

23.2.2012



TALOUSARVION TAVOITTEET JA TALOUSARVIOPROSESSI

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

9.2.2012

TALOUSARVION TAVOITTEET JA TALOUSARVIOPROSESSI

SISÄLLYSLUETTELO

1	Taustaa	2
2	Tavoitteiden sisältö ja määrä	3
3	Tavoitteiden asettaminen	4
4	Strategian ja tavoitteiden yhteys	5
5	Talousarvio ja tavoitteet	6
6	Tavoitteiden ohjaavuus ja merkittävyys.....	7
7	Loppusanat	7

Tässä raportissa käsitellään:

- suurten kaupunkien* tarkastustoimien yhteiskyselyn tuloksia,
- Turun kaupungin toimintamallin uudistus 2012 –loppuraportin linjauksia sekä
- Turun kaupungin tarkastuslautakunnan havaintoja ja näkemyksiä

*Turku, Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu, Lahti

1. Taustaa

Suurten kaupunkien tarkastustoimet tekivät yhteisen kyselyn kaupunkiens valtuustojen asettamista sitovista tavoitteista syyskuussa 2011. Kyselyllä selvitettiin suurten kaupunkien valtuustotavoitteiden sisältöä, asettamisprosessia, strategianmukaisuutta ja merkittävyyttä sekä sitä, ohjaavatko tavoitteet kaupungin toimintaa.

Kyselyyn vastasi yhteensä 244 viranhaltijaa kuudesta suurimmasta kaupungista ja Lahdesta. Vastausprosentti oli kaikkien kaupunkien osalta 67 %. Turun osalta kysely osoitettiin 52 virkamiehelle mukaan lukien yhtiöiden toimitusjohtajat. Vastausprosentti Turussa oli 62 % (32 kyselyn kokonaan loppuun asti vastannutta). Turun osalta kyselyn vastaukset on käsitelty yhtenä ryhmänä eli tuloksia ei ole eritelty vastaajan organisatorisen aseman perusteella.

Kyselyssä oli väittämiä, joita vastaajat arvioivat: toteutuuko väittämä ja onko väittämällä vastaajan mielestä merkitystä. Tulokset kuvaavat vastaajien mielipidettä oman kaupunkinsa tilanteesta. Tulosten perusteella ei siis voi vertailla eri kaupunkien järjestelmiä tai niiden hyvyyttä sinällään toisiinsa. Turun vastaukset olivat pääosin linjassa muiden kaupunkien vastausten keskiarvojen kanssa. Yhteiskyselyn huomiot koskevat kaikkien kaupunkien vastauksia, jos muuta ei ole erikseen mainittu.

Turun kaupungin tarkastuslautakunta on käsitellyt tavoiteasetantaan ja ohjaukseen liittyviä asioita mm. seuraavissa aikaisemmissa raporteissaan: **Turun kaupungin talousarvioprosessin arviointi ja kehittäminen 2010 – Case sosiaali- ja terveystoimi** sekä **Talousarvioprosessin kehittäminen 2011**.

Turun kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän uudistamisen linjauksia valmisteleva ohjausryhmä hyväksyi 22.12.2011 loppuraportin, jossa käsitellään Turun kaupungin toimintamallin uudistusta 2012. Jatkossa tästä raportista käytetään nimitystä ”loppuraportti”.

Tarkastuslautakunnan raportin tavoitteena on nostaa esiin tavoitteiden asettamiseen ja ohjaukseen liittyviä haasteita ja tavoitteita sekä tuoda esille, miten toimintamallin uudistaminen näihin haasteisiin pyrkii vastaamaan. Raportissa nostetaan esiin keskeisimmät havainnot yhteiskyselyn tuloksista, tarkastuslautakunnan aiemmista havainnoista sekä toimintamallin uudistuksen tavoitteista.

2. Tavoitteiden sisältö ja määrä

- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Tavoitteiden yksiselitteisyys ja ymmärrettävyys sekä niiden mitattavuus toteutuu yhteiskyselyn mukaan huonosti. Myös taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden välisessä yhteydessä talousarviossa koettiin olevan parannettavaa. Tästä huolimatta tavoitteiden nähtiin ohjaavan toimintaa. Vapaassa kommentoinnissa nousi esille asia, jota kyselyssä ei ollut otettu esille: tavoitteiden lukumäärä. 15 (244 vastaajasta) kommentoijaa oli sitä mieltä, että tavoitteita on liikaa.
- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Valtuustotasolla vahvistettavia tavoitteita ja mittareita karsitaan, mutta niiden konkreettisuutta lisätään siten, että niiden avulla voidaan paremmin mitata toimenpiteiden vaikuttavuutta.

• **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Jos tavoitteiden yksiselitteisyydessä, ymmärrettävyydessä ja mitattavuudessa on ongelmia, niin mitä elementtejä meille jää tavoitteiden osalta jäljelle? Turussa tavoitteiden määrä on ollut suuri ja ymmärrettävyydessä on ollut ongelmia. Esimerkkinä tästä on ollut tarkastuslautakunnankin useasti esiin nostama htv:n vähennystavoite, jota ei ole selvennetty. Tarkastuslautakunta haluaa korostaa tavoitekokonaisuuden kokonaisvaltaista kehittämistä. Lautakunnan näkemyksen mukaan epäselvyydet tavoitteissa vähentävät valtuuston todellista ohjausvaltaa.

-
- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Virkahenkilöt pitivät tärkeimpinä asioina sitä, että tavoitteet ohjaavat toimintaa ja että tavoitteet ovat keskeisiä yksikön toiminnan kannalta. Vastaajista 45 % oli sitä mieltä, että tavoitteiden yksiselitteisyys ja mitattavuus ei toteudu. Tärkeinä asioina näitä piti yli 80 %.
 - **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Yksittäisiä toimenpiteitä ei vahvisteta strategiassa vaan ohjelmat jalkautetaan vuosijohtamisen yhteydessä.
 - **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Strategiatyötä tukemaan laaditaan toimintaympäristö- ja tulevaisuuskatsaukset.
 - **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Lainsäädännöstä johdetut tai laissa edellytetyt erillisohjelmat pyritään sisällyttämään strategiaan ohjelmiin.

• **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Hallintokunnan toimintaan vaikuttavat tällä hetkellä useat eri ohjausasiakirjat, linjaukset ja päätökset sekä pitkällä että lyhyellä aikajänteellä. Ohjausvaikutus ulottuu paitsi palvelutuotannon järjestämiseen myös talouteen, tiloihin sekä henkilöstön käyttöön. Vuosijohtamisen osalta tarkastuslautakunta toivoo, että tavoitteiden ja resurssien määrittelyn jälkeen hallintokunnille annetaan riittävä toimintavapaus toteuttaa tavoitteiden mukaiset palvelut.

3. Tavoitteiden asettaminen

- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Yhden mielipiteen mukaan Turussa tavoitteet laativat luottamushenkilöt ryhmien välisessä sopimuksessa, toisen mielipiteen mukaan valtuusto vain hyväksyy niille esitetyt tavoitteet ja kolmannen mukaan poliittinen prosessi ja virkamiesvalmistelu ei juurikaan kohtaa.
- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Kaupungin poliittista ohjausta vahvistamaan voidaan laatia ryhmien välinen sopimus muiden strategioiden laadinnan lähtökohdaksi. Se jalkautetaan strategian ja toimeenpano-ohjelmien välityksellä.
- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Yksittäisille toimielimille tai toimialalle ei vahvisteta valtuustotasoisia strategioita vaan horisontaaliset ohjelmat jalkautetaan vuosijohtamisen ja sopimusohjauksen avulla.
- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Kaupunginhallituksen ja lauta- ja johtokuntien välille luodaan malli strategisten sopimusten läpikäymiseksi ennen hyväksymiskäsittelyjä ja jatkuvan vuoropuhelun ylläpitämiseksi.

- **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Tavoitteet jalkautuvat ryhmien välisestä sopimuksesta ja toimeenpano-ohjelmista sopimusohjauksen sopimuksiin ja talousarvioon. Haasteita on erityisesti poikkihallinnollisten tavoitteiden jalkauttamisessa paperilta tekemisen tasolle. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota tavoitteiden ja toimenpiteiden aikajänteisiin. Loppuraportti ei vielä kerro, millä tavoin strategian toimeenpano-ohjelmien toimenpiteet käytännössä sisällytetään hallitusti koko kaupungin talousarvioon sekä hallintokunta-kohtaisesti esimerkiksi sopimusohjauksen periaatteiden mukaisesti laadittaviin sopimuksiin. Tavoitteiden kopioiminen ohjausasiakirjoista toiseen ei vielä itsessään riitä.

- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Tavoitteiden asettamiseen liittyvät käytännöt ja prosessit on kuvattu, usko 80 % kaikkien vastaajakaupunkien virkahenkilöistä. Liki 90 % vastaajista piti tärkeänä, että tavoitteiden asettamisen prosessi olisi suunniteltu. Turussa 39.4 % vastaajista oli sitä mieltä, että käytäntöjä ja prosesseja ei ole kuvattu.

Onko tavoitteiden asettamiseen liittyvät käytännöt ja prosessit kuvattu?

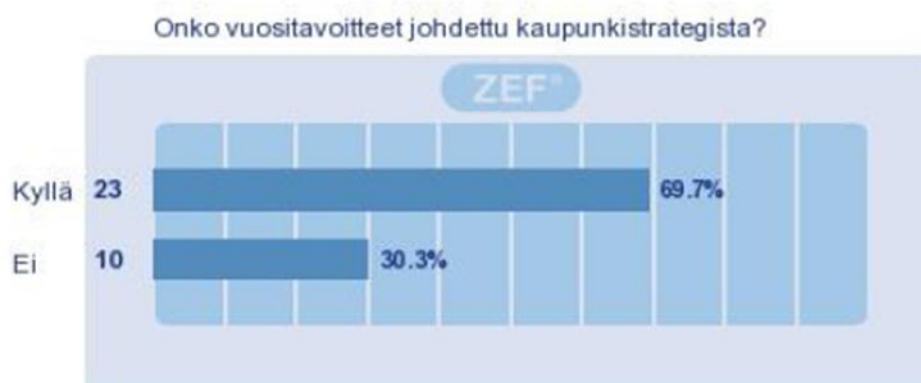


- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Vuosijohtamisprosessia määrämuotoistetaan. Toimintaa tuetaan ajanmukaisilla tietojärjestelmillä.

- **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Tavoitteiden asettamiseen liittyvät käytännöt ja prosessit pitää olla paitsi kuvattuna niin myös kaikkien keskeisten tahojen tiedossa ja sisäistettynä.

4. Strategian ja tavoitteiden yhteys

- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Turkulainen viranhaltija kiteyttää hyvin koko strategiaprosessin kerroksellisuuden: Tavoitteet ovat pääperiaatteessa hyviä, käytännön toteuttaminen on työläämpää ja jalkauttaminen hankalaa.
- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Turussa alle puolet (48,48 %) vastaajista oli sitä mieltä, että strategiatyöskentelyn ja vuositavoitteiden asettamisen välillä on vahva yhteys. Lähes kolmannes vastaajista katsoi, että vuositavoitteita ei ole johdettu kaupunkistrategiasta (kts. kuva).
- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Strategian jalkauttaminen kytketään vuosijohtamiseen. Toimielimen talousarvio, toiminta ja kehittämissuunnitelma sekä strategien sopimus muodostavat yhden yhtenäisen vuosijohtamisen kokonaisuuden.



- **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Toiminnan ja talouden suunnittelua ohjataan useiden eri ohjausasiakirjojen (tavoitteiden), päätösten ja ohjeiden välityksellä. Lautakunta on jo aiemmassa raportissaan esittänyt kysymyksen: onko ohjausjärjestelmä kokonaisuutena tarpeeksi selkeä ja ohjaako se koko kaupungin toimintaa halutulla tavalla niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikajänteellä? Lautakunnan saaman palautteen mukaan kokonaisuuden selkeyttämisen tarve on edelleen vahvasti olemassa.

5. Talousarvio ja tavoitteet

- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Talousarvioesityksessä ei perustella, miksi juuri kyseiset tavoitteet on valittu, arvioi liki kolmasosa vastaajista. Lisäksi talousarviokirjassa on useimpien vastaajien mukaan muita kuin valtuustoon nähden sitovia tavoitteita. Turusta tuotiin esiin huoli siitä, että hallintokuntien on lisäksi toteutettava monien erillisten kehittämissuunnitelmien tavoitteita.
- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Valtuustotasolla vahvistettavia tavoitteita ja mittareita karsitaan, mutta niiden konkreettisuutta lisätään siten, että niiden avulla voidaan paremmin mitata toimenpiteiden vaikuttavuutta.

• **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Erilaisia mittareita ja tavoitteita on suuri määrä. Eri tasoilla vahvistettavien tavoitteiden ja mittareiden osalta kaivataan selkeämpää tilannetta. Vaarana saattaa olla, että tavoitehierarkiassa jotkut tavoitteet voivat olla ristiriidassa keskenään. Jokaisen tavoitteen asettamiselle pitää olla olemassa selkeä syy ja tarve. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoitteiden asettamisen perusteluista tulee käydä enemmän sisällöllistä keskustelua.

-
- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Tuottavuusohjelma tai muu talouden ja toiminnan kehittämissuunnitelma näkyy tavoitteissa hyvin, sillä kolme neljästä vastaajasta oli tätä mieltä.
 - **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Vapaan palautteen kommentoissa otettiin eniten kantaa siihen, että yhteys taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden välillä ei toteudu. Viranhaltijoista 40 % oli tätä mieltä ja 18 heistä halusi kommentoida tätä epäkohtaa. Vastaajista yli 90 % piti tätä asiaa tärkeänä.
 - **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Resurssien ohjaus toteutetaan järjestämissuunnitelmien kautta siten, että ohjattavat taloudelliset resurssit ovat tilaajan määräysvallassa.
 - **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Strategian jalkauttaminen kytketään vuosijohtamiseen. Toimielimen talousarvio, toiminta ja kehittämissuunnitelma sekä strateginen sopimus muodostavat yhden yhtenäisen vuosijohtamisen kokonaisuuden.

• **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Kaupungissa tulee varmistaa, että niukat resurssit kohdennetaan toiminnan määritellyille ja priorisoiduille painopistealueille ja että tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiselle varataan riittävä aika. Tarkastuslautakunta ei kuitenkaan näe suurta vaikuttavuutta tuottavuuden kehitystyössä, jos sitä tehdään irrallaan palveluprosesseista. Tuottavuuden kehittäminen on osa perusjohtamista ja siksi sen tulee tapahtua lähellä ja osana palvelutuotantoa. Tämän lautakunta on maininnut jo aiemmassa raportissaan.

• **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Miten varmistetaan henkilöstösuunnittelun riittävä kytkentä toiminnan ja talouden suunnitteluun? Tähän tarkastuslautakunta ei ole saanut vielä vastausta, vaikka ongelma on hallintokunnilta saatujen palautteiden perusteella erittäin kriittinen.

6. Tavoitteiden ohjaavuus ja merkittävyys

- **YHTEISKYSELYN HUOMIO:** Viranhaltijat pitivät kaikkein tärkeimpänä asiana tässä kyselyssä sitä, että tavoitteet ovat keskeisiä yksikön toiminnan kannalta. Peräti 92 % oli tätä mieltä. Yli neljäsosa vastaajista oli sitä mieltä, että tämä ei käytännössä toteudu. Puutteistaan huolimatta myönteistä oli, että tavoitteiden nähtiin selvästi ohjaavan toimintaa, sillä kolme neljästä viranhaltijasta oli tätä mieltä.
- **LOPPURAPORTIN LINJAUS:** Valtuustotasolla vahvistettavia tavoitteita ja mittareita karsitaan, mutta niiden konkreettisuutta lisätään siten, että niiden avulla voidaan paremmin mitata toimenpiteiden vaikuttavuutta.

- **TARKASTUSLAUTAKUNNAN NÄKEMYS:** Tavoitteiden ymmärrettävyyden tai yksiselitteisyyden puute saattaa olla osasyynä siihen, että tavoitteita ei koeta keskeisiksi yksikön toiminnalle. Tarkastuslautakunta pitää kuitenkin erikoisena, että tavoitteita ei koettaisi yksikön kannalta keskeisiksi. Jos tavoitteet kuitenkin ohjaavat toimintaa, mutta niitä ei koeta toiminnan kannalta keskeisiksi, niin voidaan kysyä että eikö siis tehdä tarkoituksenmukaisia asioita?

7. Loppusanat

Tarkastuslautakunta on käsitellyt raportissa eri näkökulmia liittyen talousarvion tavoitteisiin ja talousarvioprosessiin. Suurten kaupunkien yhteiskyselystä oli havaittavissa, että osa koetuista haasteista on usealle kaupungille yhteisiä, vaikka kaupungin toimintamallit ja johtamisjärjestelmät poikkeavatkin suuresti toisistaan.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siihen, että toimintamallin uudistukseen liittyvässä loppuraportissa on linjattu useita sellaisia toimenpiteitä, joilla lautakunta katsoo olevan merkitystä kehitettäessä kaupungin johtamista ja toimintaa. Tämän raportin jälkeen lautakunta jää aktiivisesti seuraamaan toimintamallin uudistuksen etenemistä. Aktiivisella seurannalla lautakunta haluaa arvioida, jäävätkö linjaukset pelkästään paperille vai jalkautetaanko ne todella käytäntöön ja tekemisen tasolle.