

Arviointikertomus 2020



Näkymä Toivakasta Päijänteelle (Tarkastuslautakunnan valokuva-arkisto)

Tarkastuslautakunta

Tarltk §41

Annettu valtuustolle tiedoksi

27.5.2021

Sisältö

Alkusanat	1
Tarkastuslautakunnan tarkoitus ja arvioinnin toteutus ja tarkastuslautakunnan itsearviointi	2
Tarkastuslautakunnan tarkoitus	2
Lautakunnan kokoonpano ja esteellisyydet	2
Arvioinnin toteutus ja tarkastuslautakunnan toiminta vuonna 2020	3
Tarkastuslautakunnan oman toiminnan arviointi	3
Arviointi	5
Vuoden 2020 tilinpäätöstä ja koko kuntaa yhteisesti koskevat havainnot	5
Kuntastrategian toteutuminen	8
Kunnanhallitus	11
Perusturva	13
Sivistystoimi	16
Ympäristölautakunta	17
Tekninen toimi	18
Investoinnit	20
Talouden tasapainottamisen seuranta	21
Tilanteen yleiskuvaus	21
Tasapainotuksen toteutus vuonna 2020	21
Talouden tasapainotuksen tilanne ja riittävyys	22
Päiväys ja allekirjoitukset	25

Alkusanat

Tämä on Toivakan kunnan tarkastuslautakunnan 2017-2021 neljäs ja viimeinen arviointikertomus, joka on tänäkin vuonna toteutettu kunnan muusta toiminnasta ja viranhaltijoista riippumattomasti, pelkästään luottamushenkilöiden voimavaroin. Tavoitteenamme on arvioida kriittisesti kunnanhallituksen, johdon ja lautakuntien onnistumista tehtävissään. Siksi keskitymme tässä raportissa lähinnä kehitystä kaipaaviin tai sellaisiin asioihin, joita ei tilinpäätöksessä mielestämme ole tuotu riittävästi julki. Harkiten olemme antaneet myös positiivista palautetta, mutta pyrimme tässä raportissa neutraaliin asioiden käsittelyyn.

Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen, kuten kaikki tiedämme. Kaikeksi yllätykseksi kuntatalouden toteumat edelliseltä tilikaudelta, myös Toivakassa, ovat paremmalla tolalla kuin pitkään aikaan tai jopa koskaan. Talousarvion ja toteuman ero tilikauden ylijäämässä on lähes 2 miljoonaa euroa positiiviseen suuntaan. Voimme olla siitä onnellisia, mutta toisaalta ero kuvastaa, kuinka yllätyksellistä ja poukkoilevaa talouden toteutuminen on. Paljon on kiinni etenkin valtion kunnille suomasta rahoituksesta.

Toivakassa poikkeusolojen ja pandemian aikainen toiminta onnistuttiin järjestämään hyvin. Esimerkiksi siirtyminen etätyöskentelyyn opetustoimessa, kunnan sisäisessä toiminnassa sekä kunnan hallinnossa onnistui sujuvasti. Koronakriisissä tuli näkyväksi myös pienten kuntien hyvät puolet suhteessa tiiviimmin asutettuihin alueisiin. Kriisin kiihkeimmässä vaiheessa kevättalvella 2020 muutokset toimintatavoissa pystyttiin toteuttamaan oikea-aikaisesti ja jopa ennakoivasti. Nopean reagointikyvyn ja toiminnan perustana voitaneen pitää jo aiemmin luotuja perusedellytyksiä etätyöskentelyyn ja digiloikkaan, mutta etenkin toimivaa kunnan ja toimialojen hallintoa, joka on ollut tilanteen tasalla nopeatempoisista muutoksista huolimatta ja kantanut vastuunsa kunnialla. Siitä ansaittu kiitos.

Kunnan valtuustokausi 2017-2021 on päättymäisillään ja samalla päättyy myös strategiakausi. Kuluneen kauden kuntastrategia piti sisällään neljä keskeistä teemaa. Strategiakaudella realisoitui merkittäviä riskejä, mikä on käytännössä sanellut toimintaa strategian toteuttamisen kustannuksella. Monet toteutuneista taloudellisista riskeistä ovat olleet sellaisia, että kuluneen neljän vuoden aikana niihin olisi voinut vaikuttaa hyvin rajallisesti, jos ollenkaan. Piinaa on lisännyt kuntatalouden yleistilan heikkeneminen koko maan laajuisesti. Kun kulunutta strategiakautta tarkastellaan nyt, joudutaan valitettavasti toteamaan, että alun toiveikkaat näkymät ovat muuttuneet henkiinjäämiskamppailuksi. Strategisten tavoitteiden osalta tavoitteet jäivät monelta osin toteutumatta.

Vuoden 2020 käyttötalous toteutui suunnitellusti. Talouden osalta merkittävänä tapahtuma oli talouden tasapainotusohjelman laatiminen ja hyväksyminen. Jo vuonna 2020 on kuitenkin toteutettu useita taloutta tasapainottavia toimenpiteitä.

Arviointikertomuksen rakenne on pidetty viime vuoden mukaisena ja raportointimuodon perusajatuksena on, että lukija voisi helposti löytää itseään kiinnostavat asiat. Toivomme ennen kaikkea arviointikertomuksen auttavan osana kunnan toimintojen ja prosessien kehittämisessä. Lisäksi toivomme, että tämän raportin myötä kuntalaisilla tai muilla Toivakan kunnasta kiinnostuneilla on mahdollisuus kurkistaa kaunistelemattomaan näkemyksemme kunnan toiminnasta ja onnistumisesta vuonna 2020.

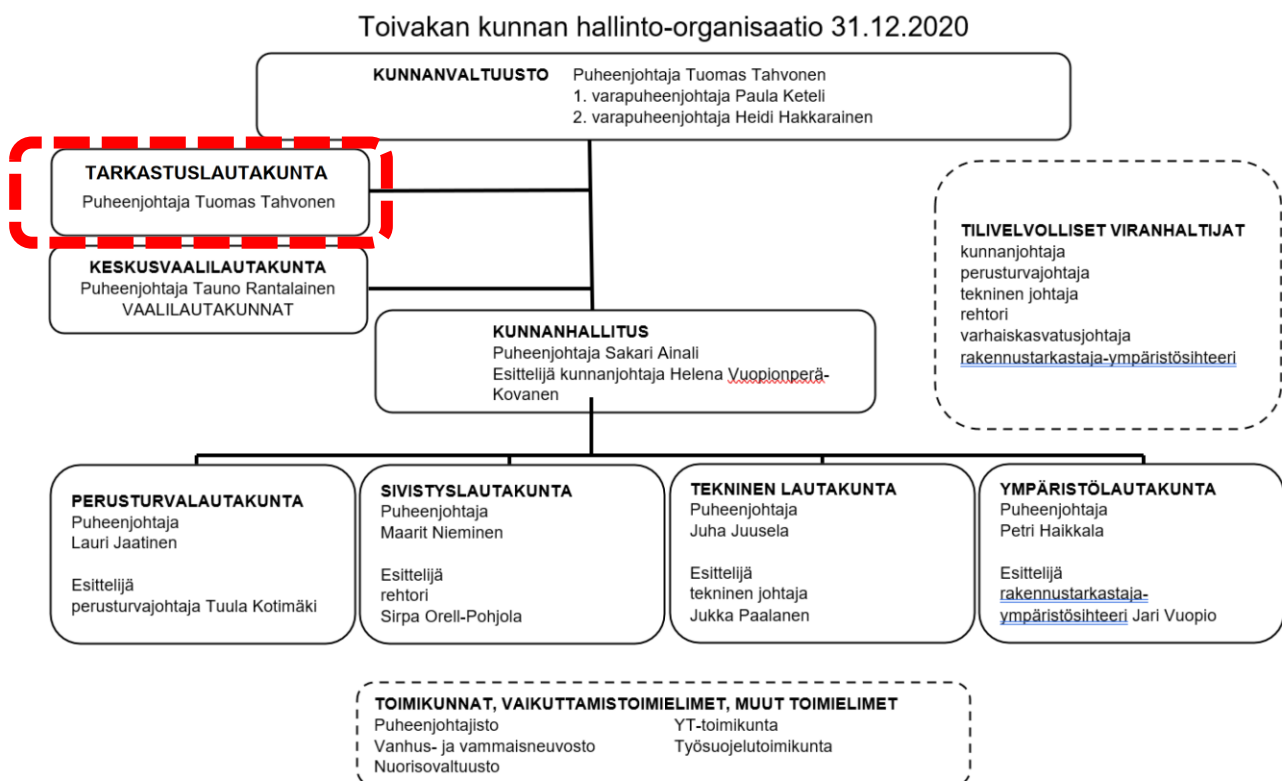
Tarkastuslautakunta pyytää vastausta kaikkiin **tummennettuna ja alleviivattuina esitettyihin asioihin** sekä odottaa toimielinten lausuvan näkemyksensä myös tarkastuslautakunnan harmaalla kehyksellä korostettuihin asioihin ja kertovan miten ne on huomioitu toiminnassa.

Tarkastuslautakunta kiittää yhteistyöstä ja toivottaa menestystä uudelle kunnanvaltuustolle ja totta kai myös uudelle tarkastuslautakunnalle. Arviointikertomuksen laatineet tarkastuslautakunnan jäsenet Tuomas Tahvonen, Heidi Hakkarainen, Tuija Rinne, Satu Nummi ja Jouko Vanhatalo (Ahti Heinosen varajäsen) ottavat hyvää kesää ja antoisia lukuhetkiä myös tänä vuonna.

Tarkastuslautakunnan tarkoitus ja arvioinnin toteutus ja tarkastuslautakunnan itsearviointi

Tarkastuslautakunnan tarkoitus

Tarkastuslautakunta on suoraan kunnanvaltuuston alainen elin, jonka toiminnasta on määrätty kuntalaissa. Lyhyesti sanottuna tarkastuslautakunnan keskeisimpänä tehtävänä on kunnan toiminnan ja talouden tulokellisuuden toteutumisen arviointi yhdessä tilintarkastusyhteisön kanssa. Tarkastuslautakunta on muusta kunnan organisaatiosta erillinen valvontaelin, joka yhdessä tilintarkastusyhteisön kanssa vastaa kunnan ulkoisesta valvonnasta. Alla on Toivakan kunnan organisaatiokaavio, joka osoittaa tarkastuslautakunnan erityisaseman.



Kuva 1: Tarkastuslautakunta kunnan organisaatiossa

Arviointitehtäviensä vuoksi tarkastuslautakunnalla on tiedonsaantioikeus kaikesta kunnan toimintaan liittyvistä dokumenteista, halutessaan myös salaisista. Tarkastuslautakunta myös ohjaa ja valvoo, että kunnan tilintarkastusprosessi toteutuu tarkoituksen mukaisella tavalla. Toimimme yhdessä tilintarkastajan kanssa. Kunnan tilintarkastusyhteisönä on vuonna 2020 toiminut BDO Auditor Oy ja vastuullisena tilintarkastajana Lilja Koskelo.

Lautakunnan kokoonpano ja esteellisydet

Tarkastuslautakunnan toimintaan osallistuneilla jäsenillä ja varajäsenillä on esteellisyksiä lautakunnan käsittelemissä asioissa seuraavasti:

Tuomas Tahvonen: FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:n liittyvissä asioissa työsuhteen vuoksi; Esteellinen Toivakan Lämpö Oy:tä koskevissa asioissa yhtiön hallitusjäsenyyden vuoksi.

Heidi Hakkarainen (jäsen 8.6.2020 lähtien): Esteellinen ympäristölautakuntaa koskevissa asioissa lautakuntajäsenyyden vuoksi ja Mustankorkea Oy:iin liittyvissä asioissa hallitusjäsenyyden vuoksi.

Teuvo Manninen (jäsen 8.6.2020 asti): Ei esteellisyyksiä. Teuvo Manninen ei ole osallistunut arviointikertomuksen laadintaan.

Tuija Rinne: Ei esteellisyyksiä.

Satu Nummi: Ei esteellisyyksiä.

Jouko Vanhatalo (Ahti Heinosen varajäsen): Esteellinen ympäristölautakuntaa koskevissa asioissa lautakuntajäsenyyden vuoksi, esteellinen tietyissä kunnan oikeudenkäynteihin liittyvissä asioissa.

Tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet eivät ole osallistuneet arviointikertomuksen laatimiseen siltä osin, kuin ovat olleet esteellisiä.

Pöytäkirjanpitäjä ei ole osallistunut arviointikertomuksen laadintaan.

Arvioinnin toteutus ja tarkastuslautakunnan toiminta vuonna 2020

Lautakunta perustaa arvionsa pääosin julkisesti saatavilla oleviin dokumentteihin, joista arvioinnin kannalta olennaisimmat ovat vuoden 2020 talousarvio sekä tilinpäätös. Lisäksi arviointi perustuu arvioitaville esitettyihin kysymyksiin ja henkilöhaastatteluihin sekä tilintarkastusyhteisön kanssa yhteistyössä kerättyyn ja vaihdettuun tietoon.

Tarkastuslautakunta on haastatellut vuonna 2020 sivistyslautakunnan puheenjohtajaa, kunnanhallituksen puheenjohtajaa, sivistystoimen johtajaa, perusturvajohtajaa ja kunnanjohtajaa. Lisäksi vuoden 2021 alussa on haastateltu rakennustarkastaja-ympäristösihteeriä, kunnanjohtajaa, kunnanhallituksen varapuheenjohtajaa sekä kunnanvaltuuston 1. varapuheenjohtajaa. Haastattelut ovat olleet vapaamuotoisia tai hieman strukturoituja. Haastatteluissa on pyritty avoimeen ja luottamukselliseen keskusteluun ja yhteistyöhön.

Arvioinnissa on pyritty objektiivisuuteen mitattavan tiedon perusteella, mutta silti moni asia ja etenkin tarkastuslautakunnan suositukset perustuvat yksittäisten palautteiden tai epäsuorasti lautakunnan tietoon saamiin asioihin ja niistä tehtyihin johtopäätöksiin. Mikäli jonkin tarkastuslautakunnan tekemän huomautuksen osalta on tarvetta lisätietoihin, pyydämme viranhaltijoita ja arvioinnin kohteena olevaan hallintokuntaan liittyviä luottamushenkilöitä tarvittaessa ottamaan yhteyttä, niin selvennämme asiaan liittyviä yksityiskohtia.

Tarkastuslautakunnan oman toiminnan arviointi

Koska tarkastuslautakunnalla ei ole valmistelemaa viranhaltijaa kunnassa, on toiminnan toteuttaminen ja organisointi kaikinensa hyvin vahvasti luottamushenkilöiden käsissä ja toiminta henkilöityy vahvasti puheenjohtajaan. Erillään kunnan organisaatiosta ja tukitoiminnoista tapahtuva työskentely näkyy myös niin, että lautakunnan vaihtuessa tarkastuslautakunnan toiminta kirjaimellisesti katkeaa ja uudelleen järjestellään. Lautakunnalla ei esimerkiksi ole yli lautakuntien säilyvää asiakirja-arkistoa tai muutenkaan toimintamalleja tai ohjeistusta. Tämä takaa riippumattoman ja moniulotteisen toiminnan lautakunnasta toiseen, mutta toisaalta vie tehoa työskentelystä käytännön tasolla. Esimerkiksi laskentataulukkopohjat, tekstipohjat, vuosiakataulut ja käytännöt joutuu jokainen lautakunta laatimaan aina uudestaan siinä määrin kuin kokevat niitä tarvitsevänsä. Tässä tarkastuslautakunta 2017-2021 näkee kehitysmahdollisuuden helpottamaan tulevien tarkastuslautakuntien toimintaa.

Tarkastuslautakunnan 2017-2021 toiminta-ajatus on kulminoitunut vahvaan kehitysnäkökulmaan, avoimuuteen ja tekemään lautakunnan työstä mahdollisimman kansantajuista. Näkyvä toiminta on keskittynyt arviointikertomukseen, joka on ollut lähes tuskallinen pinnistys joka kevät. Merkittävä tarkastuslautakunnan työtä lisäävä ja arviointikertomusten sisältöä määrittävä tekijä on ollut tilinpäätöksen raportointi ja yleensä puutteet siinä. Tätä urakkaa helpottaakseen, voisi arviointikertomuksen sisältöä ja asioiden käsittelyn tarkkuustasoa tarkastella jatkossa kriittisemmin ja painottaa sisällön tuotantoa hieman enemmän myös muihin tilikaudella laadittuihin asiakirjoihin. Käytännössä kuitenkin monen toiminnon arvioinnissa ainoa mahdollisuus on nojata asiantuntijaelimen laatimaan raportointiin, joka on vasta tilinpäätöksessä saatavilla.

Henkilöhaastattelujen osalta voisi niitä painottaa enemmän myös työtä suorittavaan henkilöstöön. Tällä kaudella tarkastuslautakunnan haastateltavat ovat olleet enemmän esimies- ja johtotehtävissä toimivia, jolloin työn tekijän näkökulma tilanteesta jää helposti pimentoon.

Lautakunnan tiedonsaanti on koettu haasteeksi, sillä monet arvioitavat asiat eivät näy suoraan pöytäkirjoista ja muista tavanomaisesti tarkasteltavista kirjallisista dokumenteista. Tähän helpotusta on tuonut esimerkiksi loppukaudesta kunnanvaltuuston puheenjohtajiston jäsenten toimiminen myös tarkastuslautakunnan jäsenenä, jolloin arviointiin liittyvien asioiden taustoitus on ollut mahdollista aiempaa paremmin myös tarkastuslautakunnassa. Myös henkilöhaastattelujen tehostamisella tai lisäämisellä sekä haastateltavien paremmalla valinnalla voisi tiedonsaantia kehittää paremmaksi.

Arviointi

Vuoden 2020 tilinpäätöstä ja koko kuntaa yhteisesti koskevat havainnot

Talouden arviointi

Kunnan tilinpäätös näyttää ylijäämää vuoden 2020 päätteeksi noin 1,5 miljoonaa euroa, mikä on varsin mukava yllätys verrattuna talousarviossa alun perin suunniteltuun noin 380 000 euron alijäämään. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan merkittävimmät poikkeamaan vaikuttaneet tekijät olivat

- valtionosuuksien yhteensä noin miljoona euroa suurempi määrä verrattuna alkuperäiseen talousarvioon. Tähän sisältyy kunnan hakema ja sille myönnetty harkinnanvarainen valtionosuus sekä valtionosuuksien korotukset, joita kunnalle tuli koronan vaikutusten kompensoinnista.
- noin 370 000 euroa pienemmät kulut
- noin 624 000 euroa suuremmat tulot.

Verotulot vähenivät koronapandemian vuoksi vain 200 000 euroa, kun talousarviomuutoksessa oli varauduttu 714 000 euron vähenemään verrattuna alkuperäiseen talousarvioon.

Keski-Suomen Verkko Holding Oy:n velkasaneerauksen myötä saneerausohjelman mukainen Toivakan velkaosuus on voitu kirjata kunnan saataviin, mikä korjaa tasetta vajaat 600 000 €.

Vuoden 2020 ylijäämäisen tilinpäätöksen jälkeen kunnan taseeseen kertynyt kumulatiivinen alijäämä on noin 2,1 miljoonaa euroa. Kuntalain mukaan kunnan taseeseen kertynyt alijäämä täytyy kattaa neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien, eli alijäämän tulisi olla katettuna vuoden 2024 loppuun mennessä. Vuoden 2020 lopulla voimaan tullut väliaikainen säännös kuntien ja kuntayhtymien alijäämän kattamisveloitteen pidentämisestä tarjoaa kuitenkin poikkeamismahdollisuuden, mikäli perusteena on pandemiasta aiheutunut talouden ennakoimattomuus.

Koko kunnan mittakaavassa käyttötalous toteutui melko suunnitellusti.

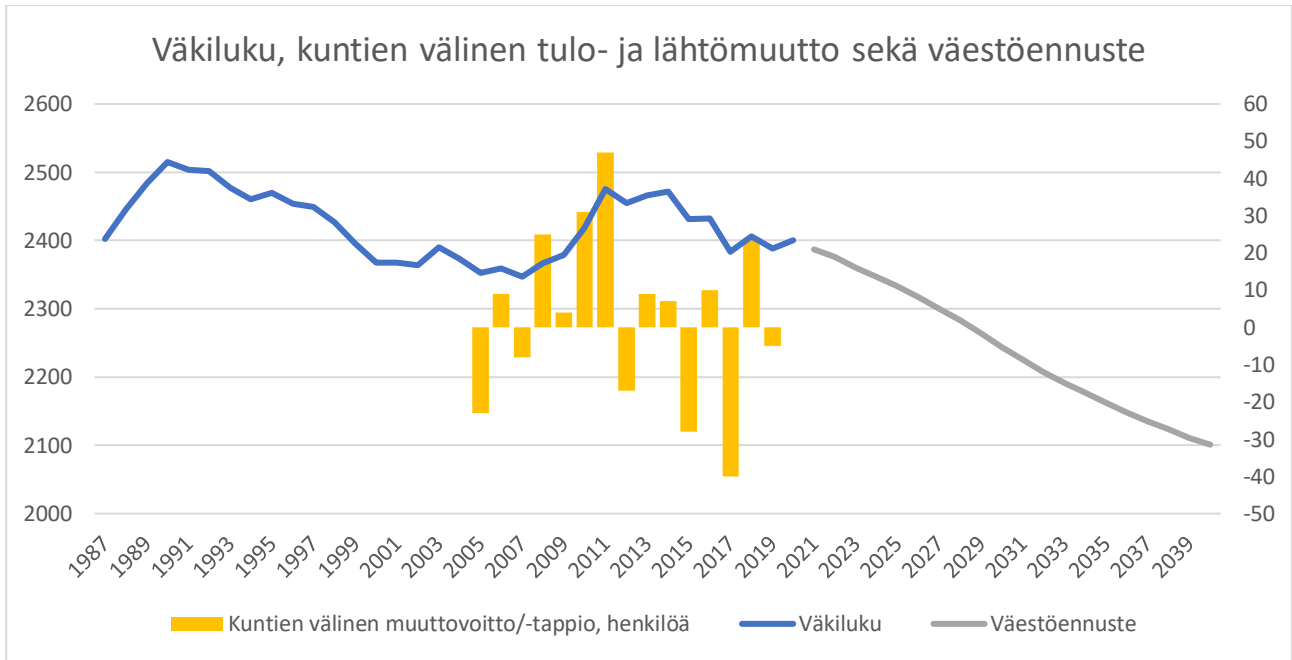
Kuluneella valtuustokaudella Toivakan taloustilanne on heikentynyt merkittävästi. Suurimmat poikkeamat ovat tulleet kiinteistöjen arvon alaskirjauksista, takauriskien realisoitumisesta sekä joistakin merkittävistä määrärahaylityksistä. Realisoituneista riskeistä osa on ollut tiedossa ja osa on tullut yllätyksenä lyhyellä varoitusaajalla. Valtuustokauden alussa tase oli ylijäämäinen noin 1,5 miljoonaa euroa, kun neljä vuotta myöhemmin taseeseen kertynyt alijäämä on aiemmin mainitut noin 2,1 miljoonaa miinuksella.

Vuosi 2020 on ollut hyvin poikkeuksellinen, mutta kuntatalouden kannalta erittäin kummallisen siitä tekee fakta, että valtion kompensointitoimien ansiosta kuntien tulos on jopa historiallisen hyvä maanlaajuisesti. Valtion toiminta kuntien rahoittajana on erittäin merkittävä ja pientenkin muutosten vaikutukset ovat vaikeasti ennakoitavissa. Tämä tulee korostumaan koronapandemian hoitamisessa, sen jälkihoidossa sekä valtion talouden tasapainotuksen yhteydessä. Voitaneenkin hyvin olettaa, että niin sanottua helppoa rahaa ei valtiolta kunnille ole luvassa tulevaisuudessa. Lisäksi rakenteelliset haasteet, kuten huoltosuhteen kehittyminen ja kaupungistuminen ovat edelleen olemassa ja kehittymässä.

Tarkastuslautakunta on jo aiemmin ehdottanut kunnan taloussuunnittelun ulottamista yli valtuustokausien, jotta talouden tunnuslukujen kehittymistä olisi mahdollista arvioida ennakoivasti pidemmällä aikavälillä. Edellä kuvattujen epävarmuustekijöiden vallitessa riskeihin varautuminen on kieltämättä haastavaa, mutta jo pelkkien trendien tunnistamisen tarjoaisi mahdollisuuksia parempaan talouden suunnitteluun. Edellä mainitun lisäksi tarkastuslautakunta ehdottaa, että kunta laatisi ohjeen talouden suunnittelun ohjaukseen. Siinä voitaisiin määritellä talouden suunnittelun ohjauksessa käytettäviä tunnuslukuja, ja sen tavoitteena tulisi olla taloudenpidon ennakoitavuus ja kestävyys pitkällä aikavälillä. Tätä voitaisiin käyttää kunnan sisäisinä kriisikriteereinä talouden epätasapainon välttämiseksi ja esimerkiksi määrittelemään ajankohtaa, jossa korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytään.

Myös talouden tasapainotusta tai sen kaltaisia kevyempiä toimenpiteitä olisi tällöin mahdollista tehdä ennaktoivasti eikä vasta sitten kun tilanne on eskaloitunut, rajoittaa toimintamahdollisuuksia ja jopa uhkaa kunnan itsenäisyyttä. Tällä voitaisiin tasoittaa varsin tempoilevaa taloutta.

Tarkastuslautakunta muistuttaa, että kunnan taloussuunnittelun tulee perustua väkiluvun osalta enintään todelliseen odotettavissa olevaan väestönkasvuun ja sekin tulee arvioida varovaisuusperiaatteen mukaisesti, mikäli talouden positiivista kehitystä lasketaan sen varaan. Tilinpäätöksessä ja kuntastrategiassa kuvattu tilanne ”maltillisesta 20 asukkaan vuosittaisesta kasvusta” on valitettavasti vailla perusteita, eikä sitä ole ollut nähtävissä väestönkehityksessä trendinomaisesti, päinvastoin trendi on ollut etenkin viime aikoina laskusuhdanteessa ja ennuste puhuu samaa kieltä.



Kuva 1: Toivakan väkiluku 1987-2020, Kuntien välinen muuttovoitto /-tappio 2005-2019 Toivakassa sekä väestöennuste 2021-2040 (Lähde: Yhdistelty: Tilastokeskus, Toivakan kunnan tilinpäätös)

Toiminnan arviointi

Kunnan toiminta keskittyi luonnollisesti pandemian aiheuttamista poikkeusoloista ja uudesta tilanteesta selviämiseen. Valtuuston asettamat sitovat tavoitteet toteutuivat vuonna 2020 kuitenkin melko hyvin. Käytännössä esimerkiksi tapahtumien järjestämiseen tai muuhun kasvokkain tapahtuvaan toimintaan liittyvät tavoitteet tulivat merkityksettömiksi kokoontumisrajoitusten vuoksi.

Muutokset totuttuihin käytäntöihin pystyttiin tekemään nopealla aikataululla, joskin se vaati viranhaltijoilta ja työntekijöiltä normaalia isomman panoksen. Myös viestintä muutoksista onnistui hyvin.

Vuonna 2020 tehtiin myös suunniteltuja digitalisaatioon ja tehokkuuteen vaikuttavia muutoksia. Tällaisia ovat muun muassa sovelluspohjaiset palkanlaskenta- ja työajanseurantajärjestelmät, jotka vähentävät henkilöresursseihin liittyviä riskejä ja kehittävät toimintaympäristöä joustavammaksi.

Myöskään vuonna 2020 elinvoimaisuuden ja kasvun kannalta ei tapahtunut merkittävää muutosta aiempaan, joskin kunnan asukasluvu nousi hieman edellisvuodesta. Toivakka on yksi viidestä Keski-Suomen kunnasta, jossa väestömäärä kasvoi vuonna 2020. Kokonaisuudessaan pitkän aikavälin trendi ja ennusteet ovat silti laskevia Toivakassa ja Keski-Suomessa yleensäkin. Yritystonttien myynti ei toteutunut, eikä muitakaan kasvua tukevia suurempia hankkeita pyörähtänyt käyntiin. Pandemiavuosi vähensi investointihalukkuutta niin yksityisten kuin yritysten osalta epävarman tilanteen vallitessa.

Muuta huomioitavaa

Tarkastuslautakunta on kuluneella valtuustokaudella kommentoinut useaan otteeseen tilinpäätöksen raportointia. Tyypillisesti sivistys-, teknisen- ja ympäristötoimen raportoinnissa ei ole merkittävää huomautettavaa, kun sen sijaan koko kunnan, kunnanhallituksen ja perusturvan osalla on esiintynyt merkittäviäkin puutteita. Vuoden 2020 tilinpäätös allekirjoitettiin hallituksessa uudestaan tarkastuslautakunnan huomautusten johdosta 26.4.2021. Vuoden 2020 tilinpäätöksen ulkoasussa on edelleen selkeytettävää. Puutteet ja virheet tilinpäätöksessä ovat vaikeuttaneet tarkastuslautakunnan työtä ja varmasti herättävät ihmetystä myös kuntalaisissa, joille tilinpäätös tarjoaa merkittävimmän tiedon kuntatalouden toteutumiseen ja vero-rahojen käyttöön.

Tilinpäätöksistä on kuitenkin käynyt ja käy nytkin ilmi olennaiset kuntataloutta koskevat tiedot.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että tilinpäätöksen raportointiin laaditaan parempi ja yksiselitteisempi ohjeistus. Ohjeistuksessa käytettyjen tekstityyppien ja esimerkkien tulee olla linjassa ohjeistuksen kanssa. Tilinpäätöksen sisältöä tulisi tarkastella siten, että eri osiot ja sisällöt erottuvat selkeästi toisistaan ja että esitetyillä tiedoilla on selkeä yhteys talousarvioon. Myös otsikointeja tulisi muuttaa siten, että eri tason otsikoinnit erottuisivat selkeämmin toisistaan. Myös otsikoiden numeroinnin käyttö olisi suositeltavaa, jolloin otsikkohierarkia käy selkeästi lukijalle ilmi. Tilinpäätökselle voisi myös olla ”esimerkkipohja”, jotta kaikille on selvillä perusrakenne. Luonnollisesti tilinpäätöksen laadinnassa tulee seurata työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita ja muita tilinpäätöksen laatimista koskevia ohjeita sekä yleistä kehitystä.

Epäjohdonmukaisuus tilinpäätösten raportointitavoissa eri vuosina on erityisen turhauttavaa niissä tapauksissa, kun jotain tietoja yrittää vertailla eri vuosien välillä. Se on käytännössä mahdotonta. Tarkastuslautakunta ehdottaa, että kunnan tilinpäätöksen laatimisen prosessia edelleen kehitetään.

Vuoden 2019 arviointikertomuksen ehdotusten huomioiminen ja tarkastuslautakunnan kysymyksiin vastaaminen

Tarkastuslautakunta sai vastaukset edellisessä arviointikertomuksessa esittämiinsä kysymyksiin syksyllä 2020. Lautakunnan näkemyksen mukaan merkittävää muutosta kehitysehdotuksiin ei ole tapahtunut.

Kuntastrategian toteutuminen

Talouden haasteiden kanssa painiessa kuntastrategian tavoitteet jäivät valtuustokaudella käytännön realiteettien jalkoihin. Nopeasti muuttunut tilanne kuntataloudessa maanlaajuisesti ja paikallisesti Toivakassa asetti prioriteetit uusiksi. Myös tarkastuslautakunnan arviointitoimet painottuivat melko vahvasti perusprosessien arvioimiseen ja kehitysehdotuksiin, sillä niiden kuntoon saattaminen ja sujuva toiminta on perusta kaikelle muulle kehitystoiminnalle. Puutteet perusprosesseissa ja toiminnassa myös kuluttavat niukkoja resursseja ja aikaa tärkeämmiltä toimilta.

Ylivertaista yhteisöllisyyttä

”Yhteisöllisyys ja yhdessä tekeminen ovat paras tapa huolehtia koko kunnan hyvinvoinnista. Yhdessä syntyvät myös parhaat ideat ja innovaatiot sekä oppimisen oivallukset. Teemme päätöksiä, jotka luovat edellytyksiä ja alustoja yhteisöllisyydelle ja innostamme kuntalaisia tekemään yhdessä ja osallistumaan.”

[Lähde: Toivakan kunnan internetsivu, viitattu 11.4.2021]

Strategiseen tavoitteeseen liittyviä osatavoitteita on vuosittain toteutettu eri toimialoilla, mutta toiminta painottui yksittäisiin tekoihin. Tällä saralla koko kuntaa kehittävä toiminta ja konkreettiset tavoitteet jäivät vähäiseksi. Etenkin kuntalaisten osallistamisen parantaminen ei kuitenkaan ole toteutunut merkittävässä määrin.

Tarkastuslautakunta katsoo, että tämä strateginen tavoite toteutui osittain. Lautakunta huomauttaa, että tämän strategisen tavoitteen sitominen konkreettisiin tekoihin tai lopputulemaan on hankalaa.

Toivakka tuntuu ja tunnetaan

”Tavoitteenamme on jättää jälki. Toivakka on paikka, joka herättää hyvän tunteen ja joka muistetaan. Onnistuneella viestinnällä levitetään hyvää tunnetta Toivakasta. Viestintä nostetaan tukitoiminnosta strategiseksi painopisteeksi koko organisaatiossa.” [Lähde: Toivakan kunnan internetsivu, viitattu 11.4.2021]

Kunta viestii sanoillaan ja teoillaan ja viestintää tapahtuu luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, työntekijöiden ja toki myös kuntalaisten kautta. Käsitteenä viestintä lomittuu voimakkaasti monen muun asian, kuten esimerkiksi johtaminen, asenne, markkinointi, kanssakäyminen, tekeminen ja niin edelleen kanssa. Viestinnässä onnistuminen heijastuu pitkälle tulevaisuuteen niin hyvässä kuin pahassa. Kuluneella valtuustokaudella on ollut useita kuntaimagoon ja toimintaan liittyviä tapauksia, jotka ovat aiheutuneet välittömästi tai välillisesti viestinnän puutteista. Tarkastuslautakunta (2017-2021) on käsitellyt niitä myös arviointikertomuksissaan. Moni tällä valtuustokaudella käsitelty ongelmatapaus juontaa juurensa menneisyydestä. Onnistumisista voidaan mainita esimerkiksi markkinointitoimet viime vuosina, onnistunut tiedotus korona-aikana vuonna 2020 sekä organisaation sisäisten viestintäprosessien tai –rutiinien kehittyminen. Vaikka valtuustokauden aikana vaikuttaa siltä, että suunta viestinnän kehittämisessä on ollut selkeästi kohti parempaa, on sen lopullinen arvioiminen annettava tulevalle valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle.

Tarkastuslautakunta katsoo, että tämä strateginen tavoite toteutui osittain, ja mikä tärkeintä trendi vaikuttaisi olevan kohti parempaa. On huomattava, että tätä asiaa voidaan arvioida luotettavasti vasta vuosien päästä. Myös positiiviset asiat viestinnässä onnistumisissa realisoituvat (toivottavasti) vasta myöhemmin.

Modernia maalaisidylliä

”Tavoitteenamme on, että Toivakka vetää puoleensa asukkaita ja yrittäjiä. Toivakka tarjoaa asukkailleen nykyaikaisen, viihtyisän ja turvallisen maaseutu ympäristön. Asuin ympäristöä kehitetään rohkeasti vastaamaan myös tulevien sukupolvien tarpeita.” [Lähde: Toivakan kunnan internetsivu, viitattu 11.4.2021]

Merkittävimpinä yksittäisinä saavutuksina tällä strategian osa-alueella voitaneen pitää esimerkiksi kaavoituksen edistymistä, uutta yritysalueita ja alueiden kunnossapitoon liittyviä kehityshankkeita ja toimintaa.

Valitettavasti yksiselitteisiä tuloksia siitä, että kehitystä vetovoimatekijöissä olisi tapahtunut, ei ole realisoitunut. Muutostrendiä asukkaiden tai yritysten saamisessa ei ole havaittavissa.

Tarkastuslautakunta katsoo, että tämä strateginen tavoite toteutui osittain. On huomattava, että tätäkin asiaa voidaan arvioida luotettavasti vasta vuosien päästä, eikä kehitystä saa jättää tekemättä tällä osa-alueella myöhemminkään. Hedelmällisten olosuhteiden luominen ja ylläpito on perusedellytys veto- ja pitovoiman kehittymiselle.

Palveluiden Toivakka

”Toivakasta saa kaiken, mitä arjessa tarvitsee ja paikalliset palvelut pysyvät, kun niitä käytetään. Hyvät yhteydet takaavat sujuvan arjen ja asioinnin.” [Lähde: Toivakan kunnan internetsivu, viitattu 11.4.2021]

Palveluiden saatavuus, kattavuus ja laatu on pienissä kunnissa jatkuvasti uhattuna ja linkittyy luonnollisesti kunnan kasvua kuvaaviin mittareihin. Merkittävää muutosta palvelutasossa ei ole tapahtunut. Kuitenkin valtuustokaudella esimerkiksi linja-autovuorojen määrä on vähentynyt. Lääkäripalveluiden osalta toivottua kehitystä ei ole tapahtunut, mutta etälääkäripalveluilla on kuitenkin saavutettu osittainen onnistuminen.

Tarkastuslautakunta katsoo, että tavoite ei toteutunut. Periaatteessa kovin merkittävää muutosta ei ole tapahtunut huonompaankaan suuntaan, mutta tällä saralla tilanne ei ole parantunut valtuustokauden aikana. Tulevaisuudessa lienee mahdollista, että erilaisilla digitaalisilla alustoilla, netti- ja etäkaupan yleistymisellä ja muilla uusilla teknologioilla voidaan korvata totuttuja palveluja. Myös MAL-sopimus antaa tulevaisuuden toivoa parannuksesta muun muassa Jyväskylän seudun liikenneyhteyksiin.

Strategian mittarit ja tavoitetasot

1. Elämänlaatunsa hyväksi tuntevien osuus yli 60 %
 2. Kelan ikävakioidun sairastavuusindeksin trendi laskeva suhteessa edelliseen strategiakauteen
 3. Toivakan tuntevien ja positiiviseksi mieltävien osuus Jyväskylän seudulla + 10 %
 4. Kuntien välinen tulomuutto suhteessa lähtömuuttoon koko strategiakaudella mitattuna + 15 %
 5. Päiväkodin ja koulun viiden vuoden lapsiennusteen trendi strategiakauden päättyessä nouseva
 6. Työpaikkojen ja yritysten yhteismäärä Toivakassa strategiakaudella yhteensä + 10 %
- [Lähde: Toivakan kunnan internetsivu, viitattu 11.4.2021]

Tarkastuslautakunnan arvio tavoitetasojen toteutumisesta:

1. Ei raportoitu. Ei arvioitavissa.
2. Ei raportoitu. Ei arvioitavissa.
3. Ei raportoitu tai mitattu. Ei arvioitavissa.
4. Ei raportoitu. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan asetettu tavoite ei ole toteutunut. Tulo- ja lähtömuuton trendi on pitkällä aikavälillä negatiivinen, eikä tämä strategiakausi ole tuonut siihen muutosta positiivisempaan suuntaan. Huomioitavaa on kuitenkin Toivakan kohtuullinen pärjääminen verrattuna muihin kuntiin Keski-Suomessa ja maan laajuisesti.
5. Ei raportoitu. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tavoite ei ole toteutunut. Keskustan koulun oppilasmääränsä seuraavalle viidelle vuodelle ovat laskusuunnassa, noin 5 % vuosittain. Kankaisten oppilasmäärässä ei ole odotettavissa merkittäviä muutoksia samassa ajassa.
6. Ei raportoitu, ei arvioitavissa.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että strategia ja etenkin sitä toteuttavan konkreettisen toiminnan tavoitteet sidotaan sellaisiin asioihin ja mittareihin, joihin kunta voi aidosti vaikuttaa suoraan ja joiden toteutumista voidaan seurata myös valtuustokauden aikana.

Tavoitteiden tulisi olla haastavia ja kannustavia, mutta oikeasuhtaisia käytettävissä oleviin resursseihin ja toimintaympäristöön nähden. Liian haastavat tavoitteet jäävät helposti toteuttamatta ja kuluttavat voimavaroja ilman kunnollisia tuloksia. Liian helpot tai epäolennaiset tavoitteet puolestaan antavat meille valheellisen kuvan onnistumisesta ja voivat ohjata voimavaramme toissijaisiin asioihin. Jos tavoitteet ovat vuodesta toiseen samanlaisia, eikä kehitystä tapahdu, tulisi kriittisesti tarkastella myös toimintaa ja miten sitä tulisi muuttaa.

Vuodesta ja valtuustokaudesta toiseen etenkin kunnan kasvuun liittyvät tavoitteet ovat jääneet toteuttamatta. Kuluneella kaudella myös välitavoitteiden toteutumisen seuranta on ollut puutteellista, mihin tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota aiempinakin vuosina. Kasvuun liittyvät strategiset tavoitteet tulisi jatkossa määritellä tarkemmin ja toimenpiteet tulisi asettaa aidosti tavoitteiden mukaisesti. Tavoitteiden toteutumista tulisi seurata aktiivisesti. Kasvutavoitteiden osalta olisi suositeltavaa myös pysähtyä miettimään niitä konkreettisia asioita, joihin kunta voi aidosti itse vaikuttaa. Toisin sanoen kunta ei voi päättää ottaa uusia yrityksiä tai asukkaita alueelleen, mutta se voi päättää vetovoimatekijöihin vaikuttavista asioista. Täytyy kuitenkin todeta, että nykyinenkin tilanne, jossa Toivakan väkiluku pysyy suurin piirtein ennallaan, on sinällään jo torjuntavoitto verrattuna moneen muuhun kuntaan. Silti voisimme pystyä parempaan!

Koronapandemiasta ei ole toistaiseksi ennustettu aiheutuvan merkittävää muutostrendiä kaupungistumiselle. Kotikunnan rajan hämärtyminen ja niin sanottu monipaikkaisuus varsinaisen kodin ja vapaa-ajanasunnon välillä voi kuitenkin olla tulevaisuudessa merkittävä elinvoimaa tukeva ilmiö maaseutumaisille ”mökkipaikkakunnille”. Toivakan valttikortti on sijainti Jyväskylän vierellä. Esimerkiksi konsulttiyhtiö MDI:n vuonna 2019 julkaisemien ennusteiden mukaan (Maakuntakeskusten väestöennuste 2040) Jyväskylän työssäkäyntialueen väestönkehitys on muusta Keski-Suomesta poiketen positiivista, vaikkakin taantumista tapahtuneekin 2030-luvusta eteenpäin. Iso kysymys on, kuinka paljon Toivakka onnistuu maakuntakeskuksen kasvusta lohkaisemaan vai onnistuuko ollenkaan? Jos Keski-Suomen väkiluku taantuu 2030-luvulla, onko Toivakalla kuinka paljon pitovoimaa väkilukuaan säilyttääkseen? Nykyisten ennusteiden valossa otollinen aika kasvulle on 2020-luvulla!

Neljän vuoden strategiajakso on kunnan toiminnassa lyhyt aika. Näiden jaksojen tulisi poikkeuksetta palvella pitkän aikavälin tavoitteita. Niin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöidenkin vaihtuminen katkaisee ajoittain kunnan toiminnan punaista lankaa ja voi hämärtää horisontissa siintävää isompaa päämäärää, pahimmillaan tai parhaimmillaan jopa muuttaa sitä.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että kunnalla tulisi olla ohjeellinen pidemmän aikavälin suunnitelma tai visio, jota kohti lyhyemmällä valtuustokauden strategioilla pyritään. Tämä visio voisi sisältää tavoitetilan ja näkymän esimerkiksi 10, 20 ja 30 vuoden ajanjaksoille ja se tulisi muotoilla ns. isojen linjojen ja trendien mukaan huomioiden ehkä myös eri skenaarioita.

Kunnanhallitus

Talouden arviointi

Yleishallinnon osalta toimintakatteen poikkeama suunniteltuun on tilinpäätöksen mukaan -43 %, eli toimintakate on poikkeuksellisesti noin 200 000 tuhatta euroa positiivinen. Poikkeavaan toteumaan vaikutti lähes 600 000 euron toimintatuotot, joita ei talousarviossa ole huomioitu.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että näin merkittävät poikkeamat suunniteltuun olisi syytä raportoida siten, että poikkeamien syyt käyvät lukijalle tilinpäätöksestä selkeästi ilmi.

Nyt näin ei ole tehty, eikä tilinpäätöksestä käy lukijalle selkeästi ilmi, mistä toimintatuotot ovat peräisin. Kun odottamattomat toimintatuotot jätetään yleishallinnon osalta huomioimatta, on yleishallinnon määrärahojen käyttö toteutunut alkuperäiseen talousarvioon verrattuna 141 %, eli budjetti on ylittynyt merkittävästi. Talousarvioon on tehty määrärahalisäys ja ne huomioon ottaen yleishallinnon tehtäväalueen toteuma on 89 %.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että kesken tilikauden tehtävät määrärahamuutokset ovat aina olennaisia muutoksia, ja ne tulisi raportoida toimintakertomuksessa siten, että niiden vaikutus toimialan tai tehtäväalueen talouteen käy yksiselitteisesti ilmi. Määrärahamuutokset tilikaudella tarkoittavat lähes poikkeuksetta taloussuunnittelun epäonnistumista tai muita ennakoimattomia muutoksia talouden suunnittelussa.

Kunnanhallituksen toimialalla ei tullut suurempia yllätyksiä tilikauden aikana ja edellä mainittua lukuun ottamatta.

Taulukko 1: Kunnanhallituksen tehtäväalueiden käyttökateen (määrärahat) toteutuminen vuosittain

kunnanhallitus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TA2020	TA2021
yleishallinto	402	230	331	304	220	349	394	295	
hallinto- ja talousosasto	202	466	486	400	375	364	259	370	
henkilöstöhallinto	62	95	95	134	150	82	62	75	
Pelastustoimi	196	196	200	205	190	193	211	202	
elinkeinotoimi	96	108	13	98	130	110	81	81	
YHT	958	1095	1125	1141	1065	1098	1007	1023	1215

Huom. Taulukon käyttökatevertailussa on jätetty huomiotta pakollinen varaus vuodelle 2019 yleishallinnon tehtäväalueella (3,3 M€), jotta vuotuiset toteumat olisivat paremmin vertailtavissa. Vuoden 2020 osalta yleishallinnon käyttökatteessa on jätetty huomiotta 596 t€ toimintatuotot vuotuisen toteumavertailujen vertailtavuuden parantamiseksi. Poikkeamaa edellisvuosiin selittää kustannuspaikkojen sisäiset siirrot hallinto- ja talousosastolta yleishallinnon alle.

Väri taulukossa ilmaisee riveittäin tehtäväalueen toteutuneen vuotuisen käyttökateen suuruuden suhteessa tarkastelujakson muihin vuosiin. Vihreä ilmaisee pientä käyttökateä suhteessa muihin vuosiin ja punainen vastaavasti suurempaa. Mitä pienempi käyttökate on, sitä vähemmän toimintaa tarvitsee kattaa verovaroin.

Kunnanhallituksen talouden toteumat noudattivat vuonna 2020 pitkäaikaista keskiarvoa, kun merkittävät kertaluontoiset erät jätetään huomiotta. Tasomuutokset yleishallinnon ja hallinto- ja talousosaston välillä selittyvät kustannusten ja määrärahojen jaon muutoksilla tehtäväalueiden välillä.

Toiminnan arviointi

Kunnanhallituksen toiminnan toteutuminen on raportoitu aiempia vuosia selkeämmin. Valtuuston asettamat sitovat tavoitteet on vuonna 2020 toteutuneet ainakin näennäisesti hyvin. Osa tavoitteista on kuitenkin sellaisia, että niiden toteutumisen arvioiminen on haastavaa. Kuudesta tavoitteesta tarkastuslautakunta katsoo kolmen toteutuneen hyvin ja kahden toteutuneen osittain. Toimivan kuntakonsernin ja omistajapolitiikan osalta tarkastuslautakunta katsoo, että tavoite ei täyttynyt.

Tarkastuslautakunta toteaa, että raportoinnissa ja sen yhdenmukaistamisessa on edelleen tehtävää.

Tavoite: Kestävä ja tasapainoinen kuntatalous, joka mahdollistaa kehittämisen

Toteutuminen: Merkittävä muutos aikaisempaan on ollut talousraportointiohjelman käyttöönotto, jolla talouden seurantaan on saatu ryhtiä verrattuna aikaisempaan. Vuoden 2020 aikana laadittiin myös talouden tasapainotusohjelma, joka ohjaa kohti tavoitteena ollutta tasapainoista, tai ainakin tasapainoisempaa kuntataloutta. Talouden tila on edelleen kaikkea muuta kuin tasapainossa, mutta olosuhteisiin nähden tavoitteen voidaan katsoa toteutuneen.

Tavoite: Toimiva riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toteuttaminen.

Toteutuminen: Sisäisen tarkastuksen parantamiseen tähtäävä tavoite on pääosin toteutunut, joskin varsinainen työ, eli sisäisen tarkastuksen tason parantaminen on vielä alkutekijöissään. Riskienhallinnan parantamisen osalta onnistumisia ei ole raportoitu. Kunnan takausriskit kasvoivat konserniyhtiön lainojen myötä. Tarkastuslautakunta katsoo, että tavoite toteutui osittain.

Tavoite: Vetovoiman kehittäminen.

Toteutuminen: Tavoite on toki huomioitu toiminnassa, mutta sen onnistumisen arviointi on haastavaa. Toivakan väkiluku on kasvanut verrattuna edellisvuoteen, mutta toisaalta esimerkiksi yrityspuolella ei ole tapahtunut toivottua kehitystä. Myös väestönkasvun trendi junnaa edelleen paikoillaan tai on pitkällä aikavälillä jopa negatiivinen: ei riitä, että joka toinen vuosi meillä on muuttovoittoa ja joka toinen vuosi hieman enemmän muuttotappiota. Toisaalta maakunnallisella tasolla olemme pärjänneet väestönkasvussa varsin hyvin, toisin sanoen väestön väheneminen on Toivakassa toistaiseksi hitaampaa verrattuna moneen muuhun Keski-Suomen kuntaan. Etenkin viimeisimpään näkökulmaan perustuen tarkastuslautakunta katsoo tavoitteen toteutuneen osittain. Kasvukeskuksen vieruskuntana Toivakalla voisi kuitenkin olla huomattavasti enemmän vielä hyödyntämätöntä potentiaalia.

Tavoite: Toimiva kuntakonserni ja omistajapolitiikka.

Toteutuminen: Viimeisen vuoden aikana konserniyhtiöihin liittyvät riskit ja vastuut ovat kasvaneet merkittävästi liittyen KOY Toivakanhakaan. Käytännössä takaus- yms. riskien kasvu on ollut hallitsematonta ja niistä päätettäessä on oltu pakkotilanteessa. Niihin ei siis ole osattu varautua ennakolta. Toimivaan kuntakonserniin ja omistajapolitiikkaan liittyvä tavoite ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ole täyttynyt.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että konserniyhtiöiltä edellytetään keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnitelmaa samoin kuin kunnallakin tulisi olla. Näiden suunnitelmien pitävyyttä tulisi tarkastella vuosittaisen toteutuman perusteella ja tarkistaa tavoitteita toteutuman mukaan. Suunnitelmien tulisi kattaa myös talouden suunnittelu.

Tavoite: Motivoitunut, osaava ja hyvinvoiva henkilöstö.

Toteutuminen: Tarkastuslautakunta katsoo, että henkilöstön hyvinvointiin ja sisäisen viestinnän kehittämiseen tähtäävä tavoite on toteutunut.

Tavoite: Yrittäjä- ja järjestöyhteistyön tiivistäminen.

Toteutuminen: Yrittäjä- ja järjestöyhteistyön kehittämiseen tähtäävä tavoite on toteutunut olosuhteisiin nähden hyvin.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että talouden näkymien kääntyminen erittäin negatiiviseen suuntaan vuoden 2019 jälkeen on käytännössä asettanut kuntastrategian mukaiset tavoitteet marginaaliin, kun prioriteettina on ollut talouden tilan eheyttäminen ja kääntäminen kohti kestävämpää tilannetta. Toiminnan toteuttamiseen on lisänsä tuonut myös koronapandemia.

Perusturva

Talouden arviointi

Perusturvan talousarvioon jouduttiin vuonna 2020 hakemaan lisämäärärahaa 140 000€. Talousarvion toteuma oli käyttösuunnitelman muutosten jälkeen 8 138 442,68 euroa (96,0%). Talous toteutui loppujen lopuksi alkuperäisen talousarvion mukaisesti.

Sosiaalitoimen hallintoon haettiin lisämäärärahaa 10 000€ henkilöstökuluihin, koska alkuvuonna perusturvajohdajan palkkaa maksettiin kaksi kuukautta kahdelle henkilölle, mihin ei ollut varauduttu talousarviossa. Tehtäväalueen toimintakate toteutui kuitenkin alle alkuperäisen budjetin. Tehtäväalueen budjettia korjattiin vuoden aikana hieman alaspäin ja muutosbudjetti ylittyi 20 857,29 euroa (117,6 %).

Lastensuojelun sekä lasten ja perheiden palvelujen tehtäväalueilla jatkunut nousutrendi taitui hieman, vaikkakin lastensuojeluun haettiin lisämäärärahaa 80 000 euroa. Lastensuojelun osalta talousarvioon budjetoitu määräraha (171089 €) näyttääkin alimitoitetulta verrattuna edellisvuosiin ja kustannustason nousujohteiseen trendiin.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että tilinpäätöksessä ei ole raportoitu lastensuojeluun haetun lisämäärärahan (80 000 €) perusteita. Määrärahamuutokset ovat aina merkittäviä muutoksia taloudenpidossa ja ne tulee raportoida.

Tarkastuslautakunta kysyy, millä perustein talousarvion 2020 budjetti on muodostettu lastensuojelun tehtäväalueelle? Yleiseen kehitykseen verrattuna se vaikuttaa alimitoitetulta. Tarkastuslautakunta myös huomauttaa, että tiedostettua alibudjetointia tulee ehdottomasti välttää. Etenkin nousujohteisten tehtäväalueiden talouden suunnittelu on tehtävä varovaisuusperiaatteen mukaisesti, jotta tiukassa taloustilanteessa vältytään hallitsemattomilta yllätyksiltä.

Päihdehuoltoon haettiin lisämäärärahaa yhteensä 20 000€. Varatut määrärahat ylittyivät lisämäärarahasta huolimatta 6 802,00 € (122,8 %). Ylitykseen vaikuttivat päihdehuollon tarveperusteisesti kohonneet ostopalvelukustannukset sekä mielenterveys- ja päihdepalveluihin kuuluvassa avohoidon palveluun kuuluvassa terveysasemien mielenterveys- ja päihdetyössä syntyneestä henkilöresurssien vaihtuvuudesta ja vajeesta johtuen.

Hyvin selkeä nousutrendi tuntuu jatkuvan kehitysvammahuollon kustannusten osalta, vaikkakin kasvussa on havaittavissa pientä tasoittumisen merkkiä aikaisempaan verrattuna. Tehtäväalueelle oli varattu sisäisellä siirrolla lisävaraus, mutta talous toteutui loppujen lopuksi suunnitellusti alkuperäisen talousarvion mukaisesti.

Ikääntyneiden palveluissa (vanhushuolto) talous toteutui alle budjetoidun.

Tarkastuslautakunta kysyy, mistä ikääntyneiden palveluiden määrärahamuutokset 21 527 € ovat peräisin? Tilinpäätöksestä tai sen raportoinnista ei käy ilmi mistä rahat on tehtäväalueille siirretty ja toisaalta myöskään valtuustolta ei ole haettu lisämäärärahoja tarkoitukseen.

Terveystalouden budjetissa pysyttiin. Mediassakin näkyvillä olleen sairaala Novan budjetin ylitykset sekä muut vaikutukset luovat synkän varjon terveydenhuollon kulujen kehitykselle KSSHP:n osakaskunnissa.

Muu sosiaalitoimi –tehtäväalueelle haettiin 30 000 € lisämääräraha, jonka turvin talous toteutui suunnitellusti. Tilinpäätöksessä ei ole raportoitu määrärahamuutoksia.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että tilinpäätöksen raportointi on talouden raportoinnin osalta epäjohdonmukainen. Esimerkiksi toteumataulukot on esitetty eri tavalla eri tehtäväalueilla. Lisäksi määrärahamuutokset on raportoitu puutteellisesti tekstiosiossa.

Taulukko 2: Perusturvan tehtäväalueiden käyttökateen (määrärahat) toteutuminen vuosittain

perusturva	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TA2020	TA2021
hallinto	84	85	95	108	140	90	140	154	109
lastensuojelu	0	27	113	133	280	229	246	171	266
lasten ja perheiden palvelut	128	202	245	307	273	325	286	286	240
vanhushuolto (+palveluasuminen)	2038	2670	2598	2721	3119	1744	1717	1946	1985
kehitysvammahuolto	243	213	246	315	434	471	488	505	500
vanhusten ja vammaisten palvelut	232	251	303	339	433	434	356	480	391
päihdehuolto	9	2	6	6	13	8	37	10	18
terveydenhuolto	3790	4460	4530	4504	4221	4548	4675	4626	4626
sosiaali- ja terveystoimi	169	297	238	176	188	191	194	164	16
YHT	6693	8207	8374	8609	9101	8040	8139	8342	8151

Perusturvan toimialan kustannustehokkuus on kokonaisuudessaan ollut varsin hyvällä tasolla, mikä on pitkälti arvioitua pienemmän vanhushuollon toteuman ansiota. Toisaalta nousutrendiä on usealla tehtäväalueella.

Tarkastuslautakunta kysyy, mihin perustuu muun sosiaali- ja terveystoimen kustannustason arviointi vuodelle 2021. Talousarviossa 2021 poikkeama on yli kymmenkertainen verrattuna tavanomaiseen, eikä sen perustetta ole raportoitu?

Toiminnan arviointi

Edellisvuoteen (2019) verrattuna tavoitteiden toteutuminen oli raportoitu heikosti, ylimalkaisesti ja osin ei ollenkaan.

Lastensuojelun tehtäväalueella sitovien tavoitteiden toteutumista ei ole raportoitu. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan kahdesta tavoitteesta yksi toteutui ainakin osittain. Vaikka lastensuojelun erityiseksi painopistealueeksi oli asetettu nopea reagointi palvelutarpeisiin ja ennaltaehkäisevien palveluiden säilyminen, lasten ja perheiden tuen tarve kasvoi vuoden aikana. Lasten ja perheiden heikentyneissä tilanteissa jouduttiin tekemään myös lyhytaikaisia sijoituksia. Lastensuojelun osalta toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen on raportoitu heikosti, kun vastaavasti muut lasten ja perheiden palveluiden osalta toiminnallisia tavoitteita ei oltu edes asetettu talousarvioon.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että ennaltaehkäisevälle toiminnalle asetetaan selkeämmät tavoitteet.

Kehitysvammahuollon tehtäväalueen tavoitteiden raportoinnin osalta ei selviä, onko palvelutason kartoitus toteutettu. Tuotantotavoitteet toteutuivat olosuhteiden vuoksi vain osittain.

Ikääntyneiden palveluiden tavoitteiden toteutuminen on raportoitu hyvin ylimalkaisesti tai ei ollenkaan. Vanhuspalveluiden asiakkaiden lyhytaikaisen hoidon tarve lisääntyi ja pitkittyi. Terveystoimen kotiutettiin asiakkaat aikaisempaa nopeammin, mikä lisäsi lyhytaikaisen hoidon sekä kotihoidon tarvetta. Kotihoidossa henkilöstökuluja lisäsi tarve hoitajamitoituksen turvaamiseen kaikissa tilanteissa, myös suunnittelemattomien poissaolojen aikana. Haasteita myös kotihoidolle aiheutti korona ja siitä johtuva henkilökunnan saataavuus. Harmillisesti myös henkilöstövaihdoksista johtuen henkilöstötyytyväisyyskyselyt jäivät toteutumatta. Tarkastuslautakunta huomauttaa, että henkilöstötyytyväisyyskyselyiden järjestäminen on erityisen tärkeää erityisesti tällä tehtäväalueella, jotta työhyvinvointia voidaan ylläpitää ja mahdolliset kehityskohteet saatettiin selville mahdollisimman tarkoin.

Muiden vanhusten ja vammaisten palveluiden osalta raportointi on hyvin puutteellista eikä vastaa talousarviossa mainittua. **Tarkastuslautakunta kysyy, minkälaisia omaishoitoa tukevia uusia palveluja on otettu käyttöön ja onko niitä jatkettu vuoden 2020 puolivälin jälkeen?**

Seututerveyskeskuksen vuoden 2020 toimintaa kuvaavat suunnitelmasta poikkeavat nopeat muutokset ja sopeutuminen covid-19 viruksen ilmaantumisesta johtuen. Uudet kiireellisesti hoidettavat asiat vaikuttivat sekä tuloihin että menoihin. Toivakan terveysasemalla esiintyi lääkrivajetta koko vuoden. Käytössä oli lisäksi etälääkäri, palveluseteli ja ostopalvelua. Toivakassa peruttiin suun terveydenhuollon hoitoajat keväällä yli kahdeksi kuukaudeksi.

Muita huomioita:

Tarkastuslautakunta toteaa, että tilinpäätöksen raportoinnin taso on heikkoa. Tarkastuslautakunta ehdottaa, että perusturvan toimialalla laaditaan selkeämpi raportointiohje tilinpäätöksen sisällön tuottamiseen ja rakenne pyritään pitämään yhtenäisenä, aina toki parantaen ja uudet suositukset huomioiden, vuodesta toiseen. Mallia voi katsoa esimerkiksi sivistystoimen raportointitavasta. Raportointitavassa on huomattava kunnalta tuleva ohjeistus ja raportointipohjat.

Sivistystoimi

Talouden arviointi

Sivistystoimen talous toteutui poikkeuksellisesta toimintaympäristöstä huolimatta suunnitellusti.

Sivistystoimen toimialalla toteutettiin useita talouden tasapainotustoimenpiteitä jo vuoden 2020 aikana, mikä selittää sitä, että toimintakatteiden toteumat ovat selkeästi alle budjetoidun.

Talouden tasapainotustoimien yhteydessä on tarkasteltu myös toiminnan tehostamismahdollisuuksia ja tarkasteltu budjettitasoja aiempaa kriittisemmin.

Taulukko 3: Sivistystoimen tehtäväalueiden käyttökateen (määrärahat) toteutuminen vuosittain

sivistystoimi	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TA2020	TA2021
hallinto	42	40	56	75	47	45	66	41	
perusopetus	2465	2789	3037	3156	2431	2214	2055	2304	
esiopetus	180	215	246	285	209	177	149	177	
yleissivistävä	93	105	101	98	57	58	62	62	
kulttuuri	203	184	172	187	147	129	118	137	
vapaa-aikatoimi	213	242	294	351	244	167	158	187	
päivähoito	1117	1117	1322	1152	964	886	815	920	
YHT	4313	4692	5228	5304	4099	3676	3423	3828	3749

Väri ilmaisee riveittäin tehtäväalueen toteutuneen vuotuisen käyttökateen suuruuden suhteessa tarkastelujakson muihin vuosiin. Vihreä ilmaisee pientä käyttökateen suhteessa muihin vuosiin ja punainen vastavasti suurempaa. Mitä pienempi käyttökate on, sitä vähemmän toimintaa tarvitsee kattaa verovaroin.

Sivistystoimen talouden kehitys on ollut oikeassa suunnassa ja taloudenpito on hyvällä tolalla. Tässä auttaa kustannusten ennakoitavuus, joka on yleisesti paremmalla tasolla verrattuna esimerkiksi perusturvan toimialaan, mutta etenkin kehitysvetoinen ote toimialan ohjauksessa.

Talouden raportointi ja talouden tasapainotustoimet on sivistystoimen osalta hoidettu hyvin.

Toiminnan arviointi

Sivistystoimen sitovat tavoitteet toteutuivat olosuhteisiin nähden hyvin. 11 tavoitteesta toteutumatta jäi koronarajoituksista johtuen kirjastopalvelujen saavutettavuuden parantaminen ja tavoitteena olleiden tapahtumien järjestäminen. Loput yhdeksän tavoitetta toteutuivat hyvin. Kerhotoimintaan liittyvien tavoitteet eivät toteutuneet täysimääräisinä vähäisen kysynnän vuoksi. Myös toiminnan toteutuminen on raportoitu tilinpäätöksessä selkeästi.

Korona-pandemia asetti koko toimintavuodelle suuria haasteita ja epävarmuustekijöitä varsinkin hallinnon, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen henkilöstölle, joka joutui työskentelemään suuren paineen alaisuudessa. Etä- ja lähiopetuksen vuorottelu lisäsi varsinkin opetushenkilöstölle työn kuormittavuutta ja epävarmuustekijöitä sairastumisriskin ja henkilöresurssien riittävyyden vuoksi. Etäopetuksen lisääntymisen hyötyinä voidaan kuitenkin pitää opettajien ja oppilaiden tietoteknisten valmiuksien ja opetusmenetelmien kehittyminen entisestään.

Kokonaisuudessaan koko sivistystoimi selvisi kuitenkin pandemia-vuodesta ”ehjin nahoin”, koska koronataartunnat ovat pysyneet Toivakassa alhaisina.

Tarkastuslautakunta toteaa, että henkilöresursseja ja työn jakautumista tulee pitkällä aikavälillä tarkastella siten, että sijaishenkilöstöä on tarvittaessa saatavilla ja/tai että muun työn ohessa toteutettavat sijaistukset eivät muodosta riskiä laadukkaalle palvelutuotannolle tai henkilöstön jaksamiselle. Erityisesti erilaisilla hanke-, kehitys- ja tukirahoilla saatavat hyödyt henkilöstötarpeiden joustavuuden parantamiseen on syytä pitää mielessä. Tätä on sivistyspuolella ansiokkaasti toteutettu aiemminkin.

Ympäristölautakunta

Talouden arviointi

Ympäristölautakunnan talous toteutui suunnitellusti, eikä vuoden aikana tullut suuria yllätyksiä taloudenpihdossa.

Rakennustarkastuspalveluja toteutettiin edelleen yhteistyössä Uuraisten kanssa siten, että Toivakan rakennustarkastajan työpanos myytiin osittain myös toiseen kuntaan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että vastaavien yhteisresurssien käyttö on pienille kunnille hyvä mahdollisuus palveluiden kehittämiseen ja tällaisia järjestelyjen tarvetta ja mahdollisuuksia olisi suositeltavaa arvioida myös muilla toimialoilla.

Toiminnan arviointi

Toiminnan osalta ympäristölautakunnan tavoitteet toteutuivat hyvin. Ympäristönsuojelun osa-alueella tavoitteet toteutuivat osittain, johtuen joidenkin toimintojen viivästymisestä ja rajallisista resursseista.

Etenkin ennakko-ohjaukseen on tavoitteellisesti panostettu.

Lupamäärät ovat suuremmat kuin parina aiempänä vuotena, mutta kasvu perustuu lähinnä ilmoitusmenettelyjen tavanomaista suurempaan määrään.

Riskienhallinnan kannalta tarkastuslautakunta nostaa positiivisena asiana esiin vanhan kaatopaikka-alueen ympäristöturvallisuuden varmistamisen.

Tekninen toimi

Talouden arviointi

Teknisen toimen talous toteutui varsin ennakoidusti vuonna 2020 ja keskeiset tiedot talouden toteutumisesta on raportoitu tilinpäätöksessä. Teknisen toimen kustannusrakenteessa ei ole isoja eroja verrattuna aikaisempiin vuosiin.

Merkittävimmät poikkeamat olivat puistot ja yleiset alueet-tehtäväalueella, missä toiminta kate alittui selkeästi budjetoidusta ennakoitua pienemmistä henkilöstökuluista johtuen.

Toimitilapalveluiden merkittävä poikkeama johtui toteutumattomista kertaluontoisista myyntituotoista. Kun ne jätetään huomiotta, olisi toimintakate noin -13 300, eli toteuma olisi 51 %.

Muiden toimitilapalveluiden (siivous ja kiinteistöhoito) osalta talous pysyi budjetissaan, vaikka etenkin siivouksen merkitys kasvoi koronapandemian myötä ja edellytti aiempaa tarkempaa ja tehostettua toimintaa tällä tehtäväalueella.

Sisäisen palvelutoiminnan (ruokahuolto ja konekeskus) osalta budjetti alittui hieman, mihin selityksenä on koronan aiheuttamat muutokset ateriamäärissä sekä vähäluminen talvi (alkuvuosi 2020).

Maa- ja metsätilojen osalta toimintatuotot olivat suunniteltua pienemmät, minkä lisäksi toimintakulut olivat hieman ennakoitua suuremmat. Toimintakatteesta toteutui 35 %. Kunnan muista tehtäväalueista poiketen tällä tehtäväalueella toimintakate on myyntitulojen ja metsätilatoiminnan ansioista tyypillisesti positiivinen, eli ennakoitua pienempi toimintakate tarkoittaa tässä tapauksessa pienempiä tuloja kunnalle.

Tarkastuslautakunta toteaa, että myyntituottojen osalta talouden suunnitteluun liittyy merkittävä riski, sillä viimeaikaisten merkkien perusteella myynnin toteutuminen ei ole itsestään selvyyttä. **Tarkastuslautakunta kysyy, voisiko joitakin myyntituottoja pyrkiä kasvattamaan erilaisin kampanjoin tai markkinointia kehittämällä?**

Vesihuollon toiminta jatkui kehityspainotteisena ja sen toimintakate on edelleen alijäämäinen.

Taulukko 4: Teknisen toimen tehtäväalueiden käyttökateen (määrärahat) toteutuminen vuosittain

Tekninen- ja ympäristötoimi*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TA2020	TA2021
Ympäristö hallinto	0	0	0	50	86	71	45	48	75
Yhdyskuntasuunnittelu	99	78	80	131	157	128	122	121	
rakennusvalvonta	124	181	174	115	29	23	33	38	
liikenneväylät	80	79	88	28	0	0	0	0	0
jätehuolto	130	82	68	82	78	76	62	58	
yleiset alueet	200	78	75	76	4	1	1	1	
toimitilapalvelut	19	4	33	3	20	11	1	7	
Muut tilapalvelut	335	898	1049	1012	534	197	193	26	
maa- ja metsätilat	43	408	527	525	439	405	435	436	
sisäinen palvelu	95	38	49	44	25	19	44	125	
vesihuolto	40	583	598	597	415	319	288	313	
YHT	20	255	270	288	375	53	118	113	
	1185	2684	3011	2951	2162	1303	1342	1286	888

*) Teknisen toimen osalta joidenkin tehtäväalueiden käyttökate voi muista toimialoista poiketen olla positiivinen, eli tuottaa rahaa. Tilinpäätösten koontiraportoinnissa sitä ei kuitenkaan ole esitetty, mistä johtuen taulukon värit ilmaisevat vain käyttökateen (määrärahojen) suuruuden. Taulukossa esitetty luku voi siis olla positiivinen tai negatiivinen, mikä on huomioitava tulkinnassa. Näin ollen myöskään kokonaiskustannusta ei voi laskea suoraan esitettyjä lukuja summaamalla.

Teknisen toimen kustannustason kehitys on maltillisella tasolla ja talouden tehostuminen jatkuu nyt kuluvana vuotena.

Toiminnan arviointi

Teknisen toimen tavoitteet toteutuivat melko hyvin. Kaikkien tavoitteiden osalta tarkkaa tavoitetasoa ei ole talousarviossa määritelty.

Vuoden 2020 aikana toiminnan sopeuttaminen vallitseviin poikkeusoloihin onnistui hyvin ja erilaisin järjestelyin huomioitiin myös tartuntariskit esimerkiksi ruokahuollon puolella.

Toivakan keskusta-alueella kiinteistöjen ulkoinen kunto on kohtuullisella tai jopa hyvällä tasolla, eikä tyhjillään olevia ”haamukiinteistöjä” juuri ole. Esimerkiksi vanha kunnantalo on kuitenkin käytännössä tyhjillään tai hyvin vähällä käytöllä. **Tarkastuslautakunta kysyy, kuinka paljon kunnan käyttämättömistä tai hyvin vähällä käytöllä olevista kiinteistöistä aiheutuu ylläpitokustannuksia?** Tarkastuslautakunta ehdottaa, että tyhjillään tai käyttämättömänä olevien kiinteistöjen ylläpidon kannattavuutta tarkastellaan pitkällä aikavälillä suhteessa niistä luopumiseen. Tarkastuslautakunta ehdottaa, että toimintakuntoisen kiinteistömäärän osalta tarkastellaan, miten se vastaa kaikkien käyttäjäryhmien tilatarpeisiin ja miten nykyistä kiinteistömassaa voitaisiin kehittää paremmin tarpeita vastaavaksi. Tästä esimerkkinä voisi olla nuorisotilat.

Vesihuollon puolella jätevesipumppaamojen korjaukset ovat aiheuttaneet odotettua suurempia kuluja. Tarkastuslautakunta kysyy, kuinka hyvin jätevesipumppaamojen kunto ja kunnossapitotarve on tiedossa ja ennakoitavissa tuleville vuosille?

Investoinnit

Investoinnit ja niiden budjetointi toteutuivat kokonaisuudessaan melko suunnitellusti, eikä merkittäviä muutoksia tapahtunut suuntaan tai toiseen.

Merkittävimmät investoinnit ja poikkeamat liittyvät vesihuoltoon.

Vuonna 2020 suurin investointi oli jätevedenpuhdistamon lietteen kuivausjärjestelmän uusiminen, joka maksoi noin 275 000 euroa. Investoinnilla voidaan vähentää lietteen poiskuljetuksesta aiheutuneita kuluja ja sen takaisinmaksuajaksi on laskettu noin seitsemän vuotta. Lisäksi investoinnilla on positiivisia ilmastovai-
kutuksia kuljetusten aiheuttamien päästöjen vähenemisen myötä.

Vesihuollon rakentamis- ja korjausinvestoinneista Läsäntien rakennushanke peruuntui vuodelta 2020 ja investointimäärärahoja kului lähinnä tämän kustannuspaikan muihin korjaus- ja uusimishankkeisiin.

Aurinkoenergiajärjestelmäinvestointi poiki energian säästön lisäksi positiivista medianäkyvyyttä (YLE 17.6.2020). Investointi tuo myös imagohyötyä uusiutuviin energianlähteisiin ja vastuullisuuteen liittyen. Osa investoinnista pystyttiin kattamaan tukirahalla. Olennaista on kuitenkin, että investoinnilla on taloudellinen perusta ja siksi **tarkastuslautakunta kysyykin, mikä on investoinnin arvioitu takaisinmaksuaika ja miltä sen toteutuminen vaikuttaa kokemusten perusteella?**

Talouden tasapainottamisen seuranta

Tilanteen yleiskuvaus

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamaton alijäämää.

Vuoden 2019 tilinpäätöksen perusteella Toivakan kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää noin 3,63 M€. Konsernitaseessa kumulatiivinen alijäämä oli noin 2,57 M€.

Talouden tasapainottamisen valmistelu on kunnassa aloitettu jo vuonna 2019.

Talouden tasapainotusohjelma laadittiin syksyllä 2020 FCG Perlacon Oy:n johdolla ja hyväksyttiin valtuustossa 16.11.2020 (§75).

Jo vuoden 2020 aikana tehtiin joitakin säästö- ja tehostamistoimenpiteitä, mutta varsinaisesti talouden tasapainotusohjelma on huomioitu vuoden 2021 talousarviosta alkaen.

Vuoden 2020 tilinpäätöksessä Toivakan kunnan taseen ylijäämä oli noin 1,5 miljoonaa euroa, minkä johdosta kertynyt alijäämä laski noin 2,1 miljoonaan euroon. Konsernin tase oli ylijäämäinen 1,4 miljoonaa euroa ja konsernin taseen kumulatiivinen alijäämä supistui 1,1 miljoonaan euroon.

Kuntatasolla tasapainotettavaa on siis reilut 500 000 euron verran per vuosi, mikäli tavoitteena pidetään kuntalain mukaista talouden tasapainoa vuoden 2024 loppuun mennessä.

Tasapainotuksen toteutus vuonna 2020

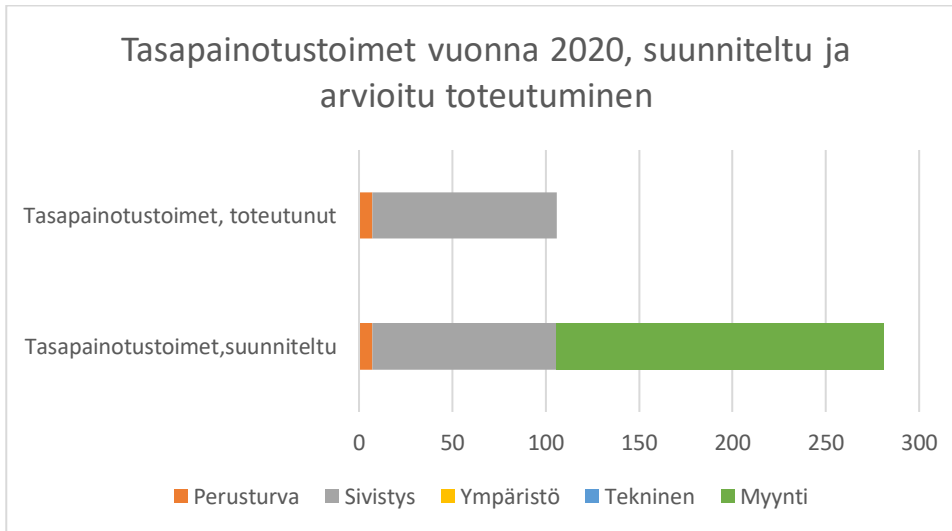
Talouden tasapainotussuunnitelmassa tasapainotustavoite vuonna 2020 on 281 000 euroa. Sivistystoimen toimen (35 %) ja perusturvan toimialalle (2 %) kohdistuvat toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä saavutetaan jatkuva parannus palveluiden tuottamisen kustannustasoon ja talouden tehostamistoimenpiteitä on tehty vuoden aikana jo ennen varsinaisen talouden tasapainotusohjelman hyväksymistä. 175 000 euroa (63 %) tasapainotustoimista liittyy omaisuuden myyntiin.

Tarkastuslautakunta pyrkii arvioimaan tasapainotuksen etenemistä sovittujen toimien toteutuksen osalta, niiden vaikuttavuuden osalta sekä tarkastelemalla toimialan ja kunnan talouden tunnuslukujen yleistä kehitystä.

Sivistystoimen toimintakate talousarviossa 2020 on -3 828 365 €. Säästötavoitteiden jälkeen toimintakate tulisi olla -3 729 365 € (-3 828 365 € + 99 000€). Sivistystoimin toimintakate toteutuma vuonna 2020 oli -3 421 720 €. Toimintakate on toteutunut säästötavoitteiden mukaisesti, tai oikeastaan ennakoitua selkeästi paremmin. Tasapainotustoimilla saavutettujen taloudellisten hyötyjen arvioiminen ei ole mahdollista pelkästään tilinpäätöstiedoin.

Perusturvan toimialalla toimintakate talousarviossa 2020 on -8 341 638 €. Säästötavoitteiden jälkeen. Säästötavoitteiden jälkeen toimintakate tulisi olla -8 334 638 € (-8 341 638 € + 7 000€). Lisäksi perusturvaan tehtiin -139 000 määrärahalisäys, joista kaikkien perusteita ei ole raportoitu tilinpäätöksessä asianmukaisesti. Perusturvan toimialan toteutuma oli lopulta -8 138 443 €. Toimintakate on toteutunut selkeästi säästötavoitteita ja talouden tavoitteita paremmin. Tasapainotustoimilla saavutettujen taloudellisten hyötyjen arvioiminen ei ole mahdollista pelkästään tilinpäätöstiedoin.

Kertaluontoisista tasapainotustoimenpiteistä toteutumatta jäi Paloskylän leirikeskusten myyminen. Tämä kuvastaa hyvin riskiä, joka liittyy suunniteltuihin markkinaehtoisin toimenpiteisiin ja niiden toteutumiseen.



Kuva 2: Suunnitellut ja toteutuneet tasapainotustoimet vuonna 2020.

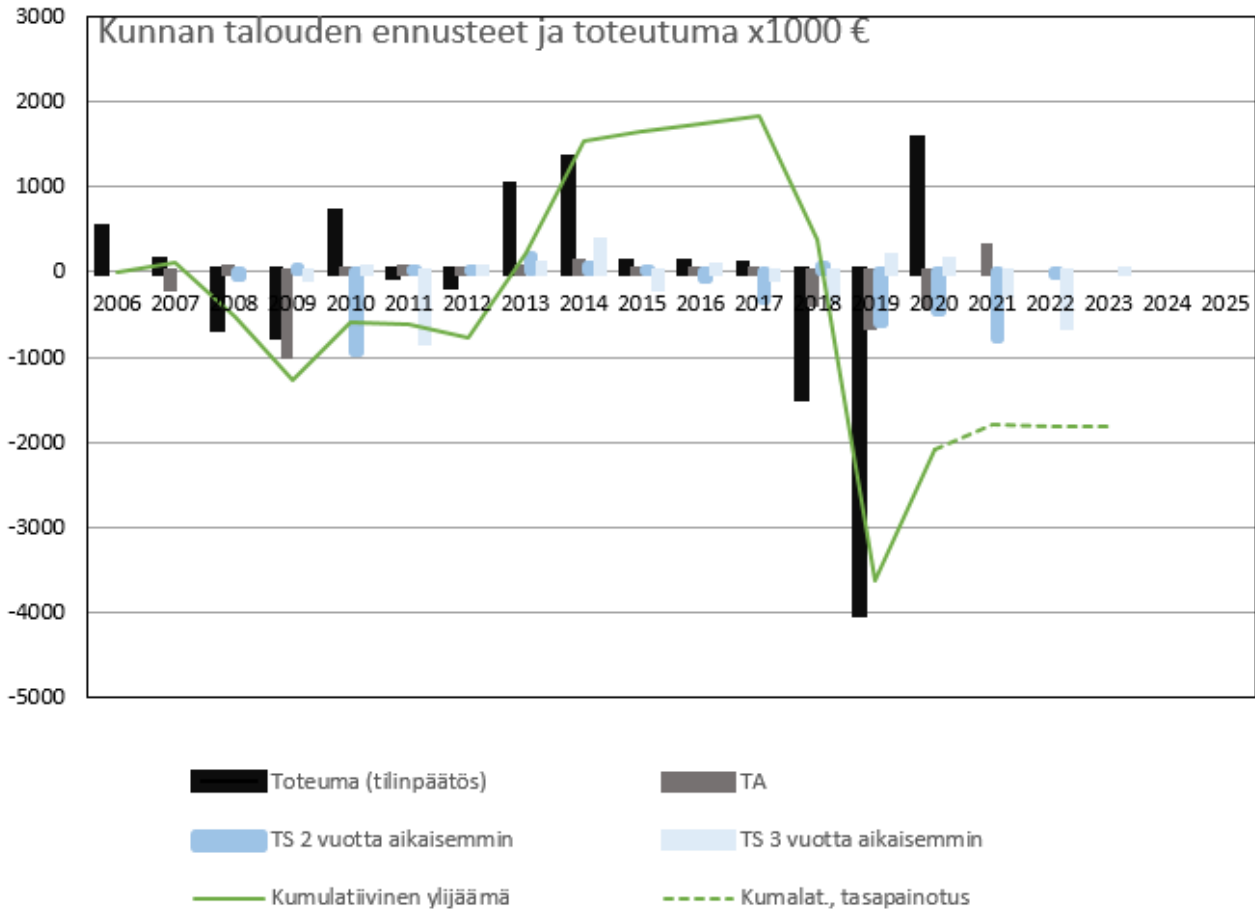
Tarkastuslautakunta toteaa, että vuodelle 2020 sovitut talouden säästötavoitteet on saavutettu sivistystoimen ja perusturvan toimialalla. Myyntitoimiin liittyvät talouden tasapainotuksen tavoitteet eivät ole täyttyneet.

Vuoden 2020 tasapainotuksesta on onnistunut 37 %. Käytännössä tilannetta kompensoi sivistys- ja perusturvatöiden ennakoitua paremmat tulokset sekä koko kunnan oletettua ylijäämäisempi tulos.

Tarkastuslautakunta muistuttaa, että suurien kertaluontoisten tasapainotuserien osalta on tasapainotustöiden onnistumista arvioitava erityisen tarkasti ja riskit huomioiden.

Talouden tasapainotuksen tilanne ja riittävyys

Vuoden 2021 talousarvion ja suunnitelmavuosien 2022 ja 2023 perusteella tasapainotustoimet eivät ole tuoneet merkittävää parannusta toimintakatteeseen ja vaikuttaa siltä, että tasapainotustoimet eivät ole riittäviä alijäämän kattamiseksi.



Kuva 3: Toivakan taloussuunnittelun onnistuminen, toteutuminen ja ennuste

Tämän hetkisen taloussuunnitelman perusteella tarkastuslautakunta toteaa, että tasapainotus ei ole riittävä.

Taulukko 5: Toimintatuottojen, -kulujen ja toimintakatteen kehittyminen vuosittain

x1000 €	TOT.	TOT.	TOT.	TOT.	TOT.	tasapainotuksen vertailuvuosi	TA	TS	TS
Vuosi	2016	2017	2018	2019	2020	TA 2020	TA 2021	TS 2022	TS 2023
Toimintatuotot	2308	2775	1900	1772	2431	1807	1774	1794	1814
Toimintakulut	-15373	-15424	-15500	-19142	-15490	-15859	-15833	-15980	-16129
Toimintakate	-13145	-12650	-13629	-17370	-13059	-14052	-14059	-14186	-14315
Tasapainotustoimet						106	336,3	63,5	35
Tasapainotustoimet, kertaluontoiset						175	315	0	0

Verrattuna vuoden 2020 talousarvion kustannustasoon on tasapainotustoimien yhteenlaskettu (kumulatiivinen) vaikutus sopeutusvuosille on käytännössä suurempi, kuin talouden tasapainotussuunnitelmassa sovitut toimenpiteet. Syynä on se, että useat tasapainotustoimet ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä saavutetaan pysyvä kustannusvaikutus, mikäli muut toimintamenot ja -tuotot pysyvät vertailukohtana olevan TA 2020 tasolla. Tämän perusteella tasapainotustoimien tulisi kertaluontoisia eriä lukuun ottamatta näkyä kumulatiivisesti toimintakatteessa siltä osin kuin tasapainotukset kirjandollisesti kohdistuvat käyttötalouden puolelle. Taulukosta 5 kuitenkin nähdään, että näin ei taloussuunnitelmassa ole.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että talousarviossa on huomioitava valtuuston hyväksymä tasapainotusohjelma. Talousarvio- ja suunnitelmavuosien osalta tulisi myös tarkastella, vastaako toimintakate tasapainotusohjelmaa laadittaessa tehtyjä painelaskelmia.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että kunnalla ei ole talouden tasapainotuksesta sellaisia laskelmia ja taukukoita, joiden perusteella talouden tasapainotustoimien vaikutusta talouteen olisi mahdollista arvioida ja seurata. Valtuuston hyväksymien tasapainotustoimien vaikutusta ei tiettävästi ole täysimääräisesti huomioitu talousarvio- ja suunnitelmavuosissa (2021-2023). Tästä seuraa tilanne, jossa ei voida olla varmoja tasapainotustoimien vaikutuksesta kunnan talouteen, toimien riittävydestä tai toteutumisesta suunnitellulla tavalla. Tarkastuslautakunta ehdottaa, että vuoden 2021 talousarviota muutetaan tai sen lisäksi laaditaan selkeä dokumentti talouden tasapainotustoimien vaikutuksesta arvio- ja suunnitelmavuosille. Dokumentista on käytävä selkeästi ilmi toimintakatteen väheneminen tasapainotuksen verran ja mahdolliset kustannustason nousut on eriteltävä siten, että niiden perusteet ja tasapainotustoimien nettovaikutus ko. kustannuspaikoille on havaittavissa siinä määrin, kuin toimet ovat suuruudeltaan sellaisia, että se on mahdollista suunnitelmassa huomioida.

Tasapainotussuunnitelman toimenpiteinä on

- Toistaiseksi säästöjä tai tuottoja tuovat toimenpiteet, jotka jatkuvat vuodesta toiseen tasapainotuksen jälkeen.
- Määrätyinä ajanjaksona säästöjä tai tuottoja tuovat toimenpiteet. Näitä ovat esimerkiksi määräaikaiset hankintojen vähentämiset, virkojen täyttämättä jättämiset ja niin edelleen.
- Kertaluontoiset säästöt tai tuotot, jotka ovat pääasiassa omaisuuden myyntiä tai muita kertaluontoisia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat tietyille vuodelle tai vuosille.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että eri tyyppiset toimenpiteet eritellään tarkemmin talousarviossa tai siihen liittyvissä talouden tasapainotusta koskevissa dokumenteissa tai talouden tasapainotussuunnitelmassa niin, että

- etenkin määräaikaisten säästöjen aiheuttama kustannuspaine niiden päätyttyä käy selkeämmin ilmi tasapainotussuunnitelmasta.
- kertaluontoiset tasapainotuserät, joiden toteutumiseen liittyy selkeitä riskejä, on eritelty niin että tasapainotustoimia voidaan arvioida eri toteutumisskenaarioissa.

Toisin sanoen tasapainotussuunnitelmasta olisi selkeämmin käytävä ilmi mitkä toimenpiteet tuovat ”pysyvän” kustannustason säästön ja minkä toimenpiteet ovat vaikutuksiltaan väliaikaisia.

Tarkastuslautakunta kysyy, onko vuodelle 2021 ajoitetut kertaluontoiset tasapainotustoimenpiteet toteutuneet suunnitelmien mukaisesti. Jos tavoitteet eivät ole täyttyneet, niin mitä toimia asiantilan korjaamiseksi on alettu tekemään ja miksi niitä ei ole tehty aikaisemmin? Miten tavoitteen saavuttamatta jääminen kompensoidaan talouden tasapainottamisohjelmassa?

Päiväys ja allekirjoitukset

Toivakassa 27.5.2021

Toivakan kunnan tarkastuslautakunta

Tuomas Tahvonen
Puheenjohtaja

Heidi Hakkarainen
Varapuheenjohtaja

Satu Nummi
Jäsen

Tuija Rinne
Jäsen

Jouko Vanhatalo
Varajäsen