

# MUURAME

TARKASTUSLAUTAKUNNAN  
ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2019  
Muuramen valtuustolle



## Sisällysluettelo

1	Puheenjohtajan katsaus.....	4
2	Tarkastuslautakunnan tehtävä, kokoonpano ja työskentely.....	5
3	Edellisten vuosien arviointikertomusten johdosta tehtyjen toimenpiteiden arviointi.....	6
3.1	Vuoden 2018 arviointikertomus .....	6
3.2	Tarkastuslautakunnan esittämiin kysymyksiin on kunnanhallitus vastannut valtuustolle seuraavasti kohtaan 4. tavoitteiden asettaminen .....	7
3.3	Tarkastuslautakunnan eriävän näkemyksen perustelut kunnanhallituksen vastaukseen valtuustolle vuoden 2018 arviointikertomuksesta.....	7
4	Tarkastuslautakunnan kannanotto valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden asettamisen vaatimuksesta..	8
4.1	Perustelut kuntalaista .....	8
4.2	Perustelut JUHTA (Juhta 31.3.2020 asti) Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan ohjeesta ”JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma” (Käsikirja, versio: 1.0, julkaistu: 26.10.2016, voimassa toistaiseksi).....	8
4.2.1	JHS-suosituksen sitovuus.....	8
4.2.2	Riittävien tietojen vaatimus päätöksentekijöille ja kuntalaisille .....	8
4.2.3	Kirjanpidon vaatimukset talousarvioin toteutumisen seurannalle .....	9
4.2.4	Talousarvion on toteutettava kuntastrategiaa.....	9
4.2.5	Strategiassa valtuusto päättää kunnan toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista.....	9
4.2.6	Valtuusto päättää kuntastrategian lisäksi talousarviosta .....	9
4.2.7	Talousarviossa hyväksytään kunnan toiminnan tavoitteet.....	9
4.2.8	Tavoitteiden asettamisen vaatimukset .....	10
4.2.9	Riittävät voimavarat tavoitteiden toteuttamiseksi.....	10
4.2.10	Kuntastrategiaa toteutetaan valtuuston vuosittain päätettävällä talousarviolla.....	10
4.2.11	Kuntastrategia ja kunnan talousarvio kuntalain 110 §:ssä .....	10
4.2.12	Konkreettisia tavoitteita .....	10
4.2.13	Kunnan tai tehtäväalueen aluetta, asemaa, väestöä ja kokonaistaloutta koskevat tavoitteet ...	11
4.2.14	Asiakaslähtöiset tavoitteet .....	11
4.2.15	Tavoitteiden mitattavuusvaatimus .....	12
5	Kunnan eri toimialojen tavoitteiden toteutumisen arviointi .....	13
5.1	Keskusvaalilautakunta .....	13

5.2	Tarkastuslautakunta .....	13
5.3	Kunnanhallitus / tukipalvelut .....	13
5.4	Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunta .....	13
5.5	Muuramen hyvinvointi – Liikelaitos .....	13
5.5.1	Kuntalain 14.2 §:n kohta 5 ” <i>valtuusto päättää liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista</i> ” .....	14
5.5.2	Kunnan avustus liikelaitokselle .....	15
5.6	Elinvoiman ja kestävän kasvun lautakunta .....	15
6	Tarkastuslautakunnan kannanotto tavoitteiden toteutumisesta.....	16
7	Talousarvioin ja tilinpäätöksen rakenne ja esittämistapa .....	16
8	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta .....	18
9	Tarkastuslautakunnan esitys kunnanvaltuustolle.....	19
10	Allekirjoitukset .....	20

## 1 Puheenjohtajan katsaus

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt tai päättää ryhtyä arviointikertomuksessa esitettyjen havaintojen perusteella. Muuramen tarkastuslautakunta on antanut valtuustolle 17.6. 2019 arviointikertomuksen, jossa on mm. lausuttu valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden puuttumisesta. Kunnanhallitus on tuonut vastauksensa valtuuston käsittelyyn vasta 6 kk jälkeen 16.12.2019.

Tarkastuslautakunnan työ on valtuuston alaista, ulkoista valvontaa, jota myös ammattitilintarkastaja (JHT) suorittama tilintarkastus on. Tarkastuslautakunnan työ on riippumatonta arviointityötä, joka perustuu kollegiaaliseen työskentelyyn ja päätöksentekoon. Arvioinnin kohteena valtuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen. Toteuttamisvastuu tavoitteista on kunnanhallituksen ja sen alaisen hallinnon vastuulla. Kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Tarkastuslautakunnan keskeisenä tehtävänä on tuloksellisuuden arviointi. Ovatko valtuuston kunnalle ja kuntakonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla? **Onko asetettu tavoitteita, jotka mahdollistavat niiden arvioinnin.** Kunnan taloussuunnittelussa toiminnalla ja taloudella tulee olla kiinteä yhteys. **Talousarviossa ja –suunnitelmassa osoitetaan riittävät voimavarat asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi** sekä se, miten toiminta ja investoinnit rahoitetaan.

Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Kunnallinen päätöksenteko pitää perustua kuntalakiin ja hallintolakiin, joilla edistetään ja toteutetaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Perinteisesti valtuuston päätösvaltaan on oikeuskirjallisuudessa katsottu kuuluvan kunnan taloudellisen vallan käyttö. Kuntalaissa korostetaan valtuuston vahvaa asemaa ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan esille nostaman asian tarkoituksena on varmistaa Muuramen kunnanvaltuustolle sille kuuluva lakisääteinen asema ylintä päätösvaltaa käyttävänä elimenä. Valtuusto saa siirtää toimivaltaansa vain lainsäädännön puitteissa hallintosäännön määräyksillä.

Marianne Lukkarila  
Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

## 2 Tarkastuslautakunnan tehtävä, kokoonpano ja työskentely

Kunnanvaltuuston valitseman tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain 121 §:n mukaan mm. valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakuntaan ovat kuuluneet seuraavat kunnanvaltuuston valitsemat jäsenet ja varajäsenet:

<b>Jäsen</b>	<b>Varajäsen</b>
Marianne Lukkarila, pj	Rose Virmanen
Jesse Jääskeläinen, varapj.	Matti Väänänen
Anssi Lilja	Kaarina Ilomäki
Karita Salopino	Luka Lindqvist
Pentti Haukimäki	Niko Oksa

Puheenjohtajana on toiminut Marianne Lukkarila ja varapuheenjohtajana Jesse Jääskeläinen.

Kuntalain mukaisesta tilintarkastuksesta on huolehtinut TALVEA Julkishallinnon palvelut Oy. Vastuunalaisena tilintarkastajana on toiminut JHT, HT-tilintarkastaja Jukka Vuorio.

Arviointia varten lautakunta on hyväksynyt toimikaudekseen arviointisuunnitelman vuosittaisine painopistealueineen ja tarkemman työohjelman kutakin vuotta varten. Lautakunta on pitänyt 12 tilivuoden 2019 arviointiin kohdistunutta kokousta.

Tarkastuslautakunnan kokouksissa on kuultu eri hallintokuntien viranhaltijoita ja henkilöstöä toiminnan organisoinnista, tavoitteiden asettelusta ja niiden toteutumisesta sekä sisäisen valvonnan järjestelyistä. Kokouksissa on ollut kuultavina kunnanjohtaja, hallintojohtaja, talous- ja henkilöstöjohtaja, kehittämisjohtaja, ylilääkäri sekä kiinteistöpäällikkö. Lisäksi 11.5.2020 on kutsuttu kuultavaksi kunnanhallitus, valtuuston puheenjohtajisto ja kunnan johtoryhmä, jossa on keskusteltu vuoden 2019 tarkastus- ja arviointihavainnoista.

Arviointivuoden 2019 painopistealueena oli kunnanhallituksen toiminta sekä kunnan talousarvio ja tilinpäätös. Lisäksi tarkastuslautakunta on kuullut useita kunnan johtavia viranhaltioita heidän vastuualueistaan.

Muutoin arvioinnin pohjana ovat olleet jäsenten vuoden aikana tekemät käytännön havainnot eri lautakuntien alaisesta toiminnasta ja taloudesta. Arviointikertomuksen laatimista varten lautakunta on tutustunut vuoden 2019 talousarvioon, kunnanhallituksen allekirjoittamaan tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen. Lisäksi lautakunta on saanut

tilintarkastajan selonteon suorittamistaan tarkastuksista sekä käsitellyt tilintarkastuskertomuksen. Henkilöstökertomusta vuodelta 2019 tarkastuslautakunta ei ole saanut käyttöönsä 9.6.2020 mennessä.

### 3 Edellisten vuosien arviointikertomusten johdosta tehtyjen toimenpiteiden arviointi

#### 3.1 Vuoden 2018 arviointikertomus

Tarkastuslautakunta on antanut valtuustolle 28.5.2019 arviointikertomuksen, johon lautakunta on liittänyt neljä kohtaa kunnanhallituksen vastattavaksi. Kunnanvaltuusto on kokouksessaan 16.12.2019 § 85 (KH 2.12.2019) käsitellyt kunnanhallituksen antamat selvitykset liittyen vuoden 2018 arviointikertomuksen havaintoihin. Tarkastuslautakunta on edellyttänyt kunnanhallitusta vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Millä keinoin Muuramen kunnassa voidaan lisätä strategian mukaisia tavoitteita toimialoilla, joiden mukainen toiminta edistää pitkällä aikavälillä kuntalaisten hyvinvointia ja menestymistä?
- 2) Kuntalaisten asiakaskyselyissä saadaan selville näkemyksiä kunnasta ja kunnan palveluista. Miten Muuramen kunta voisi lisätä eri keinoin kuntalaisten osallisuutta ja osallistumismahdollisuuksia.
- 3) Erikoissairaanhoidon kustannusten jatkuva ylittyminen suhteessa vuosittaiseen talousarvioon
- 4) Kaikkien toimielinten ja lautakuntien osalta ei ole vuoden 2018 talousarviossa asetettu valtuustoon nähden sitovia tavoitteita, joiden toteutumista voisi arvioida. Miten kunnanhallitus aikoo vastaisuudessa ohjeistaa eri toimielimiä omissa talousarvioehdotuksissaan esittämään kuntastrategiaan perustuvia toiminnallisia tavoitteita, joista valtuusto voisi palvelualaa koskien sitovasti päättää

Tarkastuslautakunta kiinnitti erityistä huomioita kunnanhallituksen vastaukseen kohtaan neljä, johon vuoden 2019 arviointikertomus keskittyy. Kuntalain 121.2 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Muuramen kunnassa tarkastuslautakunta ei voi suorittaa lakisääteistä tehtäväänsä asianmukaisesti, koska valtuusto ei ole asettanut valtuustoon nähden sitovia toiminnan tavoitteita suurimmalle osalle kunnan eri tehtäväalueille. Valtuusto on sen sijaan asettanut sitovat taloudelliset tavoitteet tehtäväalueittain. Ilman valtuuston nähden sitovia toiminnallisia tavoitteita noin on 54 miljoona euroa käyttötalouden noin 58 miljoonasta eurosta (93 %).

### 3.2 Tarkastuslautakunnan esittämiin kysymyksiin on kunnanhallitus vastannut valtuustolle seuraavasti kohtaan 4. tavoitteiden asettaminen

*”Kuntalaki painottaa valtuuston roolia kunnan strategisena johtajana, jossa on tärkeää tulevaisuuteen suuntautunut, kunnan toiminnan pitkántähtäimen tavoitteiden ja päämäärien hahmottaminen ja linjaaminen.*

*Kunnanhallituksella on keskeisiä hallinnon johtamiseen liittyviä tehtäviä, hallitus vastaa mm. kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä konsernin ohjaamisesta.*

*Muuramen hallintoa on vuosien myötä uudistettu suuntaan, jossa johtamisen painopistettä ja toiminnallisia tavoitteita on vastuutettu toimielimille taloudellisen vastuun ohella. Toimielimet laativat toimintaansa kuvaavia tavoitteita, joita voi olla kymmeniä. Määrärahojen seurannan rinnalle on kehitetty mittareita, joilla voidaan arvioida ja mitata toiminnan vaikuttavuutta. Kunnanhallitus seuraa lautakuntien toimintaa ja laillisuutta.*

*Jotta kunta säilyttää joustavan ja nopean päätöksentekokyvyn, valtuustoa sitovat strategiset tavoitteet ei pidä olla yksityiskohtaisia vaan sellaisia, joilla on merkitystä kunnan kehittämisessä ja hyvinvoinnin edistämässä. Toimialakohtaiset tarkemmat tavoitteet laaditaan ja käsitellään edelleen toimielimissä.*

*Vuoden 2020 talousarvioehdotukseen esitetään valtuustoa nähden sitovia tavoitteita. Näitä valtuustotason sitovia tavoitteita toimialoittain tulee olla vain muutamia.”*

Tarkastuslautakunta ei ole kaikilta osin samaa mieltä kunnanhallituksen vastauksen kanssa. Kaikkien toimielinten ja lautakuntien osalta ei ole talousarviossa asetettu vuodelle 2018 valtuustoon nähden sitovia toiminnallisia tavoitteita, joiden toteutumista voisi arvioida. Näitä tavoitteita ei ole asetettu myöskään vuodelle 2019 edellisessä arviointikertomuksessa esiin tuoduista havainnoista ja suosituksista huolimatta. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaja tulee olla sama taho. Kunnan talousarvio ja siitä johdettu tilinpäätös vuodelta 2019 ei olisi tällöin kuntalain mukainen. Tätä arviointia puoltaa myös tilintarkastuskertomus.

### 3.3 Tarkastuslautakunnan eriävän näkemyksen perustelut kunnanhallituksen vastaukseen valtuustolle vuoden 2018 arviointikertomuksesta

Tarkastuslautakunnan yksi tärkeimmistä tehtävistä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet. Tämän lisäksi tarkastuslautakunta voi myös arvioida kunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tulokellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Talousarviossa asetettujen tavoitteiden lisäksi tarkastuslautakunta voi harkitsemassaan laajuudessa arvioida esimerkiksi kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista

sekä sitä toteuttavatko talousarviossa asetetut tavoitteet kuntastrategiaa. Tarkastuslautakunta voi lisäksi arvioida esimerkiksi kuntastrategiaa suhteessa kuntalakiin ja sitä, onko kuntastrategiassa asetetut tavoitteet määritelty riittävän täsmällisesti, jotta niiden toteutumista voidaan mitata, seurata ja arvioida ja jotta niistä voidaan johtaa käytännön toimenpiteitä toimialoille.

## 4 Tarkastuslautakunnan kannanotto valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden asettamisen vaatimuksesta

### 4.1 Perustelut kuntalaista

Kuntalain (410/2015) 4. luvun 14 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä, jossa määrätään, että kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Valtuusto päättää talousarviosta ja taloussuunnitelmasta.

Kuntalain 13. luvussa on määräykset kunnan taloudesta. 110 §:ssä säädetään talousarviosta ja -suunnitelmasta. Kyseisen lainkohdan mukaan muun muassa valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Lisäksi samassa pykälässä määrätään, että talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

### 4.2 Perustelut JUHTA (Juhta 31.3.2020 asti) Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan ohjeesta ”JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma” (Käsikirja, versio: 1.0, julkaistu: 26.10.2016, voimassa toistaiseksi)

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) on ministeriöiden ja kunnallishallinnon pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin. JUHTAn tavoitteena on tukea julkisen hallinnon tietohallinnon strategista ohjaamista ja koordinointia sekä edistää julkisten palvelujen saatavuutta, tehokkuutta ja laatua tasapuolisesti koko maassa.

#### 4.2.1 JHS-suosituksen sitovuus

Talousarvion ja -suunnitelman rakenteen tulee noudattaa JHS-talousarvion suosituksessa (sitova osio) annettuja ohjeita.

#### 4.2.2 Riittävien tietojen vaatimus päätöksentekijöille ja kuntalaisille

Kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman tulisi olla selkeä ja tiivis, ja sen pitäisi antaa käyttäjälleen (pätöksentekijä, kuntalainen) riittävät tiedot. Lähtökohtana



on oltava kuntastrategia tai kuntayhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen päättämät pitkän tähtäimen tavoitteet, joihin perusteluosan tavoitteet kiinnitetään.

#### 4.2.3 Kirjanpidon vaatimukset talousarvion toteutumisen seurannalle

Talousarvion ja kirjanpidon yhteys kuntataloudessa on kiinteä ja niiden vaikutus toisiinsa molemmin suuntainen. Kirjanpito tulee järjestää siten, että sen avulla voidaan seurata talousarvion toteutumista tilinpäätöksessä laadittavassa talousarvion toteutumisvertailussa (KuntaL 113 §). Toisaalta talousarviossa noudatetaan kirjanpidon suoriteperustetta määrärahan ja tuloarvion ottamisessa talousarvioon. Kirjanpitokäytäntö ohjaa näin menon ja tulon merkitsemistä talousarviossa ja sen toteutumisvertailussa.

#### 4.2.4 Talousarvion on toteutettava kuntastrategiaa

Talousarvion on toteutettava kuntastrategiaa eli talousarvion tavoitteet on johdettava kuntastrategiasta

Talousarvio tulisi laatia siten, että se ohjaa ja kannustaa kuntaa tulokselliseen toimintatapaan. Tuloksellisuustavoitteista on huomioitava, että asiaa havainnollistavat mittarit ovat sellaisia, joihin tavoitteen kohde voi itse omalla toiminnallaan vaikuttaa, ja että ulkoiset olosuhdetekijät voivat vaikuttaa merkittävästi eri kohteiden suoriutumiseen.

#### 4.2.5 Strategiassa valtuusto päättää kunnan toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista

Strategiassa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista, ja jonka mukaisesti kuntaa johdetaan (kuntalaki 37 ja 38 §)

#### 4.2.6 Valtuusto päättää kuntastrategian lisäksi talousarviosta

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee päättää kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, omistajaohjauksen periaatteista, varalisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

#### 4.2.7 Talousarviossa hyväksytään kunnan toiminnan tavoitteet

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa, ja että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

#### 4.2.8 Tavoitteiden asettamisen vaatimukset

Kuntalaki edellyttää kunnan toiminnalta tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Valtuuston ja kunnan muiden toimielinten on talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä niihin perustuvissa käyttösuunnitelmissa ja erillisbudjeteissa hyväksyttävä toimintaa ja taloutta koskevat tavoitteet. **Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään sekä kunnalle että kuntakonsernille toiminnan ja talouden tavoitteet** siten, että talousarvio ja -suunnitelma toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Tällöin tarkoituksena on esittää omana kokonaisuutena kuntakonsernin kannalta olennaisia tulevia tapahtumia, vastuita ja velkoja.

#### 4.2.9 Riittävät voimavarat tavoitteiden toteuttamiseksi

Tavoitteet on pyrittävä asettamaan siten, että ne kattavat tehtäväalueen perustehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Määräraha tai siinä pysyminen tai lakisääteisten velvoitteiden täyttäminen eivät itsessään ole kuntalain tarkoittamia tavoitteita.

#### 4.2.10 Kuntastrategiaa toteutetaan valtuuston vuosittain päätettävällä talousarviolla

Kuntastrategian, sitä toteuttavien ohjelmien, toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion tavoitteiden tulee muodostaa yhtenäinen ja johdonmukainen kokonaisuus, joka tulee käsitellä kunnan tulosityksiköiden ja tytäryhtiöiden kanssa. Kuntakonsernin strateginen johtaminen konkretisoituu kuntastrategiassa, toteuttamisohjelmissa sekä talousarviossa ja -suunnitelmassa määriteltyihin selkeisiin päämääriin, tavoitteisiin, toteutettaviin toimenpiteisiin sekä niiden seurantaan ja tuloksellisuuden arviointiin.

#### 4.2.11 Kuntastrategia ja kunnan talousarvio kuntalain 110 §:ssä

Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään kuntalain 110 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa (KuntaL 37 §).

Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavien tapahtumien tunnistamisen ja arvioinnin tulee olla osa tavoitteiden asettamista. Tavoitteiden saavuttamiseksi määritellään toteutettavat toimenpiteet, joiden tuloksellisuutta hallituksen sekä lauta- ja johtokuntien tulee seurata ja arvioida luotettavaan tietoon perustuen riittävän ajantasaisesti.

#### 4.2.12 Konkreettisia tavoitteita

Kunnan toiminnalle asetettavien tavoitteiden on hyvä olla konkreettisia ja kuvata kunnan aikaansaannoskykyä ja positiivisia vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin sekä kunnan elinvoimaisuuteen. Hyvinvointihyödyillä tarkoitetaan kunnan toimenpiteillä aikaansaatuja positiivisia vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin. Tavoitteisiin kuuluvat myös kunnan taloudellista tilaa, investointeja, taseen kertynyttä yli-/alijäämäisyyttä,

velkaantumista, veroprosentin tasoa ja rahoituksen riittävyyttä kuvaavat mittarit. Tavoitteiden ja niiden saavuttamisen edellyttämien toimenpiteiden määrittelyn tulee olla vuorovaikutteinen prosessi ja siinä tulee hyödyntää henkilöstön asiantuntemusta.

#### 4.2.13 Kunnan tai tehtäväalueen aluetta, asemaa, väestöä ja kokonaistaloutta koskevat tavoitteet

Kunnan asemaa ja alueellista kehittämistä koskevat tavoitteet ovat usein visiotyypisiä tavoitetiloja; esimerkiksi kunta nähdään määrätyllä elinkeino- tai koulutusalueella maakunnallisena tai valtakunnallisena keskuksena.

Väestövaikutuksia koskevia tavoitteita ovat kuntalaisten hyvinvoinnin tasoa ylläpitävät tai kohottavat palvelutavoitteet sekä terveydellisten, sosiaalisten tai koulutukseen liittyvien ongelmien poistamiseen tähtäävät tavoitteet.

Kokonaistaloudelliset tavoitteet voidaan ryhmitellä tulorahoituksen riittävyyttä, vakaaraisuutta ja maksuvalmiutta koskeviin tavoitteisiin. Näillä tavoitteilla on kiinteä yhteys kunnan talouden vakauteen ja tasapainoon. Kunnan talouden kokonaisuuden tärkeimpiä mittareita ovat kunnan velkaantuminen (lainakanta, omavaraisuusaste), nettoinvestoinnit, taseen kertynyt yli-/alijäämä ja kunnan tuloveroprosentti.

#### 4.2.14 Asiakaslähtöiset tavoitteet

Asiakaslähtöiset tavoitteet voivat liittyä palveluiden järjestämiseen tai tuottamiseen ja ne voivat olla strategisen tai operatiivisen tason tavoitteita. Yhteistä näille on se, että tavoite kohdistuu asiakkaan näkökulmasta havaittavissa olevaan päämäärään. Palvelun hinta, kokonaiskustannukset, vaikuttavuus, laatu, saatavuus ja palvelukyky ovat esimerkkejä asioista, jotka näkyvät palvelun loppukäyttäjille eli asiakkaille.

Palvelun vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoiteltuja muutoksia, joita tuotetuilla palveluilla saadaan aikaiseksi asiakkaassa. Palvelukyky tarkoittaa kykyä palvella asiakasta niin, että tämä on tyytyväinen. Tämä voi heijastua odotuksina yleistä palvelutasoa, saatavuutta, laatua tai muita palveluprosessin osatekijöitä kohtaan. Laadulla voidaan tarkoittaa mitä tahansa palveluun liittyvää osatekijää panoksista tuotokseen. Asiakkaan havaitsemat laadun osatekijät liittyvät palveluprosessiin, saatavuuteen ja tuotokseen.

#### 4.2.15 Tavoitteiden mitattavuusvaatimus

Talousarvioissa ja -suunnitelmassa asetettavien tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta niitä voidaan mitata mahdollisimman yksiselitteisillä ja konkreettisilla mittareilla ja menetelmillä. Mittarit voivat olla määrällisiä tai laadullisia.

## 5 Kunnan eri toimialojen tavoitteiden toteutumisen arviointi

### 5.1 Keskusvaalilautakunta

Keskusvaalilautakunnan menot ja tulot (noin 30 000 euroa) toteutuvat olennaisilta osin. Samoin toiminnalliset tavoitteet.

### 5.2 Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan käyttöön oli vuonna 2019 osoitettu talousarviossa noin 35 000 euroa, josta käytettiin noin 26 000 euroa. Tarkastuslautakunnalle valtuusto on asettanut sitovia toiminnallisia tavoitteita. Lautakunnan toiminnasta on kerrottu tässä arviointikertomuksessa.

### 5.3 Kunnanhallitus / tukipalvelut

Kunnanhallitus / tukipalvelujen toimialueelle ei ole valtuuston nähden asetettu sitovia toiminnallisia mitattavissa olevia tavoitteita, joten tarkastuslautakunta ei voi kuntalain 121 §:n mukaisesti arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan tavoitteet kunnanhallituksen toimialueella toteutuneet. Sen sijaan tarkastuslautakunta voi arvioida, onko kunnanhallituksen toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kunnanhallitus / tukipalvelut toimialueelle oli talousarviossa osoitettu valtuustoon nähden sitovaksi noin 7,523 miljoonaa euroa. Talousarvioin toteutumalaskelmassa kunnanhallituksen toimialueen menot ylittyivät 0,209 miljoonalla eurolla ollen noin 7,688 miljoonaa euroa (ylitystä 2,79 prosenttia).

### 5.4 Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunta

Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueelle ei valtuusto ole asettanut valtuuston nähden sitovia toiminnallisia tavoitteita, joten tarkastuslautakunta ei voi kuntalain 121 §:n mukaisesti arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan tavoitteet lautakunnan toimialueella toteutuneet. Sen sijaan tarkastuslautakunta voi arvioida, onko lautakunnan toimialueen toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueelle oli talousarviossa valtuustoon nähden sitoviksi menoiksi osoitettu noin 23,035 miljoonaa euroa. Talousarvioin toteutumalaskelmassa lautakunnan toimialueen menot ylittyivät 0,217 miljoonalla eurolla ollen noin 23,252 miljoonaa euroa (ylitystä 0,9 prosenttia).

### 5.5 Muuramen hyvinvointi – Liikelaitos

Vuonna 2019 liikelaitoksen tuotot olivat 27 098 122 euroa, joka sisältää kunnan avustuksen 23 677 140 euroa. Kulut olivat yhteensä -28 883 501 euroa, johon sisältyy poistoja 66 853 euroa. Liikelaitos teki alijäämää -1 785 380 euroa ja kertynyt alijäämä liikelaitoksen koko toiminnan ajalta on -3 767 431. Peruspääoma 50 000 euroa on menetetty kokonaisuudessaan ja liikelaitoksen omapääoma on negatiivinen -3 717 431 euroa. Valtuuston päättämän avustuksen määrän ja liikelaitoksen toteutuneen alijäämän ero on (liikelaitoksen nollatuloksen) 1,8 miljoona euroa (7,54 prosenttia).

Merkillepantavaa on, että kunnanvaltuusto ei ole koskaan nimenomaisesti päättänyt talousarviossaan liikelaitoksen kertyneestä alijäämästä noin 3,8 miljoona eurosta. Vuoden 2018 tilinpäätöksen hyväksyessään valtuusto on tosin hyväksynyt siihen asti kertyneen noin 2,0 miljoona euron alijäämän.

Kunnanhallitus kertoo tilinpäätöksessä, että Muuramen Hyvinvointi – liikelaitoksen toiminnallista tulosta voidaan toisena toimintavuonna pitää erinomaisena. Edelleen kunnanhallitus toteaa, että taloudellisesti tulos on heikko, tilanne ei johdu liikelaitoksen toiminnasta. Tilanne on kestävä kunnan avustuksen kattaessa vain erikoissairaanhoidon sopimusohjausneuvotteluissa suunnitellun osan, eikä kunta ole kattanut erikoissairaanhoidon ylitystä. Kunnanhallitus toteaa tilinpäätöksessä, että avustukseen on saatava merkittävä kertakorotus, jolla liikelaitoksen alijäämä saadaan katettua.

#### 5.5.1 Kuntalain 14.2 §:n kohta 5 ”*valtuusto päättää liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista*”

Kunnan talousarviossa vuodelle 2019 kerrotaan kunnan avustuksesta liikelaitokselle (s. 67), että ”*Kunta on siirtänyt sosiaali- ja terveystalouden tuotantovastuun omistamalleen Muuramen Hyvinvointi –liikelaitokselle. Liikelaitos on vastuussa tuloksestaan ja pyrkii voittoa tuottamattomana toimijana vähintään nollatulokseen tilikaudessa kunnan antaman avustuksen turvin. Liikelaitos tekee oman talousarvion toiminnastaan, jossa kunnan antama avustus on yhtenä tuloeränä. Liikelaitoksen talousarvion loppusumma on kokonaisuudessaan avustusta suurempi, koska liikelaitos saa tuloina lisäksi omat asiakasmaksutulonsa. Kunnan antaman avustuksen määrästä päättää Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunta, jolle sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä vastuu kuuluu.*”

Kuntalain 14.2 §:n 5. kohdan mukaan valtuusto päättää liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista. Muuramen kunnan valtuusto ei ole päättänyt liikelaitoksen toiminnan ja talouden tavoitteista.

## 5.5.2 Kunnan avustus liikelaitokselle

Vuoden 2019 talousarviossa valtuusto on päättänyt avustuksesta liikelaitokselle. Talousarviossa valtuusto on päättänyt, että:

### *”6.5 Kunnan avustus liikelaitokselle*

*Kunta on siirtänyt sosiaali- ja terveystalouden tuotantovastuun omistamalleen Muuramen Hyvinvointi –liikelaitokselle. Liikelaitos on vastuussa tuloksestaan ja pyrkii voittoa tuottamattomana toimijana vähintään nollatulokseen tilikaudessa kunnan antaman avustuksen turvin. Liikelaitos tekee oman talousarvion toiminnastaan, jossa kunnan antama avustus on yhtenä tuloeränä. Liikelaitoksen talousarvion loppusumma on kokonaisuudessaan avustusta suurempi, koska liikelaitos saa tuloina lisäksi omat asiakasmaksutulonsa. Kunnan antaman avustuksen määrästä päättää Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunta, jolle sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä kuuluu.*

*Liikelaitokselle annettavaa avustusta on korotettu kunnanhallituksen antaman talousarvio-ohjeen mukaisesti verrattuna vuoden 2018 talousarvioon. Liikelaitos on omassa talousarviossaan esittänyt suurempaa korotusta avustukseen.”*

Kunta antoi avustusta Muuramen hyvinvointi – Liikelaitokselle 23,677 miljoonaa euroa. Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan pöytäkirjan (69/2.10.2018) mukaan, palvelujohtajan sijainen on ehdottanut Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnalle, että lautakunta merkitsee Muuramen Hyvinvointi-liikelaitoksen talousarvion 2019 tietoonsa saatetuksi. Lautakunta ei ole päättänyt vuoden 2019 talousarviesityksen mukaisesti liikelaitokselle annetun avustuksen määrästä. Menettely on tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan arveluttava kuntalain kannalta.

## 5.6 Elinvoiman ja kestävä kasvun lautakunta

Elinvoiman ja kestävä kasvun lautakunnalle valtuusto on asettanut yhden vaikuttavuustavoitteen; ”elinkeinoelämän kehittäminen”, jossa mittarina on ”työpaikkaomavaraisuus” ilman varsinaista tavoitearvoa ja työpaikkaomavaraisuuden toteutumana tilinpäätöksessä esitetään ”64,8 %”.

Tuottavuustavoitteita valtuusto on asettanut lautakunnan toimialueelle kaksi: 1) ”Monipuoliset ja viihtyisät asuin ympäristöt” ja mittariksi ”riittävä asuintonttien kaavoitusreservi kaikissa taajamissa” ja toteumaksi tilinpäätöksessä esitetään ”Kaikissa taajamissa on kaavoitushankkeita käynnissä, myös ranta-alueita mukana.” Lisäksi valtuuston nähdessä sitovaksi toiminnalliseksi tavoitteeksi on asetettu 2) ”Tehokkaat lupahakemuspalvelut ja edulliset taksat” ja mittariksi ”Seutukunnan edulliset taksat” sekä toteutumaksi kerrotaan, että ”Seutukunnan edulliset taksat toteutuivat”.

Tarkastuslautakunta toteaa, että Elinvoiman ja kestävä kasvun lautakunnan menot vuonna 2019 ovat olleet noin 4,2 miljoonaa euroa (TA-ylitystä 80,3 tuhatta euroa eli noin 2,0 prosenttia).

Valtuuston nähden asetetut toiminnalliset tavoitteet eivät ole kaikilta osin riittävän konkreettisia, jotta tarkastuslautakunta voisi suorittaa arviointityönsä asianmukaisesti. Tarkastuslautakunta pitää positiivisena asiana sitä, että valtuuston asettama tavoite: ”*Tehokkaat lupahakemuspalvelut ja edulliset taksat*” toteutuivat. Työpaikkaomavaraisuudelle ei valtuusto ole asettanut numeraalista tavoitetta, ellei tavoitteeksi pidä ymmärtää 100 prosenttia, joka toteutui 64,8 prosenttisesti.

## 6 Tarkastuslautakunnan kannanotto tavoitteiden toteutumisesta

Tarkastuslautakunta katsoo, että Muuramen kunnan taloudelliset tavoitteet ovat sitovuustasoltaan valtuustoon nähden olennaisilta osin toteutuneet. Liikelaitoksen kohdalla valtuusto ei ole kuntalain mukaisesti asettanut toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita, joten tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan menettely on kuntalain vastaista ja viittaa tässä tilintarkastuskertomukseen.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on Kuntalain 121 §:n mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien sitovien toiminnan tavoitteiden puuttumisen vuoksi kuntalain 121.2 §:ssä 2. kohdassa säädettyä tehtävää arvioida kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että Muuramen kunnan toiminta ei ole kaikilta osin järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla ja tilintarkastuskertomuksen mukaan ei myöskään kuntalain edellyttämällä tavalla. Kunnanhallituksen ja Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueelle kunnanhallitus ei ole esittänyt valtuuston nähden päätettäväksi-sitovia toiminnallisia tavoitteita vuonna 2018 eikä myöskään nyt arviointivuonna 2019 (54 miljoona euroa, noin 93 prosenttia kaikista kunnan käyttötalouden menoista). Tarkastuslautakunta on tuonut asian esiin jo vuoden 2018 arviointikertomuksessaan.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kunnanvaltuusto ei ole kuntalain mukaisesti päättänyt liikelaitoksen talousarviosta, joten toiminnan ja talouden tavoitteet valtuuston nähden puuttuvat. Liikelaitoksen toteutuneet menot ovat olleet 28,9 miljoona euroa, eli noin puolet kaikista kunnan käyttötalouden menoista.

Tarkastuslautakunta edellyttää, että kunnan talousarvion ja tilinpäätöksen esityksissä valtuustolle noudatetaan kuntalakia ja viittaa tilintarkastuskertomukseen.

## 7 Talousarvioin ja tilinpäätöksen rakenne ja esittämistapa

Kunnan ja kuntayhtymän talousarvion ja -suunnitelman tulisi olla selkeä ja tiivis, ja sen pitäisi antaa käyttäjälleen (pääöksentekijä, kuntalainen) riittävät tiedot. Lähtökohtana on oltava kuntastrategia tai kuntayhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen päättämät pitkän tähtäimen tavoitteet, joihin perusteluosan tavoitteet kiinnitetään.



Talousarvion ja kirjanpidon yhteys kuntataloudessa on kiinteä ja niiden vaikutus toisiinsa molemmin suuntainen. Kirjanpito tulee järjestää siten, että sen avulla voidaan seurata talousarvion toteutumista tilinpäätöksessä laadittavassa talousarvion toteutumisvertailussa (KuntaL 113 §).

Tarkastuslautakunta edellyttää, että talousarvion ja tilinpäätöksen rakennetta ja esittämistapaa kehitetään ja parannetaan merkittävästi. Tarkastuslautakunta ei pidä myöskään hyväksyttävänä tapaa, että samaa taloudellista asiaa selostetaan ja kuvataan eri tavoin tilinpäätöksen eri kohdissa: esimerkiksi positiiviset ja negatiiviset luvut eivät ole johdonmukaisia keskenään. Lisäksi ei ole suotavaa, että tilinpäätöksen kopio/liitä komennolla otetaan suoraan taulukoita kirjanpitojärjestelmästä. Kaikki tämä vaikeuttaa tilinpäätöksen lukemista ja ymmärtämistä. Tilinpäätös tulisi olla myös kuntalaisten ymmärrettävissä.

## 8 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan valtuuston tehtävänä on mm. päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lisäksi hallintosäännössä tulee antaa tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Muuramen kunnan päivitetty hallintosääntö on hyväksytty 15.5.2017 ja se on ollut voimassa 5.6.2017 alkaen. Hallintosääntöön on kirjattu kunnan johtamisjärjestelmään (2 §) liittyen, että kunnanhallitus huolehtii kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Liikelaitoksessa liikelaitoksen johtaja (21 §) huolehtii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Hallintosäännön 86 §:n mukaan kunnanhallitus mm. vastaa kokonaisvaltaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja menettelytavat.

Kunnan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisessä ei ole huomioitu kaikilta osin kuntalakiin vuonna 2014 voimaan tulleita muutoksia: kuntalain 14 § 2. momentin 7. kohdan valtuuston päätettävä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet on esitetty valtuustolle päätettäväksi 11.11.2019. Kyseistä valtuuston päätöstä ei voida katsoa tultua sovelletuksi kunnassa vuonna 2019.

Tarkastuslautakunta korostaa, että sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä kunnan ja kuntakonsernin toiminta ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset ja muut esimiehet pyrkivät varmistamaan, että 1) kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, 2) päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, 3) lain säännöksiä, viranomaisohjeita, omia menettelyohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että 4) omaisuus ja resurssit turvataan.

Lisäksi tarkastuslautakunta toteaa valtuuston päätöksen tapaan, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on osa kunnan ja kuntakonsernin johtamis- ja hallintojärjestelmää, päätöksentekoa sekä strategista ja operatiivista toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa, poikkeamiin reagointia ja suoriutumisen arviointia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sen tulee toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla organisaation tasoilla. Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on myös osa vuosittaista talousarvio- ja tilinpäätösprosessia.

Tarkastuslautakunta edellyttää, että kunnan sisäisen valvonta, konsernivalvonta ja riskienhallinta saatetaan kuntalain ja valtuuston päätöksen edellyttämälle tasolle vuoden 2020 aikana.

## 9 Tarkastuslautakunnan esitys kunnanvaltuustolle

Tarkastuslautakunta jättää arviointikertomuksen vuodelta 2019 kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ja esittää, että kunnanvaltuusto pyytää arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista kunnanhallituksen selvitykset niin, että ne voidaan käsitellä vuoden 2020 syyskauden valtuuston kokouksissa.

## 10 Allekirjoitukset

Muuramessa 9.6.2020



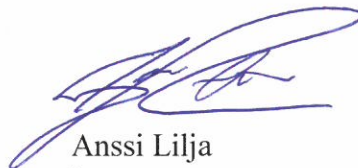
Marianne Lukkarila  
puheenjohtaja



Jesse Jääskeläinen  
varapuheenjohtaja



Pentti Haukimäki  
jäsen



Anssi Lilja  
jäsen



Karita Salopino  
jäsen