

Opinnäytetyö (YAMK)

Liiketoiminnan kehittäminen

2018

Valtteri Mikkola

KUNNAN TALOUSSUUNNITTELU- PROSESSIN PARANTAMINEN

– tapaustutkimus kunnan toiminnan ja talouden
suunnitteluprosessin parantamisesta

Valtteri Mikkola

KUNNAN TALOUSSUUNNITTELUPROSESSIN PARANTAMINEN

- tapaustutkimus kunnan toiminnan ja talouden suunnitteluprosessin parantamisesta

Opinnäytetyön tavoitteena oli arvioida kunnan taloussuunnitteluprosessi. Tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena ja kohteena oli Turun kaupunki. Tutkimuksessa kuvattiin nykytila sekä tehtiin suosituksia prosessin ja siihen olennaisesti sidonnaisten asioiden parantamiseksi.

Opinnäytetyön teoriaosuus sisältää katsauksen julkisen sektorin ja kunnallishallinnon kehittymiseen. Nykytilan kuvaus ja kehittämis ehdotusten laadinnassa hyödynnettiin tutkijaryhmän kehittämää LAPPI-mallia (A Lightweight Technique to Practical Process Modelling and Improvement Target Identification), joka on tarkoitettu kevyesti toteutettavana nykytilan kuvaukseen ja kehityskohteiden havainnointiin.

Tutkimustulokset osoittavat, että kunnan taloussuunnitteluprosessia voidaan parantaa useasta eri näkökulmasta. Tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi koettiin prosessin selkeä vaiheistaminen. Tärkeäksi koettiin myös prosessin aikataulutus ja synkronointi muihin prosesseihin, jotta työn sujuvuutta voitaisiin parantaa.

Resursointi koetaan usein riittämättömäksi, joten prosessia tarkasteltiin myös erilaisten roolien näkökulmasta. Perinteinen yksikkö- ja linjaorganisaatiolähtöisen ohjausmalli olisi mahdollista korvata voimakkaammin asialähtöisellä ja matriisiin perustuvalla mallilla.

Näiden lisäksi arvioitiin mahdollisuuksia työn tueksi käytettävien työtapojen ja –välineiden parantamiseksi. Entistä digitaalisemmat toimintatavat tarjoavat uusia mahdollisuuksia työn tuottavuuden lisäämiseen. Valmistelua voi tukea ulkoisista tietolähteistä saatavilla tiedoilla.

Organisaation toimintakulttuuri on muodostunut vuosien saatossa. Kulttuuri muuttuu hitaasti, joten muutokseen tähtäävät toimenpiteet tulee suunnitella kohdekohtaisesti. Tutkimuksessa tunnistettiin useita kohtia, joiden avulla nykyistä taloussuunnitteluprosessia on mahdollista parantaa.

ASIASANAT:

Julkinen hallinto, prosessi, taloussuunnittelu, kunnat, kehittäminen

MASTER'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Master's Degree Programme in Business Development

2018 | 64 pages, 10 pages in appendices

Valtteri Mikkola

DEVELOPING THE FINANCIAL PLANNING PROCESS OF A MUNICIPALITY

- A case study on improving the municipal operations and the economic planning process

The aim of the thesis was to evaluate the municipality's economic planning process. The study was carried out as a case study and targeted at the City of Turku. The study described the present state of affairs and made recommendations to improve the process and its essentially related issues.

The theoretical part of the thesis includes an overview of the development of the public sector and municipal administration. The description of the current state and the development proposals utilized the LAPPI-model (A Lightweight Technique to Practical Process Modeling and Improvement Target Identification) developed by the researcher group, which is intended for a lightly executed description of the state of the art and the observation of development objects.

The research results show that the municipality's economic planning process can be improved from several different perspectives. The most important development objective was to create phases to the process. It was also important to process the scheduling and synchronization of the processes with other processes in order to improve the smooth running of the work.

Resources are often considered inadequate, so the process was also looked at from the point of view of different roles. It would be possible to replace the traditional unit-based steering model with a more competence- and matrix-based model.

In addition, the possibilities for improving work methods and tools used to support work were assessed. The digitalization offers new opportunities to increase labor productivity. The planning process can be supported by information from external sources.

The organization's operating culture has been formed over the years. Culture is slowly changing, so measures aimed at change need to be designed for a limited target. Several points were identified in the study to improve the current economic planning process.

KEYWORDS:

Public administration, process, financial planning, municipalities, development

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
1.1 Työn taustaa	6
1.2 Työn tavoitteet ja tutkimusongelma	7
1.3 Työssä käytettävät menetelmät	7
2 KUNNALLISHALLINNON HISTORIA JA ASKELEET NYKYTILAAN	9
2.1 Kunnallishallinnon ensiaskeleet	9
2.2 Kunnat osana palvelujärjestelmää	10
2.3 Kuntamurroksen aika	11
2.4 Toimintatapojen uudistaminen	11
3 KUNNAN TALOUDEN SUUNNITTELU	16
3.1 Kuntatalouteen vaikuttavat ohjausmekanismit	16
3.2 Rahoitusperiaate	17
3.3 Kunta talousyksikkönä	18
3.4 Kuntatalouteen vaikuttavia tekijöitä	20
4 NYKYISEN TOIMINTAMALLIN KUVAUS	24
4.1 Kohdeorganisaation esittely	24
4.2 Nykytilan kuvaus	25
4.2.1 Suunniteltu toiminnan ja talouden suunnitteluprosessi	27
4.3 Voimassa oleva toiminnan ja talouden ohjausmalli	28
4.3.1 Nykyinen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessi	31
4.3.2 Valmistelun tukena käytettävät tietolähteet	34
4.3.3 Suunnittelun dokumentointi	36
4.4 Nykyisen toimintamallin vahvuudet ja heikkoudet	37
5 KEHITTÄMISSUUNNITELMA	39
5.1 Ajatuksia suunnitteluprosessin parantamisesta	40
5.1.1 Prosessin vaiheiden tarkistaminen	40
5.1.2 Prosessien sekä vuosikellon synkronointi	48
5.1.3 Resursointi ja roolit	50
5.1.4 Valmistelua tukevat työkalut ja toimintatavat	52
5.2 Indikaattoreiden lisääminen suunnittelun tueksi	53

5.3 Työn validiteetti ja reliabiliteetti	57
6 YHTEENVETO	59
LÄHTEET	62

LIITTEET

Liite 1. Vuonna 2010 suunnitellun taloussuunnitteluprosessin vaiheet.
 Liite 2. Vuosikello käsittelytahon mukaan.
 Liite 3. Vuosikello tuotosten mukaan.

KUVAT

Kuva 1. LAPPI-mallin 13 vaihetta (Raninen ym 2013).	8
Kuva 2. Turku-konserni.	24
Kuva 3. Vuonna 2012 käyttöön otetun järjestelmän osa-alueet.	26
Kuva 4. Vuonna 2012 kuvattu suunnittelusta seurantaan, kolmen vuoden prosessi.	27
Kuva 5. Turun kaupungin strategiahierarkia.	29
Kuva 6. Strategian ja sopimusohjauksen sidos.	30
Kuva 7. Turun kaupungin toiminnan ja talouden ohjausmalli.	30
Kuva 8. Vuonna 2018 kuvattu suunnittelusta seurantaan, kolmen vuoden prosessi.	31
Kuva 9. Talousohjauksessa toistettavat tehtävät.	32
Kuva 10. Verorahoituksen rakenne.	33
Kuva 11. Toiminnan ja talouden seuranta ja suunnittelu vuonna 2018.	34
Kuva 12. Suunnitteluprosessin vaiheet.	41
Kuva 13. Vuosikello käsittelytahon mukaan (liite 2).	48
Kuva 14. Vuosikello tuotosten mukaan (liite 3).	49
Kuva 15. Tunnistettut roolit perinteisessä ohjauksessa.	50
Kuva 16. Tunnistettut roolit matriisimaisessa ohjausmallissa.	51

1 JOHDANTO

1.1 Työn taustaa

Julkisen sektorin toimintaa pidetään useasti jäykkänä ja vanhanaikaisena, jonka muutosherkkyys on alhainen yksityiseen sektoriin verrattuna. Julkista sektoria ohjataan kuitenkin monin eri tavoin, mikä saattaa aiheuttaa haasteita toimintojen voimakkaalle uudistamiselle.

Käsitys kuntien järjestämisen toiminnan laajuudesta saattaa myös vaihdella. Kunnat ovat nykyään entistä suurempia konserneja, jotka vastaavat julkisen sektorin vastuulle annettuihin tehtäviin joko oman toiminnan tai ostopalvelujen avulla.

Kuntakonsernit ovat merkittäviä alueellisia toimijoita. Toimintojen järjestäminen edellyttää merkittävää työpanosta, joten kuntakonsernien työllistämisaikutus on suuri. Järjestettävät toiminnot ovat hyvin erilaisia ja tästä syystä palvelujen järjestäminen edellyttää eri aloille sekä erilaisiin työtehtäviin kohdentuvaa osaamista.

Konsernien laajuus saattaa osaltaan heikentää mahdollisuuksia ketterään toimintamallien uudistamiseen. Toimintakulttuuri on merkittävin tekijä niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Voimakkaasta kehityksestä huolimatta kulttuuri muuttuu hitaasti, mikä edellyttää kärsivällisyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Näitä ominaisuuksia tarvitaan sekä johdolta että muulta henkilöstöltä.

Yleinen taloustilanteen kehitys on viime vuosina ajanut kunnat tilanteeseen, jossa aiemmin käytettyihin resursseihin ei ole enää varaa. Tulorahoituksen heikentyessä kunnat ovat olleet pakotettuja arvioimaan nykyisiä toimintamalleja. Mahdollisuuksia tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen on etsitty kaikilta toiminnan tasoilta.

Ylintä päätösvaltaa edustavat vaaleilla valittavat valtuutetut. Palvelutuotantoon vaikuttavien negatiivisesti vaikuttavien päätösten tekeminen on ymmärrettävästi vaikeaa ja kovin usein tavoitteena onkin parantaa palvelujen laatua tai määrää.

Hallinnollisia prosesseja on syytä arvioida erityisellä tarkkuudella. Tuottavuutta voidaan parantaa poistamalla turhia ja sujuvoittamalla jäljelle jääviä työvaiheita. On tärkeää ymmärtää miksi asioita tehdään, jotta voidaan määrittää, miten lopulliset tulokset voidaan järkevimmin saavuttaa.

1.2 Työn tavoitteet ja tutkimusongelma

Aion tutkia voiko toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia vaiheistaa nykyistä paremmin ja mitkä ovat kriittisimmät toimintaympäristöä kuvaavat indikaattorit, jotka tulee sisällyttää vuosittain toistuvaan suunnitteluprosessiin.

Tavoitteet:

- Tunnistaa mitkä ovat kaupungin toiminnan suunnittelun tärkeimmät tekijät
- Tunnistaa minkälaisia toimintaympäristöä kuvaavia indikaattoreita tarvitsemme toiminnan suunnittelussa
- Toimintaympäristöä kuvaavien indikaattoreiden luokittelu niiden soveltuvuuden mukaan suunnitteluprosessin aikataulu huomioiden
- Tunnistaa nykyisen suunnitteluprosessin aikataulutuksen mahdollinen muutostarve.

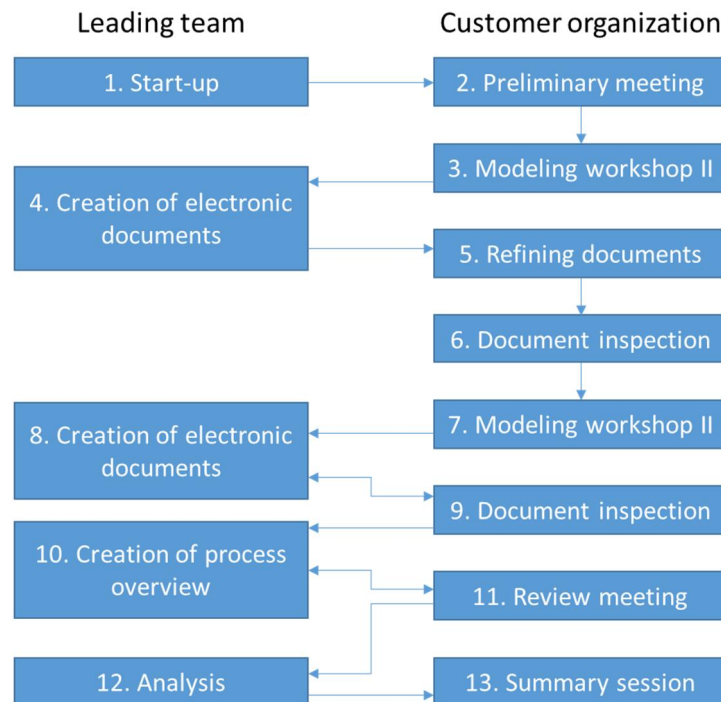
1.3 Työssä käytettävät menetelmät

Tutkimuksessa hyödynnettiin sovellettua LAPPI-mallia. Nykytilan kuvaamiseen käytettiin tutkijaryhmän noin kymmenen vuoden aikana kehittämää mallia, jota on tutkimustyön aikana käytetty erikokoisten yritysten tarpeisiin. Kyseistä mallia voi käyttää kertaluontoisena tarkastelun lisäksi myös jatkuvana toimintamallina sisäisten prosessien kehittämiseen. (Raninen ym. 2013)

LAPPI-lyhenne koostuu englanninkielisistä sanoista light-weight technique to practical process modeling and improvement target identification. Vapaana suomenkielisenä käännöksenä kyseessä on kevytrakenteinen malli prosessien kuvaamiseen ja kehittämistä vaativien kohteiden tunnistamiseen. Mallin kantavana ajatuksena on ollut luoda kevytrakenteinen malli, joka auttaa löytämään prosessin ongelmakohdat ja mahdollistaa nopeiden tulosten saavuttamisen prosessin kehittämisessä. Mallin laatimisessa on huomioitu, että kehittämiseen kohdistettavat resurssit saattavat olla niukat. Tämä korostuu etenkin pienissä yrityksissä tai yksiköissä. Malli tavoittelee kehittämistä alhaisin käyttökustannuksin. Monet prosessien kehittämiseen yleisesti käytettävät toimintamallit tai –menetelmät edellyttävät runsasta resursointia tulosten saavuttamiseksi. (Raninen ym. 2013)

Malli rakentuu 13 mallinnettavasta työvaiheesta sekä tarvittavien henkilöstöresurssien ja roolien kuvaamisesta. Jokaisesta vaiheesta kuvataan sisältö sekä odotettavat tuotokset. Mallissa on myös määritetty suositukset tuotosten muodosta. Tarkastelun onnistumiselle on olennaista valita oikeat henkilöt kuhunkin vaiheeseen. Henkilöillä tulee olla kattava käsitys prosessin kulusta. Asiakasorganisaation ylintä johtoa ei välttämättä kannata ottaa työryhmään, koska johdon osallistuminen saattaa häiritä vapaata keskustelua tai ongelmien tunnistamista. (Raninen ym. 2013)

LAPPI-mallin käyttö aloitetaan tunnistamalla työhön tarvittavat henkilöresurssit ja määrittämällä heidän roolinsa työskentelyn aikana. Mallin mukaiseen työskentelyyn osallistuvat henkilöt jaetaan kahteen ryhmään. "Leading team" koostuu puheenjohtajasta sekä sihteeristä ja toinen ryhmä asiakasorganisaation edustajista.



Kuva 1. LAPPI-mallin 13 vaihetta (Raninen ym 2013).

2 KUNNALLISHALLINNON HISTORIA JA ASKELEET NYKYTILAAN

2.1 Kunnallishallinnon ensiaskeleet

Kunnallishallinnon nykyhetkeen ulottuvaa murroksen vaihetta on edeltänyt kaksi ”suurta kertomusta” (Haveri 2013). Ensimmäinen suuri kertomus sijoittuu kunnallishallinnon perustamisesta 1860-luvulta 1940-luvulle. Kunnille alettiin määrätä tehtäviä ja hyvinvointivaltio perusta alkoi muodostua. Kunnallishallinnon tehtävänä oli kouluttaa kuntalaisia demokraattiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Tehtävän merkitys korostui kansalais sodan jälkeisinä vuosina, jolloin tarvittiin yhtenäisyyttä monien vaikeuksien keskellä (Haveri & Majoinen 2017, 42).

Perusta jäsentyneelle kunta-valtiosuhteelle on tunnistettavissa germaanisesta yhteisöteoriasta, jonka mukaan kunnat ovat valtion kanssa yhdenvertaisia yhteisöjä. Hierarkkisesta suhteesta huolimatta ne eivät ole menettäneet niille kuulunutta oikeutta olemassaoloonsa (Heuru 1995, 30).

Itsehallintoideologiaan perustuva paikallishallinnon uudistus käynnistyi Euroopassa 1800-luvun alussa. Suomessa uudistus toteutettiin hieman myöhemmin, mutta suhteellisen nopeasti ja voimakkaasti (Soikkanen 1966). Vuoden 1865 kunnallisasetuksella luotiin Suomalainen kunnallishallinto. Vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetuksella kunnille annettiin laaja itsehallinto ja verotusoikeus. Samaan aikaan kuntien hallinto erotettiin seurakunnista (Haveri & Majoinen 2017, 43).

Kunnallishallinnon kantavana ajatuksena Suomessa on ajatus siitä, että rajatulla alueella asuvat ihmiset vastaavat mahdollisimman pitkälle omista elinkeinoihin, palveluihin tai ympäristöön liittyvistä asioistaan (Haveri & Majoinen 2017, 43).

1800-luvun lopulla alkoi kehitys, jolloin valtio alkoi antaa tehtäviä erityislainsäädännöllä kuntien tehtäväksi. Tällöin luotiin perustaa sivistysvaltion syntymiselle mm. kansakoulujen perustamisvelvoitteen kautta. Hyvinvointivaltion perustuksia vahvistettiin mm. työttömyyden ja köyhyyden vastustamiseen, kunnanlääkärien palkkaamiseen, rokotusten järjestämiseen, maanteiden rakentamiseen ja kunnossapitoon, satamien ylläpitoon sekä yleiseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien säädösten kautta. (Tiihonen & Tiihonen 1984, 148).

Kunnallishallinnon toinen suuri kertomus liittyy kunnallishallinnon merkitykseen hyvinvointivaltion rakentamisessa. 1900-luvun alkupuolella kunnat olivat varsin itsenäisiä ja säädöksin annetut tehtävät hoidettiin omien lähtökohtien ja resurssien mukaan. 1930-luvulla tapahtui käänne, jonka jälkeen valtio alkoi määrätä kunnille tehtäviä. Nykyisiin määriin verrattuna tehtävämäärät olivat kuitenkin pieniä. Merkittävä muutos tapahtui 1960-luvulla, jolloin hyvinvointipalvelujen järjestäminen annettiin kuntien vastuulle. Tuolloin luotiin rakenteita, joista monet ovat edelleen merkittäviä (Haveri & Majoinen 2017, 43-44).

2.2 Kunnat osana palvelujärjestelmää

Palvelutehtävän merkitys alkoi kasvaa osana kuntien päivittäistä toimintaa. Kuntien rakenne muuttui voimakkaammin palveluorganisaatioksi. Kuntien henkilöstö kasvoi ja toiminta ammattimaistui. Valtion lisäksi ammattikuntien eli professioiden merkitys kuntien ohjauksessa voimistui. 1970-luvun alussa kuntasektorilla työskenteli 193 000 henkilöä ja 1980-luvun lopulla jo yli 400 000 henkilöä (Haveri & Majoinen 2017, 45).

Tässä vaiheessa valtion ohjaus oli yksityiskohtiin menevää (Nyholm & Niiranen 2017, 122-123). Hyvinvointivaltion palvelut määritettiin valtiotasolla ja palvelujärjestelmän osina toimivat kunnat, joiden tehtävänä oli järjestää palvelut samalla tavalla koko maassa. Tämän seurauksena muutokset kuntien palvelujen järjestämisessä tapahtuivat enemmän valtiotasoisina laajentamisina, kuin kuntakohtaisesti toimintaympäristön muutoksiin reagoiden (Möttönen 2011, 62).

Aikakausi oli kasvun aikaa, minkä seurauksena kunnilla oli todennäköisesti varsin hyvin resursseja sekä annettujen ja itse vastuulleen ottamien tehtävien että elinkeinopolitiikan hoitamiseen. Niin sanottujen suurten ikäluokkien kuntajohtajien näkemysten mukaan hyvinvointivaltion rakennusvaiheen lopulla elettiin eräänlaista kulta-aikaa. Tällöin kehitettiin voimakkaasti kunnan elinkeinoelämää ja hyvinvointia. Tulevaisuus nähtiin positiivisesti ja suhtautuminen oli kehitysmuotoista. Ihmiset kokivat osallistumisen mieluiseksi ja ideologisten kysymysten innoittamaksi (Haveri, Paananen & Airaksinen 2013).

Kunnat onnistuivat palvelujen järjestämisessä hyvin, mikä lisäsi kuntien hyväksyttävyyttä. Kuntien toimiminen osana keskitetysti johdettua palvelujärjestelmää heikensi itsehallinnollista asemaa, mutta kuntalaiset kokivat palvelutuotannon entistä merkittävimpinä arkipäivän toimijoina (Niemi-lilahti 1992).

2.3 Kuntamurroksen aika

1980-luvun puolivälissä oltiin tultu tilanteeseen, jossa valtio ohjasi kuntien toimintaa tuhansien yksittäisten määräysten kautta. Ohjausta tehtiin keskusvirastojen, ministeriöiden ja läänien toimesta. Kuntien palvelujen järjestämistä rahoitetaan valtionosuusjärjestelmän avulla. Järjestelmästä oli kehittynyt menoautomaatti, joka ei palkinnut säästäväisyydestä. Tilannetta voi pitää erään kehitysvaiheen päätepisteenä (Manninen 2010, 435).

2.4 Toimintatapojen uudistaminen

1990-luvulta lähtien kunnat ovat olleet tilanteessa, jota on leimannut muutos sekä epävarmuus kuntien yhteiskunnallisesta roolista. Tästä vaiheesta ei ole tunnistettavissa aiempia kehitysvaiheista vastaavaa ”suurta kertomusta”, joten kyse on enemmän murrosvaiheesta. Tähän aikaan on sisältynyt itsehallinnon kriisi ja hallinnan jatkuva monitukaistuminen sekä palveluvelvoitteiden ylikuorma. (Haveri & Majoinen 2017, 46).

Murrosvaihe on kestänyt melko pitkään ja kuntien tilannetta on kuvattu kaaoksena suuriin ikäluokkiin kuuluvien kuntajohtajien toimesta. Tulevaisuuteen on liittynyt epävarmuutta ja rakentaminen on kääntynyt saneeraamiseksi. Kuntiin kohdistettiin myös uudenlaista sääntelyä, minkä seurauksena kehittäminen muuttui tulevien velvoitteiden toteuttamiseksi. Samaan aikaan poliittinen ilmasto muuttunut kestävyysnäköisestä päätöksenteosta lyhyen aikavälin reagoivaan politiikkaan, jossa populismi on lyhentänyt suunnitellun aikajännettä entisestään (Haveri, Paananen & Airaksinen 2013).

Kuntamurrokseen on kuulunut voimakkaasti hallinnonuudistusten aalto, joissa tavoitteena on ollut purkaa jäykkiä hallintotapoja sekä hyödyntää paremmin alueellisiin olosuhteisiin liittyvää kehityspotentiaalia. Kuntien itsehallintoa ja uudenlaisten toimintatapojen löytämistä yritettiin vapaakuntakokeilun kautta. Kuntien näkökulmasta murros käynnistyi lupaavasti. Suomessa sovellettiin myös 1990-luvulla kansainvälisesti käynnistettyä NPM-reformia (New Public Management, uusi julkisjohtaminen) (Temmes 1998).

Uudenlaisessa julkisen sektorin johtamismallissa tavoiteltiin joustavuuden, tehokkuuden ja paremman asiakasorientaation arvoja. Strategisen johtamisen tasolla nämä edellyttivät parempaa johtamista, laajentamalla asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia sekä itseohjautuvia ja taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita (Haveri & Majoinen 2017, 47).

Uuden julkisjohtamisen työkaluihin kuului hallintorakenteiden hajauttaminen, organisaation tuotoksiin keskittyminen, tehokkuuden arviointi sekä markkinamekanismien hyödyntäminen (Temmes & Kiviniemi 1997, 21).

Murrosvaiheessa hallinnonuudistuksia merkittävämmäksi tekijäksi muodostuivat 1990-luvun lamavuodet, jotka saavat suuren huomion suurten ikäluokkien kuntajohtajien tarinoissa (Haveri, Paananen & Airaksinen 2013). Lamavuodet kasvattivat lyhytaikaisesti yhteisöllisyyttä. Vakavien ongelmien keskellä kuntien rooli turvaa, vakautta ja toivoa antavina instituutioina korostui. Kunnat selvisivät tilanteessa, jossa kuntalaisten tulevaisuudet hajosivat (Haveri, Paananen & Airaksinen 2013). Julkinen sektori olisi ajautunut suuriin ongelmiin, mikäli valtiosuusuudistusta ei olisi tuolloin tehty (Möttönen 2011, 70).

Lamaa seurasi nopea talouden kasvu. Vuosituhannen vaihteessa kunnallishallinto oli selkeästi yhteiskunnan tukipilari. Tämä oli nähtävissä useissa koulutusta, hyvinvointia ja onnellisuutta sekä kilpailukykyä mittaavissa vertailuissa (mm. Euroopan Komission Eurobarometri 2012; OECD Government at Glance 2013; Transparency International Corruptions Perceptions Index 2013).

1990-luvun laman jälkeen kuntien tehtäviä ja niiden toteuttamisen sääntelyä lisättiin enätysmäisen nopeasti. Valtiovarainministeriön vuonna 2013 tekemän selvityksen mukaan kuntien tehtävät olivat yli kaksinkertaistuneet 1990-luvun lopulta vuoteen 2012 mennessä. Kuntien palvelujen järjestämistä säädeltiin lähes tuhannella normilla. Valtion ja kuntien ohjaussuhde oli kiertänyt tiukasta valtiojohtoisesta ohjauksesta lyhyen vapaa-kunta-jakson kautta takaisin tiukkaan keskitettyyn ohjaukseen (Hiironniemi 2012).

1990-luvulta lähtien yhteiskunnalliset kehitystrendit, kuten väestön ikääntyminen ja kaupungistuminen, alkoivat vaikuttaa kuntien edellytyksiin huolehtia tehtävistään. Vuosituhannen vaihteen jälkeen yhä useampi kunta on taloudellisissa vaikeuksissa ja tulevaisuuden ennusteet ovat varsin synkät (Haveri & Majoinen 2017, 48).

Raskas palveluvelvoite on muodostunut kuntien perusongelmaksi viimeisen vuosikymmenen aikana. Palvelutehtävien kasvusta, niihin liittyvistä odotuksista ja lisääntyvistä tarpeista muodostui taloudellinen taakka. Vähentyvien resurssien seurauksena kuntien tehtävät ja toimintaedellytykset ei ole tasapainossa. Kuntien liikkumavaraa on kavennettu tehtäviä koskevan sääntelyn ja yksityiskohtaisen ohjauksen lisääntymisen myötä. Kuntien rooli palvelujärjestelmän osina on tehnyt ne alttiiksi valtion alulle panemille reformeille. Kunnat toimeenpanevat valtion käynnistämiä uudistuksia (Haveri & Majoinen 2017, 49).

Tilanteen seurauksena kunnat ovat omaehtoisesti pyrkineet muuttamaan toimintatapaan. Kunnat ovat mm. edistäneet sähköisiä palveluja, ottaneet käyttöön markkinoihin perustuvia palveluratkaisuja, lisänneet kuntalaisten osallistamista, yhtiöittäneet toimintoja, uudistaneet johtamismalleja, kehittäneet kuntakonsernia ja sen ohjausmenetelmiä. Merkittävä osa uudistuksista on kohdistunut kunnan hallinnollisiin rakenteisiin ja toimintatapoihin sekä palvelutehtäviin liittyvien toimintatapojen parantamiseen. Uudistuksia on tehty palveluorganisaation näkökulmasta ja tuottavuutta on kyetty edistämään. Tästä huolimatta kehitys ei ole ollut riittävää. Kunnat tarvitsevat enemmän vuorovaikutuksesta ja yhteisöllisyydestä kumpuavaa toimintaa ja kunnat pitäisi nähdä poliittisina, elinvoimaa lisäävinä yhteisöinä (Haveri & Majoinen 2017, 50).

Keskushallinnon uudistusajattelun merkittävämpänä yksittäisenä ideana on ollut kuntien koon kasvattaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi valtio pyrki aluksi lisäämään kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä. Keinoiksi tarjottiin enemmän hallintateorian mukaisia keinoja kuin hierarkkista ohjausta. Yleisen taloustilanteen heikentyessä ja tulevaisuuden ennusteiden kääntyessä huolestuttaviksi nostettiin kuntarakenteet uudistamiskeskustelun keskiöön (Haveri & Majoinen 2017, 50).

Valtion suhtautuminen kuntaliitoksiin myötäili kuntien omia valintoja. Rakenteellisiin muutoksiin tarjottiin erilaisia kannustimia. Tämän lisäksi käynnistettiin valtiojohtoisia ohjelmia, joilla pyrittiin ainakin välillisesti kuntarakenteen uudistamiseen. Vuosituhannen vaihteen jälkeen linja koventui ja Vanhasen hallituksen PARAS-hankkeella yritettiin rakenneuudistuksiin tavalla, jota on luonnehdittu puolittaisiksi pakkokeinoiksi. Vuonna 2011 aloittanut Kataisen hallitus meni vielä ja esitti koko maan laajuista kuntauudistusta. Tavoitteeksi määritettiin kuntien lukumäärän supistaminen sekä kuntien keskinäisten yhteistoimintarakenteiden vähentäminen, jolla pyrittiin selkeyttämään hallintoa ja lisäämään paikallista demokratiaa (Valtioneuvoston kanslia 2011).

Kataisen hallituksen voimakkaimmin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskenut suunnitelma kuitenkin kaatui perustuslaillisiin ongelmiin eikä varsinaiselle kuntauudistuksellekaan löytynyt poliittista tahtoa. Kunnat kokivat valtion lähestymisen kunnan toimintalogiikkaa ymmärtämättömänä ja määräilevänä, joten paikallisella ja alueellisellakaan tasolla hallituksen suunnitelmia ei edistetty (Stenvall, Syväjärvi, Vakkala, Virtanen & Kuoppala 2015). Vuosituhannen vaihteen jälkeen käynnistetyt uudistushankkeet aiheuttivat kunnille uudistusväsymystä. Erilaiset selvitykset kuormittivat niin luottamushenkilöitä kuin viranhaltijoita, minkä lisäksi epävarmuus henkilöstön keskuudessa kasvoi (Meklin & Pekola-Sjöblom 2012).

Vuonna 2015 käynnistettiin sote- ja maakuntauudistus Juha Sipilän hallituksen toimesta. Uudistus perustuu kaksitasoiseen kuntaratkaisuun, jossa kuntien yläpuolelle perustetaan itsehallinnolliset maakunnat. Maakunnat mukailevat peruskuntien asemaa ja niiden johtoon valitaan edustajat suoralla kansanvaalilla. Kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eräät muut tehtävät siirrettäisiin maakuntien vastuulle (Valtioneuvoston kanslia 2015).

Uudistuksen seurauksena kuntien ja maakuntien välille syntyisi uusia rajapintoja esim. kaavoituksessa, joukkoliikenteessä, rakentamisessa, elinvoimatoiminnoissa, työllisyyden hoidossa, kotouttamisessa, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, opiskelija- ja oppilashuollossa, asumispalveluissa ja järjestöyhteistyössä. Kunnat ja maakunnat olisivat itsenäisiä oikeushenkilöitä, minkä seurauksena yhteisen näkemyksen ja toiminnan löytäminen kuntalaisten näkökulmasta saattaisi olla aiempaa vaikeampaa. Tilanne edellyttäisi uudenlaisia yhteistyömenettelyjä ja käytännön toimintamalleja (Luukkonen, Majoinen & Kuopila 2016).

Erilaisten uudistushankkeiden ja tehtävien ylikuorman ohella aikakautta on leimannut hallinnan kompleksisuus eli monimutkaistuminen. Kompleksisuus on muodostunut sekä vallitsevan toimintaympäristön että muutoksiin tähtäävien keinojen seurauksena. Kompleksisuuden lähtökohta on globalisaatiossa, teknologian kehityksessä ja verkottuneessa maailmassa. Yhteiskunnan, politiikan ja talouden välillä vallitsee runsaasti epäjatkuvuuksia. Asiat ovat yhä vaikeampia ja epäselvempiä, minkä lisäksi ne kietoutuvat yhteen yhä monimutkaisemmin. Ongelmien ydin on siten varsinaisten ongelmien lisäksi hallinnan edellyttämässä verkottumisessa ja vuorovaikutuksessa (Haveri & Majoinen 2017, 52).

Hallintaprosessin kompleksisuuden seurauksena hallinta ei ole palautettavissa yksinkertaisiin eri toimijoiden työtä yhteisiin päämääriin ohjaaviin kehityslogiikkoihin (Schneider 2012, 139). Käytännössä tämän seurauksena tehokkuutta, vaikuttavuutta tai suorituskykyä ei kyetä selittämään yksittäisillä tekniikoilla, johtamisjärjestelmillä tai organisaatiorakenteilla (Haveri & Majoinen 2017, 52).

Suurten ikäluokkien kuntajohtajien tarinoissa korostetaan neljää tekijää, jotka ovat heidän johtokaudellaan vaikuttaneet kuntien toimintaan ja lisänneet osaltaan hallinnan kompleksisuutta. Näitä tekijöitä ovat olleet kunnan ja valtion välisen suhteen viilentäminen, kuntarajojen hälveneminen, kunnallispolitiikan pirstoutuminen ja kuntalaisten roolin muutos omia etuja vaalivaksi asiakkaaksi. Rajojen hälvenemisen seurauksena kuntien

päätöksenteko on sidoksissa laajaan määrään eri yhteisöissä ja organisaatioissa tehtäviä ratkaisuja. Kunnallispolitiikan pirstoutuminen taas heikentää ennakoitavuutta ja lisää epävarmuutta (Haveri, Paananen & Airaksinen 2013).

Nuorempien kuntajohtajien tarinoissa monimutkaisuus nähdään "uutena normaalina". Vallitseva tila on vain hallittava ja se koetaan osaksi jokapäiväistä työtä. Ero vanhempien kuntajohtajien kokemukseen on suuri. Suurten ikäluokkien kuntajohtajat kokevat kompleksisuuden ja kriisit poikkeamina normaalitilaan, kun taas nuoret johtajat ovat kokeneet eläneensä koko työuransa kompleksisuuden tilassa (Haveri, Paananen & Airaksinen 2015).

3 KUNNAN TALOUDEN SUUNNITTELU

3.1 Kuntatalouteen vaikuttavat ohjausmekanismit

Euroopan Unionin vakaus- ja kasvusopimus on kiristänyt kuntien taloutta koskevaa sääntelyä viime vuosina. EU:n direktiiveissä ja asetuksissa on säädetty alijäämien kattamisvelvollisuudesta ja aiempaa tiukemmasta talouden ohjauksesta. Asetukset ovat suoraan sovellettavaa sääntelyä, mutta direktiivit tulee saattaa voimaan jäsenvaltioiden toimesta. Lakikokonaisuuteen sisältyvä budjettikehys-direktiivi on Suomessa saatettu voimaan finanssipoliittisella lailla (Laki 2012) sekä siihen nojautuvalla asetuksella julkisen talouden suunnitelmasta (Valtioneuvosto 2014). Säädösten tavoitteena on turvata EU:n jäsenvaltioiden kestävä rahoitusasema lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä sekä korjata riskin julkisen talouden kestäväälle kehitykselle luovat politiikkavirheet (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014, 21).

Valtiovarainministeriön valmisteleva julkisen talouden suunnitelma ja siihen sisältyvä kuntatalousohjelma ovat osa EU:n velvoittamaa sääntelyä. Näissä asetetaan Suomen kestävän taloudenpidon turvaavat tavoitteet keskipitkälle aikavälille. Tavoitteet asetetaan kaikille julkisen talouden osa-alueille erikseen, mukaan lukien kuntatalous (HE 2014, 65).

Kuntalain 12 §:ssä säädetään valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä, jota toteutetaan kuntatalousohjelman kautta. Kuntatalousohjelma valmistellaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä. Kuntatalousohjelma korvasi aiemmin käytössä olleen ja vuonna 2008 lakisääteistetyt peruspalveluohjelmamenettelyn. Euroopan Unionin sääntely vaatii julkisen talouden alijäämän aiempaa tiukempaa hallintaa (HE 2014, 11) ja kuntatalousohjelma on osa EU-sääntelyn vaatimaa julkisen talouden ohjausjärjestelmää (Matikainen 2016, 84).

Julkisen talouden suunnitelman edellyttämä kuntatalouden tasapainottamiseen tähtäävät sekä yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tavoitteen saavuttamiseksi sisältyvät kuntatalousohjelmaan (HE 2014, 97-98). Julkisen talouden suunnitelmassa määritetään raamit ja kuntatalousohjelmassa todetaan niiden toteutus. Näiden valmisteluprosessit tukevat ja täydentävät toisiaan (Valtiovarainministeriö 2015, 52).

3.2 Rahoitusperiaate

Rahoitusperiaate on osa kunnallista itsehallintoperiaatetta ja se liittyy valtion ja kuntien väliseen taloussuhteeseen. Rahoitusperiaatteen kautta kunnille pyritään turvaamaan riittävä valtion rahoitus lakisääteisten tehtävien järjestämiseen. Käytännössä rahoitusperiaatetta toteutetaan valtiosuuslainsäädännöllä, jossa määritetään valtion ja itsehallintoyksikön kustannusten jako (Matikainen 2017, 85).

Vuonna 1993 Ahon hallituksen perusoikeusuudistuksen yhteydessä viitattiin ensimmäisen kerran rahoitusperiaatteeseen. Hallituksen esityksen mukaan kunnille aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista tulee säätää lailla, jolloin tulee myös huolehtia kuntien edellytyksistä suoriutua tehtävistään (HE 1993, 26). Vuonna 1994 perustuslakivaliokunta vahvisti periaatteen ja sittemmin useasti vedonnut siihen (PeVL 25/1994, 3). Perustuslakivaliokunta on myöhemmin todennut, että rahoitusperiaate katsotaan sisältyvät kunnallista itsehallintoa määrittelevään perustuslain 121 §:ään (Sinervo & Meklin 2017, 68).

Julkisen talouden suunnitelmaa koskevan valtioneuvoston asetuksen 3.3 §:n mukaan kuntataloudelle asetetaan euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle (Valtioneuvosto 2014). Valtion tulee siten kuntien tehtävistä säädettäessä arvioida kuntatalouden kantokyky (Harjula & Prättälä 2015, 217).

Vuonna 2015 tuli voimaan uusi kuntalaki ja se sisältää ensi kertaa rahoitusperiaatetta koskevan säännöksen (Kuntalaki 2015). Tätä ennen rahoitusperiaate oli vain perustuslakivaliokunnan ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännöksen (9.2 art) varassa. Kuntalaissa mukaan rahoituksen riittävyys kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan kuntatalousohjelmassa (Kuntalaki 2015, 12.3 §).

Perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen mukaan kunnille lailla säädettävien tehtävien tai näiden toteuttamistapaa koskevien velvoitteiden säätämisen yhteydessä tulee varmistaa kuntien taloudelliset edellytyksen suoriutua niistä. Kuntien tehtävien ja niiden rahoitusta perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin ei ole mekanismeja, vaan tulkinta perustuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön. Tilanne on vaikeuttanut yksittäisten valtioneuvoston esitysten arviointia suhteessa rahoitusperiaatteeseen (HE 2014, 255).

Kuntalakiin tehdyn säännöksen mukaan kunnilla tulee olla riittävät voimavarat tehtävien toteuttamiseen, joten se ei ole suoraan rahoitusperiaatteen sisältö (Harjula & Prättälä

2015, 217). Tämän johdosta tehtäviä säädettäessä tulee huolehtia siitä, että kunnilla on edellytyksen suoriutua tehtävistään. Käytännössä rahoitusperiaate turvaa kunnallista itsehallintoa ja kunnan talousautonomiamia (Matikainen 2014, 355).

3.3 Kunta talousyksikkönä

Voimassa olevan kuntalain mukaan ”kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla” (Kuntalaki 2015, 1 § 2. mom.). 1970-luvulta lähtien kuntien painopisteenä ovat olleet hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen järjestäminen kuntalaisille. Tämän lisäksi kunnan on tullut edistää kunnan alueen elinvoimaa. Kunnista on muodostunut entistä voimakkaammin palveluja järjestäviä ja niitä tuottavia yksiköitä viimeisten vuosikymmenten aikana. Kuntien suurimmat haasteet palvelujen järjestämisessä ovat liittyneet riittävän laatutason varmistamiseen (Sinervo & Meklin 2017, 69).

Yleisessä puheessa talous ja raha ovat synonyymeja. Tiukalla taloudella tarkoitetaan rahan puutetta. Todellisuudessa asia ei ole näin yksinkertainen, vaan talous on rahaa paljon moniulotteisempi ilmiö. Talous-käsite sisältää kaksi puolta: raha- ja reaalityalous. Reaalityaloudella tarkoitetaan konkreettista resurssien käyttämistä eli toimintaa, johon liittyvä vaihdanta ja kulutus tuovat rahan mukaan talouteen. Raha toimii arvon mittana sekä reaalityalouden vaihdon välineenä. Rahaa käytetään myös suoritteiden yksikkökustannusten kuvaajana. Kolmantena tehtävänä raha toimii arvon säilyttäjänä (Meklin, Sinervo & Vakkuri 2009).

Yksinkertaisesti kuvattuna rahan riittävyys kertoo riittävätkö tulot menojen maksamiseen pitkällä aikavälillä. Tämän avulla voidaan kuvata kunnan talouden tasapainoa. Oleellista on kuitenkin käsittää mitkä tekijät vaikuttavat tulojen ja menojen taustalla sekä miten niihin voidaan vaikuttaa. Rahatalouteen (tulot ja menot) vaikuttavat kunnan tehtävät ja talouskehitys sekä poliittinen päätöksentekojärjestelmä (reaalityalous). Rahan riittävyys on siten sidoksissa kunnan toimintaan ja tästä syystä kuntaa tulee tarkastella laajempina talousyksikkönä (Sinervo 2011).

Kunta muodostaa alueen, jossa kuntalaisten lisäksi toimivat yritykset ja yhteisöt. Alueella tapahtuva toiminta muodostaa paikallistalouden, joka osa kansantaloutta. Tämän lisäksi kunta on myös organisaatio, joka vastaa kuntalaisia koskevien yhteisten asioiden hoita-

misesta ja toteuttaa kuntalaisten itsehallinnon myötä päättämiä asioita. Tätä varten kuntalaiset valitsevat vaaleilla edustajansa tähän organisaatioon sekä antavat verojen (kunnan tulot, pakkoperiaate) muodossa pääosan kunnan toiminnan järjestämiseen käytettävistä resursseista. Kunnan käytettäväksi annetuilla varoilla järjestetään palvelut kuntalaisille (kunnan meno, ilmaisperiaate) (Matikainen 2017, 70-71).

Kuntalaisten tehtävät hoidetaan kuntalaisten hankkimilla varoilla (palvelujen järjestämistehtävä), joten kunnan talous on luonteeltaan toimeksiantotaloutta (Sinervo 2011, 132-171). Tämän lisäksi eri tavoin edistetään yritysten ja yhteisöjen toimintaa (alueen kehittämistehtävä). Palvelujen järjestämiseen liittyvän toimeksiantotalouden lähtökohtana on talouden tasapaino eli toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi menot tulee kattaa tuloilla (Sinervo 2011, 144). Tulorahoituksen lisäksi kunnat käyttävät lainarahaa, jota käytetään lähtökohtaisesti investointien rahoittamiseen (Sinervo 2011). Kuntien talouden tasapainoa kuvataan tuotto- ja kulukäsitteillä vuosittain laadittavissa tilinpäätöksissä. Kansantalouden tilinpidon kautta kuvataan laajemmin kuntien rahoituksellista tasapainoa (nettoluotonanto). Tähän tarkoitukseen löytyy tasapainoa kuvaavia mittareita, joiden välille saattaa muodostua ristiriitaa. Esimerkiksi kuntien kirjanpidollinen ylijäämä sekä rahoituksellinen alijäämä (eli velkaantuminen) saattavat kasvaa samanaikaisesti (Meklin & Pukki 2016).

Kunnan menot muodostuvat kuntalaisten palvelutarpeista, joita on aina enemmän kuin resursseja niiden tuottamiseen. Tarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien ristiriita muodostaa niukkuuden, joka on talouden ikuinen perusongelma (Meklin 2002, 17-35; Meklin & Vakkuri 2011, 284-287). Tarpeiden muodostuminen palvelutarpeiksi ja edelleen palvelujen käytöksiin on monimuotoinen ketju. Onkin mielenkiintoista muodostuvatko kunnan palvelutarpeet aidosti kuntalaisten tarpeista vai määritelläänkö ne poliittisen järjestelmän tai professioiden toimesta. Viime kädessä kuntien palvelujen järjestämisveloitteet vahvistetaan lainsäädännössä ja empiirisesti on todettu, että palvelutarpeilla on taipumus jatkuvasti kasvaa (Sinervo & Meklin 2017, 71).

Pääosin kunnan menot muodostuvat palvelutehtävien hoitamisesta. Selvitysten ja vertailujen perusteella kunnat hoitavat lähtökohtaisesti samat tehtävät erisuuruisilla menoilla (kustannuksilla) (THL 2015). Kunnat vastaavat itsenäisesti palvelujen järjestämisestä, joten ne voivat vaikuttaa kustannuksiin erilaisilla palvelujen tuottamistavoilla. Kunnan tulee toimia mahdollisimman tuloksellisesti eli toiminnan tulee olla kustannustehokasta (tehokasta/taloudellista/tuottavaa) ja vaikuttavaa (Sinervo, Meklin & Vakkuri 2012).

Palvelujen kustannustehokkuutta seurataan mm. yksikköhintakustannusten kautta monissa tilastoissa (Tilastokeskus).

Verot ovat kuntaorganisaatioiden keskeinen tulojen lähde. Kuntalaiset maksavat omistamistaan kiinteistöistä kiinteistövero ja saamistaan tuloista tuloveroa. Kunnassa toimivat yhteisöt ja yritykset maksavat verotettavista voitoistaan yhteisövero, josta osuus tilitetään kunnalle. Valtionosuudet muodostavat kunnan tuloista noin neljäsosan. Valtionosuusjärjestelmän kautta tasataan kuntien välisiä taloudellisia eroja, minkä lisäksi valtio osallistuu palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Merkittävin valtionosuus on kunnan asukasmäärään perustuva peruspalvelujen valtionosuus, jota painotetaan ikäryhmien kautta. Tämän lisäksi valtionosuuden sisällä tasataan kuntien verotuloja asukasta kohti laskettujen verotulojen perusteella. Kokonaisuutena verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) kertymään vaikuttaa olennaisesti asukasmäärä ja sen kehittyminen. Yritykset maksavat yhteisövero, mutta samalla ne työllistävät kuntalaisia, minkä seurauksena kuntaa saa tuloveroja. Kiinteistöistä kerätään kiinteistövero ja se on verolajeista vakain tulolähde (Sinervo & Meklin 2017, 72).

Kunnille on aikojen saatossa kertynyt verovaroin tai lainarahoilla hankittua omaisuutta. Merkittävin osa kuntien omaisuudesta (varat) on palvelujen järjestämiseen liittyviä vähitellen kuluvia rakennuksia ja rakennelmia. Kunnat tekevät jatkuvasti uusia investointeja tai käyttöomaisuushankintoja. Kunnan omaisuus on rahoitettu yleisimmin sekä omalla että vieraalla pääomalla, joka on maksettava takaisin. Tulevaisuus vaikuttaa kuntien varoihin ja velkoihin (Sinervo & Meklin 2017, 72).

3.4 Kuntatalouteen vaikuttavia tekijöitä

Viimeisten vuosikymmenten aikana maailman on muuttunut merkittävästi ja muutosten arvioidaan jatkuvan. Muutostrendejä on useita ja ne ovat eritasoisia. Sitra on nimennyt teknologian muutoksen, globaalin arkisen ja jännitteisen keskinäisriippuvuuden ja kestävyyskriisin vuoden 2016 megatrendeiksi (Kiiski-Kataja 2016). Nämä laajat megatrendit tulevat epäilemättä vaikuttamaan kuntien toimintaan. Tämän lisäksi on joukko muita kuntiin, maakuntiin ja niiden asukkaisiin vaikuttavia muutostrendejä. Kuntien toimintaan vaikuttavat muutostrendit on jaettavissa kolmeen luokkaan: julkishallinnon hallinnolliset muutokset, kuntien sisäiset organisaatio- ja toimintamuutokset sekä laajemmat yhteiskunnalliset muutokset. Kaikki edellä mainitut ovat huomattavia kuntien toimintaan ja talouteen tulevaisuudessa vaikuttavia muutoksia (Sinervo & Meklin 2017, 69).

Globalisaatio on jo pitkään vaikuttanut Suomen kansalliseen hallintoon ja politiikkaan. Maailmantalouden heilahdukset ovat globalisaation myötä vaikuttaneet myös kuntiin. Käytännössä tämä on näkynyt kaupunkien merkityksen kasvuna sekä talouden ja toimintakyvyn nopeina muutoksina. Talouksien avautuminen ja keskinäisriippuvuuksien kasvu näkyy kunnissa äkillisinä rakennemuutoksina, joiden kanssa on vain tultava toimeen. Kansainväliset kriisit ja muutokset heijastuvat välillisesti globaaleihin työ- ja elinkeinomarkkinoihin sidoksissa olevaan paikallistason talouteen ja työpaikkoihin. Kokonaisuudessaan Suomi on kuulunut globalisaation voittajiin, mutta tulevaisuuden näkymät sisältävät myös epävarmuutta. Tulevaisuuden mahdollisuuksiin vaikuttaa kuinka hyvin ymmärretään tiiviiden keskinäisriippuvuuksien merkitys ja minkälaisin työkaluin uudellisissa tilanteissa pystytään toimimaan (Horttanainen & Salo 2009; Kiiski-Kataja 2016).

Taloudenpidon logiikan ja periaatteiden säilyessä ennallaan muutoksia kuntien talouteen tuovat näköpiirissä ja ennakoitavat muutokset. Tulevaisuudessa kuntien toimintaan ennakoidaan vaikuttavan kansallisella tasolla toteutettavat hallinnolliset uudistuksen sekä paikallisemmin vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset kuten väestönkehitys, kansantalouden yleinen kehitys sekä digitalisaatio (Sinervo & Meklin 2017, 73).

Kansallisesti merkittävin ennakoitu muutos on sosiaali- ja terveystalouden ja maakuntauudistus (sote- ja maakuntauudistus). Toteutuessaan uudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien toimintaan, kun sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyvät tehtävät siirtyvät maakuntien tehtäväksi. Uudistuksen seurauksena rahalla mitattuna yli puolet kuntien tehtävistä (reaalitalous) ja samalla mitalla tuloja ja menoja (rahatalous) siirretään maakunnille (VM 2017).

Kuntaorganisaatiot ovat monimuotoistuneet konserneiksi vuosien saatossa. Yleisesti kuntaa kutsutaan emo- tai peruskunnaksi, jolla on tytäryhteisöjä, kuntayhtymiä, säästöjä tai yhteistoiminta-alueita. Kunnat vastaavat tehtävien järjestämisestä siten myös erilaisten konserniyhteisöjen kautta. Toisena suuntauksena on ollut toimintojen ulkoistaminen yrityksille tai kolmannen sektorin yhteisöille. Tämän lisäksi erilaiset julkisen ja yksityisen toimijan yhteistyömallit (public-private –partnership) ovat lisääntyneet. Näissä malleissa yksityiset sijoittajat ja rakennuttajat järjestävät investointien rahoituksen ja kunnat maksavat pääomakustannukset sitoutumalla käyttömaksuihin. Yhteistyömallit vaikuttavat ensisijaisesti kuntien rahoituksen riittävyyteen, minkä lisäksi niiden oletetaan vaikuttavan positiivisesti kustannustehokkuuteen ja siten verovarojen tehokkaampaan käyttöön. Todellisuudessa suuntauksen on osoitettu tuovan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia (Sinervo & Meklin 2017, 77).

Väestön ikääntyminen kasvattaa kuntiin kohdistuvia palvelutarpeita ja tämä vaikuttaa kuntaorganisaatioiden tuloihin ja menoihin, mutta vaikutukset kohdistuvat kuntiin eri tavoin. Kuntien tulopuoleen vaikuttaa väestön ikääntyminen ja siirtyminen eläkkeelle. Tämän seurauksena kuntien verotettavien tulojen kasvu hidastuu tai pysähtyy kokonaan (Sinervo & Meklin 2017, 77-78). Tilanteen seurauksena haastavassa taloustilanteessa julkisten hyvinvointipalvelujen järjestäminen on edellyttänyt kunnilta nopeaa tuottavuuden parantamista ja joustavuuden lisäämistä (OECD 2010).

Väestön kehitykseen liittyvät trendit kiteytyvät kolmeen kehityssuuntaan: Suomen väestö vanhenee, keskittyy ja kasvaa. Kehityksen vaikutukset kohdentuvat alueilla ja kunnissa eri tavoin (Nyholm ym 2016, 209).

Muuttoliikkeen seurauksena toisen kunnat kasvavat ja toiset pienentyvät. Väestön väheneminen kasvattaa kunnan talousriskiä. Kunnan tulot ovat riippuvaisia kunnan asukasluvusta, koska mahdollisesti vähäisiä verotettavia tuloja kompensoidaan kapitaatioperusteisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Kuntien menot eivät kuitenkaan ole riippuvaisia asukasluvusta. Väestön supistuessa menot eivät vähene samaa tahtia. Tämän seurauksena väestöltään supistuvan kunnan kustannukset ovat kiinteistä, mutta tulot ovat muuttuvia. Väestöltään kasvavassa kunnassa aiheuttaa palvelutarpeen kasvun seurauksena tarpeita investoinneille. Verorahoituksessa väestön muutokset näkyvät parin vuoden viiveellä (Sinervo & Meklin 2017, 77-78).

Ikärakenteen vinoutumisen vaikutukset palvelutarpeiden kasvuun ovat aiheuttaneen huolta kunnille. Väestöllinen huoltosuhde kuvaa väestömuutoksia tarkastelemalla työikäisten ja ei-työikäisten välistä suhdetta. Suuri huoltosuhde on kunnalle epäedullinen, koska tällöin huollettavien ja ikääntyneiden määrä suhteessa työikäisiin heijastuu niin verotuloihin kuin palvelutarpeisiin. Kansallisesti huoltosuhde on kehittynyt koko 2000-luvun ajan epäedulliseen suuntaan, eikä tulevaisuuden uskota tuovan helpotusta. Epäedullinen huoltosuhde kertoo työikäisten vähenemisestä, minkä seurauksena osaavasta ja ammattitaitoisesta henkilöstöstä joudutaan kilpailemaan (Nyholm ym 2016, 211).

Muutokset kuntalaisten elämäntavoissa voivat vaikuttaa julkisten palvelujen käyttöön. Esimerkiksi lihavuusepidemia saattaa johtaa voimakkaampaan vastuunottoon omasta hyvinvoinnistaan. Tällä hetkellä yleistyvät ekologiset elintavat, jotka heijastuvat mm. ruokailutottumuksiin, luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden ja hyödykkeiden pai-

nottamiseen sekä yksityisautoilun vähentämiseen. Kaikki kuntalaisten tekemät muutokset heijastuvat palvelutarpeisiin. Kuntalaisten palvelutarpeisiin ja palvelutaso-odotuksiin vastaaminen onkin muodostunut kuntien haasteeksi (Sinervo & Meklin 2017, 79).

Nykyhetkeen kuuluu myös teknologinen kehitys ja kehittäminen. Digitalisaatiolle on asetettu suuria odotuksia. Ratkaisuja haetaan palvelujen uusiin tuottamistapoihin, palvelujen saatavuuden tai käytettävyyden helpottamiseen sekä tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen. Näiden lisäksi digitalisaation toivotaan tuovan mahdollisuuksia kestävään hyvinvointiin ja hyvään elämään (Kiiski-Kataja 2016, 6).

Kuntien tehtävät sisältävät epäilemättä runsaasti mahdollisuuksia digitalisaation hyödyntämiseen. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuripalvelujen saatavuutta voitaneen parantaa. Mahdollisuuksista huolimatta arvioidaan, että hyötyjä alkaisivat näkyä laajemmin vasta vuoden 2030 tienoilla (Kiiski-Kataja 2016, 15).

Yleinen talouskehitys maailmalla ja euro-alueella vaikuttaa merkittävästi julkisen talouden ja kuntien talouden tilaan. Kuntien tila tulee olemaan riippuvainen kansantalouden tilasta myös tulevaisuudessa. Samalla veroasteella kasvava talous tuo enemmän verotuloja, joilla kyetään parantamaan ja lisäämään palveluja. Lähitulevaisuudessa talouden kasvun arvioidaan olevan hidasta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että verotulojen merkittävä kasvu edellyttää veroasteen korottamista. Kuntien osalta se merkitsisi tulovero- ja kiinteistöveroprosenttien korottamista. Verotulojen kehitykseen vaikuttavat kuntien päätösvallan ulkopuolella olevat tekijät, kuten verotettavaan tuloon tehtävät verovähennykset. Valtion päätökset saattavat siten vähentää kuntien verotulokertymää, vaikka verotettava tulo kasvaisi. Kuntien todellista veroastetta kuvataan efektiivisellä veroasteella, joka on yleensä merkittävästi kunnan tuloveroprosenttia alhaisempi. Alhaisen veroasteen arvioidaan parantavan kilpailukykyä ja kiihdyttävän talouskasvua (Suomen Kuntaliitto 2018; Sinervo & Meklin 2017, 80).

Kansantalouden yleinen tila ja eri toimialojen kehitys ovat yhteydessä työttömyyteen. Työttömyyttä ja avoimia työpaikkoja saattaa olla samanaikaisesti. Kunnissa saattaa muodostua rakenteellista työttömyyttä. Tällöin kunnissa ei ole koulutettua työvoimaa sellaisille aloilla, joilla on kysyntää työvoimalle. Tämän lisäksi pitkäaikaistyöttömyys vaikuttaa kuntien talouteen. Kuntien vastuu työttömyyteen liittyvistä kustannuksista kasvaa työttömyyden pitkittyessä, minkä lisäksi pitkät työttömyysjaksot vähentävät verotulokertymään. Kunnan työllisyystilanteella on siten vaikutus talouteen, jolloin tilanteen heikentyessä kunnan kustannukset kasvavat (Sinervo & Meklin 2017, 80).

4 NYKYISEN TOIMINTAMALLIN KUVAUS

4.1 Kohdeorganisaation esittely

Turun kaupunki tuottaa palveluita neljältä eri toimialalta: hyvinvointi-, sivistys-, vapaa-aika- ja kaupunkiympäristötoimialalta. Myös Varsinais-Suomen pelastuslaitos kuuluu Turun kaupungin organisaatioon. Lisäksi kaupungin organisaatioon kuuluu konsernihallinto palvelukeskuksineen. Konsernihallinto koostuu kolmesta ryhmästä: hallintoryhmästä, talous- ja strategiaryhmästä sekä kaupunkikehitysryhmästä. Konsernihallinto toimii kaupunginjohtajan alaisuudessa, ja se huolehtii kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen sekä sen jaostojen päätöksenteon valmistelusta ja päätösten toteutuksesta. Lisäksi konsernihallinto avustaa ja tukee kaupunginjohtajaa ja apulaiskaupunginjohtajaa kaupungin ja eri toimialojen johtamisessa sekä hoitaa keskitetyt palvelut. Turun kaupungin organisaatioon kuuluu lisäksi erilaisia yhtiöitä ja yhteisöjä.

Kaupunkikonserni työllistää lähes 12.000 työntekijää ja vuotuiset toimintamenot ovat n. 1,5 miljardia euroa. Koko henkilöstöstä n. 9 % työskentelee esimiesasemassa, eli kaupungilla työskentelee n. 1100 esimiestä.



Kuva 2. Turku-konserni.

4.2 Nykytilan kuvaus

Talouteen liittyy aina syklisyyttä, mikä tarkoittaa käytännössä suhdanteiden vaihtelua. Julkinen sektori on ollut voimakkaasti alijäämäinen vuonna 2007 käynnistyneen maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen. Yleinen taloustilanne on hetkellisesti kohentunut, mutta kuntien tilanteeseen vaikutukset siirtyvät viiveellä.

Viime vuosien syklisyys on tehnyt talouden suunnittelusta melko haasteellista, mikä on heijastunut kaikille julkisen sektorin tasoille. Näkymä tulevaisuuteen on ollut valitettavan heikko niin valtiotason makrosuunnittelussa kuin paikallishallintotason mikrosuunnittelussa.

Talouden niukkuus on ajanut valtion erilaisiin sopeutustoimiin, jotka ovat heikentäneet entisestään kuntien taloudellista asemaa. Edellä mainittujen tekijöiden seurauksena käytössä olleita taloussuunnitteluprosesseja on jouduttu tarkistamaan.

Käytännössä suunnitteluprosessista on tullut reagoivampi, mutta samanaikaisesti organisaatiota kuormittavampi. Suunnittelua tehdään lähes ympärivuotisesti ja ympäröivää toimintaympäristöä yritetään arvioida merkittävästi aiempaa aktiivisemmin.

Turussa uudistettiin taloushallinnon suunnittelujärjestelmä samanaikaisesti toiminnanohjausjärjestelmän kanssa vuonna 2012. Jo parikymmentä vuotta palvellut taloushallinnon vanha tietojärjestelmä sai väistyä uuden SAP:n toiminnanohjausjärjestelmän myötä. Uusi järjestelmä kattaa taloushallinnon, hankinnan, taloussuunnittelun ja –seurannan. Uudella taloussuunnittelun ja –seurannan kokonaisuuden avulla kaupunki yhtenäisti ja kehitti taloussuunnittelu- ja ennusteprosessiaan.



Kuva 3. Vuonna 2012 käyttöön otetun järjestelmän osa-alueet.

Varsinainen toimitusprojekti aloitettiin marraskuussa 2009 ja käyttöönotto tapahtui syksyllä 2012. Alun perin aikataulu oli tiiviimpi, mutta tehtävän moninaisuus ja laajuus oli oletettua suurempi.

Järjestelmän tavoitteita olivat päätöksentekoa tukevan tiedon lisääminen, toiminnallisen tiedon liittäminen osaksi talouden suunnittelua, talouden tarkempi ennustaminen sekä prosessien kehittäminen. Järjestelmän kehittämisen yhteydessä vanha suunnitteluprosessi arvioitiin uudelleen.

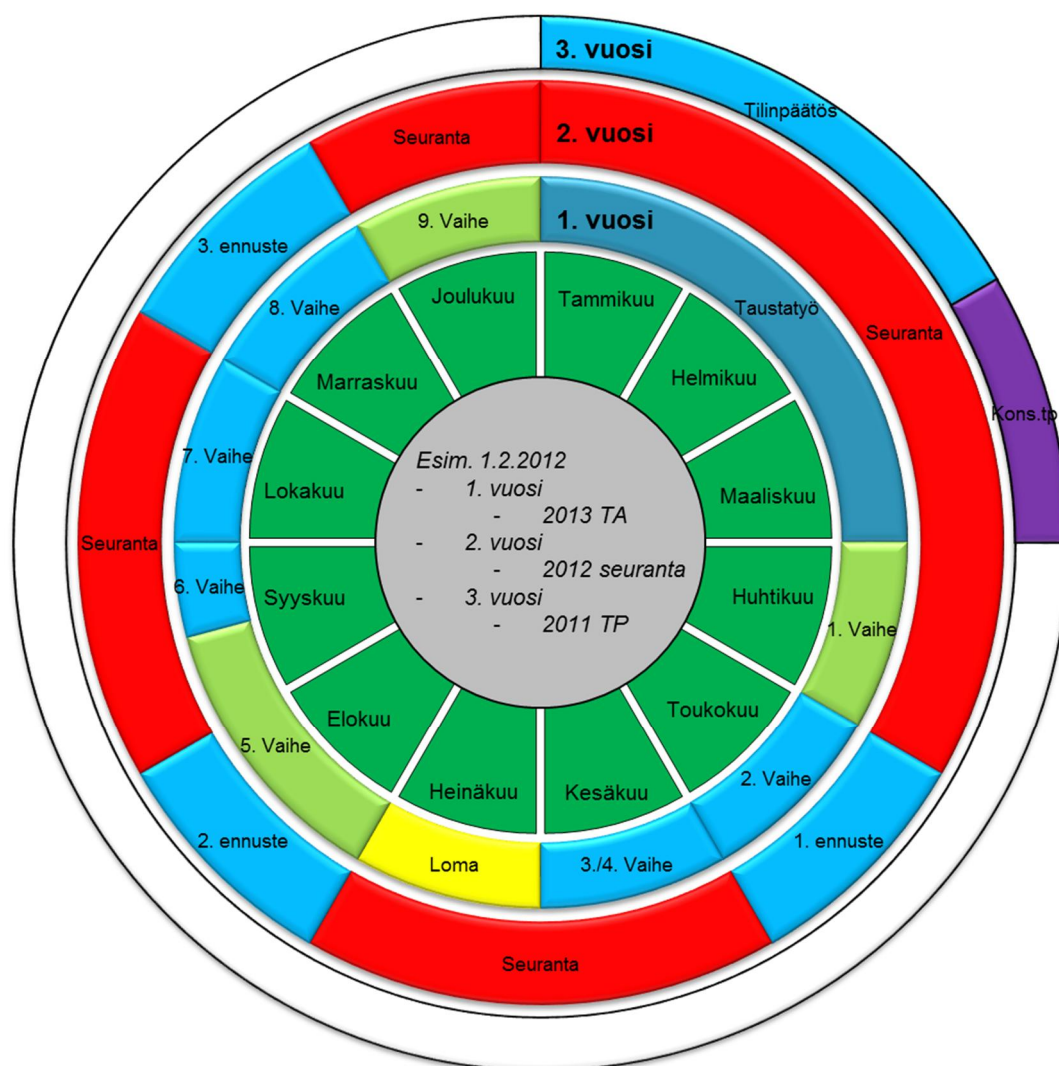
Uuden järjestelmän käyttöönoton myötä prosessiin käytettävää kokonaistyömäärää kyettiin vähentämään tarkentamalla käyttäjärooleja. Kaikkiaan käyttäjiä on niinkin laaja joukko kuin 550 – 600 henkeä. Kolmiportaisessa hierarkiassa aktiivikäyttäjiä on viitisenkymmentä.

Järjestelmää ja prosessia on pienkehitetty vuosien saatossa, mutta merkittäviä muutoksia työkaluun tai toimintatapaan ei ole tehty.

Suunnittelun lähtökohtana ei ole ns. keksiä pyörää aina uudelleen, joten lähtökohtaisesti ensin seurataan ja sitten tarkistetaan onko voimassa olevia tavoitteita syytä tarkistaa.

4.2.1 Suunniteltu toiminnan ja talouden suunnitteluprosessi

Suunnittelusta seurantaan prosessi jakautuu kolmelle vuodelle. Aloitettaessa suunnittelua seuraavalle vuodelle, on käynnissä sekä kuluvan vuoden että edellisen vuoden seuranta.



Kuva 4. Vuonna 2012 kuvattu suunnittelusta seurantaan, kolmen vuoden prosessi.

Suunniteltu taloussuunnitteluprosessi perustuu vuonna 2010 dokumentoituun prosessikuvaan. Tuolloin prosessin suunniteltiin jakautuvan kymmeneen vaiheeseen:

1. Toimielinkohtaiset nykyiseen palvelutasoesitykseen perustuvat budjettiesitykset
2. Keskushallinnon simulointi

3. Kaupunginjohtajan päätös toimielinkohtaisista suunnitteluraameista
4. Toimielinkohtaisen suunnitteluraamin jakaminen toimielimen tulosalueille
5. Toimielimet valmistelevat raamien mukaiset kustannuspaikkakohtaiset talousarvioesitykset
6. Keskushallinnon simulointi kaupunginjohtajan talousarvioesityksen valmistelu
7. Kaupunginhallituksen talousarvioehdotus
8. Kaupunginvaltuuston päätös talousarviosta
9. Toimielimet käsittelevät ja täsmäyttävät kaupunginvaltuuston päättämän talousarvion
10. Viimeistelty talousarvio vastaa kaupunginvaltuuston päätöstä ja on valmis

Valmis talousarvio toimii seurannan ja mahdollisen lisätalousarvion pohjana. Edellä mainittujen vaiheiden tarkemmat kuvaukset löytyvät liitteestä 1.

4.3 Voimassa oleva toiminnan ja talouden ohjausmalli

Turun kaupungin toiminnan ja talouden ohjausmallia on pyritty parantamaan viimeisten vuosien aikana. Lainsäädäntö ja sekä talousarvion laadintaan liittyvät suositukset ovat merkittäviä valmistelun rakenteeseen vaikuttavia tekijöitä. Kaupunki on hyväksynyt Turku 2029 –strategian vuonna 2014.

Turun kaupunkikonsernin johtaminen ja ohjaus perustuu strategia- ja ohjelmatyöhön. Turun kaupungin strategiakokonaisuus koostuu kaupunkistrategiasta sekä strategisista ohjelmista, jotka kaupunginvaltuusto hyväksyi 23.6.2014. Lisäksi kaupungin henkilöstölle luotiin oma Henkilöstö voimavarana -ohjelma, joka hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 25.8.2014. Strategia sisältää vision ja toimintalupaukset päätöksentekoa ja toimintaa ohjaaviksi periaatteiksi. Strategian viimeisin päivitys hyväksyttiin 16.4.2018.

Kaupunkistrategia on visionomainen dokumentti, joka kuvaa, miltä kaupunki näyttää vuonna 2029, mitä keskeisiä päämääriä kaupunki toiminnalleen asettaa ja mihin periaatteisiin kaupungin henkilöstö sekä luottamushenkilöt lupaavat toiminnassaan sitoutua.

Strategisissa ohjelmissa eli Hyvinvointi ja aktiivisuus sekä Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelmissa kuvataan linjaukset päämäärien toteuttamisen keinoista. Linjaukset konkretisoidaan sopimusohjauksen kautta vuosittain toimialojen toimenpiteiksi.

Henkilöstö voimavarana -ohjelma pyrkii selkiyttämään työnantajan ja koko henkilöstön vastuita siitä, minkälainen työpaikka Turun kaupunki on.

Strategian toteutumista arvioidaan vuosittain. Arviointi perustuu määritettyjen indikaattoreiden kehitykseen, toiminnallisten tavoitteiden toteutumiseen ja kehittämishankkeiden etenemiseen. Samalla arvioidaan onko strategiaan kirjattuja linjauksia tarpeen muuttaa.

Strategiset linjaukset ja päämäärät siirretään käytännön toimintaan sopimusohjausmallin avulla.



Kuva 5. Turun kaupungin strategiahierarkia.

Kaupunkistrategia toimii toiminnan ja talouden suunnittelun perustana. Optimaalisessa tilanteessa koko palvelutuotannossa kyetään huomioimaan strategiset tahtotilat ja toiminnalla sekä erityisesti toimintojen parantamiseen tähtäävällä kehittämistoiminnalla pyritään edistämään tahtotilojen saavuttamista.

Strategia siirtyy käytännön tekemiseen sopimusohjauksen avulla. Kaupunkistrategia siirtyy strategisten ohjelmien kautta strategiseksi tavoitteiksi, jotka kirjataan strategiseen sopimukseen.



Kuva 6. Strategian ja sopimusohjauksen sidos.

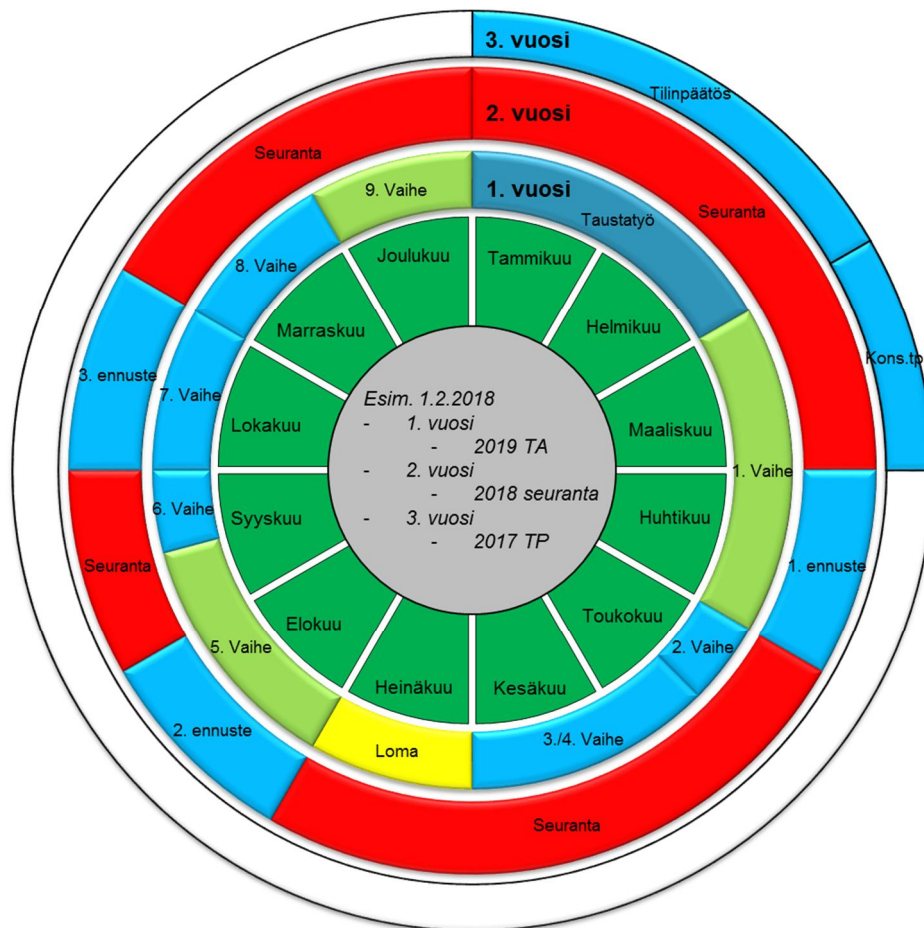


Kuva 7. Turun kaupungin toiminnan ja talouden ohjausmalli.

4.3.1 Nykyinen toiminnan ja talouden suunnitteluprosessi

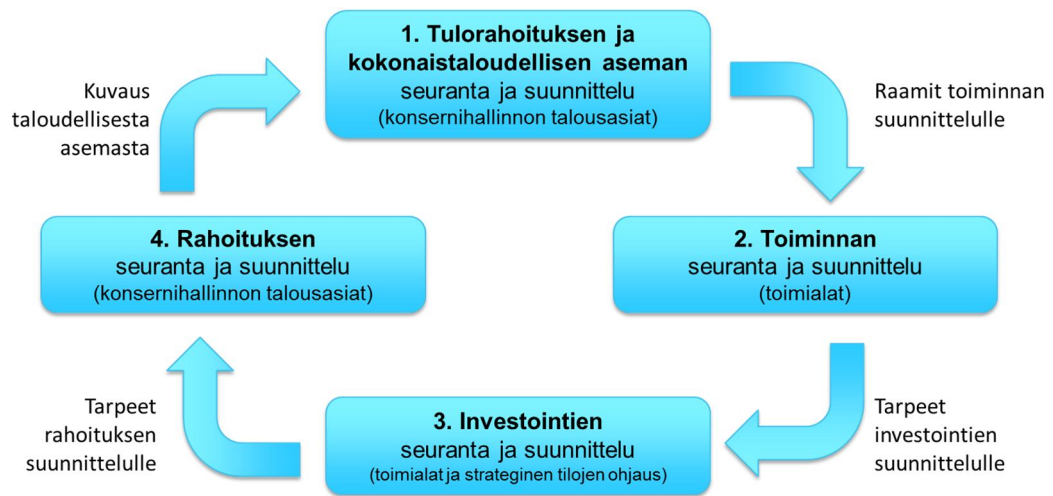
Voimassa olevaa suunnitteluprosessia on luonnollisesti jonkin verran kehitetty, mutta se sisältää edelleen pääosin samat vuonna 2012 suunnitellut elementit. Vaiheiden sisällöt ovat eläneet vuosien aikana ja niiden ajoitukset sekä niiden sisällä tapahtuvien tehtävien ajoituksia on tarkistettu tarpeen mukaan.

Viimeisten kolmen vuoden aikana on pyritty parantamaan vuorovaikutusta sekä koordinaatiota toiminnan suunnittelun aliprosessien kanssa. Aliprosesseista tärkeimpiä ovat henkilöstöressurssien, tilojen käytön ja kehittämisen suunnitteluprosessit. Keskitetyn koordinaation lisäämisen seurauksena osapuolten ymmärrys yhteisistä tavoitteista sekä käsitys prosessien rajapinnoista ja keskinäisistä vaikutuksista on syventynyt.



Kuva 8. Vuonna 2018 kuvattu suunnittelusta seurantaan, kolmen vuoden prosessi.

Yksinkertaistettuna suunnitteluprosessi perustuu eri vaiheissa toistettavaan kuviossa X esitettyyn neljään tehtävään.



Kuva 9. Talousohjauksessa toistettavat tehtävät.

Iteraatiokierros käynnistetään aina tulorahoituksen ja kokonaistaloudellisen aseman arvioinnilla. Tulorahoitus käsittää ensisijaisesti verorahoituksen tuloarvion tarkistamisen. Koko julkisen sektorin ja erityisesti kuntien alijäämäisyyden johdosta pienetkin tulorahoituksen muutokset saattavat aiheuttaa merkittäviä sopeutuspaineita.

Perustuslaki takaa kunnille laajan itsehallinnon. Sen keskeiseen sisältöön kuuluu verotusoikeus sekä kuntien oikeus päättää omasta varainkäytöstään. Kunnat päättävät kunnallisveron verokannasta itsenäisesti sekä kiinteistöverokannasta eduskunnan säättämän vaihteluvälin sisällä. Kuntien välisiä taloudellisia eroja tasoitetaan valtionosuusjärjestelmällä. Lisäksi kunnat saavat eduskunnan päättämän osuuden yhteisöveron tuotosta.

Verorahoitus koostuu useasta komponentista ja käytännössä valtion voidaan mieltää ohjaavan kuntia rahoitusosuuksien kautta. Rahoitusosuudet määrittävät osaltaan kunnan mahdollisuudet palvelutuotannon järjestämiseen.



Kuva 10. Verorahoituksen rakenne.

Ensimmäisen tehtävän tavoitteena on tarkistaa alijäämäisen toimintakatteen (toimintatuotot - toimintamenot = toimintakate) mitoitus ja siten antaa raamit seuraavalle tehtävälle.

Toisena tehtävänä tarkistetaan voimassa olevat suunnitelmat kaupungin tuottamien tai järjestämien palvelujen osalta. Osana tarkistamista arvioidaan sekä palvelutarpeen muutos että talouden kehitys viime vuoden tilanteeseen nähden. Tässä kohdassa tarkistetaan myös henkilöstöressurssien ja tilojen käytön suunnitelmat sekä kehittämishankkeiden tilanteet ja tarpeet.

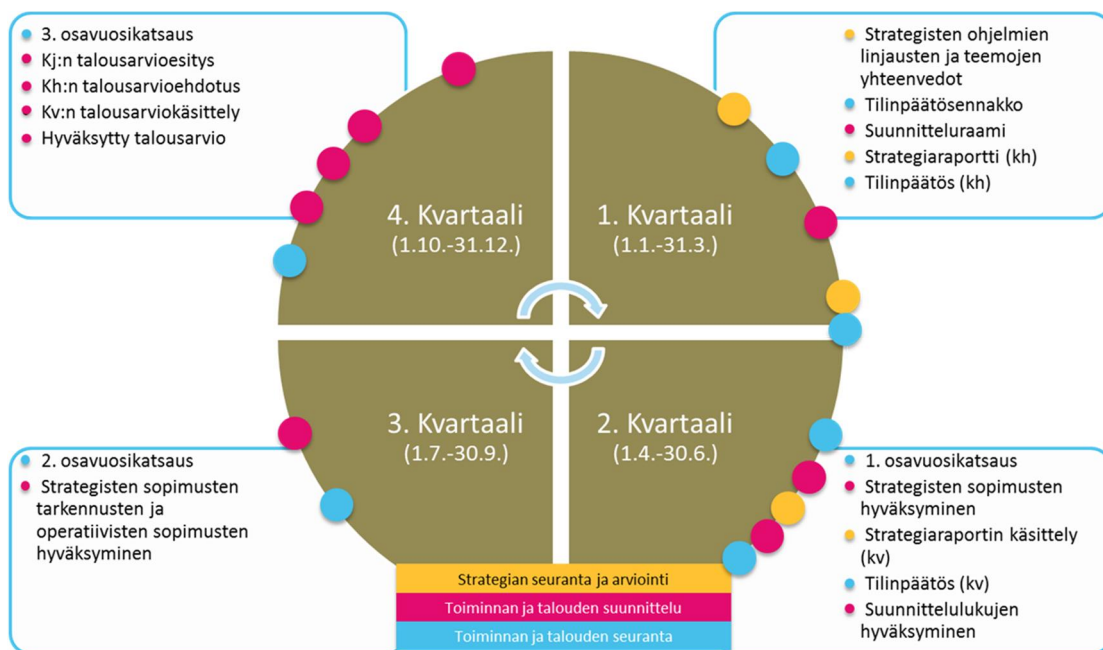
Arvioinnin tarkkuus vaihtelee vuoden aikana. Alkuvuoden aikana suunnittelun pääpaino on toimintaympäristön sekä oman toiminnan toiminnallisten ja taloudellisten tunnuslukujen arvioinnissa. Tunnistetusta muutoksesta johdetaan analyysien kautta vaikutusarviot taloussuunnitelmakaudelle.

Kevään edetessä painopiste siirtyy karkeaan taloussuunnitteluun, mikä tarkoittaa laajempien kokonaisuuksien raamisuunnittelua. Käytännössä tämä tarkoittaa annetun talousraamin vaikutusten siirtämistä yhtä porrasta tarkemmalle tasolle.

Tarkimmalle suunnittelun tasolle siirytään kesällä ja valmistelua tehdään kesälomakauden molemmiin puolin. Toimialojen toimintakulttuurit poikkeavat jonkin verran toisistaan ja tästä syystä tarkimman yksikötason suunnittelua ohjeistetaan keskitetysti vain aikarajojen kautta. Toimialat vastaavat siten valmistelusta varsin itsenäisesti.

Syyskuun puolivälissä toimitukset antavat omat ehdotuksensa seuraavan vuoden talousarvioksi sekä seuraavan kolmen vuoden taloussuunnitelmaksi. Ehdotuksen perusteena on tarkin mahdollinen kustannuspaikka- ja tilikohtainen valmistelu.

Parlamentaarisen päätöksenteon jälkeen toimitukset tekevät vielä tarvittavat tarkennukset ja tuovat tarkistettavat tavoitteet kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi ennen joulua.



Kuva 11. Toiminnan ja talouden seuranta ja suunnittelu vuonna 2018.

4.3.2 Valmistelun tukena käytettävät tietolähteet

Valmistelun tueksi käytettävän tiedon määrä on kasvanut merkittävästi. Avoin data sekä nykyaikaiset tiedonhallinnan ja raportoinnin ratkaisut tarjoavat lähes loputtomia mahdollisuuksia. Tärkeimmät tietolähteet ovat taloushallinnon, henkilöstöhallinnon ja tilahallinnan tietojärjestelmät. Näistä on saatavilla lähes reaaliaikainen tieto, mutta useimmin käytetään kuukausitasolla päivittyvää tietoa.

Valtio ohjaa kuntia voimakkaasti rahoituksen kautta. Valtio päättää verorahoituksen laskenta- ja jakoperusteista. Valtion valmistelijana toimii pääosin valtiovarainministeriö, mutta kokonaisuuteen vaikuttavat myös muiden ministeriöiden linjaukset.

Suomen Kuntaliitto on toimialansa edunvalvoja, kehittäjäkumppani sekä korkeatasoisten asiantuntija- ja tietopalvelujen tarjoaja. Kuntaliiton jäseniä ovat Suomen kunnat ja kaupungit. Kuntaliitto tarjoaa kunnille erityisen tärkeää ennustetietoa verorahoituksesta. Kuntaliiton ennusteet muodostuvat valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden ennusteiden sekä verohallinnon toteumatietojen perusteella.

Tärkeimpien järjestelmien ja tietolähteiden lisäksi tarjolla on satoja merkittäviä toimintaa suoraan tai välillisesti seuraavia indikaattoreita. Kaupungin strategiaan linkittyy yli 60 indikaattoria.

Indikaattoreiden taustalla olevaa tietoaineistoa kerätään kansallisista tietolähteistä (esim. Tilastokeskus, Sotkanet, Kuntaliitto ja ministeriöt), omista esijärjestelmistä sekä erilaisten kyselytutkimusten kautta. Eri tietoaineistoilla on hyvin erilaiset päivitysaikataulut. Kansalliset ja laajaa kokonaisuutta kuvaavat indikaattorit päivittyvät harvemmin, kuin operatiivisempaa tietoa sisältävät indikaattorit. Useat strategiassa hyödynnettävät indikaattorit päivittyvät kerran vuodessa. Operatiivisemmat indikaattorit päivittyvät yleisesti kerran vähintään kuukausittain.

Ulkoisen toimintaympäristön indikaattorit on jaettu seuraaviin pääluokkiin:

- Asunnot, asuminen ja rakentaminen
- Hyvinvointi
- Kyselyt ja tutkimukset
- Liikenne, ympäristö ja logistiikka
- Talous, työllisyys ja elinkeinot
- Väestö ja muuttoliike

Ulkoisista tietolähteistä taloussuunnittelut kannalta tärkeimmät liittyvät talouteen, työllisyyteen ja väestöön. Näistä löytyy mittareita, jotka kuvaavat tilaa ja muutosta eri aikajän-teillä. Ensisijaisesti suunnittelussa pyritään hyödyntämään kuukausittain päivittyvää tietoa mahdollisimman ajantasaisen toimintaympäristön tilannekuvan muodostamiseksi.

Sisäiset toimialojen perustoiminnan tunnusluvut kerätään pääsääntöisesti kaupungin hallinnoimista toimintoja tukevista tietohallinnon esijärjestelmistä. Sisäisten tietolähteiden aineistot kuvaavat yleisimmin toiminnan määrää, tehokkuutta, tuottavuutta sekä osin myös laatua.

Kaupungilla ei ole käytettävissä kaikille avointa tietovarastoa, jonne kaikki suunnittelussa hyödynnettävien indikaattoreiden tiedot tallennettaisiin. Osa omista tietojärjestelmistä saatavista tietoaineistoista tuodaan toimielinkohtaisiin tietovarastoihin. Kaupungilla on valmisteilla laajempi tietovarastoratkaisu, joka toteutuessaan tulee parantamaan tiedon saavutettavuutta.

4.3.3 Suunnittelun dokumentointi

Vuonna 2015 Turun kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan tueksi on luotu helposti saavutettava sivustokokoelma kaupungin yhteiseen dokumentinhallintajärjestelmään. Sivustokokoelmaan on pyritty sisällyttämään kaikki vuosittain toistettavien pääprosessien (strategia, toiminnan ja talouden suunnittelu sekä –seuranta) sisällöt sekä ulkoisten tietolähteiden tietopankki. Aikataulut, ohjeistukset, työpohjat, esitettävät ja päätettävät aineistot ovat siten saavutettavissa yhdestä paikasta.

Sivustokokoelma koostuu pääprosessikohtaisista sivustoista, joissa valmistellaan kyseisen vuoden aineistot. Kaikkiin järjestelmään tallennetuista dokumenteista tallentuu muutettaessa uusi versio, joten kaikki muutokset ovat aina selvitettävissä ja tarvittaessa palautettavissa.

Kuluvan vuoden lisäksi dokumenttikirjastoista löytyvät myös edellisten vuosien arkistot, jotka kattavat kaiken kyseisenä vuonna valmistellun sisällön pääosin versiohistorioineen. Kokonaisuutena pääprosessien päätöksentekoon vietävien tuotosten perusteena oleva dokumenttikohtainen dokumentointi on siten varsin kattava.

Tuotosten valmistelun dokumentointia on pyritty lisäämään osana valmistelua järjestettävien kokousten ja niissä käsiteltävien aineistojen tallentamisella. Kokouksista ei valmistella keskustelupöytäkirjoja, joten valmistelusta käytävien keskustelujen osalta dokumentointia voi pitää puutteellisena. Tästä huolimatta dokumentoinnin tasoa on kuitenkin pidetty riittävänä.

4.4 Nykyisen toimintamallin vahvuudet ja heikkoudet

Prosessien ja toimintamallien parantaminen käynnistyi nykytilan arvioinnilla. Havaintoja kerättiin eri näkökulmista. Näkemyksensä antoivat suunnitteluprosessin omistaja, prosessin keskitetyt tukihenkilöt, rajapintoja sisältävän prosessin (seuranta) ja suunnittelun osaprosessien (kehittäminen, henkilöstö ja tilat) vastuuhenkilöt sekä toimielinten valmistelusta vastaavat henkilöt.

Nykyisen suunnittelusta seurantaan –prosessin vahvuuksiksi koettiin kattavuus. Tällä tarkoitettiin prosessissa huomioitavia näkökulmia. Toimintalähtöisen, mutta talouteen voimakkaasti keskittyvän suunnittelun lisäksi prosessissa pyritään huomioimaan myös henkilöstön ja toimitilojen käytön sekä kehittämisen vaikutukset.

Kaupungin nykyinen taloussuunnittelunkin pohjana käytettävä organisaatio rakentuu voimakkaasti toimipiste- ja toimintayksikkölähtöisesti. Taloussuunnitelman simulointia tehdään ylimmillä organisaation tasoilla, mutta lopulliset ja voimaan jäävät suunnitelmat valmistellaan alimmalla mahdollisella tasolla. Tämän seurauksena suunnittelu tehdään toimintalähtöisesti hyvin tarkalla tasolla. Tätä pidettiin hyvänä, vaikka suunnittelutarkkuudesta käytiin myös kriittistä keskustelua.

Vahvuudeksi koettiin myös pitkät perinteet, minkä seurauksena mm. suunnittelun vaiheet ja aikataulut ovat jo entuudestaan tuttuja monelle prosessiin osallistuvalla henkilölle. Perinteillä koettiin toki olevan myös raskuutta. Uudistusten tekeminen saattaa muodostua vaikeaksi, mikäli toimintakulttuuri on hyvin konservatiivinen.

Nykyisen toimintamallin heikkoudeksi koettiin aikataulut, minkä lisäksi prosessi koettiin työlääksi. Suunnitteluprosessi on viimeisen kymmenen vuoden aikana laajentunut lähes ympärivuotiseksi prosessiksi. Valmisteluun osallistujat ovat kaivanneet prosessiin vaiheistusta, joka tarjoaisi nykyistä selkeämmät ns. aikaikkunat valmisteluun. Tämän seurauksena työsuunnittelu voisi helpottua ja kokemus ympärivuoden tehtävästä suunnittelusta voisi olla kevyempi.

Aikatauluihin liittyy voimakas rajapinta erityisesti toiminnan ja talouden seuranta –prosessiin, jonka kanssa suunnitteluprosessilla koettiin olevan valitettavan paljon päällekkäisyyttä vuoden aikana. Pääallekkäin tehtävä työ lisää työkuormaa ja tämän seurauksena työ saatetaan kokea todellista raskuutta työläämpänä.

Nykyiset valmistelun aikaikkunat koettiin liian tiukoiksi, minkä seurauksena valmistelun laadusta kannettiin huolta. Laadun varmistamiseksi valmistelijoilla pitäisi olla riittävästi aikaa analysointiin ja havaintojen tekemiseen. Resurssien lisäämistä ei koettu realistiseksi, joten valmisteluun käytettävän ajan lisääminen koettiin paremmaksi ratkaisuksi laadun kasvattamiseen.

Järjestelmien koettiin mahdollistavan yhtenäisen valmistelun, mutta suunnittelujärjestelmältä odotettiin voimakkaampaa vaikutusta prosessin automatisointiin. Tällä hetkellä tiedot eivät siirry automaattisesti esijärjestelmissä muihin valmistelussa käytettäviin dokumentteihin, jolloin käyttäjän tulee siirtää aineistoja manuaalisesti esijärjestelmästä julkaistaviin materiaaleihin.

Valmistelussa käytetään myös runsaasti ulkopuolisia tietolähteitä. Useiden tällä hetkellä seurattavien tietojen päivitysväli koettiin liian hitaaksi. Erityisesti strategisen tason suunnittelussa käytettävät ja seurattavat indikaattorit saattavat päivittyä kerran vuodessa tai jopa harvemmin. Tietojen päivitysten ajankohdista ei ole välttämättä saatavissa tarkkaa tietoa, minkä seurauksena tietojen selvitystyöhön saattaa kulua runsaasti aikaa.

Tiivistettynä nykytilaa kuvattiin kohtalaisena, mutta erityisesti ajallinen hallinta saattaisi helpottaa valmistelutyötä. Käytännössä nykyistä selkeämpi vaiheistus sekä suunnittelu- ja seuranta-prosessin nykyistä voimakkaampi synkronointi varmasti parantaisi tilannetta. Tämän lisäksi olisi syytä selvittää mahdollisuudet manuaalisen työn vähentämiseen varsinaisen taloussuunnittelun esijärjestelmän sekä suunnittelun dokumentointiin käytettävien toimintatapojen osalta.

5 KEHITTÄMISSUUNNITELMA

Strategia, suunnittelu, seuranta kuuluvat tiivistä yhteen. Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta onkin syytä käsittää yhtenä kokonaisuutena. Näiden lisäksi suunnittelun ja seurannan prosessien sisältöjä valmistellaan henkilöstön käytön, tilojen käytön, kehittämisen ja investointien prosesseissa ja myös tarpeet tulee huomioida prosessien synkronoinnissa. Kokonaisuus on laaja ja yhteisiä rajanpintoja löytyy useita.

Tässä tarkastelussa kokonaisuutta on kuitenkin arvoitu lähinnä pääprosesseiksi miellettyjen toiminnan ja talouden suunnittelu ja seurantaprosessin sekä ohuemmin sitä voimakkaasti sivuavan strategiaprosessin näkökulmasta. Suunnittelu ja seuranta tulee nähdä eräänlaisena jatkumona, jossa ensin analysoidaan toteutunut kehitys ja sen jälkeen arvioidaan voimassa oleva toimintasuunnitelma. Suunnitelmaa ei luoda uudelleen, vaan päivitetään voimassa olevaa suunnitelmaa.

Kehittämissuunnitelmaan on kirjattu ensisijaisesti ajatuksia nykyisen suunnitteluprosessin parantamisesta. Prosessin laatua voi parantaa mm. lisäämällä valmisteluun käytettäviä resursseja tai valmisteluun käytettävää aikaa. Taloustilanne on kuitenkin johtanut siihen, että tällä hetkellä käytettävissä on aiempaa vähemmän resursseja ja aikaa on vähemmän. Laatutaso on kuitenkin pyritty säilyttämään mm. entistä sähköisempien toimintatapojen myötä.

Kuntien taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet hyväksytään perinteisesti loppusyksyllä. Usein ajankohta on sidottu seuraavan vuoden veroprosenttien ilmoittamiseen, minkä seurauksena päätökset tehdään marraskuussa. Ajankohta on dynaamisen ja reagoivan toiminnansuunnittelun näkökulmasta kovin myöhäinen. Toimenpiteiden vaikuttavuutta on vaikea saada optimaaliseksi, mikäli toimeenpano käynnistetään vasta vuoden vaihteen jälkeen.

Kunnat ovat kuitenkin voimakkaasti sidottuja määrärahaohjaukseen, jonka perustana toimii kalenterivuosi. Kuntalaki määrittää tarpeen vuosittaisten toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamiselle. Teoriassa kunta voisi toteuttaa rullaavaa suunnittelua. Suunniteltava aikajänne voisi olla esimerkiksi kuusitoista seuraavaa kuukautta. Tällöin kuluvan vuoden elokuussa tehtävällä suunnitelmalla syntyisi seuraavan vuoden talousarvio. Tämä saattaisi parantaa myös kuluvan vuoden ennustamisen tasoa.

Toimintakulttuurin ero nykyisen määrärahaohjauksen ja rullaavan suunnittelun välillä on kuitenkin merkittävä. Toimintakulttuurin muuttaminen edellyttää ajatusmallin muuttamista kaikilla valmistelun sekä päätöksenteon tasoilla. Tästä syystä kehittämisajatukset kirjattiin nykyinen toimintamalli säilyttäen, mutta välttämällä rullaavaa suunnittelua estävien toimintamallien tai linjausten tekemistä.

Kirjatut asiat sisältävät myös ajatuksia prosessin parantamisesta siitä näkökulmasta, että päällekkäistä työtä kyettäisiin vähentämään ja olemassa olevia resursseja pystyttäisiin kohdentamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen työhön. Valmistelun sujuvuus ja toimivat työketjut mahdollistavat tuottavuuden lisäämisen. Loogisella asioiden käsittelyjärjestyksellä sekä työtä tukevilla tietojärjestelmillä voidaan parantaa työn sujuvuutta. Saumattomat siirtymät työvaiheesta toiseen vähentävät turhaa odottelua ja siten toiminnallista tyhjäkäyntiä.

Kehittämisessä pyritään usein laadun lisäämiseen, minkä seurauksena tehtävien työvaiheiden määrä tai tuotoksen sisältö kasvavat. Osana kehittämistä pitäisi pyrkiä arvioimaan mitä voidaan jättää tekemättä. Tarpeettomaksi koetun sisällön tai työvaiheiden vähentämisellä on mahdollista päästä nykytilan todelliseen parantamiseen.

Ajatukset prosessin parantamisesta ovat muodostuneet työpajoissa nykytilan kuvaamisen jatkumona, erillisissä keskusteluissa sekä osana työtä saadun palautteen seurauksena.

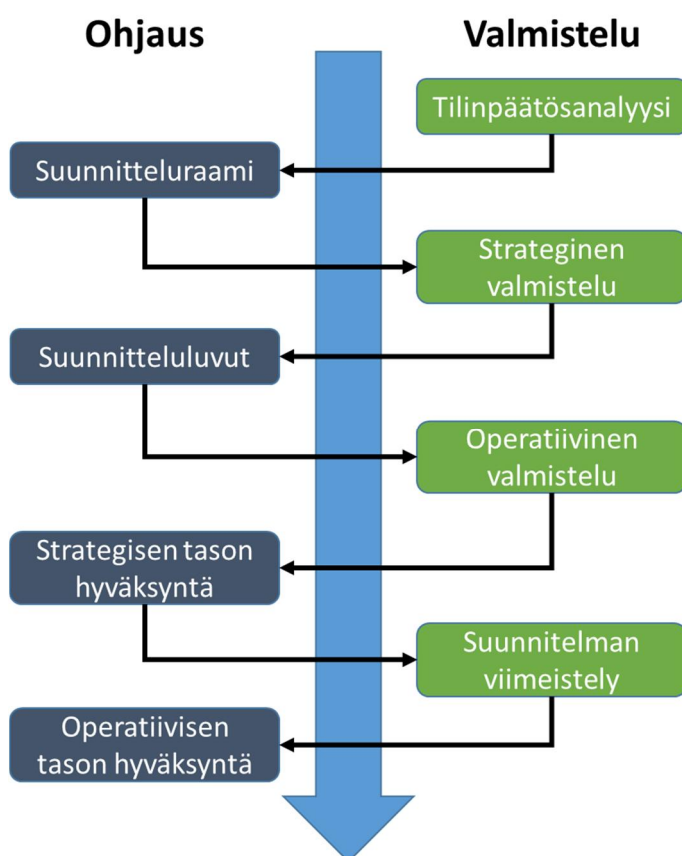
5.1 Ajatuksia suunnitteluprosessin parantamisesta

5.1.1 Prosessin vaiheiden tarkistaminen

Prosessin vaiheistuksen osalta on tärkeää tiedostaa näkökulmat, joilla valmistelua tehdään. On tärkeää tiedostaa ohjauksen ja varsinaisen valmistelun ero. Ohjauksella tarkoitetaan tässä yhteydessä johdon tahtotilaa. Johtoa edustavat sekä virkamiesjohto että luottamushenkilöt, jotka tekevät viimeiset päätökset talousarvioon liittyvissä kysymyksissä. Johdon päätösesitykset sisältävät aina keskitettyä virkamiestyötä, joten tämä työ sisältyy ohjauksen kokonaisuuteen.

Varsinaisella valmistelulla tarkoitetaan toimialoilla tapahtuvaa virkamiesvalmistelua. Valmistelutasoja on useita ja valmisteluun käytettävä kokonaistyömäärä kasvaa, mitä laajemmin organisaatiossa valmistelua tehdään.

Aikanaan suunnitellut vaiheet koettiin pääpiirteiltään hyväksi, mutta prosessin aiemman kehittämisen seurauksena ne eivät enää täysin pitäneet paikkaansa. Karkeasti esitettynä vaiheistus sisältää samat elementit; suunnittelua ohjataan ylätasen tavoitteilla (top-down), joihin vastataan laajalla valmistelulla (bottom-up) ja tämän lisäksi valmistelu etenee vuoden aikana strategiselta tasolta operatiiviselle tasolle.



Kuva 12. Suunnitteluprosessin vaiheet.

Tilinpäätösanalyysi

Suunnitteluprosessin lähtökohtana on voimassa oleva suunnitelma. Suunnittelu käynnistyy toimielinakohtaisella tilinpäätösanalyysillä. Tämän vaiheen voidaan katsoa olevan jatkumoa osana seurantaprosessia tehtävälle tilinpäätöksen valmistelulle. Tavoitteena on arvioida edellisen vuoden toteutuman vaikutukset voimassa olevaan taloussuunnitelmaan.

Käytännössä tämä tarkoittaa positiivisten ja negatiivisten poikkeamien arviointia. Edellisen vuoden aikana poikkeamia on saattanut syntyä esim. palvelutarpeen, talouden, resurssien käytön tai erilaisten hankkeiden osalta. Poikkeamien vaikutukset ovat joko kertaluontoisia tai pysyviä, jolloin niiden vaikutukset seuraaville vuosille tulee arvioida hyvin tarkkaan.

Tilinpäätösanalyysi saattaa antaa tarpeen tarkistaa voimassa olevan taloussuunnitelman tavoitteita, mahdollisesti myös kuluvan vuoden osalta. Analyysi tarjoaa viimeisimmän tiedon avulla parhaan lähtökohdan taloussuunnitelman päivittämiseksi.

Suunnitteluraami

Toimielinkohtaiset tilinpäätösanalyysien lisäksi osana suunnitteluraamin valmistelua arvioidaan tulorahoituksen kehitys sekä merkittävät toimintaympäristön muutokset. Tulorahoituksella tarkoitetaan verorahoitusta (verotulot ja valtionosuudet). Toimintaympäristöstä arvioidaan merkittävät toimintaan vaikuttavat tekijät, jotka saattavat olla luonteeltaan poikkeuksellisia tai yllättäviä.

Suunnitteluraamin tavoitteena on tarkistaa kaupungin taloudellinen kantokyky talouden tasapainon sekä kestäväen taloussuunnittelun näkökulmasta ja johtaa siitä toimielinkohtaiset toimintakate-tasoiset tavoitteet käynnistyvälle suunnitelmakaudelle.

Määritettävät käyttötalouden ja investointien tavoitteet valmistellaan keskitetysti ja johdon näkemysten mukaan. Päätöksentekotasona vähintään kaupunginjohtaja, mutta on suotavaa viedä asia kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Strateginen valmistelu

Toimielimet käynnistävät voimassa olevan taloussuunnitelman päivityksen. Työ käynnistyy lähtökohtien tarkistamisella. Käytännössä tämä tarkoittaa oman toiminnan arviointia mm. sisäisesti kerättävien toimintaa ja toimintaympäristöä kuvaavien indikaattoritietojen arvioinnilla. Tämän lisäksi arvioidaan ulkoisten toimintaympäristöä kuvaavien indikaattoreiden vaikutukset. Strateginen valmistelu käsittää ajallisesti neljä seuraavaa vuotta.

Toimintaympäristön muutostekijöiden arviointi on yksi merkittävimmistä suunnittelun tehtävistä. On tärkeää ymmärtää palvelutarpeeseen vaikuttavien tunnuslukujen kehitys ja vaikutus palvelujen tuottamiseen. Käsitys palvelutarpeesta ja siihen kohdistuvasta muutoksesta määrittää palvelutuotannon resurssitarpeet, jotka poikkeuksetta tiivistyvät talouteen.

Toiminnan kehittämissuunnitelma johdetaan sekä toimintaympäristön että oman palvelutuotannon tarpeista. Kehittäminen koetaan usein vaikeaksi mitata. Tästä syystä tarve kehittämiselle on syytä sitoa johonkin indikaattoriin tai mittariin, kohteeseen johon halutaan muutosta. Strategisella tasolla tarpeena on tunnistaa laajoja hanketasoisia kokonaisuuksia, joiden alla voidaan toteuttaa pienempiä projekteja tai erittäin tarkoin kohdennettuja toimenpiteitä. Edellä mainittu kehittämisen hierarkkisuus on tärkeää tunnistaa ja viestiä organisaatiossa, koska käsitykset saattavat olla hyvin erilaisia.

Toimielinkohtaiset toiminnalliset tavoitteet määritetään kehittämisen painopisteet huomioiden. Strategisten tavoitteiden vaikuttavuuden mittariarvojen määrittämiseen on tarkoituksenmukaista käyttää riittävästi aikaa. Valitettavan usein asetettujen mittareiden tavoitteet ovat sanallisia ja kuvailevia. Parempana vaihtoehtona tulee pyrkiä kirjaamaan indikaattoreihin tai tunnuslukuihin sidottuja numeerisia tavoitearvoja, jotka antavat selkeän kuvan halutun muutoksen suunnasta sekä voimasta.

Tavoitteiden määrittämisen jälkeen arvioidaan jatkuvan toiminnan resurssitarpeet. Suunnitelmien laadinta painottuu usein kehittämiseen ja jatkuvan toiminnan muuttamiseen. Ohjausmallissa on kuitenkin syytä huomioida selkeästi jatkuvan toiminnan tarpeet, jotka on syytä yhdistää toimintaan sidottuihin tai palvelutarpeen määrittäviin tunnuslukuihin.

Hyvänä esimerkkinä jatkuvan toiminnan resurssitarpeen määrittämisestä voidaan käyttää esimerkkiä perusopetuksesta. Väestöennuste ja edellisten vuosien osallistumistas-teen keskiarvo antaa riittävän kuvan palvelutarpeesta. Tämän lisäksi tulee arvioida oppilaskohtainen resurssitarve, joka muodostuu opetuksen henkilöresurssi-, tukipalvelu- ja tilatarpeista. Arvio koko perusopetuksen resurssitarpeesta muodostuu kertomalla palvelutarve ja oppilaskohtaisella kustannuksella. Laskelma ei ole tarkin mahdollinen, mutta sen voitaneen arvioida riittävän strategisen tason suunnitteluun.

Annetusta suunnitteluraamista sidotaan jatkuvan toiminnan järjestämiseen tarvittava osuus. Tämän jälkeen arvioidaan käynnissä olevat toimenpiteet, joilla pyritään saavuttamaan toiminnallisiin tavoitteisiin kirjatut tavoitteet. Tarvittaessa jo käynnissä olevien toimenpiteiden – kuten projektien – sisältöjä tarkistetaan tai luodaan täysin uusia toimenpiteitä. Käynnissä olevien toimenpiteiden arvioinnissa tarvitaan myös rohkeutta toimenpiteiden keskeyttämiseen, mikäli asetettua tavoitetta ei enää arvioida kyettävän saavuttamaan. Tällöin resurssit voidaan kohdentaa uudelleen vaikutukseltaan voimakkaampiin kohteisiin.

Resurssien allokoinnissa tullaan usein tilanteeseen, jossa käytettävissä olevat resurssit eivät yksinkertaisesti sanottuna riitä. Kaupungin palvelutuotantoa ohjataan erilaisin säädöksiin. Tästä syystä säädöspäätöksiltään tiukimmin sidottujen toimintojen resurssitarpeet tulee varmistaa ensin ja täysin harkinnanvaraiset toiminnot arvioidaan siten viimeiseksi. Säädöspäätöksien lisäksi erilaiset tarpeet ja tahtotilat ohjaavat valmistelua. Tästä syystä osana strategista valmistelua on syytä käydä aktiivista vuorovaikutusta ohjauksen näkökulman kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa neuvotteluja johdon kanssa valmistelun aikana.

Strategisessa valmistelussa on syytä myös huomioida kuluvan vuoden kehitys toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden osalta. Viime vuosien yleiseen taloustilanteeseen liittyvä epävarmuus on lisännyt tarvetta nopeaan reagointiin. Tämä kasvattaa tarvetta käsitellä toiminnan suunnittelun ja seurannan prosesseja yhtenä kokonaisuutena.

Parlamentaarisen käsittelyn näkökulmasta on tyypillistä, että keskustelu linjauksista ja tahtotiloista keskistetään suunnitteluprosessin loppuun ja talousarvion hyväksymisen yhteydessä käytävään keskusteluun. Strateginen valmistelu sisältää runsaasti erilaisia näkemyksiä herättäviä asioita. On tärkeää, että myös parlamentaariselle keskustelulle tarjotaan mahdollisuus jo prosessin alussa. Valmistelun kannalta on suotavaa, että linjaava keskustelu ja ratkaisut mahdollisiin näkemyseroihin löydetäisiin jo keväällä. Tämä antaisi voimakkaamman ohjauksen operatiivisella tasolla tehtävälle jatkovalmistelulle.

Strategisen valmistelun tärkeimpänä lopputuloksena saadaan toimialakohtaisesti toimintaympäristöanalyysi, taloussuunnitelmakauden toiminnalliset tavoitteet sekä tarkistettu arvio resurssitarpeista.

Suunnitteluluvut

Suunnittelulukujen valmistelu käynnistyy kaupungin taloudellisen kantokyvyn arvioinnilla, jossa huomioidaan ennuste kuluvan vuoden toteutumisesta sekä näkemykset tulo-rahoituksen kehityksestä. Tavoitteena on päivittää kaupunkitason raami, johon strategisen valmistelun tuloksia lähdetään sovittamaan.

Tämän vaiheen valmisteluun vaikuttaa oleellisesti oman toiminnan ennustetarkkuus sekä ulkopuolisista tietolähteistä saatavat näkemykset, joilla kyetään varmistamaan aiemmin tehtyjä arvioita yleisen taloustilanteen kehitykseen, valtion kuntiin vaikuttaviin toimenpiteisiin tai toimintaympäristöön liittyen.

Merkittävin tehtävä suunnittelulukujen valmistelussa on kuitenkin sovittaa yhteen tunnistetut tarpeet ja taloudellinen kantokyky. Mahdollisia ongelmatilanteita on tarpeen käsitellä yhdessä toimialojen kanssa, koska substanssikysymyksissä viimeisin tieto löytyy aina kentältä.

Johdon ohjaamaa keskitettyä valmistelua tehdään siten yhteistyössä tarvittavien osapuolten kanssa. Lopputuloksena saadaan kaupunkitason tuloslaskelmapohjainen taloussuunnitelma, josta johdetaan tarkistettut toimielinkohtaiset taloudelliset raamit.

Osana suunnittelulukujen hyväksymistä on myös mahdollista hyväksyä sitovasti strategisen tason tavoitteita. Tämä tarve korostuu erityisesti investoinneissa, jotka toimeenpääntöön tulee varata riittävästi aikaa. Sama pätee osittain myös käyttötalouden kohdennettaviin toimenpiteisiin. Perinteisesti strategisen tason tavoitteet on hyväksytty suunnitteluprosessin loppupuolella, mutta dynaamisuuden lisäämiseksi ja vaikuttavuuden varmistamiseksi tavoitteita on mahdollista hyväksyä jo aiemmin.

Operatiivinen valmistelu

Taloudellinen raami sekä strateginen valmistelu ohjaavat operatiivista valmistelua. Tavoitteena siirtää strategisen valmistelun tavoitteet käytännön tekemiseen. Toimielimet aloittavat valmistelun jakamalla toimielintasoisien tavoitteiden palvelualue- tai tätä tarkemmalle tasolle. Käytännössä tässä vaiheessa jaetaan joko kasvattavaa tai supistavaa tavoitetta. Operatiivisen valmistelu käsittää ajallisesti vain seuraavan vuoden.

Kuluvan vuoden kehitys sekä ennuste tarjoavat arvokasta lisätietoa suunnittelulle. Tämän lisäksi arvioidaan kriittiset toimintaympäristöä kuvaavat tunnusluvut sekä mahdolliset muut toimintaan vaikuttavat ulkoiset tekijät.

Tämä on suunnitteluprosessin työläin vaihe, jos sitä arvioidaan työhön kohdennettavien henkilötöpanosten kautta. Työ sisältää laajaa valmistelua sekä asiallisesti että organisatorisesti. Kyseessä on myös suunnitteluprosessin tärkein vaihe, koska tässä yhteydessä valmistellaan koko organisaation seuraavaa vuotta koskevat tavoitteet.

Vaihe vastaa etenemiseltään aiemmin tehtyä strategista valmistelua, mutta se tehdään tarkemmalla tasolla. Valmistelussa varmistetaan jatkuvan toiminnan tarpeet sekä arvioidaan mahdollisuudet kehittämisen resursointiin.

Lähtökohtaisesti operatiivisessa valmistelussa suunniteltavan kehittämisen tulee vastata strategiaan tavoitteisiin sekä linjauksiin. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää käytännön tasolla tehtäviä toimenpiteitä, jotka valmistellaan tässä suunnitteluprosessin vaiheessa.

Suunnittelutason tarkentuessa aiemmin valmisteltuihin linjauksiin tai kirjauksiin saattaa tulla muutostarpeita, joten osana valmistelua tehdään myös mahdolliset tarkistukset strategisen tason suunnitelmiin. Vaiheen tuloksena saadaan operatiivisen tason seuraavaa vuotta koskevat suunnitelmat sekä mahdolliset tarkistukset strategisen tason koko taloussuunnitelmaa koskeviin tavoitteisiin.

Strategisen tason hyväksyntä

Tämä suunnitteluprosessin vaihe sisältää johdon viimeistelyn sekä parlamentaarisen päätöksenteon. Tavoitteena on vahvistaa taloussuunnitelmakauden strategiset tavoitteet sekä merkittävimmät toimenpiteet, joilla tavoitteiden saavuttaminen mahdollistetaan.

Johdon viimeistely aloitetaan jälleen tulorahoituksen arvion tarkistamisella. Tämän jälkeen arvioidaan taloudellinen kantokyky operatiivisen valmistelun tuloksena ehdotettuihin tarpeisiin käyttötalouteen ja investointeihin liittyen. Perinteisesti ehdotetut toiveet ylittävät kantokyvyn, minkä seurauksena johdon tulee tehdä valintoja tasapainon saavuttamiseksi.

Tähän vaiheeseen on perinteisesti liittynyt voimakasta keskustelua, jota on käyty monella eri tasolla. Sisäinen valmistelu edellyttää vuorovaikutusta johdon ja toimialojen välillä. Johdon on myös hyvä pitää luottamusjohto tietoisena valmistelun tilanteesta. Aktiivisella vuorovaikutuksella vähennetään yllättäviä käänteitä sekä turhaa kitkaa osapuolten välillä.

Valitettavan usein tässä vaiheessa käydään myös tunteisiin vetoavaa julkista keskustelua, jossa haetaan erilaisia neuvotteluasetelmia taloussuunnitelman tavoitteiden hyväksymiseen liittyen.

Sekä viranhaltijoiden kesken käytävät että poliittiset neuvottelut saattavat muuttaa taloussuunnitelman tavoitteita. Kaikki suunnitteluprosessin loppupuolella tehtävät merkittävät muutokset muuttavat operatiivisen suunnittelun lähtökohtia. Tästä syystä on suotavaa, että keskustelu vaikeista ja erityisesti seuraavaan vuoteen vaikuttavista asioista käytäisiin jo prosessin alkuvaiheessa.

Tässä vaiheessa voitaisiin käydä enemmän keskustelua taloussuunnitelmakauden viimeisten vuosien osalta. Se antaisi hyvät lähtökohdat seuraavana vuonna käynnistyvän suunnitteluprosessin ensimmäisiin vaiheisiin. Tämä edellyttää pitkäjänteisyyttä sekä kykyä arvioida palvelutarpeen muutosta keskipitkällä aikavälillä.

Johdon esitys käsitellään parlamentarisessa päätöksenteossa. Esitykseen saatetaan tehdä muutoksia tai lisäyksiä mm. selvitettävien asioiden tai huomioitavien asioiden muodossa. Lopputuloksena syntyy koko taloussuunnitelmakauden kattava toimintasuunnitelma, johon tavoitteet on kirjattu strategisella tasolla.

Suunnitelman viimeistely

Strategisten tavoitteiden hyväksymisen jälkeen viimeistellään operatiiviset seuraavaa vuotta koskevat suunnitelmat. Tavoitteena on luoda selkeä toimintasuunnitelma, jonka mukaan seuraavan vuoden aikana tullaan toimimaan.

Työmäärä tässä vaiheessa saattaa olla hyvin vähäinen, mikäli johdon viimeistelyssä ja/tai parlamentarisessa päätöksenteossa ei tehdä muutoksia. Kuluvin vuoden aikana saattaa syntyä seuraavaan vuoteen vaikuttavia tekijöitä.

Viimeistelyssä huomioidaan mahdolliset suorat sekä välilliset vaikutukset aiemmin valmisteltuihin suunnitelmiin. Työtä edesauttavat selkeät kirjaukset halutuista muutoksista, jolloin niiden tulkintaan kohdentuu mahdollisimman vähän aikaa. Tässä vaiheessa voidaan myös valmistella konkreettisia toimia. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi esityksiä projektien perustamisesta tai henkilöstön käytön muutoksista. Laadun varmistamiseksi tälle vaiheelle on varattava riittävästi aikaa.

Operatiivisen tason hyväksyntä

Suunnitteluprosessin viimeisenä vaiheena hyväksytään seuraavaa vuotta koskevat operatiiviset suunnitelmat. Vaihe on luonteeltaan varmistava. Päätös suunnitelmien hyväksymisestä käynnistää toimeenpanon, jossa esimerkiksi tehdään konkreettiset päätökset projektien perustamisesta, rekrytoinneista tai jatkuviin palveluihin kohdistuvista muutoksista.

Viimeinen vaihe ja suunnitelmien hyväksyminen on merkittävä erityisesti viestinnällisestä näkökulmasta. Hyväksytyt suunnitelmat on syytä viestiä tiiviisti ja ymmärrettävästi koko henkilöstölle. Kiinnostavimmat sisällöt ovat epäilemättä jatkuvaan toimintaan kohdistuvat muutokset, kehittämisen painopisteet sekä mahdolliset uudet toimenpiteet.

5.1.2 Prosessien sekä vuosikellon synkronointi

Tarkastelussa huomioitiin vuosittain toistuvat strategian seuranta ja arviointi - sekä toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta –prosessit. Tavoitteena oli tunnistaa kriittisten käsittelyjen optimaaliset ajankohdat sekä päätöksenteon edellyttämän riittävän laadun takaavan valmistelun aikatarpeet.

Valmistelun tarpeet arvioitiin toimialoilla tehtävän valmistelun ja keskitetysti tehtävän valmistelun osalta. Vuosittain toistuvien tuotosten vuosikello pyrittiin synkronoimaan päälekkäistä työtä välttämällä siten, että asiat valmistellaan ensisijaisesti peräkkäin. Vuosikello aikatauluttaa tekemistä ja antaa määräajat sekä valmistelutyölle että tarvittaville päätöksille.

Vuosikellosta valmisteltiin kaksi eri versiota. Ensimmäisessä versiossa vuosikello muodostuu päätöksentekotason mukaan. Aikataulu on kuvattu taulukkomuotoisena siten, että riveillä on aika ja sarakkeilla asiaa käsittelevä toimielin.

Vuosittain toistuvien tuotosten käsittely vuosi 2019						
Rv	Kv	Kjory	Khkon	Khkeh	Kv	Rv
1.1						
1.2						
1.3						
1.4						
1.5						
1.6						
1.7		STR Toukokuu 2019			STR Toukokuu 2019	
1.8		Talvikuun TAD				
1.9					Strategian TAD	
1.10		TRP 2TR 2R				
1.11						
1.12						Talvikuun (Strategia)
1.13		Strategian päätös			TRP STR 2R	
1.14						
1.15				TRP Strategia		
1.16						
1.17		OK1 TAD				
1.18						
1.19		Strategian päätös		Strategia	OK2 TAD OK1	
1.20						STR 2R OK1 TAD OK2
1.21		TAD				
1.22					TAD	TRP TAD
1.23						
1.24						
1.25						
1.26						
1.27						
1.28						
1.29						
1.30						
1.31						
1.32		Strategian päätös				
1.33		Strategian päätös		OK2		
1.34		Strategian päätös				
1.35		OK2 TAD	TAD		OK2 TAD	OK1
1.36						
1.37		TAD			OK2 OK1 V	OK1
1.38						
1.39		TAD (OK1)				TAD (OK1)
1.40						
1.41		OK1				
1.42					OK1 TAD	OK2 TAD
1.43						
1.44						
1.45						
1.46						
1.47						
1.48						
1.49		TAD				
1.50					TAD	
1.51						
1.52						

Tilaisuus		Loppu-aihe	
TA	Talouden periaatteet	Kj	Kaupunginjohdattaja
OKK	OK avustavien kabinettien	Kjory	Kaupungin johtoryhmä
TP	Tilintalouden	Kheon	Kaupungin hallituksen konsernijaosto
STR	Strategian raportti	Kheh	Kaupungin hallituksen kaupunkikehityksijaosto
HR	Henkilöstöraportti	Kh	Kaupungin hallitus
		Kv	Kaupunginvaltuusto

näkökulmaa arvioinnissa ei tällöin ole. Ongelmaa ei synny, mikäli asioilla on omat valmisteluprosessit sekä omat henkilöresurssit. Tarkastelussa olevat vuosittain toistuvat tuotokset syntyvät kuitenkin pääosin samojen käsien kautta, jolloin aikataulujen suunnittelussa olisi suotava huomioida myös valmistelutyön näkökulma.

Kehittämisaikatuksena aikataulujen suunnitteluun luotiin valmistelutyön paremmin huomioiva malli. Toisessa versiossa vuosikello muodostuu tuotosten mukaan. Aikataulu on kuvattu taulukkomuotoisena siten, että riveillä on aika ja sarakkeilla käsiteltävä tuotos. Tässä versiossa toimielimen valmistelu on kuvattu vihreällä, keskitetty valmistelu sinisellä ja asian käsittely punaisella.

Vuosijohtamisen tuotosten käsittely								
Vuosi 2019								
Vk	TP	STR	HR	KK-rap.	OVK1	OVK2	OVK3	TA
vk.1								
vk.2								
vk.3								
vk.4								
vk.5								
vk.6								
vk.7								
vk.8								
vk.9								
vk.10								5.3.->
vk.11	12.3 jory	12.3 jory	12.3 jory					
vk.12								
vk.13	KH 25.3	KH 25.3	KH 25.3					Kj neuuv.
vk.14								
vk.15								
vk.16								
vk.17								
vk.18								
vk.19								
vk.20								
vk.21								
vk.22								
vk.23								
vk.24								
vk.25								
vk.26								
vk.27								
vk.28								
vk.29								
vk.30								
vk.31								
vk.32								
vk.33								
vk.34								
vk.35								
vk.36								
vk.37								
vk.38								
vk.39								
vk.40								
vk.41								
vk.42								
vk.43								
vk.44								
vk.45								
vk.46								
vk.47								
vk.48								
vk.49								
vk.50								
vk.51								
vk.52								

TP Tilinpäätös
STR Strategiaraportti
HR Henkilöstöraportti

OVK1 1. Osavuosikatsaus
OVK2 2. Osavuosikatsaus
OVK3 3. Osavuosikatsaus

TA Talousarvio
KK Kuukausiraportti

Kuva 14. Vuosikello tuotosten mukaan (liite 3).

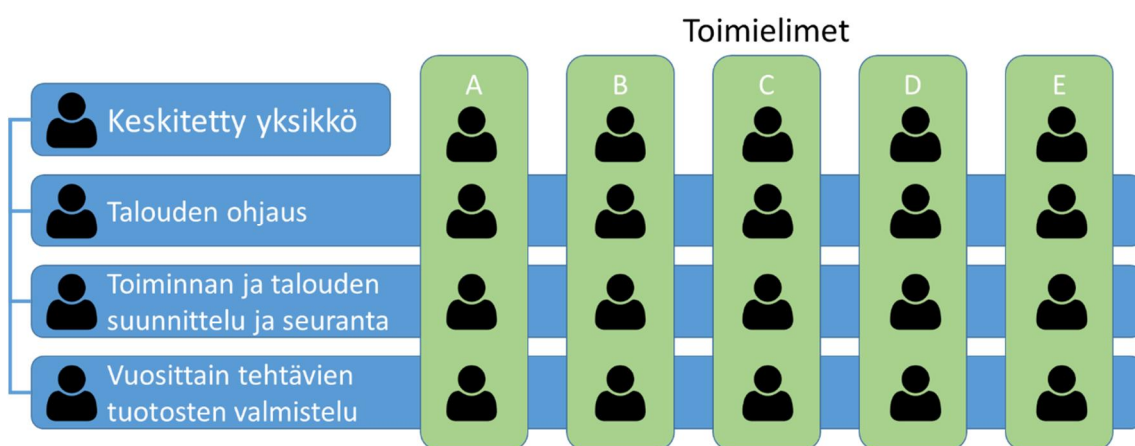
Tarkastelu pidettiin tässäkin varsin ylätasolla. Uusi tarkastelutapa tarjoaa nykyistä selkeämmät lähtökohdat toimialoilla sekä aliprosesseissa tehtävälle aikataulujen jatkovalmistelulle. Valmistelutyölle on tämän tarkastelukulman avulla mahdollista varata nykyistä selkeämmät aikaikkunat, minkä lisäksi mahdollisuudet havaita tuotosten päällekkäiset tarpeet ja ryhtyä hyvissä ajoin tarvittaviin toimenpiteisiin päällekkäisyyksien poistamiseksi.

5.1.3 Resursointi ja roolit

Yleisen taloustilanteen kehitys on lisännyt kuntien tarvetta tuottavuuden lisäämiseen. Käytännössä tuottavuutta on lisätty eläköitymisen ja henkilöstön vaihtuvuuden hyödyntämisen kautta. Tämä on tarkoittanut työtehtävien uudelleenallokointia, mikä on saattanut johtaa ajoittain työkuorman kasvamiseen.

Nykyinen kehitys huomioiden ei ole realistista olettaa hallinnolliseksi mielletyn työhön kohdistettavien resurssien lisäykseen. Tästä syystä kehittämisajatuksia on kirjattu nykyisten resurssien tai roolien arvioinnin kautta.

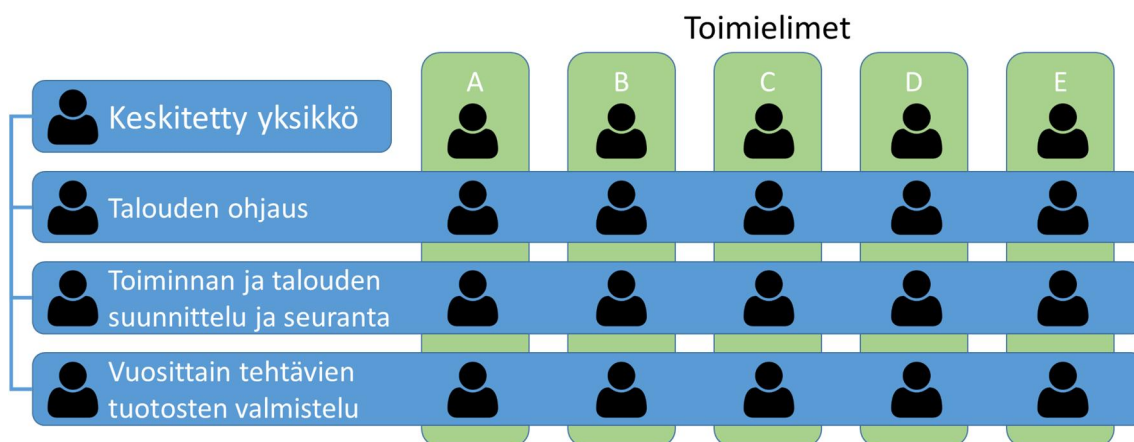
Perinteisesti resursointi on ollut yksikkö- ja tuotoslähtöistä. Resursseja ohjataan lähtökohtaisesti puhtaasti linjaorganisaation kautta. Henkilöstöresurssien käyttö voidaan mieltää joustamattomaksi, jolloin työpanoksen kohdentamista oman yksikön tai prosessin ulkopuolella esiintyvään tarpeeseen ei koeta luonnolliseksi toimintatavaksi.



Kuva 15. Tunnistettut roolit perinteisessä ohjauksessa.

Vaihtoehtoisesti henkilöstön käytön allokointiin voitaisiin käyttää voimakkaasti erityisosaamisen perustuvaa matriisimaista toimintatapaa. Resurssien käyttö suunniteltaisiin nykyistä joustavammin tarpeen mukaan yksiköstä tai tuotoksesta välittämättä.

Keskistetyn hallinnon resursseja voitaisiin käyttää toimielinten valmistelussa ja toisin päin. Työntekijäkohtaista tuottavuutta kasvatettaisiin kohdentamalla työpanos henkilökohtaisen osaamisen vahvimpiin osa-alueisiin. Olennainen muutos tapahtuu työntekijän näkökulman laajentuessa.



Kuva 16. Tunnistetut rooli matriisimaisessa ohjausmallissa.

Edellä kuvattujen ohjausmallien ero on rakenteellisesti hyvin pieni, mutta ideologisesti ero on merkittävä. Siirtyminen perinteisestä ohjausmallista prosessilähtöiseen ohjausmalliin edellyttää merkittävää muutosta johtamismalliin. Ohjausmallista toiseen ei tarvitse siirtyä yhdellä askeleella. Käytettävän mallin tulee huomioida organisaation kyky muuttaa toimintatapoja. Toimintakulttuurin muuttaminen vaatii aikaa sekä runsaasti tukea.

Olemassa olevat työskentelytavat tai tuotosten sisällöt eivät muutu itsestään. Tämän lisäksi on inhimillistä, että toimintatavoista pidetään voimakkaasti kiinni. Tämä on ymmärrettävää, koska rutiinit koetaan tutuiksi ja turvallisiksi. Työn tekemiseen liittyvät muutokset on tärkeää valmistella vuorovaikutuksessa eri osapuolten kanssa.

Toimintatapojen ja työtehtävien arvioinnissa tärkeintä on määrittää miksi asiaa ollaan tekemässä. Toimintamalleja on kyettävä arvioimaan tarpeen kautta. Valitettavan usein arviointia ohjaavat nykyiset toimintatavat. Uusien toimintamallien suunnittelu edellyttää irtautumista nykytilasta ja vallitsevasta ajatusmaailmasta. Uudet ajatukset saattavat toki muodostua kokonaisarvioinnissa mahdottomiksi, jolloin ne eivät päädy käytännön tekemiseen. Arviointityö tulee olla hyvin fasilitoitu. Tavoitteena on johdonmukaisesti etenevä ja osallistuvien henkilöiden keskittymisen vangitseva ja ajatusmaailman vapauttava arviointityö.

Lähtökohtana tulee olla nykyisten työtehtävien tarpeellisuuden ja vastuiden arviointi. Tarpeet muodostuvat tuotosten sisällöstä, joten ensisijaisesti arviointityö tulee aloittaa tuo-

tosten tarpeista. On tärkeää ymmärtää miksi tuotos tehdään ja mihin sen sisältöä konkreettisesti käytetään. Ymmärrys antaa mahdollisuuden painottaa tavoiteltavan lopputuloksen kannalta tärkeimpiä asioita.

5.1.4 Valmistelua tukevat työkalut ja toimintatavat

Vuosittain toistuvien prosessien tueksi käytetään työkaluja vuosikellon hallintaan, tuotosten valmistelussa käytettävien dokumenttien hallintaan sekä esijärjestelmää taloustietojen tallentamiseen ja raportointiin. Osa työkaluista koetaan tällä hetkellä toimiviksi. Tavoitteena tulee kuitenkin olla manuaalisen työn vähentäminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sähköisten järjestelmien voimakkaampaa yhdistämistä. Lähtökohtaisesti tieto syötetään vain kerran ja se siirtyy automaattisesti tarvittaviin kohteisiin.

Vuosikello

Vuosikellon hallintaan on käytetty Microsoftin Outlook-ohjelmaa, joka on käytössä kaikilla työntekijöillä. Outlookin kalenteriin on tallennettu tuotosten käsittelyajankohdat sekä kriittisimmät valmisteluun liittyvät ajankohdat. Kalenterimerkinnät jaetaan vastuiden ja roolien mukaan valmisteluun osallistuville henkilöille, jotka voivat jakaa merkintää eteenpäin sellaisenaan tai omalla ohjeistuksella täydennettynä. Merkintä sisältää toimintaohjeet sekä mahdolliset linkit valmistelussa käytettäviin dokumentteihin.

Edellä kuvattu toimintamalli on käytössä vain osassa vuosittain toistuvissa prosesseista. Toimintamallilla korvataan erillisiä sähköpostilla lähetettäviä ohjeita. Yksinkertainen toimintamalli on koettu toimivaksi, joten sen käyttö tulisi laajentaa koskemaan kaikkia vuosittain toistuvia prosesseja ja niiden tuotosten valmistelua.

Dokumenttien hallinta

Valmistelun tueksi käytössä on myös keskitetty dokumenttien hallintajärjestelmä, josta löytyy kaikki vuosittain toistettavien prosessien ja valmisteltavien tuotosten ohjaukseen, valmisteluun ja esittämiseen käytettävä aineisto. Dokumenttien hallintajärjestelmää ei ole alun perin suunniteltu tällaiseen käyttöön, mutta tästä huolimatta sen on koettu tukevan kiitettävästi valmistelutyötä.

Vuosittain toistuvien prosessien tueksi käytettävä sivustokokoelma on luotu prosessilähtöisesti. Nykyinen rakenne on koettu pääosin toimivaksi, mutta joiltain osin sekavaksi.

Sivuston rakennetta voisi mahdollisesti parantaa huomioimalla käyttäjien tarpeet nykyistä voimakkaammin. Rakenteen arvioinnissa tulee huomioida toiminnan ja talouden suunnittelun ja seurannan mahdollinen nykyistä voimakkaampi yhdistyminen.

Merkittävin parantaminen käyttäjänäkökulmasta tapahtuu käytettävien dokumenttien lukumäärän vähentämisen ja entistä helpomman saavutettavuuden kautta.

Talouden esijärjestelmä

Taloustietojen tallentamiseen ja seurantaan käytetään SAP-järjestelmää. Taloussuunnittelun järjestelmä on määritelty vuosina 2009-2010. Uuden järjestelmän tarpeet perustuivat voimakkaasti aiemmin käytössä olleen toimintamallin tarpeisiin. Lähtökohtaisesti järjestelmä palvelee taloussuunnittelun tarpeisiin, mutta järjestelmän käytettävyyttä sekä integraatiomahdollisuudet ovat herättäneet kritiikkiä.

Järjestelmä on osa laajaa kokonaisuutta, joten merkittävien uudistusten tekeminen ilman koko järjestelmää koskevaa uudistusta ei ole mahdollista. Mahdollisen järjestelmä uudistuksen yhteydessä nykyiset määritykset tulee arvioida kriittisesti. Omien tarpeiden tunnistaminen ja niiden selkeä esittäminen on järjestelmäprojekteissa tärkeässä roolissa. Nykyisen toimintamallin siirto sellaisenaan uuteen järjestelmään ei ole koskaan järkevää, vaan muutostilanteessa pitäisi aina kyetä varmentamaan omat tarpeet sekä yhdistämään ne uuden käyttöönotettavan järjestelmän tuomiin mahdollisuuksiin.

Käyttäjystävällisyys sekä mahdollisuudet tietojen jatkokäyttöön ovat olennaisia tekijöitä ja näiden tilannetta tulee edistää myös pienkehittämisen tarjoamien mahdollisuuksien rajoissa. Pitäisi pyrkiä tilanteeseen, jossa käyttäjän varsinaisen tiedon tallentamisen lisäksi tekemien valintojen määrä on mahdollisimman pieni. Lisäksi pitäisi pyrkiä automatisoimaan tiedon jalostamista. Tästä voi käyttää esimerkiksi laskennallisesta ennusteesta, jonka käyttäjä lähtökohtaisesti vain varmistaa.

Erilaisten lähtökohtien johdosta kaikille käyttäjille toimivaa ratkaisua on vaikea löytää, mutta valtaosaa tyydyttävä ratkaisumalli lienee näissä tapauksissa paras mahdollinen.

5.2 Indikaattoreiden lisääminen suunnittelun tueksi

Suunnittelun tukena käytetään runsaasti sekä sisäisistä että ulkoisista lähteistä kerättävää tietoa. Nykypäivänä tietoa on saatavilla runsaasti, joten käytettävissä olevan tiedon

määrä ei ole ongelma. Haasteeksi muodostuu pikemminkin valinnan vaikeus. Tavoitteena tulee olla olennaisen tiedon yhdistäminen kuvaamaan ja selittämään oman toiminnan kehitystä. Onnistuneen yhdistämisen seurauksena tietoa voidaan käyttää myös oman toiminnan ohjaamiseen.

Strateginen taso

Strategisesta näkökulmasta indikaattoreita on jaettu hyvinvointia ja aktiivisuutta sekä kilpailukykyä ja kestäväää kehitystä kuvaaviin indikaattoreihin. Mittareita on runsaasti ja niiden nykytilaa vertaillaan kuuden suurimman kaupungin kesken. Osaan mittareista on mahdollista kohdistaa suoraan vaikuttavia toimenpiteitä, mutta osassa voidaan vaikuttaa vain välillisesti.

Voimassa olevassa toimintasuunnitelmassa tehdään valintoja kohteista, joihin vaikuttavuutta kulloinkin pyritään kohdentamaan. Tällöin kyseiset indikaattorit nostetaan näkyvämpään asemaan. Käsittely on kuitenkin ollut enemmän seuraava, jolloin esimerkiksi selkeitä tavoitearvoja ei ole asetettu.

Toiminnan ohjaamisen näkökulmasta olisi suotavaa tehdä nykyistä voimakkaampaa strategiatyötä indikaattoreiden näkökulmasta. Tämä tarkoittaisi selkeitä linjauksia indikaattoreista, joihin halutaan muutosta ja tämän seurauksena pyritään kohdentamaan vaikutusta. Käytännössä tämä edellyttäisi tavoitteiden asettamista rajatulle indikaattorijoukolle määrääjäksi, esimerkiksi kahdelle tai neljälle vuodelle.

Strategisen tason indikaattoreiden päivityssykli saattaa muodostua haasteeksi. Päivityssyklin venyminen usean vuoden mittaiseksi vaikeuttaa vaikuttavuuden seuraamista. Tästä huolimatta strategista tahtotilaa olisi mahdollista korostaa myös indikaattoreiden kautta. Tavoitearvojen asettaminen on epäilemättä vaikeaa, mutta mahdotonta se tuskin on.

Mahdollisiksi makrotasolla seurattaviksi indikaattoreiksi arvioitiin esimerkiksi seuraavat tekijät (trendi ja kuntavertailu):

- Väestö
 - o Väestöennuste ikäryhmittäin
 - o Nettomuutto tuloluokittain
 - o THL:n sairastavuusindeksi

- Elinvoima
 - o Taloudellinen huoltosuhde
 - o Työllisyysaste
 - o Työttömyysprosentti
 - o Rakennusluvut (vuositaso)
 - o Yksityisen sektorin elinvoimaindeksi (liikevaihto/henkilöstö/investoinnit/kannattavuus)
- Talous
 - o Verotettava tulo / asuka
 - o Mediaanitulo
 - o Yhteisöjen verotettava tulo
 - o Kuntakonsernin lainakanta ja vuokravastuut

Operatiivinen taso

Indikaattoreihin kohdistuvat tarpeet muuttuvat, kun suunnittelussa siirrytään operatiiviselle tasolle. Operatiiviset suunnitelmat tehdään seuraavalle vuodelle, joten käytettävien indikaattoreiden päivityssyklin tulee olla tiheä. Lähtökohtaisesti kuukausittain päivittyvä tieto koetaan riittävän uudeksi. Olennaisin asia on tiedon yhdistäminen omaan toimintaan.

Omista esijärjestelmistä saadaan kattavasti tietoa, jolla kyetään arvioimaan oman toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Näitä ovat esimerkiksi tiedot toiminnan määrästä, asiakkaista, henkilöstöstä ja taloudesta. Esijärjestelmissä tiedot ovat käytettävissä lähes reaaliaikaisesti, mutta näitä tietoja käytetään harvemmin suunnittelun tukena. Analysoitu kuukausitason tieto on koettu sopivammaksi ja usein sen on myös helpommin käsiteltävissä yhdessä muiden tietojen kanssa.

Ulkoisista lähteistä saatavaa tietoa käytetään yhä enemmän. Tietoa on käytettävissä sekä oman toiminnan että tulorahoituksen suunnittelun tueksi. Kaupungin perustoimintojen osalta väestöennuste toimii yhtenä palvelutarpeen ennakkoinnin välineenä. Erityisen hyvin väestöennuste sopii tukemaan varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen palvelujen suunnittelua. Käytännössä tämä tarkoittaa väestöennusteen ja keskimääräisen osallistumisasteen yhtälöä (väestöennuste * keskim. osallistumisaste), jonka seurauksena saadaan kyseisen vuoden ennakoitu lapsi- tai oppilasmäärä.

Sivistystoimialan tarpeita voidaan edellä mainitulla tavalla ennakoida varsin tarkasti muutaman vuoden päähän. Vastaavalla tavalla voitaneen arvioida palvelutarpeen kehitystä myös vanhuspalveluissa. Hyvinvointitoimialan palveluissa yhtälöön pitäisi lisätä tietoa esim. ikäluokkakohtaisesta sairastavuudesta tai jonkin valitun sairauden (kuten tyyppin 2 diabetes) näkökulmasta. Tekijöiden lisäämisen seurauksena tarkkuustaso saattaa heikentyä, mutta simuloinnin kautta ennustetarkkuutta lienee mahdollisuus parantaa.

Tulevaisuudessa ulkoista tietoa voisi käyttää voimakkaammin toiminnan mitoituksen perusteena. Sopivien indikaattoreiden ja tunnuslukujen määrittämiseen tulee käyttää riittävästi aikaa, jotta näiden luotettavuus kyetään varmistamaan. On toki syytä muistaa, että virheetöntä ennustetta ei ole. Monesti kuitenkin riittävä tarkkuus vastaa tarpeeseen.

Tulorahoituksen kehityksen arviointiin käytetään pääsääntöisesti Kuntaliiton, valtiovarainministeriön sekä verohallinnon tarjoamia tietoja. Viime vuosina näiden ennustetarkkuus on kuitenkin vaihdellut, joten kuntien on pitänyt pyrkiä arvioimaan taustatekijöitä entistä voimakkaammin. Käytännössä tämän on tarkoittanut veropohjan sekä verotettavan tulon kehitykseen vaikuttavien tekijöiden arviointia. Haasteeksi ovat muodostuneet kunnan tarpeisiin nähden hieman poikkeavat raportointiajankohdat. Tilanteen parantamiseksi kunnalta tarvitaan edunvalvontaa ja aktiivista vuorovaikutusta yhteistyötahojen suuntaan. Kuntien tarpeet vastaavat toisiaan, joten nykytilan parantamisen mahdollisuudet voidaan arvioida hyviksi.

Mahdollisiksi mikrotasolla seurattaviksi indikaattoreiksi arvioitiin esimerkiksi seuraavat tekijät (muutos - vertailu viime vuoden tilanteeseen):

- Väestö
 - o Alueellinen eriytyminen
 - o Väestöennusteen toteutuminen (ikäryhmittäin/alueittain)
 - o Työvoima
 - o Työttömyys
- Elinvoima
 - o Rakennusluvut (kuukausitaso)
 - o Avoimen työpaikat (liukuva 6kk keskiarvo)
- Talous
 - o Verorahoitus (tilitykset)
 - o Toimintakate
 - o Henkilöstön käyttö (liukuva keskiarvo)

5.3 Työn validiteetti ja reliabiliteetti

Tutkimukseen valittu tutkimusmenetelmä osoittautui varsin hyväksi. Valmistelutyötä ohjasi organisaatiossa kokonaisuuden omistava henkilö. Nykytilan kuvaamiseen hyödynnettiin henkilöitä, jotka edustivat eri näkökulmia sekä organisaatio- että asialähtöisesti. Kehittämistarpeiden tunnistamisessa hyödynnettiin samoja työryhmiä, jotka kuvasivat nykytilaa. Tämän lisäksi työssä hyödynnettiin rajattuun asiaan liittyviä pienempiä työryhmiä.

Menetelmän voidaan arvioida sijoittuvan haastattelututkimuksen sekä kyselytutkimuksen välimaastoon. Haastattelututkimus olisi todennäköisesti tarjonnut paremmat lähtökohdat, mikäli tutkimuskohde olisi ollut voimakkaammin rajattu. Tällöin olisi ollut paremmin mahdollisuuksia paneutua yksityiskohtiin. Tutkimuksen rajaus ei poistanut mahdollisuutta haastattelututkimuksen tekemiseen, mutta se olisi ollut työmäärältään merkittävästi suurempi.

Tutkimuksen tekeminen kyselytutkimuksen avulla olisi kasvattanut tutkimuksen syvyyttä erityisesti organisaation näkökulmasta. Useamman vastaajan avulla olisi varmasti saatu runsaasti näkemyksiä nykytilasta sekä kehittämistarpeista. Kohteena oleva organisaatio on hyvin hierarkkinen. Lähtökohtaisesti linjaorganisaation solmukohtien tulee olla tietoisia alapuolella olevista tarpeista. Solmukohdissa olevien esimiesten tai muiden vastuulisten tulee huomioida alaisten tarpeet ja käyttää niitä hyväksi omien näkemysten muodostamisessa. Laaja kyselytutkimus olisi antanut voimakkaamman äänen vastaajakohdaisille näkemyksille, mutta samalla ne olisivat saattaneet olla ristiriidassa asiasta linjaorganisaatiossa vastaavien tahojen näkemysten kanssa.

Tutkimuksen tavoitteena oli tunnistaa kehittämis ehdotuksia nykyiseen suunnitteluprosessiin. Ajatuksia kehittämiseen tunnistettiin laaja-alaisesti prosessiin sekä sitä tukeviin tekijöihin. Validiteettia voidaan siten pitää hyvänä. Yksittäisten kohteiden validiteettia olisi voinut parantaa paneutumalla niihin vielä syvällisemmin. Vaihtoehtoisesti tutkimuksen kohdetta olisi voinut rajata tehtyä tiukemmin, jolloin syvällisempi tarkastelu ei olisi aiheuttanut merkittävää kokonaistymäärän kasvua.

Työpajoihin osallistui henkilöitä kaikilta kaupungin toimialoilta. Osallistujat edustivat talousasioiden matriisin rajanpintoja keskitetyn hallinnon ja toimialojen välillä. Tämän lisäksi osallistujia oli myös osaprosesseista. Organisaation ja prosessien näkökulmasta

työpajoihin saatiin tärkeimmät henkilöt. Työpajoissa alustettiin tapaamisen ja työn tavoitteet, joten osallistujilla oli yhteinen ymmärrys työn tavoitteesta. Tutkimuksen reliabiliteettia voidaan pitää hyvänä. Luotettavuutta olisi voinut lisätä operatiivisella tasolla työtä tekevien työpajalla sekä pidentämällä työpajojen kestoja.

Kokonaisuutena tutkimuksen voidaan arvioida vastaavan tavoitteeseen riittävällä luotettavuudella. Kirjattujen kehittämissuositusten on ajateltu luovan karkean rakenteen suunnitteluprosessille, jonka yksityiskohdat luodaan organisaatiolähtöisessä jatkovalmistelussa. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää myös muihin kohteisiin.

6 YHTEENVETO

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli arvioida mahdollisuuksia nykyisen prosessin parantamiseen sujuvuuden ja aikataulutuksen näkökulmasta. Tämän lisäksi pyrittiin tunnistamaan suunnittelun näkökulmasta tärkeimpiä tietolähteitä, joilla voidaan parantaa suunnittelun luotettavuutta sekä tulevaisuuden ennakointia.

Kunnat toimivat hyvinvointiyhteiskunnan selkärankana. Kunnallishallinto on kehittynyt ja kasvanut voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. Samaan aikaan kuntien merkitys palvelutehtävä alkoi korostua. Kunnat ovat eläneet viimeiset vuosikymmenen murrosaikaa, jota on luonnehtinut palveluvelvoitteiden ylikuorma, itsehallinnon kriisi ja hallinnan jatkuva monimutkaistuminen.

Kuntien taloutta koskevaa sääntelyä on kiristetty viime vuosien aikana. Taustalla on sekä kansallisia että kansainvälisiä tekijöitä. Talouden syklit vaikuttavat kuntien toimintakykyyn. Laskusuhdanteet heijastuvat kuntien toimintaan. Palvelutarpeen kasvun ja vähenyvien resurssien yhtälö on johtanut tilanteeseen, jossa palvelujen järjestäminen edellyttää nykyisten toimintamallien arviointia.

Näköpiirissä ja ennakoitavissa oleva muutokset vaikuttavat kuntatalouteen monella tavalla. Valtakunnalliset muutokset ja uudistukset sekä yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat myös kuntien toimintaan. Hallinnolliset uudistukset (esim. sote- ja maakuntauudistus), väestönkehitys, digitalisaatio ja kansantalouden yleinen kehitys vaikuttavat palvelutarpeeseen sekä palvelujen järjestämistapaan.

Kunnat ovat tehneet ansiokasta työtä taloudellisesti vaikeassa tilanteessa. Palvelutarpeita on aina enemmän kuin resursseja palvelujen tuottamiseen. Tarpeet muodostuvat kuntalaisten ja kuntaorganisaation muodostamista tarpeista. Tarpeisiin vastaaminen edellyttää resurssien niukentuessa uusia toimintatapoja. Ensisijaisesti tulisi aina arvioida mitä voidaan jättää tekemättä.

Tuottavuuden parantamiseksi on tehty töitä, mutta uudistukset saattavat hukkaa organisaation laajuuteen. Toimintatapojen parantamista tehdään sekä keskitetysti koordinoitavien suurempien hankkeiden että pienempien normaaliin päivätöihin sisältyvien toimenpiteiden kautta.

Tämä tutkimus kohdistuu toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin, joka voidaan mieltää hallinnolliseksi prosessiksi. Prosessi tuottaa strategisen ja operatiivisen tason toimitasuunnitelman, mutta sillä ei ole suoraa rajapintaa kuntalaisiin. Prosessi on hyvä esimerkki kokonaisuudesta, josta on ollut tarve siirtää resursseja operatiivisempaan toimintaan palvelutuotannon turvaamiseksi.

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää ajatuksia nykyisen toimintamallin parantamiseksi. Työ käynnistettiin nykytilan kuvauksella ja arvioinnilla. Edellinen hieman kattavampi arviointi oli tehty vuonna 2008, jolloin määriteltiin uutta taloushallinnon järjestelmää. Määritetty prosessi on pysynyt lähes muuttumattomana tämän jälkeen. Pienkehittämistä on toki tehty ja sillä saavutettu valmistelutyötä helpottavia tuloksia.

Kehittämisessä pyritään usein laadun lisäämiseen, minkä seurauksena tehtävien työvaiheiden määrä tai tuotoksen sisältö kasvavat. Osana kehittämistä pitäisi pyrkiä arvioimaan mitä voidaan jättää tekemättä. Tarpeettomaksi koetun sisällön tai työvaiheiden vähentämisellä on mahdollista päästä nykytilan todelliseen parantamiseen.

Tutkimuksen lopputuloksena kirjattiin ajatuksia suunnitteluprosessin parantamiseen liittyen. Prosessin vaiheistuksella tavoitellaan siirtymistä voimakkaammin yhdistettyyn suunnittelun ja seurannan prosessiin, jossa pyritään katsomaan nykyistä enemmän eteenpäin.

Suunnitteluprosessin tulee kyetä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin nykyistä nopeammin. Valmistelun sujuvuus ja toimivat työketjut mahdollistavat tuottavuuden lisäämisen. Loogisella asioiden käsittelyjärjestyksellä sekä työtä tukevilla tietojärjestelmillä voidaan parantaa työn sujuvuutta. Saumattomat siirtymät työvaiheesta toiseen vähentävät turhaa odottelua ja siten toiminnallista tyhjäkäyntiä.

Vuosittain toistuvien prosessien valmistelua seurataan usein tuotosten käsittelyjen näkökulmasta. Prosessien vuosikellon kehittämisestä valmisteltiin malli tuotosten valmistelun näkökulmasta. Eri tahoilla tehtävän valmistelun voimakkaammalla huomioinnilla kyetään vähentämään päällekkäin tehtävää työtä ja siten hallitsemaan paremmin työkuormia.

Näiden lisäksi arvioitiin valmistelun edellyttämien roolien eroja työnjohdollisesta näkökulmasta. Perinteisesti resursointi on ollut yksikkö- ja tuotoslähtöistä. Resursseja ohjataan lähtökohtaisesti puhtaasti linjaorganisaation kautta. Vaihtoehtoisesti henkilöstön käytön allokointiin voitaisiin käyttää voimakkaasti erityisosaamisen perustuvaa matriisimaista

toimintatapaa. Resurssien käyttö suunniteltaisiin nykyistä joustavammin tarpeen mukaan yksiköstä tai tuotoksesta välittämättä.

Vuosittain toistuvien prosessien tueksi käytetään työkaluja vuosikellon hallintaan, tuotosten valmistelussa käytettävien dokumenttien hallintaan sekä esijärjestelmää taloustietojen tallentamiseen ja raportointiin. Tavoitteena tulee olla manuaalisen työn vähentäminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sähköisten järjestelmien voimakkaampaa yhdistämistä. Lähtökohtaisesti tieto syötetään vain kerran ja se siirtyy automaattisesti tarvittaviin kohteisiin.

Suunnittelun tukena käytetään runsaasti sekä sisäisistä että ulkoisista lähteistä kerättävää tietoa. Nykypäivänä tietoa on saatavilla runsaasti, joten käytettävissä olevan tiedon määrä ei ole ongelma. Haasteeksi muodostuu pikemminkin valinnan vaikeus. Tavoitteena tulee olla olennaisen tiedon yhdistäminen kuvaamaan ja selittämään oman toiminnan kehitystä. Onnistuneen yhdistämisen seurauksena tietoa voidaan käyttää myös oman toiminnan ohjaamiseen.

Kirjattujen kehittämis ehdotusten on ajateltu luovan karkean rakenteen suunnitteluprosessille, jonka yksityiskohdat luodaan organisaatiolähtöisessä jatkovalmistelussa.

LÄHTEET

- Euroopan komissio. 2012. Strandard Eurobarometer 78. Viitattu 23.4.2018. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_en.htm
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.
- HE 1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp. Viitattu 24.4.2018 <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+309/1993>
- HE 2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp. Viitattu 24.4.2018 <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+268/2014>
- Haveri, A. 2013. Paikallinen itsehallinto mahdollisuutena. Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) Kymmenen näkemystä tulevaisuuteen.
- Haveri, A., Paananen, H. & Airaksinen, J. 2013. Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A.; Airaksinen, J. & Paananen, H. 2015. Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. & Majoinen, K. 2017. Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 42-55.
- Heuru, K. 1995. Uusi kuntalaki. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Hiironniemi, S. 2012. Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriö.
- Horttanainen, E. & Salo, R. 2009. Kunnat ja globalisaatio. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kiiski-Kataja, E. 2016. Megatrendit 2016. Tulevaisuus tapahtuu nyt. Helsinki: Sitra. Viitattu 25.4.2018 https://media.sitra.fi/2017/02/23211717/Megatrendit_2016.pdf
- Kuntalaki 410/2015. Viitattu 24.4.2018 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Laki 2012. Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista 869/2012. Viitattu 24.4.2018 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120869>.
- Luukkonen, J.; Majoinen, K. & Kuopila, A. 2016. Yhdyspinnoilta rajapintoihin. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä. Suomen Kuntaliitto.
- Manninen, A. 2010. Palveluja vai byrokratiaa. Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Matikainen, T. 2014. Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Forum Iuris. Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Matikainen, T. 2016. Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. Euroopan unionin sääntelyn vaikutukset kuntatalouden ohjaukseen. Suomen Kuntaliitto.
- Matikainen, T. 2017. Rahoitusperiaate ja sen toteutuminen tulevaisuuden kunnassa. Teoksessa Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 85-102.

Meklin, P. 2002. Kunnan talousohjauksen muutos: vallan ja vastuun uudelleenjakoa päämies-agenttiteorialla kuvattuna. Teoksessa Aimo Ryyänen (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finn publishers Oy, 188-203.

Meklin, P.; Rajala, T.; Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, 233-272.

Meklin, P. & Pekola-Sjöblom, M. 2012. Parasta Artun mitalla II. Paras ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Suomen Kuntaliitto.

Meklin, P. & Pukki, H. 2016. Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Meklin, P. & Vakkuri, J. 2011. Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto, 283-296.

Möttönen, S. 2011. Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Arto Haveri, Jari Stenvall & Kaija Majoinen (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Niemi-lilahti, A. 1992. Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Ideaalityypimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasa.

Nyholm, I. & Niiranen, V. 2017. Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 119-134.

Nyholm, I.; Stenvall, J.; Airaksinen, J.; Pekkola, E. Haveri, A.; Af Ursin, K. & Tiihonen, S. 2016. Julkinen hallinto Suomessa. Tallinna: Tietosanoma.

OECD. 2010. OECD Public Governance Reviews - Finland: Working Together to Sustain Success. Viitattu 25.4.2018 <http://www.oecd.org/gov/47360954.pdf>

OECD. 2013. Government at a Glance 2013. Paris: OECD Publishing. Viitattu 23.4.2018 https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

PeVL 25/1994. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25 Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Viitattu 24.4.2018 www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf

Raninen, A.; Ahonen, J.J.; Sihvonen, H-M.; Savolainen, P.; Beecham, S. LAPPI: A light-weight technique to practical process modeling and improvement target identification. Journal of Software: Evolution and Process. J. Softw. Evol. and Proc. 2013; 25, 915–933.

Schneider, V. 2012. Governance and Complexity. Oxford Handbook of Governance. 129-142.

Sinervo, L-M. 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Acta Universitatis Tamperensis 1628. Tampere: Tampereen yliopisto.

Sinervo, L-M. & Meklin, P. 2017. Riittävätkö tulevaisuuden kunnan rahat?. Teoksessa Inga Nyholm, Arto Haveri, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.) Tulevaisuuden kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 69-84.

Sinervo, L.-M.; Meklin, P. & Vakkuri, J. 2012. Oikeudenmukainen kuntatalous. Teoksessa Lotta-Maria Sinervo & Jarmo Vakkuri (toim.) *Inhimillinen kuntatalous*. Tampere: Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto, 75-84.

Soikkanen, H. 1966. Kunnallinen itsehallinto – kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki.

Stenvall, J.; Syväjärvi, A.; Vakkala, H.; Virtanen, P. & Kuoppala, K. 2015. Kunnat ajopuina – kosta sumaan. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto. 2018. Kuntien veroprosentit ja efektiiviset veroasteet. Viitattu 26.4.2018 <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/verotus/kuntien-veroprosentit-ja-efektiiviset-veroasteet>

Temmes, M. 1998. Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 1998; 64:3, 441-456.

Temmes, M & Kiviniemi, M. 1997. Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto; Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos 1997. Helsinki: Edita.

Tiihonen, S. & Tiihonen, P. 1984. Suomen hallintohistoria. Helsinki: Valtion koulutuskeskus.

Tilastokeskus. Kuntien tunnuslukuja. Viitattu 25.8.2018 http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__jul__kta/?tablelist=true

Transparency International. 2013. Corruption Perceptions Index 2013. Viitattu 23.4.2018 <https://www.transparency.org/cpi2013/results>

Valtioneuvosto. 2014. Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014. Viitattu 24.4.2018 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140120>

Valtioneuvoston kanslia. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Viitattu 23.4.2018 https://vm.fi/documents/10616/622966/H0111_P%C3%A4%C3%A4ministeri+Jyrki+Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf/a49b3eb5-9e98-44c6-bd92-b054bea36f61?version=1.0

Valtioneuvoston kanslia. 2015. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma. Viitattu 23.4. 2018 https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf.pdf

Valtionalouden tarkastusvirasto. 2014. Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014 15/2014 vp. Viitattu 24.4.2018 <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/K+15/2014>

Valtiovarainministeriö (VM). 2015. Kohti julkisen talouden kokonaisohjausta – julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen. Viitattu 24.4.2018 <https://vm.fi/dms-portlet/document/0/350362>

Valtiovarainministeriö (VM). 2017. Kuntien talous ja valtionosuusjärjestelmä sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen. Viitattu 25.4.2018 https://alueuudistus.fi/documents/1477425/3326704/Muistio_Kuntien+talous+ja+valtionosuusj%C3%A4rjestelm%C3%A4+sote+ja+maakuntauudistuksen+j%C3%A4lkeen_20012017/d6ffed3a-7ab8-4812-8e6f-f8adee14e229/Muistio_Kuntien+talous+ja+valtionosuusj%C3%A4rjestelm%C3%A4+sote+ja+maakuntauudistuksen+j%C3%A4lkeen_20012017.pdf

Liite 1. Vuonna 2010 suunnitellun taloussuunnitteluprosessin vaiheet.

Vaihe 1

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa annetaan toimielinkohtaisesti nykyiseen palvelutasoesitykseen perustuvat budjettiesitykset.

Toimenpiteet

Vaiheessa täytetään tulosaluekohtaisesti käyttötalous- ja investointiosan syöttöpohja. Käyttötalousosassa luvut syötetään budjettitiliasolla tulosaluekohtaisesti, jotka summautuvat organisaatiohierarkian mukaisesti ylemmäs koko kaupungin tasolle. Investointiosassa luvut syötetään syöttöpohjaan hanketasolla.

Syötettyjä lukuja voidaan tarkastella toimielimen käyttötalousosan sekä yhteenvetotasolla raportti. Lisäksi investointiosassa voidaan syötettyjä lukuja tarkastella hankkeittain, hankeryhmittäin, uus- ja laajennusinvestoinneittain, ja korvaus- ja ylläpitoinvestoinneittain jos luvut on syötetty taloussuunnittelusovellukseen.

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty järjestelmään tulosaluekohtaisesti, investointeja hanketasolla.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Edeltävää vaihetta ei ole.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Syötettyjä lukuja käytetään pohjatietona seuraavassa vaiheessa keskushallinnon simuloinnissa. Nyt syötetyt luvut ovat käytössä kyseisellä syöttöpohjalla sarakkeessa toimielimen ehdotus ja vastaavassa sarakkeessa raporttien toimielimen käyttötalousosan sekä yhteenvetotasolla raportti. Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty järjestelmään tulosaluekohtaisesti.

Vaihe 2

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa tavoitteena on mahdollistaa Keskushallinnon simulointimahdollisuus talouden tasapainottamisen kannalta (taloussuunnitelmakauden osalta.)

Toimenpiteet

Vaiheessa simulointiin täytetään käyttötalous-, tuloslaskelma- (tarkennettuna rahoituserillä,) investointi- ja rahoitusosa. Käyttötalousosa noudattaa vaiheessa 1 käytettyä, budjettitilikohtaista syöttöpohjaa taloussuunnitteluvuosille. Tuloslaskelmaosa noudattaa liikelaitosten vaiheessa 1 käytettyä, budjettitilikohtaista syöttöpohjaa tuleville taloussuunnitteluvuosille. Tuloslaskelman rahoituserien syöttöpohja täydentää tuloslaskelmaosan täyttöpohjan tietoja verotulojen, valtionosuuksien ja rahoitustuottojen ja -kulujen osalta. Luvut täytetään toimielintasoisesti.

Lisäksi investointiosan syöttöpohja Investointiosa syöttöpohja TA täytetään hanketasolla.

Käyttötalousosan syötettyjä lukuja voidaan tarkastella Peruskaupungin toimielinkohtaisesti raportilta ja kokonaistasolla raportilta.

Tuloslaskelmaan syötettyjä lukuja voidaan tarkastella peruskaupungin tuloslaskelmaosan raporttien perusteella. Myös koko kaupungin raporttien on mahdollinen syötettyjen lukujen tarkasteluun jos raporttipohjaan tuodaan talousarviotieto (raporttimallissa sellaista ei ole.)

Investointiosan tietoja voidaan tarkastella raporttien kautta hankkeittain, hankeryhmittäin (kiinteän omaisuus, uus- ja laajennusinvestoinnit, korvaus- ja ylläpito –hankeryhmät)

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty järjestelmään toimielinkohtaisesti, sekä tuloslaskelman että rahoitusosan kannalta.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Edeltävässä vaiheessa hallintokunnat täyttävät käyttötalousosan ja liikelaitokset tuloslaskelmaosan. Vaiheessa 2 täytyy tämä huomioida siten, että peruskaupungin hallintokuntien simuloinnissa käytetään käyttötalousosan pohjaa ja liikelaitoksilla käytetään liikelaitosten pohjaa. Molemmat täyttöpohjat ovat budjettitilimuotoisia. Luvut yhdistetään koko kaupungin raportilla käyttötalousosan yhteenveto_TA.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Syötettyjä lukuja käytetään pohjatietona päätöksentekoa tukevassa raportoinnissa. Luvut esitetään koko kaupungin luvut summaavassa sekä toimielintasoisella erittelyllä tulot, menot netto –tasolla. Tätä raporttia toimielimet voivat käyttää hyväkseen ohjelukujen antona kaupungin päättäjien taholta.

Vaihe 3

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa annetaan KJ:n päätös (peruskaupungin) toimielinkohtaisista TA-raameista.

Toimenpiteet

Keskushallinnon simuloinnin tuloksena tulleet ohjeluku/raami –ehdotukset ja niiden eri versiot on käytettävissä päätöksenteossa. Raamiehdotus (tai eri versiot raamiehdotuksista) esitetään raporttipohjalla Käyttötalousosan yhteenveto_TA. Kyseinen pohja esittää toimielimittäin tulot, valmistus omaan käyttöön, menot ja toimintakatteen

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty vaiheessa (eri versioihin) järjestelmään toimielinkohtaisesti.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 3 on käytössä raportti päätöksenteon tueksi. Kaikki tieto esitettävällä raportilla on syötetty edellisessä vaiheessa tietoina järjestelmään.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Toimielinkohtaiset raamit päätetään Kj päätöksellä. Kyseisen päätöksen taustalla olevat tiedot esitetään vaihetta 5 varten ohjelukuina / raameina raportilla käyttötalousosan yhteenveto_TA. Luvut on em. raportilla käytettävissä toimielinkohtaisen budjetoinnin taustatietona.

Vaihe 4

Vaiheen tarkoitus

Vaiheen tarkoituksena on jakaa vaiheessa 3 tehty toimielinkohtainen raami tulosalueille.

Toimenpiteet

Tässä vaiheessa keskushallinto syöttää toimielimien ohjeluvut ja toimielimet jakavat saadut raamit tulosalueille käyttäen hyväksi edellisestä vaiheesta saatavaa raporttia. Käytännössä siis budjetin syöttäjä ajaa raportin edellisen vaiheen luvuista ja sitten syöttää tulosalueelle kuuluvat luvut pohjaan. Sekä keskushallinto, että toimielin käyttävät samaa syöttöpohjaa, ainoastaan taso on eri (keskushallinnon tasona on toimielin ja toimielimen tasona tulosalue). Syötettyjä lukuja voidaan seurata raporttipohjalta.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 4 käytettävän raportin tiedot on syötetty vaiheessa 3.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Vaiheessa 5 käytettävän raportin tiedot syötetään vaiheessa.

Vaihe 5

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa 5 toimielimet tekevät hallintokuntien raamien mukaiset kustannuspaikkakohtaiset talousarvioesitykset.

Toimenpiteet

Toimielimet täyttävät kustannuspaikkakohtaisesti tilitasosen budjetin järjestelmään. Syöttöpohjana käytetään Käyttötalousosan syöttöpohjaa. Käytännössä luvut syötetään budjettitilitalolle jotka käännetään excel –pohjassa tilitason luvuiksi. Näitä lukuja käyttäjä pääsee muuttamaan halutessaan. Luvut talletetaan kantaan tilitasoisesti.

Lisäksi investointiosan syöttöpohja täytetään hanketasolla.

Syötettyjen lukuja voidaan tarkastella tarkistusraportin kautta sekä tuloslaskelma –raportilta. Sekä tarkistus- että tuloslaskelmaraportilla on mahdollista tarkastella lukuja käyttäjän valitsemalla organisaatiotasolla, kustannuspaikkatasoisesta tiedosta toimielintasolle.

Investointiosan tietoja voidaan tarkastella Investointien raporttipohjilla hankkeittain, hankeryhmittäin (kiinteän omaisuus, uus- ja laajennusinvestoinnit, korvaus- ja ylläpito –hankeryhmät)

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty (eri versioihin) järjestelmään kustannuspaikkatasoisesta tiedosta toimielinkohtaiseen tietoon.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 4 on käytössä raportti toimielimen raamien mukaisesta ohjeluuvusta budjetin laadinnan tueksi. Tämän raportin raamin mukaisesti voidaan syöttää kustannuspaikkakohtainen budjetti järjestelmään.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Vaiheessa 5 tehty ja budjetoinnin jatkoon kannalta hyväksi havaittu budjettiversio on järjestelmässä Kj:n talousarvioesityksen pohjatietona. Käytännössä vaiheessa 5 toimielinkohtaisesti budjetin luvut on vertailutietona Keskushallinnon tekemää simulointia varten.

Vaihe 6

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa 6 keskushallinto simuloi Kj:n talousarvioesitystä ja valittu versio esitetään Kj:n talousarvioesityksenä.

Toimenpiteet

Keskushallinto syöttää lukuja toimielinkohtaiseen budjettipohjaan. Simulointi tehdään kyseiseen vaiheeseen liittyvillä versioilla. Lisäksi investointiosan syöttöpohja täytetään hanketasolla. Keskushallinto täyttää tuloslaskelman rahoituserin pohjan.

Käyttötalousosan syötettyjen lukuja voidaan tarkastella tarkistusraportilla sekä koko Kaupunki tuloslaskelma raportilla. Sekä tarkistusraportilla, että koko kaupungin tuloslaskelmaraportilla on mahdollista tarkastella lukuja käyttäjän valitsemalla organisaatiotasolla toimielintasolta alkaen. Lisäksi koko kaupungin luvut ovat tarkastettavissa tuloslaskelmaraportilla.

Investointiosan tietoja voidaan tarkastella investointiraporteilta hankkeittain, hankeryhmittäin (kiinteän omaisuus, uus- ja laajennusinvestoinnit, korvaus- ja ylläpito –hankeryhmät.)

Tuloslaskelmaosan rahoituserien lukuja raportoidaan tuloslaskelma_talousarvio raportilla.

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty (eri versioihin) järjestelmään toimielinkohtaisesti.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 6 käytetään edellisen vaiheen syötettyjä tietoja (valitun version osalta) pohjatietona keskushallinnon simuloinnissa käyttötalous- ja investointiosan osalta. Vertailutieto esitetään toimielintasoisena tietona syöttöpohjassa.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Vaiheessa 6 tehtävä Kj:n talousarvioesitys käytetään vaiheessa 7 Kh:n talousarvioesityksen pohjana kopiaamalla hyväksytyn version (vaihe 6) tiedot seuraavan vaiheen (vaihe 7) version tiedoiksi.

Vaihe 7

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa 7 keskushallinto simuloi Kj:n talousarvioesitystä ja valittu versio esitetään Kh:n talousarvioesityksenä.

Toimenpiteet

Keskushallinnon käyttöä varten on käytössä samat syöttö- ja raportointipohjat kuin vaiheessa 6.

Keskushallinto syöttää lukuja toimielinkohtaiseen budjettipohjaan. Simulointi tehdään kyseiseen vaiheeseen liittyvillä versioilla. Lisäksi investointiosan syöttöpohja Investointiosa syöttöpohja TA täytetään hanketasolla. Keskushallinto täyttää tuloslaskelman rahoituserin pohjan.

Käyttötalousosan syötettyjen lukuja voidaan tarkastella tarkistusraportin sekä koko kaupungin tuloslaskelmaraportilla. Sekä tarkistusraportilla että tuloslaskelmaraportilla on mahdollista tarkastella lukuja käyttäjän valitsemalla organisaatiotasolla toimielintasolta alkaen.

Investointiosan tietoja voidaan tarkastella investointiraporteilla hankkeittain, hankeryhmittäin (kiinteän omaisuus, uus- ja laajennusinvestoinnit, korvaus- ja ylläpito –hankeryhmät.)

Tuloslaskelmaosan rahoituserien lukuja raportoidaan tuloslaskelma_talousarvio raportilla.

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty (eri versioihin) järjestelmään toimielinkohtaisesti.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 7 käytetään edellisessä vaiheessa täytettyjä tietoja hyväksi siten, että valituista edellisen vaiheen versioista tiedot kopioidaan vaiheen 7 versioon pohjatiedoiksi ja jatketaan suunnittelua (simulointia.) Edellisen vaiheen vertailutietoa ei esitetä, koska käytössä on samat pohjat, joiden välillä voidaan kopioida tietoa.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Vaiheessa 7 tehtävä Kh:n talousarvioesitys käytetään vaiheessa 8 Kv:n talousarvioesityksen pohjana kopioidamalla hyväksytyn version (vaihe 7) tiedot seuraavan vaiheen (vaihe 8) version tiedoiksi.

Vaihe 8

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa 8 keskushallinto simuloi Kh:n talousarvioesitystä ja valittu versio esitetään Kv:n talousarvioesityksenä.

Toimenpiteet

Keskushallinnon käyttöä varten on käytössä samat syöttö- ja raportointipohjat kuin vaiheessa 6 ja 7. Keskushallinto syöttää lukuja toimielinkohtaiseen budjettipohjaan. Simulointi tehdään kyseiseen vaiheeseen liittyvillä versioilla. Lisäksi investointiosan syöttöpohja täytetään hanketasolla. Keskushallinto täyttää tuloslaskelman rahoituserin pohjan. Keskushallinto syöttää ohjeluvut ohjelulukujen syöttöpohjaan ja toimielimet jakavat luvut samalla pohjalla tulosalueille.

Käyttötalousosan syötettyjen lukuja voidaan tarkastella tarkistusraportin sekä koko kaupungin tuloslaskelma_talousarvio raportilla. Sekä tarkistusraportilla että tuloslaskelmaraportilla on mahdollista tarkastella lukuja käyttäjän valitsemalla organisaatiotasolla toimielintasolta alkaen. Syötettyjä ohjelukuja voi tarkastella mukaiselta raportilta.

Ohjelukuja voi katsella raportilla joka on määritetty.

Investointiosan tietoja voidaan tarkastella Investointiosan raporttipohjilla hankkeittain, hankeryhmittäin (kiinteän omaisuus, uus- ja laajennusinvestoinnit, korvaus- ja ylläpito –hankeryhmät.)

Tuloslaskelmaosan rahoituserien lukuja raportoidaan peruskaupungin tuloslaskelmaosan raportilla. Koko kaupunkigin lukuja voidaan raportoida raportilla joka on kuvattu.

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty (eri versioihin) järjestelmään toimielinkohtaisesti.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 8 käytetään edellisessä vaiheessa täytettyjä tietoja hyväksi siten, että valituista edellisen vaiheen versioista tiedot kopioidaan vaiheen 8 versioon pohjatiedoiksi ja jatketaan suunnittelua (simulointia.) Edellisen vaiheen vertailutietoa ei esitetä, koska käytössä on samat pohjat, joiden välillä voidaan kopioida tietoa.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Vaiheessa 8 tehtävä Kv:n talousarvioesitys ja siitä tehty valtuuston päätös on pohjana toimielinten kustannuspaikkakohtaiselle budjetille, joka toteutetaan vaiheessa 9. Toimielintasoiset ohjeluvut tulostetaan raportille, jota käytetään toimielimissä budjetoinnin ja suunnittelun reunaehtona ja johon kaikki talousarvion osat (käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa täsmäytetään.)

Vaihe 9

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa 9 valtuuston päättämän talousarvion osat (käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa) käsitellään lautakunnissa. Käsittelyn perusteella täsmäytetään talousarvion osat kaupunginvaltuuston päättämien talousarviomuutosten mukaisiksi.

Toimenpiteet

Vaiheessa 5 tehdyt syöttöpohjat (viimeisin hyväksytty versio) ja niiden sisältö kopioidaan vaiheen 9 aloitusversioksi.

Toimielimet täyttävät kustannuspaikkakohtaisesti tilitasoisen budjetin järjestelmään. Syöttöpohjana käytetään käyttötalousosan syöttöpohjaa. Käytännössä luvut syötetään budjettitilitalosolle jotka käännetään excel-pohjassa tilitason luvuiksi. Näitä lukuja käyttäjä pääsee muuttamaan halutessaan. Luvut talletetaan kantaan tilitasoisesti.

Lisäksi investointiosan syöttöpohja Investointiosa syöttöpohja TA täytetään hanketasolla.

Syötettyjen lukuja voidaan tarkastella tarkistusraportin kautta sekä tuloslaskelma_talousarvio raportilla sekä tarkistusraportilla että tuloslaskelma_talousarvio raportilla on mahdollista tarkastella lukuja käyttäjän valitsemalla organisaatiotasolla, kustannuspaikkatasoisesta tiedosta toimielintasolle.

Investointiosan tietoja voidaan tarkastella Investointiosan raporteilla hankkeittain, hankeryhmittäin (kiinteän omaisuus, uus- ja laajennusinvestoinnit, korvaus- ja ylläpito –hankeryhmit.)

Lukuja voidaan tarkastella raporteilla siltä osin kuin niitä on syötetty (eri versioihin) järjestelmään kustannuspaikkatasoisesta tiedosta toimielinkohtaiseen tietoon.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 9 tehdään valtuuston päättämän raamin mukaisesti kustannuspaikkatasoinen budjetti. Toimielinten käytössä on valtuuston vaiheessa 8 päättämät luvut.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Vaiheessa 9 tehtävä, valtuuston päättämän talousarvion mukainen kustannuspaikkakohtainen talousarvio toimii seurannan tai mahdollisten lisätalousarvioiden pohjana.

Vaihe 10

Vaiheen tarkoitus

Vaiheessa 10 valtuuston päättämän talousarvion osat (käyttötalous-, tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosa) ovat käytettävissä seurannan tai mahdollisen lisätalousarvion pohjana.

Toimenpiteet

Seuraavassa kuvataan, miten mahdollista lisätalousarviota käsitellään budjetoinnissa.

Käytännössä on kaksi tapaa käsitellä lisätalousarviota. Toinen tapa on valita kpl 1.2.8 mukaisesti tyyppi "lisätalousarvio" ja toistaa edellä olevat vaiheet alusta (vaihe 1) alkaen.

Toinen keino on aloittaa lisätalousarvio vaiheesta 5 siten, että vaiheessa 9 tehdyt syöttöpohjat (viimeisin hyväksytty versio) ja niiden sisältö kopioidaan vaiheen 5 aloitusversioksi. Tämän jälkeen jatketaan tässä kappaleessa (vaiheesta 6 alkaen) kuvatulla tavalla toimintaa.

Edeltävän vaiheen vaikutus

Vaiheessa 9 tehty kustannuspaikkakohtainen budjetti sekä muut talousarvion osat toimivat talousarvion toteutumaseurannan perustana.

Niin haluttaessa, vaiheen 9 talousarvio toimii myös lähtökohtana lisätalousarvion käsittelyssä.

Vaikutus seuraavaan vaiheeseen

Vaiheessa 9 tehty ja vaiheessa 10 seurattava talousarvio toimii (mahdollisine lisätalousarvion tuomine muutoksineen) toimii tulevana vuosina budjetoinnin vertailulukuna.

Liite 2. Vuosikello käsittelytahon mukaan.

Vuosittain toistuvien tuotosten käsittely						
Vuosi 2019						
Vk	Kj	Kjory	Khkon	Khkeh	Kh	Kv
vk 1						
vk 2						
vk 3						
vk 4						
vk 5						
vk 6						
vk 7		STR indikaattorit			TP18, ennako (ik)	
vk 8						
vk 9		TA-tarkistus TA20				
vk 10					TA-tarkistus TA20	
vk 11		TP18 STR HR				
vk 12						TA-tarkistus (jos tarve)
vk 13	Toimialapalaverit				TP18 STR HR	
vk 14						
vk 15				Inv. Raami		
vk 16						
vk 17						
vk 18		OVK1 TA20				
vk 19						
vk 20	Toimialapalaverit			Inv. lista	OVK1 TA20 (ik)	
vk 21						STR HR OVK1 TA20 (sem.)
vk 22		TA20				
vk 23					TA20	
vk 24						TP18 TA20
vk 25						
vk 26						
vk 27						
vk 28						
vk 29						
vk 30						
vk 31						
vk 32						
vk 33						
vk 34	Yhteisöjen palaverit					
vk 35	Yhteisöjen palaverit		OVK2			
vk 36	Toimialapalaverit					
vk 37		OVK2 TA20	TA20			
vk 38					OVK2	
vk 39			TA20			OVK2
vk 40					TA20 (sem.)	
vk 41		TA20				
vk 42	TA20 (esitys)					TA20 (sem.)
vk 43					TA20	
vk 44		OVK3				
vk 45					OVK3 TA20	
vk 46						OVK3 TA20
vk 47						
vk 48						
vk 49						
vk 50		TA20				
vk 51					TA20	
vk 52						

TA Talousarvio

OVK Osavuosikatsaus

TP Tilinpäätös

STR Strategiaraportti

HR Henkilöstöraportti

Kj

Kjory

Khkon

Khkeh

Kh

Kv

Kaupunginjohtaja

Kaupungin johtoryhmä

Kaupunginhallituksen konsernijaosto

Kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaosto

Kaupunginhallitus

Kaupunginvaltuusto

Liite 3. Vuosikello tuotosten mukaan.

Vuosijohtamisen tuotosten käsittely								
Vuosi 2019								
Vk	TP	STR	HR	KK-rap.	OVK1	OVK2	OVK3	TA
vk 1								
vk 2								
vk 3								
vk 4								
vk 5								
vk 6								
vk 7								
vk 8								
vk 9								
vk 10								5.3.->
vk 11	12.3. jory	12.3. jory	12.3. jory					
vk 12								
vk 13	KH 25.3.	KH 25.3.	KH 25.3.					Kj neuuv.
vk 14								
vk 15					12.4.->			
vk 16								
vk 17					->24.4.->			
vk 18								->3.5. (pjsto)
vk 19					->8.5.			6.5. ->
vk 20					KH 13.5.			Kj neuuv.
vk 21					KV 20.5.			
vk 22								->28.5.
vk 23								KH 3.6.
vk 24	KV 10.6.							KV 10.6.
vk 25								17.6.->
vk 26								
vk 27								
vk 28								
vk 29						15.7.->		
vk 30								
vk 31								
vk 32								
vk 33								
vk 34						->21.8.->		
vk 35								
vk 36								Kj neuuv.
vk 37						11.9.		
vk 38						KH 16.9.		->20.9.
vk 39						KV 23.9.		23.9.->
vk 40								
vk 41								->13.9.
vk 42							14.10.->	Kj esitys
vk 43							->23.10.->	KH 21.10.
vk 44							->31.10.	
vk 45							KH 4.11.	KH 4.11.
vk 46							KV 11.11.	KV 11.11.
vk 47								18.11.->
vk 48								
vk 49								
vk 50								->10.12.->
vk 51								KH 16.12.
vk 52								

Toimialan valmistelu	TP	Tilinpäätös	KK	Kuukausiraportti
Keskitetty valmistelu	STR	Strategiaraportti	OVKX	X. Osavuositarkaus
Päätös	HR	Henkilöstöraportti	TA	Talousarvio