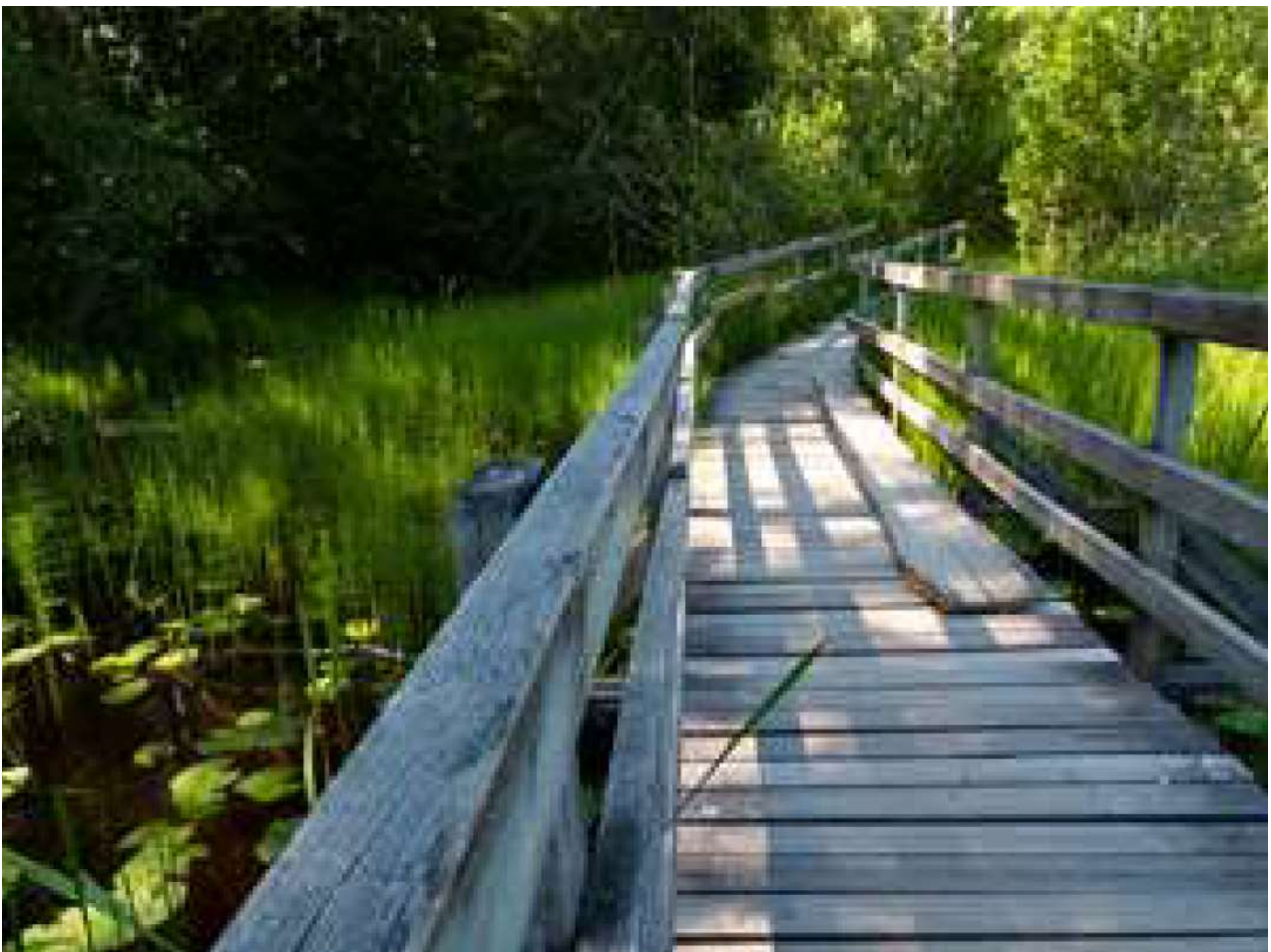


MUURAME

TARKASTUSLAUTAKUNNAN
ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2020
Muuramen valtuustolle



Tarkastuslautakunta 11.6.2021

Sisällysluettelo

1	Puheenjohtajan katsaus	3
2	Tarkastuslautakunnan tehtävä, kokoonpano ja työskentely	4
3	Edellisten vuosien arviointikertomusten johdosta tehtyjen toimenpiteiden arviointi	5
3.1	Vuoden 2019 arviointikertomuksen käsittelystä valtuustossa	5
4	Tarkastuslautakunnan toiminnan häiritseminen	7
4.1	Tarkastuslautakunnan toiminnalle asetettiin ehtoja	7
4.2	Tilintarkastusyhteisölle reklamoiitiin tarkastuslautakunnalle ja valtuustolle tiedottamatta	8
5	Valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutuminen kunnassa vuonna 2020.	8
5.1	Keskusvaalilautakunta	9
5.2	Tarkastuslautakunta	9
5.3	Kunnanhallitus/tukipalvelut	10
5.4	Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunta	12
5.5	Elinvoiman ja kestävän kasvun lautakunta	14
6	Kuntakonserni	16
7	Kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta	17
8	Tarkastuslautakunnan esitys kunnanvaltuustolle	19

1 Puheenjohtajan katsaus

Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen, niin kokousjärjestelyjen kuin myös käsiteltävien asioiden osalta. Asiat olivat monimuotoisia, eikä kokousten siirtyminen verkkoympäristöön helpottanut niiden käsittelyä.

On ollut ilo kuulla, että muuramelaiset ovat tyytyväisiä moniin kunnan palveluihin. Opetuksen ja kasvatuksen, liikkuvan Muuramen sekä kulttuuri- ja nuorisopalveluiden toimintaan ollaan tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan tyytyväisiä. Myös Muuramen Hyvinvointi-liikelaitoksen palvelut saavat kiitosta. Tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuitenkaan kuulu markkinointiviestintä, vaan sen rooli on nostaa esille asioita, joissa tavoitteet eivät ole toteutuneet. Seurata, että verovaroilla rahoitettavat palvelut tuotetaan tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kehityskohteiden esille nostaminen ei ole sanktio. Tarkastuslautakunnan tehtävä on vain varmentaa, että asiat hoidetaan huolellisesti. Jos joku asia edellyttää korjaavia toimenpiteitä, pitää tarkastuslautakunnan tiedottaa siitä. Julkishallinnossa asiat käsitellään julkisesti, jotta valtuusto pystyy ohjeistamaan kunnan toimintaa. Myös kuntalaisten pitää pystyä osallistumaan.

Tarkastuslautakuntaa on moitittu avoimuudesta. Siis siitä, että se noudattaa lakia. Koen tarpeelliseksi muistuttaa, että asioiden kiusallisuus ei ole julkisuuslain mukainen peruste salassapidolle. Erityisen turhauttavaa on, että monia asioita ei olisi tarvinnut edes käsitellä, jos tarkastuslautakunnan aikaisempina vuosina esille nostamiin asioihin olisi tartuttu. Osa epäkohdista on ”ylivälikautisia”.

Olemmeko luottaneet liikaa Muuramen ylivoimaisuuteen vai onko muutosvastarinta ollut vain liian kova? Vastauksesta riippumatta meidän on aika kääriä hihat ja ryhtyä toimiin. Asiat eivät korjaannu epäkohtia kieltämällä, eikä edes viestintuojan ”ampumisella”. Epäkohtia ei tarvitse nolostella. Ne pitää vain korjata, ettei samoista asioista tarvitse keskustella enää.

Ulkoisentarkastuksen tietoon tulee isoja ja pikkuruisen pieniä asioita. Tärkeää olisi, että julkinen keskustelu kohdentuisi isoihin asioihin. Harmillisen usein pikkuruiset asiat saavat ylimitoitettua huomiota jättäen isot asiat varjoonsa. Haluan korostaa, miten tärkeää Muuramen kunnan toimintojen kehittäminen on. Kunta teki viime vuonna 1 370 533 euron edestä hankintoja kilpailuttamatta niitä. Osa tähän kokonaissummaan sisältyvistä hankinnoista olisi pitänyt kilpailuttaa kansallisella tasolla ja osa EU tasolla. Kyse on taloudellisesti, toiminnallisesti ja lainsäädännöllisesti merkittävästä asiasta, joka on altistanut kunnan erityyppisille riskeille. Meidän kaikkien veronmaksajien puolesta toivon, etteivät riskit realisoidu.

Tarkastuslautakunnalle syntyneen käsityksen mukaan kunnan osaamista tulee vahvistaa erityisasiantuntijuutta vaativissa tehtävissä, kuten esimerkiksi hankinnoissa ja talouden ohjausjärjestelmissä. Myös tilintarkastus ja tarkastuslautakunta tarvitsee enemmän taloudellisia resursseja. Menneenä vuonna ne olivat riittämättömät.

Kiitän tarkastuslautakunnan puolesta kunnan työntekijöitä ja kaikkia toimielimiä menneestä vuodesta. Pistetään asiat kuntoon. Me pystymme siihen.

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:

Jäsen	Varajäsen
Marianne Lukkarila, pj.	Rose Virmanen 28.9.2020 asti
	Tuula Viitanen 28.9.2020 alkaen
Jesse Jääskeläinen varapj. 7.9.2020 asti	Matti Väänänen
Raija Nieminen, varapj. 7.9.2020 alkaen	Matti Väänänen
Anssi Lilja	Kaarina Ilomäki
Karita Salopino	Luka Lindqvist
Pentti Haukimäki	Niko Oksa

Puheenjohtajana on toiminut Marianne Lukkarila ja varapuheenjohtajana Jesse Jääskeläinen sekä Raija Nieminen.

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 20 tilivuoden 2020 arviointiin kohdistunutta kokousta.

Tarkastuslautakunnan kokouksissa on kuultu eri hallintokuntien viranhaltijoita ja henkilöstöä toiminnan organisoinnista, tavoitteiden asettelusta ja niiden toteutumisesta sekä sisäisen valvonnan järjestelyistä.

Arviointivuoden 2020 painopistealueena oli edellisen vuosien tavoin kunnanhallituksen toiminta sekä kunnan talousarvio ja tilinpäätös. Lisäksi tarkastuslautakunta on kuullut kunnan johtavia viranhaltioita heidän vastuualueistaan.

Muutoin arvioinnin pohjana ovat olleet tarkastuslautakunnan jäsenten vuoden aikana tekemät havainnot eri lautakuntien alaisesta toiminnasta ja taloudesta. Arviointikertomuksen laatimista varten lautakunta on tutustunut vuoden 2020 talousarvioon sekä kunnanhallituksen allekirjoittamaan tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen. Lisäksi lautakunta on saanut tilintarkastajan selonteon suorittamistaan tarkastuksista sekä käsitellyt tilintarkastuskertomuksen. Henkilöstökertomusta vuodelta 2020 tarkastuslautakunta ei ole saanut käyttöönsä 7.5.2021 mennessä.

3 Edellisten vuosien arviointikertomusten johdosta tehtyjen toimenpiteiden arviointi

Tarkastuslautakunta on jättänyt 9.6.2020 arviointikertomuksen vuodelta 2019 kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ja esittänyt, että kunnanvaltuusto pyytää arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista kunnanhallituksen selvitykset niin, että ne voidaan käsitellä vuoden 2020 syyskauden valtuuston kokouksissa.

3.1 Vuoden 2019 arviointikertomuksen käsittelystä valtuustossa

Kunnanhallitus on 2.11.2020 (214§) vs. kunnanjohtajan esityksestä päättänyt kunnanhallituksen vastauksesta valtuustolle. Kunnanhallitus ehdotti valtuustolle 16.11.2020 (57§), että ”Kunnanhallitus esittää vastauksenaan edellä esitetyt vastaukset valtuustolle vuoden 2019 arviointikertomuksen havainnoista.” Pöytäkirjan mukaan valtuuston päätökseksi on kirjattu ”Hyväksyttiin yksimielisesti.”

Tosiasiassa arviointikertomuksen valtuustokäsittelyssä eräs valtuutettu teki kannatetun ehdotuksen, että kunnanhallituksen vastaus vuoden 2019 arviointikertomukseen palautetaan uudelleen hallituksen käsittelyyn siinä olevien useiden asiavirheiden vuoksi. Valtuuston puheenjohtaja ei tätä valtuutetun kannatettua ehdotusta ottanut huomioon ja päätökseksi kirjattiin pöytäkirjaan ”Hyväksyttiin yksimielisesti.”

Arviointikertomusta koskeneessa kunnanhallituksen vastauksessa valtuustolle oli useita asiavirheitä. Tässä arviointikertomuksessa tuodaan esiin yksi, ehkä merkittävin asiavirhe kunnanhallituksen vastauksessa valtuustolle, joka koski liikelaitoksen talousarviosta päättämisestä (euromääräinen arvo noin 29 Me).

Kunnanhallituksen vastauksen kohdassa 4 lausutaan, että ” Kun valtuuston kokouksessa 12.11.2018 on päätetty vuoden 2019 talousarviosta, esityslistan liitteenä on ollut Muuramen Hyvinvointi-liikelaitoksen talousarvio ja toimintasuunnitelma vuodelle 2019, joten valtuustolla on ollut käytössään talousarviota hyväksyessään myös sen toiminnan osalta sekä luvut että tavoitteet. Lisäksi korostetaan kuntalain (410/2015) 67 §:n menettely, jonka mukaisesti liikelaitoksen johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion ja että kyseinen talousarvion valmisteluprosessi on tapahtunut vuoden 2018 aikana.”

Alla olevasta valtuuston pöytäkirjan päätöksen liitemerkinnästä ilmenee yksiselitteisesti, että liikelaitoksen talousarviota ei ole ollut valtuuston kyseisen päätöksen liitteessä. **Kyseinen kohta kunnanhallituksen vastauksessa on totuuden vastainen.** Lisäksi on huomautettava, että kuntalain 67 § siteerataan kunnanhallituksen vastauksessa vain osittain. Pykälä 67 ja 3. momentin ja 2. kohta kuuluu kokonaisuudessaan (korostus kirjoittajan) ”*Johtokunnan tehtävänä on: 2) hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti;* (kunnanhallituksen siteerauksesta puuttuneet kohdat on lihavoitu tässä)”. Kunnanhallituksen vastauksessa oli lainkohdan loppu jätetty siteeraamatta, jolloin lukija saattaa saada täysin virheellisen käsityksen liikelaitoksen talousarviosta päättämisestä kuntalain mukaan.

Se, että valtuusto **ei ollut kuntalain 14.2§ 5. kohdan** mukaisesti päättänyt liikelaitokselle asetettavista toiminnan ja talouden tavoitteista, oli tuotu esiin myös vuoden 2019 tilintarkastuskertomuksessa.

”61/12.11.2018

Valtuusto
Esityslistan liite:

-Vuoden 2019 talousarvioesitys ja taloussuunnitelma vuosille 2020 - 2021 (E 9)

Kunnanhallituksen ehdotus

Kunnanhallitus esittää vuoden 2019 talousarvion ja taloussuunnitelman vuosille 2020 - 2021 valtuuston hyväksyttäväksi.

Päätös Hyväksyttiin yksimielisesti.”

Johtopäätökset vuoden 2019 arviointikertomuksen käsittelystä

Kunnanhallituksen selvitys valtuustolle 16.12. 2020 liikelaitoksen talousarvion päättämisen osalta oli virheellinen eikä sisältänyt asian ratkaisemisen kannalta kaikkia tarpeellisia tietoja. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että valtuustolle on annettava kaikki asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset tiedot. Jos valmistelijan tiedossa on ollut seikoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa päätökseen ollessaan myös valtuutettujen tiedossa, päätös saatetaan katsoa virheellisessä järjestyksessä syntyneeksi.

Tarkastuslautakunnan arviointityön merkityksen kannalta keskeistä on se, miten arviointikertomusta käsitellään valtuustossa ja miten sitä hyödynnetään kunnan toiminnassa. Jos arviointikertomus merkitään valtuustossa vain tiedoksi ilman toimenpide-ehdotuksia ja niistä kunnanhallitukselta vaadittavia selvityksiä, tarkastuslautakunnan työn vaikuttavuus jää vähäiseksi. Vuoden 2019 arviointikertomusta ei hyödynnetty talousarvion valmistelussa eikä kunnan toimintojen kehittämisessä yksittäisiä pieniä asioita lukuun ottamatta.

4 Tarkastuslautakunnan toiminnan häiritseminen

Tarkastuslautakunnan on huolehdittava asioiden riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asioiden ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Kuntalain 124 § mukaan tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi.

Tarkastuslautakunnan tärkeimpiä tietolähteitä ovat tilintarkastajan raportit, viranhaltijoiden toimittamat aineistot sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden esittelyt.

4.1 Tarkastuslautakunnan toiminnalle asetettiin ehtoja

Muuramen kunnan hallintosäännön 78 §:ssä määrätään ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta seuraavasti: (korostukset kirjoittajan) ”*Kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään siten, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän. Ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Sisäinen valvonta on osa johtamista. Kunnanhallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä.*” Hallintosäännön 79 §:ssä määrätään tarkastuslautakunnan kokouksista seuraavasti (korostus kirjoittajan). ”*Tilintarkastajalla on läsnäolo- ja puheoikeus lautakunnan kokouksissa. Tilintarkastajalla ja lautakunnan määräämillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on läsnäolovelvollisuus lautakunnan kokouksessa lautakunnan niin päättäessä. Kunnanhallitus ei voi määrätä edustajaansa tarkastuslautakunnan kokouksiin. Tarkastuslautakunnan päätökset tehdään ilman viranhaltijaesittelyä puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Kokousmenettelyssä noudatetaan muutoin 15 luvun määräyksiä*”.

Yksittäisten henkilöiden väittämien mukaan kunnanhallitus on määrännyt tarkastuslautakuntaan haastateltavaksi kutsutuille kunnanhallituksen alaisille viranhaltijoille työturvallisuuslain mukaisen tukihenkilön tarkastuslautakunnan kokouksiin. Väitettyä kunnanhallituksen määräystä perusteltiin sillä, että tilintarkastaja osallistuu kokouksiin. Poikkeuksellisen tilanteen takia Aluehallintovirastolta (AVI) tiedusteltiin, onko kunta pyytänyt AVI:a selvittämään ”tarkastuslautakunnan kokouksissa väitetyksi ilmenevää työturvallisuusuhkaa” (ks. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta, 20.1.2006/44). AVI ei ole ilmoittanut tarkastuslautakunnalle siellä olevan vireillä asiaa, jossa tarkastuslautakunta olisi asianosainen.

Tarkastuslautakunta käsitteli asiaa useissa kokouksissa (ks. pöytäkirjat TARKLTK:14.12.2020 ja TARKLTK:22.1.2021 sekä TARKLTK:31.1.2021) tarkastuslautakunnalle kerrotun mukaista ”kunnanhallituksen määräystä”. Väitettyä määräystä ei ole kirjattu kunnanhallituksen pöytäkirjoihin eikä tarkastuslautakunnalle toimitettu pyynnöstä huolimatta mitään muutakaan dokumenttia, joka osoittaisi kunnanhallituksen päättäneen asiasta tarkastuslautakunnalle kerrotulla tavalla.

Todentamattomasta kunnanhallituksen päätöksestä huolimatta kunnanhallituksen puheenjohtaja, henkilöstö- ja talousjohtaja, vs. hallintojohtaja ja vs. kunnanjohtaja kieltäytyivät selostamasta tarkastuslautakunnalle talousarvion 2020 toteumatilanteesta, vuoden 2021 talousarviosta ja tilinpäätöksestä 2020, koska he eivät saaneet ottaa kokouksiin mukaan itse päättämiään ulkopuolisia henkilöitä.

4.2 Tilintarkastusyhteisölle reklamoitiin tarkastuslautakunnalle ja valtuustolle tiedottamatta

Tilintarkastaja ei puoltanut vuoden 2019 toiminnasta hallitukselle ja kunnanjohtajalle vastuuvapautta. Tarkastuslautakunta yhtyi tilintarkastuksen näkemykseen ja teki sen pohjalta valtuustolle esityksensä. Valtuusto käytti asiassa harkintavaltaansa ja myönsi kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle vastuuvapauden vuoden 2019 toiminnasta.

Tarkastuslautakunta pitää huolestuttavana sitä, että kunnanjohtaja reklamoi tilintarkastajan tekemästä muistutuksesta tilintarkastusyhtiölle vaatien tilintarkastussopimuksen purkamista. Asian huolestuttavuutta lisää se, ettei asiasta tiedotettu etukäteen tarkastuslautakuntaa eikä edes valtuustoa. Kuntalain 123 § mukaan tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa. Kunnanjohtajalla ei ole vastaavaa oikeutta antaa ohjeita tilintarkastajalle.

Johtopäätökset

Vuoden 2020 aikana ilmeni kasvavaa epätietoisuutta siitä, kenellä on oikeus johtaa tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan toimintaa. Uusi ilmiö loukkasi tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeutta ja riippumattomuutta sekä vaikeutti tarkastuslautakunnan lakisääteisten tehtävien hoitoa, mm. arviointikertomukseen tarvittavien tietojen saatavuutta. Tarkastuslautakunta arvioi, että kunnan eri toimielimien ja viranhaltijoiden lainopillista osaamista tulee kehittää.

5 Valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutuminen kunnassa vuonna 2020.

Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Kunnan toiminnassa ja taloushoidossa on noudatettava talousarviota.

Kehysbudjetointiperiaatteen mukaan valtuustolla on laaja harkintavalta päättää talousarvion määrärahakokonaisuuksista. Pääsääntöisesti määräraha asetetaan tehtäväkohtai-

sena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa. Valtuusto ei voi hyväksyä arviota niin yleispiirteisenä, että sen ei enää voida katsoa käyttäneen sille kuuluvaa talousarviovaltaa. Valtuusto olisi tällöin siirtänyt toimivaltaansa kuntalain 14 §:n vastaisesti alemmille toimielimille.

5.1 Keskusvaalilautakunta

Vuonna 2020 ei järjestetty vaaleja

5.2 Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävistä säädetään kuntalain 121 §:ssä, jonka mukaan:

”Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;*
- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;*
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;*
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;*
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;*
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.*

Kunnanhallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi kunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä.

Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aiheita.”

Tarkastuslautakunta ei arvioi omien tavoitteidensa toteutumista. Valtuusto asetti 26.4.2021 (35§) lainmukaisesti (ei lainvoimainen) tilapäisen valiokunnan arvioimaan tarkastuslautakunnan toimintaa.

5.3 Kunnanhallitus/tukipalvelut

Valtuusto asetti kunnanhallitukselle seuraavat tavoitteet:

Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet	Mittari ja vertailuarvo	Toteuma
<p>Vaikuttavuustavoitteet</p> <p>Turvataan yhdistysten toimintaedellytyksiä kansalaistoiminnan avustusten muodossa</p>	<p>Annettujen avustusten määrä suhteessa edelliseen vuoteen</p>	<p>Kunta pyrki mahdollistamaan osaltaan aktiivisen yhdistys- ja seuratoiminnan jakamalla avustuksia toimintaan. Avustusten jakamisessa noudatettiin kunnanhallituksen hyväksymiä avustusperiaatteita. Koronatilanteesta johtuen avustusten halu oli varsin vähäistä</p>
<p>Tuotantotavoitteet</p> <p>Jakoperusteiden yhtenäistäminen ja tuen jakaminen uusien perusteiden mukaisesti</p>	<p>Tukea saavien yhdistysten ja toimijoiden määrän kehitys, tavoitteena lisätä tuettavien määrää</p>	<p>Tukea jaettiin huomattavasti edellistä vuotta vähemmän, koska tapahtumia ja toimintaa ei pystytty edellisten vuosien tapaan pyörittämään</p>

Tunnusluvut

	TP 18	TP 19	TA 20	TP 20
Tukea saavat yhdistykset ja muut toimijat	6	7	10	3

Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet	Mittari ja vertailuarvo	Toteuma
Vaikuttavuustavoitteet Aktiivinen rooli seutuyhteistyössä	Kunnan edustus merkittävässä seudullisissa toimielimissä -> jäsenyyksien määrään kehitys ylikunnallisissa toimielimissä	Muurame on, huolimatta kunnanjohtajan pitkästä poissaolosta, osallistunut aktiivisesti seutu- ja alueyhteistyöhön. Erityisesti vuonna 2020 MAL-sopimusmenettelyssä kunta oli aktiivisesti mukana.
Tuotantotavoitteet Pyritään saamaan kunnan edustaja kunnan kannalta keskeisiin toimieliimiin	Valittujen edustajien määrä vähintään 50 % tavoitteeksi asetetuista toimielimistä	Kunnalla oli edustus kaikissa tavoitteeksi asetetuissa toimielimissä

Valtuusto oli osoittanut kunnanhallituksen/tukipalveluiden tavoitteiden toteuttamiseksi yhteensä 7,707 miljoona euroa (lisäämäärää myönnetty joulukuussa 2020 yhteensä 0,2 miljoona euroa).

Yhdistysten tukeminen ei toteutunut tavoitteiden mukaisesti (tavoite 10 avustusta, toteutuma 3).

Muut valtuustoon nähden asetetut sitovat tavoitteet ovat tavoitteiden asettamisen osalta epätarkkoja: muun muassa asianmukaiset mitattavissa olevat mittarit puuttuivat ja tavoitteiden toteumasta raportointi oli epätarkkaa. Kunnanhallituksen toiminnasta on annettu lähinnä selostus tehtävistä ilman mitattavissa ja seurattavissa olevia tavoitetta, joiden toteutumista tarkastuslautakunta voisi arvioida kuntalain edellyttämällä tavalla.

Johtopäätökset

Valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet ja sitova määräraha kunnanhallituksen/tukipalveluiden kohdalla (7,707 M€) eivät ole tasapainossa eivätkä yhdistettävissä tilinpäätöksessä. Tästä johtuen tarkastuslautakunnalle ei ole työkaluja arvioida, onko kunnanhallituksen vastualueen toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Määrärahan käyttö toteutui olennaisilta osin.

Valtuuston asettama määräraha tulee jatkossa asettaa tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä tilinpäätöksessä.

5.4 Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunta

Kuntalain 121.2 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Kuntalain 115 §:n mukaan kunnan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Vuoden 2020 talousarviossa valtuusto oli asettanut Hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueelle kaksi valtuuston nähden sitovaa tavoitetta: (1) Palveluiden vaikuttavuuden ja oikea-aikaisuuden varmistaminen, (2) Uuden teknologian hyödyntäminen palvelutuotannossa.

Valtuuston asettama määräraha tulee kuntalain tulkinnan mukaan asettaa tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä tilinpäätöksessä. Näitä kahta valtuustotason tavoitetta varten valtuusto oli osoittanut noin 23 miljoona euroa (37 prosenttia kaikista käyttötalouden menoista). Tilinpäätöksestä 2020 puuttuu edellä mainittu selvitys. Tilinpäätöksessä ainoastaan luetellaan tehtävistä, jotka kuuluvat hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueeseen ja raportoidaan niiden toteutumisesta ilman mitattavissa olevia tavoitetta.

Valtuusto oli osoittanut hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan tehtäväalueelle tavoitteiden (ilman liikelaitosta) toteuttamiseksi yhteensä noin 23,821 miljoona euroa, josta toteutui 22,633 miljoona euroa eli talousarvio alittui kulujen osalta 1,188 miljoona euroa.

Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnalle muodostuneen käsityksen mukaan kuntalaiset ovat tyytyväisiä opetuksen ja kasvatuksen, liikkuvan Muuramen ja kulttuuri- ja nuorisopalveluiden toimintaan.

Valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet ja sitova määräraha hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueen kohdalla (ilman liikelaitosta 22,633 M€) ei ole yhdistettävissä tilinpäätöksessä, koska kunnanhallitus selvitys tavoitteiden toteutumisesta puuttuu toimintakertomuksesta. Puuttuvien toiminnallisten tavoitteiden raportoinnin vuoksi tarkastuslautakunnalle ei ole työkaluja arvioida, onko hyvinvoinnin ja palveluiden vastuualueen toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Määrärahan käyttö toteutui olennaisilta osin.

Tarkastuslautakunta pitää korostetun tärkeänä, että vastuualueelle asetetaan jatkossa tavoitteet, jotka ovat yhdistettävissä tilinpäätöstietoihin.

Muuramen Hyvinvointi-liikelaitos

Kuntalain 67 §:n mukaan liikelaitoksen johtokunnan tehtävänä on hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä valtuuston asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti.

Muuramen Hyvinvointi-liikelaitos kuuluu hyvinvoinnin ja palveluiden lautakunnan toimialueeseen. Liikelaitokselle oli asetettu vuodelle valtuustotason tavoitteiksi (1) Tehokas ennaltaehkäisy ja hyvinvoinnin sekä elämänlaadun edistäminen. Ennaltaehkäisevien ja vaikuttavien sosiaali- ja terveystalouden palveluiden kehittäminen ja (2) Joustavat, oikea-aikaiset ja vaikuttavat palvelut sujuvan arjen turvaamiseksi. Lyhyet jonotusajat palveluihin pääsyyn, laadukkaat palvelut, asiakkaan oman vastuun lisäys.

Valtuusto oli antanut avustuksena Muuramen Hyvinvointi-liikelaitos tehtäväalueelle tavoitteiden toteuttamiseksi lisätalousarvion jälkeen yhteensä 27,292 miljoonaa euroa. Liikelaitos teki avustuksen ja maksutuottojensa jälkeen 1, 632 miljoonan euron ylijäämätuloksen vuonna 2020.

Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnalle muodostuneen käsityksen mukaisesti kuntalaiset ovat tyytyväisiä Muuramen Hyvinvointi-liikelaitoksen palveluihin.

Muuramen Hyvinvointi-liikelaitoksen taloudelliset tavoitteet toteutuivat olennaisilta osin. Liikelaitoksen tulee kuitenkin terävöittää talousarvion toteutumisen seurantaa, jotta vuoden 2020 kaltainen lisätalousarvio vuoden lopussa voidaan jatkossa välttää.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että kuntalain 67 §:n määräys otetaan jatkossa aikaisempaa paremmin huomioon. Kuntalain mukaan liikelaitoksen johtokunnan tehtävänä on hyväksyä liikelaitoksen talousarvio ja -suunnitelma vuoden loppuun mennessä valtuuston asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti.

5.5 Elinvoiman ja kestävän kasvun lautakunta

Elinvoiman ja kestävälle palvelulle valtuusto oli asettanut seuraavat sitovat tavoitteet

Valtuustoon nähden sitovat tavoitteet	Mittari ja vertailuarvo	Toteuma
Vaikuttavuustavoitteet Elinkeinoelämän kehittäminen	Liikevaihtoon kasvattaneiden yritysten määrä / vuosi Tulostaan kasvattaneiden yritysten määrä / vuosi Työpaikkaomavaraisuuden kehitys	95 kpl/2020 122 kpl/2020 61,83 % (Tilastotieto 2018)
Tuottavuustavoitteet Yritysten edellytysten luominen	Liike- ja työpaikkatonttien määrä	Liike- ja työpaikka-alueiden toteuttamiseksi vuonna 2020 Kuusanmäentien asemakaava sekä Punasillan asemakaavan muutos ja laajennus sai lainvoiman. Kuusanmäentien asemakaava-alueelle muodostui 22 ha uusia yritystontteja sekä Punasillan asemakaavan muutos ja laajennusalueelle 1,3 ha. Sillanniityn kaava-alueella aloitettiin kadun rakennustyöt

Valtuusto osoitti elinvoiman ja kestävän kasvun lautakunnan toimialueelle tavoitteiden toteuttamiseksi yhteensä noin 3,970 miljoona euroa, josta toteutui 3,910 miljoona euroa eli talousarvio alittui kulujen osalta 0,06 miljoona euroa. Tuottotavoitteesta sen sijaan jäätin noin 0,4 miljoona euroa. Kokonaisuutta tarkastellen voidaan kuitenkin todeta, että taloudelliset tavoitteet saavutettiin olennaisilta osin.

Valtuustoon nähden sitovia toiminnallisia tavoitteita oli asetettu ainoastaan kaksi: (1) elinkeinoelämän kehittäminen ja (2) yritysten edellytysten luominen.

Hallituksen laatiman tilinpäätöksen mukaan elinvoiman ja kestävän kasvun palveluiden hallinnon suurimmat tehtäväkokonaisuudet ovat:

Elinkeinoelämän edistäminen

- Maankäytön suunnittelutehtävät
- Mittaus- ja kartoitustyöt
- Katujen rakentaminen ja kunnossapito
- Ympäristönsuojelutehtävät
- Kunnan maa- ja metsätilojen hoito

- Talousveden tuottaminen, vesihuollon rakentaminen ja kunnossapito
- Yksityistielain mukaiset kunnan tehtävät

Johtopäätökset

Valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet ja sitova määräraha elinvoiman ja kestävä kasvun lautakunnan kohdalla (3,910M€) eivät ole tasapainossa eivätkä yhdistettävissä tilinpäätöksessä. Tästä johtuen tarkastuslautakunnalle ei ole työkaluja arvioida, onko vastualueen merkittävimmät toiminnalliset tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Vastualueen määrärahan käyttö toteutui olennaisilta osin.

Valtuuston asettama määräraha tulee jatkossa asettaa tehtäväkohtaisena siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä tilinpäätöksessä.

6 Kuntakonserni

Muuramen kuntakonserniin kuuluu seitsemän tytäryhteisöä (yksi ns. passiivinen yhtiö), joista vain kolmelle valtuusto oli asettanut sitovia tavoitteita. Nämä olivat Muuramen Vuokra-asunnot Oy, Muuramen Lämpö Oy ja Asunto Oy Hakamuurame.

Näiden kolmen yhtiön kohdalla valtuuston asettamat sitovat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet olivat hallituksen laatiman tilinpäätöksen mukaan olennaisilta osin toteutuneet.

Johtopäätökset

Valtuuston tulee asettaa sitovia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita kaikille kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille.

7 Kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Tarkastuslautakunnalle muodostuneen käsityksen mukaan hallituksen toimintakertomuksen mukainen selostus kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta ei vastaa vallitsevaa tilannetta.

Kuntalain määräys sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan perusteista tuli voimaan vuonna 2015. Kunnanhallitus päätti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeista 21.12.2020, mikä tarkoittaa, etteivät ohjeet olleet voimassa vielä edes vuoden 2020 aikana. Edelleen kunnanhallitus hyväksyi hankintaohjeen vasta vuoden 2021 puolella, vaikka tilintarkastaja ohjeisti laatimaan sen jo aikaisempaan vuonna.

Tarkastuslautakunta arvioi kunnan sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan hitaan kehittymisen olevan osasy tilintarkastuksessa havaittuun hankintalain vastaiseen toimintaan sekä laiminlyönteihin ja puutteisiin. Hallituksen toimintakertomuksessa esittämästä arviosta poiketen tarkastuslautakunta arvioi, että hyvän hallintotavan vastainen toiminta on saattanut aiheuttaa kunnalle merkittävää taloudellista vahinkoa.

Tilintarkastaja antoi tilintarkastuspöytäkirjassa 25.5.2020 seuraavan suosituksen:

”Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tulee jatkossa huolellisesti varmistua siitä, että tilinpäätös on laadittu noudattaen Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamaa yleisohjetta kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (20.8.2019). Lisäksi kunnanhallituksen tulee asianmukaisesti huomioida myös muut Työ- ja elinkeinoministeriön Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamat yleisohjeet kunnille ja kuntayhtymille”

Lisäksi tarkastuslautakunta haluaa tuoda esiin, että edellä mainitun työ- ja elinkeinoministeriön alaisen kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kunnille todetaan, että

”Tilinpäätöksen laadintavastuussa olevan toimielimen ja viranhaltijan on tiedettävä, mitä säännöksiä on noudatettava ja milloin on mahdollista tehdä omaan harkintaan perustuvia ratkaisuja, esim. valintoja sovellettavista menettelytavoista. Virheellisesti laadittuun tilinpäätökseen liittyy rangaistus- ja vahingonkorvausvastuu.”

Tilinpäätöksen laadinnassa vuodelta 2020 ei ole asianmukaisesti huomioitu tilintarkastajan edellä mainittuja suositusta. Esimerkiksi Kuntakilan kyseisen kuntaa velvoittavan ohjeen mukaan tilinpäätöksessä pitää olla selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä. Selonteossa tulisi selostaa ainakin seuraavista asioista:

- miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty
- onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja
- miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitettu kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Lisäksi selonteossa tulisi kuvata riskienhallinnan järjestämistä kuntakonsernissa esimerkiksi seuraavin perustein:

- tytäryhteisöissä hyväksytyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet ja niiden ohjeiden mukaisuus
- tytäryhteisöjen riskienkartoituksen ajantasaisuus ja kattavuus sekä konserniohjeen mukaisuus
- kuntakonsernin riskienhallinnan ja seurannan selkeä vastuutus konsernijohdolle ja asiantuntemuksen riittävyys
- merkittävimpien riskien ajantasainen raportointi ja raportoinnin ohjeistuksen mukaisuus (dokumentoitu toimintatapa)
- onnistuminen kuntakonsernin toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakoinnissa.

Johtopäätökset

Tilintarkastuspöytäkirjassa 25.5.20 annettuja suosituksia ei ole huomioitu riittävästi. Hallituksen toimintakertomuksen kuvaus kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta ei vastaa tarkastuslautakunnan arvion mukaan vallitsevaa tilannetta. Lisäksi hallituksen toimintakertomuksesta puuttuu kuvaus konsernivalvonnan järjestämisestä.

8 Tarkastuslautakunnan esitys kunnanvaltuustolle

Tarkastuslautakunta esittää valtuustolle vakavan toiveen, että kunnan hallintoa kehitetään ja uudistetaan olennaisella ja perusteellisella tavalla. Tarkastuslautakunta pitää ratkaisevan tärkeänä, että ulkoisentarkastuksen esille tuomat epäkohdat korjataan ilman aiheutonta viivettä, jotta hyvä hallintotapa toteutuisi kunnan kaikissa toiminnoissa. Hyvä hallintotapa ei ole muodollisuus vaan perusta kunnan tulokselliselle ja tarkoituksenmukaiselle toiminnalle; kivijalka palveluiden tuotannolle ja verovarojen harkitulle käytölle.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että kunnan eri toimielimet tiedostavat kunkin toimielimen tehtävät, oikeudet, velvollisuudet ja merkityksen kuntaorganisaatiossa. Ylintä päättäväntä käyttävä valtuusto edustaa veronmaksajia ja palveluiden tarvitsijoita. Kunnanhallitus ja johtavat viranhaltijat edustavat palveluiden tuottajia ja verorahojen käyttäjiä. Tilintarkastaja todentaa kunnan toiminnan laillisuutta ja tarkastuslautakunta ensisijaisesti valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamista. Valtuusto tarvitsee tehtävänsä hoitamiseen kuntalaisten tuen ja kaikki muut kunnan toimielimet valtuuston tuen.

Tarkastuslautakunta jättää arviointikertomuksen vuodelta 2020 kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ja esittää, että kunnanvaltuusto pyytää arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista kunnanhallituksen selvitykset niin, että ne voidaan käsitellä vuoden 2021 lokaakuun loppuun mennessä valtuuston kokouksessa. Tarkastuslautakunta pitää määräajan asettamista tärkeänä, jotta kunnanhallituksen lausuntoa ja valtuuston sen pohjalta antamaa ohjeistusta voidaan hyödyntää vuoden 2020 talousarviokäsittelyssä ja kunnan toimintojen kehittämisessä.

Allekirjoitukset

Muuramessa 11.6.2021

Marianne Lukkarila
puheenjohtaja

Raija Nieminen
varapuheenjohtaja

Pentti Haukimäki
jäsen

Anssi Lilja
jäsen

Karita Salopino
jäsen