



ARVIOINTIKERTOMUS 2024

TARKASTUSLAUTAKUNTA 6.5.2025 § 51

ROVANIEMI

Sisällys

Johdanto	1
1 Rovaniemen kaupunkistrategia 2030	2
1.1 Kaupunkistrategia ja strategian toimeenpano	2
1.2 Strategian revisiointi, seuranta ja toteuman raportointi	3
1.3 Yhteenveto	4
2 Kaupunkikonsernin arviointi	5
2.1 Kaupunkikonsernin talouden arviointi	5
2.2 Kaupunkikonsernin toiminnan arviointi	9
2.2.1 Kaupunkikonsernin toiminnan tavoitteiden toteuma	9
2.2.2 Omistajaohjauksen arviointi	14
3 Talouden ja toiminnan tavoitteiden toteuman arviointi	16
3.1 Kaupunginhallitus	17
3.2 Tilajaosto	21
3.3 Hyvinvointilautakunta	22
3.4 Sivistyslautakunta	25
3.5 Elinvoimalautakunta	29
3.6 Tekninen lautakunta	33
3.7 Ympäristölautakunta	37
3.8 Yhteenveto	40
4 Vuoden 2024 työohjelmassa asetetut arviointikohteet	41
4.1 Kasvatus, oppiminen ja koulutus	42
4.1.1 Mielenterveys ja psyykkinen kuormitus sivistyspalveluissa	42
4.1.2 Palveluverkon kehitys ja asiakaslähtöinen palveluintegraatio	46
4.2 Alueellinen vaikuttaminen, ylikunnallinen yhteistyö sekä edunvalvonta	47
4.2.1 Ympäristöpalvelut	48
4.2.2 Työllisyyspalveluiden ja TE-uudistuksen valmistelu	51
4.2.3 Rovaniemen kaupungin edunvalvonta	54
5 Valtuustokauden aikaisten arviointihavaintojen seuranta	56

Johdanto

Kaupunginvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan mm. arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan tehtävistä on määräykset kuntalain §:ssä 121. Tarkastuslautakunta on arvioinut kaupunginvaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Arvioinnin piirissä on kaupunkikonserni. Arvioinnin lähtökohdana on valtuuston hyväksymä talousarvio vuodelle 2024. Talousarvio on toimielimiä ja viranhaltijoita oikeudellisesti sitova.

Arviointia varten tarkastuslautakunta on laatinut arviointisuunnitelman sekä arvioinnin työohjelman vuodelle 2024. Arvioinnin tueksi lautakunta on kuullut viranhaltijoita ja muita asiantuntijoita. Tässä arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta esittää keskeisenä pitämänsä arvioinnin havainnot vuodelta 2024. Koska vuoden 2024 arviointikertomus on tämän valtuustokauden viimeinen, arvioidaan asiakirjassa koko valtuustokauden aikaisten tarkastuslautakunnan esittämien arviointihavaintojen vaikuttavuutta. Arviointikertomus käsitellään kaupunginvaltuustossa vuoden 2024 tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta antaa valtuustolle tiedoksi arvioinnin havainnot sekä esittää, että kaupunginvaltuusto edellyttää kaupunginhallitukselta selvitystä, mitä se aikoo tehdä mainittujen asioiden edistämiseksi.

Tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet 19.6.2023 alkaen olivat puheenjohtaja Sanna Luoma (henkilökohtainen varajäsen Juhani Juuruspolvi), varapuheenjohtaja Markus Lohi (Pekka Lehto), Riitta-Maija Hokkanen (Krista Heikkinen), Petri Keihäskoski (Reetta Mustonen), Anne Hakkarainen (Taina Borisov), Vesa Ylinampa (Ari Paldan), Elina Holm (Meeri Vaarala), Antti Väänänen (Timo Lappalainen), Maria Huhmarniemi (Maarit Simoska), Jarmo Huhtala (Ville Vuorjoki) sekä Seija Karvo (Heidi Alariesto). Kaupunginvaltuusto myönsi Sanna Luomalle eron tarkastuslautakunnan puheenjohtajan tehtävästä ja valitsi lautakunnan uudeksi jäseneksi ja puheenjohtajaksi Maarit Airaksisen jäljellä olevaksi toimikaudeksi¹. Lautakunnan esittelijänä toimi tarkastuspäällikkö Juuso Kataja sekä valmistelijana ja sihteerinä kaupunkitarkastaja Maiju Pyörälä.

Arviointihavainnot esitetään tässä arviointikertomuksessa seuraavalla tavalla:

+ Arvioinnin yhteydessä esiin noussut erityinen onnistuminen tai positiivinen havainto.

• Arvioinnin yhteydessä esiin noussut havainto, jolla on vaikutusta tavoitteen saavuttamiseen, toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen tai tuloksellisuuteen.

– Arvioinnin yhteydessä esiin noussut havainto, joka vaarantaa tavoitteen saavuttamisen, toiminnan tarkoituksenmukaisuuden tai tuloksellisuuden.

Lisäksi tarkastuslautakunta esittää, että kaupunginvaltuusto edellyttää kaupunginhallitukselta selvitystä, mitä se aikoo tehdä punaisella tekstillä esitettyjen havaintojen edistämiseksi.

¹ Kaupunginvaltuusto 24.2.2025 §4

1 Rovaniemen kaupunkistrategia 2030

Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 talousarviossa asetettu arviointikohde on kaupunkistrategian tavoitteiden toteuman arviointi.²

1.1 Kaupunkistrategia ja strategian toimeenpano

Kuntalain § 37 mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutuksen arviointi ja seuranta. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Rovaniemen kaupunkistrategia 2030 on hyväksytty Rovaniemen kaupunginvaltuustossa³. Rovaniemen kaupunkistrategia 2030:n mukaan toimielimet ja lautakunnat tekevät esitykset alatavoitteiden tarkemmasta sisällöstä, strategian toteuttamisesta ja siihen kytkettävistä sidosryhmistä, sekä alatavoitekohtaisista mittareista. Nämä esitetään osana strategian toimeenpanosuunnitelmaa erillisillä alatavoitekohtaisilla korteilla. Rovaniemen kaupunkistrategia 2030:n jokaisen strategisen tavoitteen osalta on määritelty tarkempia toimenpiteitä, jotka on esitetty kootusti strategian liitteenä olevissa tiekartassa sekä laajemmin tulokorteilla.⁴ Kuntalain §:n 110 mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Strategiset tavoitteet muodostavat kaupunkistrategian ytimen ja strategia toimeenpannaan käytäntöön talousarvion kautta vuosittaisiin toiminnan ja talouden tavoitteisiin.⁵

Kaupunginhallitus on nostanut toimintavuodelle 2024 erityisesti kehitettävät strategiset toimintaperiaatteet. Talousarviossa on asetettu strategian päätavoitteiden alle tulevalle toimintavuodelle tavoitteita, joiden sisältöjä ja mittareita tarkennetaan toimielinten tulokorteilla. Vuoden 2024 talousarviossa on eroa siinä, millä tasolla strategiaa toteutetaan toimielinten tulokorttien tavoitteilla. Lisäksi tarkastuslautakunta on havainnut, että viittauksia löytyy yhtä aikaa usealle eri strategian tasolle hyvin erilaisilla yhdistelmillä. Vuoden 2024 talousarviossa tavoitteet on kuitenkin paremmin kytketty strategian alatavoitteisiin tai päätavoitteisiin ja pelkästään arvon ja toimintaperiaatteen tasoa toteuttaa enää 15 % talousarvion strategisista tavoitteista, kun se vuonna 2023 oli vielä 42 %. Toimielimillä on siis eroja siinä, miltä kaikilta strategian tasoilta strategiaa pyritään toteuttamaan.

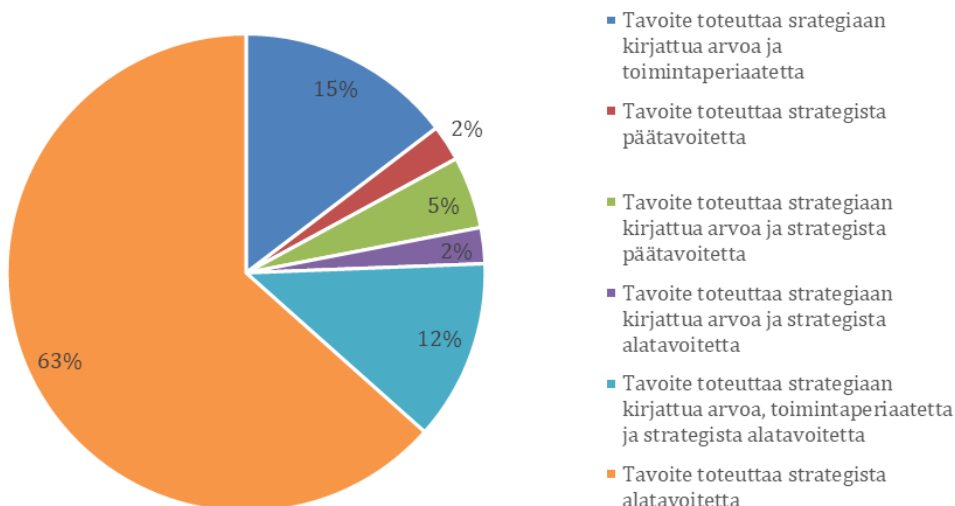
² Talousarvio 2024 ja taloussuunnitelma 2025-2027

³ Kaupunginvaltuusto 23.5.2022 § 49

⁴ Kaupunginvaltuusto 23.5.2022 § 49

⁵ Kuntaliitto (2021). Kuntastrategia. <https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen/kuntastrategia> Haettu 17.4.2025

Strategisten painopisteiden mukaiset tavoitteet 2024



1.2 Strategian revisiointi, seuranta ja toteuman raportointi

Strategian revisiointi tulisi strategian mukaan toteuttaa vuosittain. Revisioinnissa tarkastellaan strategian toteutumista ja tarvetta sen kohdentamiseen. Strategian revisiointia ei ole toteutettu toimialoilla tai koko organisaation tasolla vielä suunnitelman mukaisesti.

Strategian vaikuttavuuden arviointia toteutetaan Rovaniemen kaupunkistrategia 2030:n mukaan osana koko kaupungin talouden ja toiminnan seuranta ja toimialojen johtoryhmissä pitäisi seurata kuukausittain tulokortteille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Talousarvion 2024 kirjausten mukaan vuoden 2024 talousarviossa mainittujen tavoitteiden seuranta toteutetaan osana kaupungin operatiivista johtamista ja toimialoilla ja kaupungin johtoryhmässä strategian toteutumista seurataankin säännöllisesti. Strategian toteutumista seurataan myös osana Rovaniemen kaupungin raportointia osavuositarkastuksissa ja tilinpäätöksessä. Vaikuttavuutta pitäisi strategian mukaisesti seurata paitsi tulokortteille kirjattujen mittarien kautta myös toimintaympäristön ylätasoa mittareilla, jotka kertovat laajemmin kaupungin kehittämisestä.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kaupunkistrategiaa on toteutettu useilla toimenpiteillä organisaation eri yksiköissä. Strategian tulokortin tavoitteiden ja mittareiden seuranta ja raportointia ei toteuteta suunnitelmallisesti koko organisaation tasolla, vaan seuranta painottuu toimielinten talousarvion seurantaprosessiin. Tarkastuslautakunnan tekemän havainnon mukaan strategisia tavoitteita on otettu kuitenkin huomioon esimerkiksi kasvuohjelmassa vuosille 2024 ja 2025. Kasvuohjelman tavoitteiden toteumasta on raportoitu elinvoimalautakunnalle⁶. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kaupunkistrategian tavoitteista on johdettu kasvuohjelman keskeisin sisältö ja vuoden 2024 aikana tavoitteita on toteutettu suunnitellusti ja toimenpiteiden tilanne on edellä mainitusti myös raportoitu. Kasvuohjelmaan on kirjattu yhteys strategisiin tavoitteisiin ja toimenpiteet tavoitteiden edistämiseksi. Lisäksi toimenpiteille on asetettu mittarit.

Tilinpäätöksessä 2024 strategian seuranta on toteutettu vain seurantamittareiden kautta, eikä tilinpäätöksessä ole tarkasteltu, miten strategiset tavoitteet ovat toteutuneet. Johtoryhmissä ei ole

⁶ Elinvoimalautakunta 10.12.2024 § 97

seurattu kuukausittain strategian tulokortteille kirjattujen tavoitteiden toteutumista. Strategian toteutumista seurataan siis käytännössä talousarvioon tai ohjelmiin kirjattujen tavoitteiden toteutuman kautta. Koska varsinaisten strategiaan kirjattujen tavoitteiden toteumaa ei ole seurattu tai raportoitu, ei tarkastuslautakunta voi arvioida strategian tavoitteiden toteumaa. Strategian sivulla 14 on kirjattu, miten strategian vaikuttavuuden arviointi ja seuranta toteutetaan. Seurantaa ja arviointia ei ole toteutettu strategiaan kirjatulla tavalla. Strategian toimeenpanosuunnitelmaa ei ole laadittu lainkaan. Käytännössä strategian seuranta on toteutettu vain ”vaikuttavuuden tavoitemittareiden” kautta, jotka strategian mukaan on laadittu toimintaympäristön ylätasoin mittareiksi.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan haasteena on, että strategiaa ei ole toteutettu systemaattisesti, vaan kukin toimiala ja yksikkö on tulkinut strategiaa omalla tavallaan ja strategiaa toteutetaan erillään toisista. Kaupunkistrategian rakenne on koettu myös haastavaksi ja tavoitteet eivät ole yhteismitallisia, eivätkä seurantamittarit nykyisellään palvele strategian seuranta. Strategian tulokorttien mittaristo on todettu myös osaltaan toimimattomaksi. Tulokortteja ei ole otettu käyttöön. Strategiatyöskentely on ollut siilomaista ja strategian toteutuksen roolit ja vastuut ovat olleet epäselvät. Lisäksi tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan strategiatyön kehittämiseen varatut resurssit ovat olleet liian pienet.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan mittariston kehitystyöhön oli varattu määrärahat toimintavuodelle 2024 ja kaupunginhallituksen talousarvion tavoitteena oli kaupunkistrategian päivittäminen. Tilinpäätökselle on kirjattu, että kaupunkistrategian päivitystyötä on tehty vuoden 2024 aikana. Raportoinnin mukaan toimintaympäristö on muuttumassa ja kaupungissa on useita strategiatason prosesseja meneillään. Tämän vuoksi on päädytty siihen, että päivitys ei ole riittävä, vaan lähdetään tekemään uutta kaupunkistrategiaa keväen 2025 aikana niin, että se tulee uuden valtuuston hyväksyttäväksi vuoden 2026 aikana. Kaupunginvaltuusto päätti kaupunkistrategian valmistelutyön käynnistämisestä⁷.

1.3 Yhteenveto

Tarkastuslautakunta on valtuustokauden aikana kiinnittänyt huomiota strategian valmisteluun sekä sen toimeenpanoon. Positiivisena kehittämistoimenpiteenä tarkastuslautakunta haluaa nostaa esiin sen, että strategian valmistelutyön henkilöstöresurssia on lisätty. Muutoin kaupunginhallituksen esittämien kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuus on ollut heikkoa johtuen strategian johtamisen ja seurannan puutteista.

Strategian tulokortit ja tulokortilla olevat mittarit eivät siis ole olleet aktiivisessa käytössä seurannan osalta. Strategiaa on pyritty toimeenpanemaan talousarvioon laadituilla toimielin-kohtaisilla tavoitteilla, joiden toteutumista on seurattu toimielimissä ja joista on raportoitu osavuositarkastuksessa sekä toimintakertomuksessa. Seurannasta on kirjattu sekä strategiaan, että talousarvioon, mutta strategian seuranta ja raportointi eivät ole toteutuneet niiden mukaisesti muutoin, kuin vaikuttavuuden mittareiden osalta. Strategisten tavoitteiden toteumaa ei ole kootusti raportoitu. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan voimassa olevaa kaupunkistrategiaa toteutetaan edelleen talousarvion ja siihen liittyvän raportoinnin sekä myös koordinoidun hanketoiminnan kautta. Tavoitteena on, että vuoden 2027 talousarvio tehdään uuden strategian tavoitteiden pohjalta.

⁷ Kaupunginvaltuusto 31.3.2025 § 22

Strategian seuranta ja arviointi olisi sitä tuloksellisempaa, mitä selkeämmin strategian toteutumista kuvaavat mittarit ja niiden tavoitetasot on määritelty. Seurannalle tulisi olla järjestelmä, jossa on sovittu:

- 1) kuka tai mikä taho seuraa,
- 2) mitä ja milloin raportoidaan sekä
- 3) mitä, milloin ja miten poikkeamiin reagoidaan jne.⁸

- + Strategiatyön resurssia on lisätty
- + Keskeisten strategiaa toteuttavien ohjelmien tavoitteet on laadittu kaupunkistrategian pohjalta ja ne toteuttavat strategiaa paremmin kuin esimerkiksi talousarviotavoitteet. Etenkin kasvuohjelman osalta mittaristo, seuranta ja raportointi ovat verrattain hyvällä tasolla.

- Kaupunginhallitus ei ole ryhtynyt esittämiinsä toimenpiteisiin strategian kehittämisessä, vaan strategia on päätetty uudistaa kokonaan. Voimassa olevaa strategiaa ei ole toimeenpantu, eikä sen toteumaa ole seurattu kaikilta osin valtuuston päättämällä tavalla.
- Strategisten tavoitteiden toteutumista ei raportoida toimintakertomuksessa.

Kaupunkistrategian toteuttaminen on epäonnistunut strategian johtamisen ja seurannan osalta. Miten kaupunginhallitus aikoo varmistaa, että nyt valmistelussa olevan strategian toimeenpano, johtaminen ja seuranta toteutetaan tarkoituksenmukaisella tavalla?

2 Kaupunkikonsernin arviointi

Rovaniemen kaupunkikonsernin muodostavat niin sanottu peruskunta sekä tytäryhteisöt, jotka ovat juridisesti itsenäisiä toimijoita. Tytäryhteisöiksi luetaan ne yhteisöt, joissa Rovaniemen kaupungilla on kirjanpitolaissa säädetty määräysvalta. Kunnat Suomessa ovat vaihtelevasti ulkoistaneet tiettyjä toimintojaan tytäryhteisöilleen, ja näin ollen nykyisessä kunnan toiminnassa, lainsäädännössä sekä myös arvioinnissa huomioidaan koko konserni, ei vain peruskunnan toiminta.

2.1 Kaupunkikonsernin talouden arviointi

Tarkastuslautakunta on vuoden 2024 arvioinnin työohjelmassaan päättänyt, että kaupunkikonsernin taloudellisen tilan arvioinnissa arviointimittareina käytetään kuntalaissa säädettyjä kriisikuntakriteerejä. Kriisikuntakriteerit ovat kuntalaissa säädettyjä konsernitalouden mittareita, joiden kunnallain 118 §:ssä määritetyllä tavalla täyttyessä valtio ja kunta selvittävät yhdessä kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lakisääteiset palvelut sekä ryhtyvät toimenpiteisiin palvelujen turvaamiseksi.

Kriisikuntakriteerit ovat seuraavat:

- Kunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää neljän vuoden kuluessa.
- Aukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä kuntakonsernin osalta on tilinpäätöksessä vähintään 1000 € ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 €.
- Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 %.
- Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti

⁸ Kuntaliitto (2021). Kuntastrategia. <https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/kunta-johtaminen/kuntastrategia> Haettu 17.4.2025

- Asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä on yli 50 % suurempi kuin kaikkien kuntien keskimääräinen lainojen ja vuokravastuiden määrä.
- Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 %.

Rovaniemen kaupunki ei ole kriisikunta. Kriisikuntakriteerit toimivat tässä arviointikertomuksessa tarkastuslautakunnan käyttäminä arvioinnin mittareina, joiden avulla hahmotetaan kaupunkikonsernin taloudellista tilaa ja verrataan sitä muihin Suomen kuntiin. Talousarviossa vuodelle 2024 ei ole aiempien vuosien tapaan asetettu talouden tavoitteita konsernitasolla, jolloin kriisikuntakriteerit toimivat objektiivisena talouden mittarina.

Myös kaupunkistrategiassa on kirjattu, että kaupunki arvioi ja ohjaa talouden kestävyyttä konsernitasolla kriisikuntakriteerien avulla. Strategiatasolla puolestaan kuntakonsernille on asetettu kolme talouden tavoitetta, jotka pitkälti mukailevat kuntalaissa asetettuja kriisikuntakriteerejä:

- Kuntakonsernin vuosikate on positiivinen ja kattaa poistot.
- Kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ei kasva yli kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen arvon
- Kuntakonsernin omavaraisuusaste on parempi kuin kaikkien kuntakonsernien keskimääräinen arvo.

Kuntakonsernin tavoitteiden laatua tarkastellessa voidaan todeta, että tavoitteena ei ole niinkään toiminnan kehittäminen, vaan toiminnan pitäminen nykyisellä tasolla ja muihin kuntiin verrattuna Suomen keskitasolla, olla ajautumatta kriisikunnaksi. Lisäksi lainamäärän tavoite ei huomioi vuokravastuiden määrää lainkaan, jotka ovat keskeinen tapa rahoittaa esimerkiksi suuria investointeja kuntakentällä.

Kunnan ja kuntakonsernin tase ylijäämäinen ja veroprocentin kehitys vakaa

Suoraan tilinpäätöstä tarkasteltaessa voidaan todeta, että Rovaniemen kaupungin taseessa ei ole kertynyttä alijäämää. Vuoden 2024 lopussa Rovaniemen taseessa oli 56,7 M€ kertynyttä ylijäämää. Rovaniemi-konsernin osalta kertynyttä ylijäämää oli 3 258 €/asukas. Konsernin vuosikate oli 68,7 M€ ja poistot olivat 38,3 M€, eli vuosikate kattoi poistot. Rovaniemen tuloveroprocentin osalta voidaan todeta, että Rovaniemen veroprocentti (8,9) ylitti kaikkien Suomen kuntien painotetun keskimääräisen tuloveroprocentin (7,46). Veroprocentti ei kuitenkaan ylittänyt kriisikuntakriteerin raja-arvoa 9,46 %.

Kuntakonsernin ja peruskaupungin lainamäärä ja vuokravastuut kasvavat

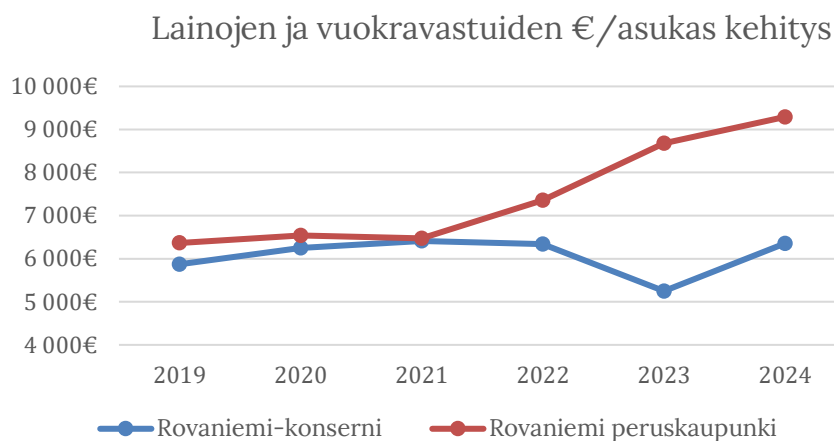
Kaupunkistrategian tavoite edellyttää, että kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ei kasva yli kaikkien konsernien keskiarvon. Tavoitteen toteutumista tilinpäätöksen ja arviointikertomuksen käsittelyaikataulussa ei voida seurata vuoden 2024 osalta, koska tilikauden vertailutiedot eivät ole tilinpäätöksen tai arviointikertomuksen laadintahetkellä saatavilla. Kuntalain kriisikuntakriteerejä päivitettiin 2019 huomioimaan kuntakonsernin lainakannan lisäksi myös vuokravastuiden kokonaisuus. Vuokravastuiden huomioiminen on tärkeää, koska ne voivat olla merkittävä osa kunnan taloudellista velkataakkaa.

Rovaniemi-konsernin asukaskohtaiset lainat ja vuokravastuut ovat alle koko Suomen keskiarvon, eli kaupunkistrategian tavoite on täyttynyt. Vuonna 2023 kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä ja vuokravastuut oli Rovaniemellä 5 249 €, kun koko maan keskiarvo oli 8 067 €. Vuodelle 2024 lainojen ja vuokravastuiden määrä asukasta kohden nousi yli tuhannella eurolla ollen 6 354 €.

Kuntakonsernien tilannetta tarkastellessa Rovaniemen lainat ja vuokravastuut ovat maltillisella tasolla, mutta kasvuvauhti vuoden 2024 osalta on ollut merkittävä.

Mittarina Rovaniemen kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä asukasta kohden ei anna täydellistä kuvaa organisaation lainojen ja vuokravastuiden kehityksestä. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista tarkastella myös peruskaupungin lainojen ja vuokravastuiden kehitystä. Peruskaupungin lainat ja vuokravastuut olivat vuonna 2023 8 683 €/asukas, kun koko maan keskiarvo oli 4 281 €. Ja vuodelle 2024 peruskaupungin tunnusluku nousi 9 291 €/asukasta kohden. Rovaniemen kaupungin lainat ja vuokravastuut ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2021 alkaen (2021: 6474 €/asukas; 2024: 9291 €/asukas). Peruskaupungin osalta tunnusluku on ylittänyt koko maan keskiarvon säännönmukaisesti.

Keskeisin syy Rovaniemen peruskaupungin lainojen ja vuokravastuiden kaupunkikonsernia korkeammalle tasolle on se, että kaupunki toteuttaa tilainvestoinnit ja tilojen vuokrauksen tytäryhtiöidensä kautta. Konsernitilinpäätökseltä on eliminoitu ns. konsernin sisäiset erät, eli mm. sisäiset vuokrat. Myös kaupungin konsernipankkitoiminta vaikuttaa luonnollisesti lainamäärään.



Tarkastuslautakunta ei ole arvioinut tilahallinnan ja -investointien toteuttamistavan tuloksellisuutta tässä arviointikertomuksessa, mutta tarkasteltaessa Suomen muiden kuntien lainojen ja vuokravastuiden suhdetta kunta ja -konsernitasolla on selvää, että Rovaniemi poikkeaa yleisestä linjasta. Rovaniemen lisäksi vuonna 2023 vain kolmella muulla kunnalla (Oripää, Pello ja Ruovesi) peruskunnan lainojen ja vuokravastuiden määrä asukasta kohden oli suurempi kuin ko. kuntakonsernin vastaava tunnusluku.

Tarkastuslautakunta on ensimmäisen kerran kiinnittänyt huomiota kaupungin velkaantumisen nopeuteen vuoden 2019 arviointikertomuksessa. Silloin tarkastuslautakunta arvioi vain kaupungin lainamäärän kehittymistä, koska vuokravastuista ei ollut saatavilla historiatietoja. Vuoden 2019 jälkeisestä kehityksestä havaitaan, että vuoden 2021 jälkeen lainojen ja vuokravastuiden kehitys peruskaupungin osalta on lähtenyt voimakkaaseen kasvuun. Velkaantumisen kiihtymistä ovat viimeisinä vuosina selittäneet mittavat investoinnit esimerkiksi kouluverkkoon. Lainojen ja vuokravastuiden seurannan tärkeys korostuu tämän hetkessä taloustilanteessa, esimerkiksi edellisvuoteen verrattuna Rovaniemen korkomenot ovat tilinpäätöksen mukaan nousseet.

Myöskään kuntien tai kuntakonsernien välinen vertailu ei ole tunnusluvun osalta tarkoituksenmukaista. Lainojen ja vuokravastuiden määrään vaikuttaa organisaatorakenteen lisäksi esimerkiksi kaupungin käyttämien kiinteistöjen sopimustekniset asiat. Kirjanpitolautakunnan yleisohjeen mukaisesti vuokravastuiden määrä ilmoitetaan siltä vuokra-ajalta, jona sopimus ei ole peruuttavissa.

Toistaiseksi voimassaolevien sopimusten osalta vuokra-aikana pidetään irtisanomisaikaa ja määräaikaisten sopimusten osalta sovittua kiinteää vuokra-aikaa. Rovaniemen kaupungin sisäiset vuokravastuut on pääsääntöisesti sovittu pitkinä määräaikaisina sopimuksina (sopimusaika 20–40 vuotta). Näiden sopimusten osalta vuokravastuut ilmoitetaan tunnuslukuun koko sopimusaikalta.

Keskeistä tunnusluvun osalta on siis se, että kunta noudattaa yhdenmukaista toimintatapaa vuokrasopimusten solmimisessa. Ja tarkoituksenmukaista tunnusluvun osalta on tarkastella organisaation omaa lainojen ja vuokravastuiden kehitystä, eikä verrata sitä suoraan muihin Suomen kuntiin.

Kuntalain kriisikuntakriteeri edellyttää, että konsernitilinpäätöksen laskennallisen lainanhoitokateen tulee olla yli 0,8. Laskennallinen lainanhoitokate kuvaa tunnuslukuna konsernin tulorahoituksen riittävyttä sen lainojen lyhennysten ja korkokulujen maksuun. Tulorahoitus riittää lainojen hoitoon silloin, kun tunnusluvun arvo on yli 1. Jos tunnusluku on alle 1, joudutaan lainojen hoitoon ottamaan esimerkiksi lisälainaa tai realisoimaan omaisuutta. Laskennallinen lainanhoitokate oli vuonna 2024 Rovaniemi-konsernin osalta 1,47. Rovaniemi-konsernin laskennallinen lainanhoitokate on pysynyt pääsääntöisesti tyydyttävällä tasolla (arvo 1–2) viimeisen viiden vuoden aikana. Sen sijaan Rovaniemen peruskaupungin lainanhoitokate oli vuonna 2024 0,8.

Kaupunkikonsernin omavaraisuusaste laski alle 50 %:iin

Kaupunkistrategian mittariksi valittu konsernin omavaraisuusaste mittaa velkarasitetta, eli sitä kuinka vakavarainen konserni on, miten se sietää alijäämää sekä kuinka sen arvioidaan selviytyvän sitoumuksistaan pitkällä aikavälillä. Rovaniemi-konsernin omavaraisuusaste oli vuonna 2024 48,7 %. Kaupunkistrategian tavoitteena on ollut, että omavaraisuusaste on parempi kuin Suomen kuntakonserneissa keskimäärin. Vuoden 2024 osalta Suomen kuntakonsernien keskimäärää ei ole vielä saatavilla, mutta vuonna 2023 Rovaniemi-konsernin omavaraisuusaste (51,8 %) ylitti Suomen kuntakonsernien keskimäärän (47,3 %).

Peruskunnan omavaraisuuden tavoitetasona pidetään 70 %:a. Alle 50 %:n omavaraisuusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta. Rovaniemen kaupungin omavaraisuusaste oli vuonna 2024 41,4 %, joka oli laskua vuoden 2023 45,3 %:sta. Omavaraisuusasteen laskua ennakoitiin jo vuoden 2023 tilinpäätöksellä, johtuen mm. kaupungin suuresta investointiohjelmasta. Kun velkarasite on ollut jo merkittävä, tulevat suuret investoinnit heikentämään sitä entisestään. Tämä tulee huomioida tulevien investointien suunnittelussa etenkin huomioiden nykyisten lainojen korkokulut. Suuri osa Rovaniemen kaupungin tämän hetkisistä lainoista on korkosuojattuja, mutta kansainvälinen taloustilanne huomioiden tulevien investointien lainanhoitokulut tulevat rasittamaan kaupunkia vanhoja lainoja enemmän.

Kaiken kaikkiaan kaupunkikonsernin taloudellinen tila on kaupunkistrategian ja kriisikuntakriteerien mittareiden näkökulmasta tavoitellulla tasolla. Mutta niin omavaraisuusasteen kuin lainojen ja vuokravastuiden määrän perusteella voidaan todeta, että vakavaraisuuden, velkarasitteen ja vieraan pääoman näkökulmasta Rovaniemen tilanne ei ole merkittävästi parantunut. Toisin sanoen positiivisesta taloustilanteesta ja edellisvuosista huolimatta Rovaniemen taloutta varjostavat samat rakenteelliset haasteet, kuten aiemminkin. Tavoiteasetannan tulisi keskittyä kaupunkikonsernin taloudellisen tilanteen parantamiseen, eikä koko Suomen keskiarvoihin vertailuun.

2.2 Kaupunkikonsernin toiminnan arviointi

Tarkastuslautakunta on arvioinut kaupunkikonsernin toimintaa tässä arviointikertomuksessa kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin lautakunta on arvioinut valtuuston asettamien kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen toiminnan tavoitteiden toteumaa. Toiseksi lautakunta on arvioinut arviointisuunnitelmansa mukaisesti omistajaohjausta.

2.2.1 Kaupunkikonsernin toiminnan tavoitteiden toteuma

Vuoden 2023 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota siihen, että vuoden 2024 talousarviossa ei ollut asetettu enää koko konsernia tai yhteisökohtaisia yleisiä tavoitteita suoraan tytäryhteisöjen tulokortteille. Tarkastuslautakunta kysyikin konsernijohdosta vastaavalta kaupunginhallitukselta, että miten se aikoo varmistaa, että nykyisellä tavoiteasetannalla asetettujen tavoitteiden seuranta ja raportointi valtuustolle toteutetaan tulevaisuudessa. Tilinpäätösaineiston osalta voidaan todeta, että raportoinnin sisältö on supistunut.

Useamman konserniyhteisön tilinpäätöksen tulokortille on nostettu erityiseksi tavoitteeksi ns. työllistämistavoite, joka on kirjattu talousarvion konserniosan johdantoon. Tarkastuslautakunnan saaman raportoinnin mukaan tytäryhteisöt ovat toteuttaneet tavoitetta yleisesti ottaen hyvin heikosti, vaikka se on kirjattukin monen yhteisön tulokorttiin. Yhteisöt kommentoivat, että työllistämistavoitteen soveltaminen yhteisöjen toimintaan ei ole ollut tarkoituksenmukaista huomioiden yhtiöiden toimialan. Esimerkiksi työllistämistoimenpiteiden toteuttaminen asiantuntijaorganisaatiossa ei ole nähty tarkoituksenmukaisena.

Nykyisellä raportointimallilla valtuustolle muodostuu aiempaa heikompi kuva koko kaupunkikonsernin tilasta. Aiemmassa tavoiteasetannassa oli puutteensa, mutta nyt valtuuston saaman tiedon määrä on selvästi vähentynyt. Sen sijaan kaupungin yhteisöomistuksia ohjaavat yhteisiä sekä yhteisökohtaisia tavoitteita on asetettu Rovaniemen kaupungin yhteisöomistusten omistajapolitiikka-asiakirjassa⁹. Lisäksi asiakirjassa on asetettu yhteisökohtaiset tavoitteet ja mittarit konserniyhteisöille (osa II). Omistajapolitiikassa ei kuitenkaan ole määriteltä, kuinka, kenelle ja milloin tavoitteiden toteumasta raportoidaan. Kaupunginvaltuusto ei täten saa tavoitteiden asettamisen jälkeen lainkaan tietoa asiasta. Omistajaohjauksen roolit kaupunginhallituksen ja -valtuuston osalta ovat kuntalain mukaiset, mutta tavoitteiden toteuman raportointia tulee kehittää. Valtuusto jää omistajaohjauksen osalta sivullisen rooliin, vaikka se on itse tavoitteet asettanut.

Tarkastuslautakunta on tässä arviointikertomuksessa arvioinut omistajapolitiikassa asetettujen tavoitteiden toteutumista pyytämällä raportointia suoraan konserniyhteisöiltä. Näin kaupunginvaltuusto saa edes pintapuolisen kuvan siitä, kuinka toiminta on tavoitteiden näkökulmasta edennyt. Arvioitaviksi tytäryhteisöiksi tässä arviointikertomuksessa valikoituivat ne yhteisöt, joille kaupunginvaltuusto on omistajapolitiikassa asettanut yhteisökohtaisia tavoitteita ja mittareita.

Arvioinnissa on huomioitu omistajapolitiikassa sekä talousarviossa asetetut tavoitteet ja mittarit. Omistajapolitiikkaan kirjattujen tavoitteiden osalta tarkastuslautakunta ei ole raportoinut kaikkien kirjattujen tavoitteiden toteumasta. Raportoitavaksi tavoitteeksi on valittu ne tavoitteet, joiden toteuman arviointi on ollut mahdollista ilman tavoitekohtaisia mittareita. Talousarviossa ja omistajapolitiikassa asetetuissa mittareissa on jonkin verran päällekkäisyyttä. Tässä arviointikertomuksessa on raportoitu niiden omistajapolitiikassa asetettujen mittareiden toteumasta, joita ei ole raportoitu tilinpäätöksen yhteisökohtaisilla tulokortteilla.

⁹ Kaupunginvaltuusto 24.10.2022 § 109

Neve Oy

Omistajapolitiikassa Neve Oy:lle on asetettu tavoitteet sekä emoyhtiölle, että tytäryhtiökohtaisesti. Sen sijaan talousarvion ja tilinpäätöksen tulokortti ja sillä olevat mittarit on laadittu konsernitasolle. Arvioinnissa on keskitytty Neve-konserniin, mutta omistajapoliittisten tavoitteiden osalta on huomioitu myös tytäryhteisöille asetettuja tavoitteita.

Yhtenä omistajapoliittisena tavoitteena on, että Napapiirin Vesi Oy selvittää taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset hulevesien käsittelyn käyttöönotolle. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan selvitys on tehty vuonna 2019 ja päivitetty 2021. Asiassa odotetaan seuraavaksi kaupungin päätöksentekoa.

Korjausvelan tilanne Neve-konsernissa on tarkastuslautakunnan saaman raportoinnin mukaan hyvällä tasolla, pois lukien vesihuollon tilanne. Vesihuollon korjausvelka kasvaa tai pysyy nykyisellä tasolla nykyinvestointitasolla, riippuen muiden investointien kohdentumisesta. Investointimäärää on saatu yhtiömuotoisen toiminnan aikana lisättyä merkittävästi. Rovaniemi-konsernin näkökulmasta on tärkeää saada yhdenmukaistettua tytäryhteisöjen ja peruskaupungin investoinnit etenkin esimerkiksi katuverkoston ja katuverkoston alla olevan infran korjausinvestointien osalta. Näin korjausvelkaan kohdistuvat investoinnit saadaan toteutettua mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Yhteistyö Rovaniemen kaupungin maankäytön, kaavoituksen ja yhdyskuntatekniikan kanssa on Neven raportoinnin mukaan ollut pääsääntöisesti hyvällä tasolla. Vesi- ja lämpöverkon osalta yhteistyö kaavoitusasioissa ei ole strukturoitua ja yhtiön osallistamista valmisteluvaiheeseen toivottaisiin, jotta esimerkiksi vesihuollon näkökulmat saataisiin huomioitua mahdollisimman aikaisin.

Talouden ja toiminnan mittarit

Omistajapolitiikassa taloudelliseksi mittariksi on asetettu niin vesimaksujen, sähkönsiirron kuin kaukolämmön hintataso. Vesimaksujen (vesi + jätevesi €/m³) osalta Napapiirin Vesi Oy:n hintataso oli vuonna 2023 5,49 €, kun koko maan keskitaso oli tasolla 5,75 €. Arviointikertomuksen laadintavaiheessa vuoden 2024 lukuja ei ollut saatavilla. Viimeisen kolmen vuoden aikana hintataso on noussut keskimäärin 9,5 %.

Sähkönsiirron osalta hintataso oli tarkastuslautakunnan saaman raportin mukaan keskeisimmissä asiakasryhmissä noin 24,5 % alle valtakunnan keskiarvon. Valtakunnallinen kehitys on ollut se, että keskihinnat kaikissa asiakasryhmissä ovat nousseet jonkin verran, kun taas Rovaniemen Verkko Oy:n hinnat eivät ole nousseet viimeisen kolmen vuoden aikana. Myös kaukolämmön hintataso on ollut tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan selvästi alle koko maan keskitason. Viimeisen kolmen vuoden aikana hintataso on noussut keskimäärin 9 % kaukolämmön osalta.

Omistajapolitiikassa talouden mittariksi oli asetettu myös yhtiön omavaraisuusaste, joka oli vuonna 2024 33,5 %. Omavaraisuusasteelle ei ole omistajapolitiikassa asetettu tavoitetasoa.

Rovaseudun markkinakiinteistöt Oy

Omistajapolitiikassa on asetettu tavoitteita sekä Rovaseudun Markkinakiinteistöt Oy:lle (RoMa) kuin sen tytäryhteisö Rovaniemen Kaupunkikiinteistöt Oy:lle (RoKa). Tässä arviointikertomuksessa on raportoitu RoMa:lle asetettujen tavoitteiden toteumasta.

Omistajapolitiikassa tavoitteeksi RoMa:lle on asetettu, että yhtiön tulee luopua toimintaansa kuulumattomasta sekä kannattamattomasta rakennusomaisuudesta. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan yhtiö hallinnoi kiinteistöjä ja mm. niiden korjausvelkaa kiinteistöjen salkutuk- sen kautta. RoMa:lla on omistuksessaan kannattamatonta rakennusomaisuutta ja kohteisiin, joista

yhtiö pystyy luopumaan, on tarkastuslautakunnan saaman raportin mukaan tehty myynti- ja poistosuunnitelmat.

Yhteistyö niin Rovaniemen kaupungin yrityspalveluiden, maankäytön, kaavoituksen kuin yhdyskuntatekniikan kanssa on RoMa:n raportin mukaan ollut toimivaa ja vuoropuhelu on ollut aktiivista. Myös yhteistyö muiden kaupunkikonsernin kiinteistötoimijoiden kanssa on ollut hyvällä tasolla. Tarkastuslautakunnan saaman raportin mukaan RoMa:n korjausvelan tilanne on kehittynyt viimeisten vuosien aikana ja yhtiö on saanut pienennettyä korjausvelkaansa korjaustoimenpiteiden sekä oikea-aikaisten kiinteistömyyntien ansiosta. Korjausvelkaa hallitaan kiinteistöjen salkutuksella sekä kiinteistöjen PTS:ien (pitkän tähtäimen suunnitelma) avulla.

Talouden ja toiminnan mittarit

Omistajapolitiikassa toiminnan ja tavoitteen mittariksi on asetettu neliövuokra. Mittaria ei sen kummemmin ole asiakirjalla tarkennettu, eikä esimerkiksi keskimääräinen neliövuokra ole yhtiön omistuksessa olevien erityyppisten kohteiden vuoksi relevantti mittari. Kiinteistökohtaiset voimassa olevien sopimusten hinnat ovat liikesalaisuuksia. Omistajapolitiikkaan tulisi määritellä mittareiden taso tarkemmin ja huomioida niissä yhtiöiden toimintaan liittyvät liikesalaisuudet. Yleisesti ottaen hintakehitys on ollut yhtiössä positiivista. Hintataso määräytyy markkinatilanteen mukaisesti.

Toiminnan mittareiksi omistajapolitiikkaan on asetettu niin asiakas- kuin henkilöstötyytyväisyys. Asiakastytytyä RoMa on mitannut NPS-kyselyn (suositteluaste) kautta, viimeisimmän kyselyn keski-arvo oli 8,1 (asteikko 1-10). Henkilöstötytytyä on seurattu eläkeyhtiön tarjoamalla kyselytyökalulla vuodesta 2023 alkaen. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan henkilöstötytytyä on kehittynyt positiivisesti, ajantasainen arvo on ollut 4,35 (asteikko 1-5). Yhdeksi toiminnan mittariksi on asetettu käyttöaste. Käyttöastetta seurataan yhtiössä säännöllisesti ja siihen vaikuttavat useat ulkoiset muuttujat kuten esimerkiksi markkinoiden tarve tilatyypikohtaisesti.

Rovaniemen matkailu ja markkinointi Oy

Rovaniemen matkailu ja markkinointi Oy on Rovaniemen Kehitys Oy:n tytäryhtiö. Emoyhtiölle on omistajapolitiikassa myös asetettu omistajapoliittisia tavoitteita, mutta ne ovat luonteeltaan sellaisia, joiden toteuman arviointi ei ole tarkoituksenmukaista.

Matkailu ja markkinointi Oy:lle puolestaan on asetettu enemmän tavoitteita. Yhtenä tavoitteena on kiinteä yhteistyö Rovaniemen kaupungin, Business Rovaniemen sekä muiden konsernin matkailu- ja kulttuuritoimijoiden kanssa. Jatkuva yhteistyötä kaupungin kanssa tapahtuu etenkin sosiaalisen median kanavien päivittämisen sekä verkkosivujen yhtenäistämisen osalta. Lisäksi yhteistyötä tapahtuu eri hankkeiden ja projektien viitekehyksessä. Viestintää ja kuntalaisten osallistamista on tehty kiitettävästi yhteistyössä kaupungin kanssa.

Yhtensä omistajapoliittisena tavoitteena on Rovaniemen kaupungin Arctic Capital-brändin sisällyttäminen matkailun markkinointiviestintään. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan sekä Arctic Capital, että sen suomennos Arktinen pääkaupunki näkyvät Rovaniemen matkailu ja markkinointi Oy:n verkkosivuilla (visitrovaniemi.fi), hakukonetuloksissa sekä esitysmateriaalissa erittäin näkyvästi. Sen sijaan silmiinpistävää on, että hakusanat ”arktinen pääkaupunki” ja ”arctic capital” eivät esiinny rovaniemi.fi-verkkosivuston sisällössä lähes lainkaan. Näkyvyytensä osalta visitrovaniemi.fi-sivusto on markkinoinut hakusanat peruskaupunkia tuloksellisemmin.

Talousarvion investointeihin kirjattu ”matkailuneuvonnan palvelukonseptin muotoilu” ei toteutunut tilikaudella 2024. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan palvelumuotoilukonseptin kokonaistoteutus keskeytyi kaupungin kilpailu- ja kuluttajavirastolta saamasta matkailu- ja markkinointipalvelujen kilpailuttamisvelvollisuuden rikkomuksesta johtuen. Palvelukonseptia on yhtiön puolesta edistetty ottamalla käyttöön verkkosivustolla tekoälypohjainen ”matkailuneuvoja”.

Talouden ja toiminnan mittarit

Tilinpäätöksen tulokortin mukaan majoitusvuorokausimäärät kasvoivat merkittävästi enemmän, kun mitä vuoden 2024 talousarviolle oli ennakoitu (TA24 tavoite 950 000, TP24 toteuma 1 500 000). Yhtiön arvion mukaan alueen kaupallinen majoituskapasiteetti kasvanee vuoteen 2027 mennessä n. 30 %. Majoitusvuorokausien määrään ennakoidaan tulevaisuudessa kasvavan, 2 000 000 majoitusvuorokausimäärään ennakoidaan menevän rikki vuonna 2028 ja 3 000 000 vuonna 2035, mikäli matkailuinvestoinnit toteutuvat suunnitellun mukaisesti. Lentomatkustajien määrään ennakoidaan ylittävän miljoonan matkustajan rajan vuoden 2025 Rovaniemen lentokentällä.

Napapiirin Residuum Oy

Napapiirin Residuumin ja Rovaniemen kaupungin kiertotalous-työryhmän välinen yhteistyö toimii tarkastuslautakunnan saaman raportin mukaan hyvin. Työryhmän nimitys on ilmeisesti muuttunut omistajapolitiikan hyväksymisen jälkeen jätehuoltotyöryhmäksi. Yhteistyö kaupungin kanssa on vakioitua ja se luo foorumin yhteisten asioiden kehittämiseksi. Yhteistyö Neve Oy:n kanssa on satunnaisempaa, mutta sekin on toiminut hyvin.

Talouden ja toiminnan mittarit

Yhtenä talouden mittarina yhteisölle on asetettu jätehuollon vuosikustannukset. Huomiona vuosikustannusten osalta on hyvä todeta, että kotitalouksien osalta vuosikustannus riippuu paljon siitä, kuinka paljon kotitalous haluaa lajitteluun panostaa. Residuum perii jokaiselta kiinteistöltä vuosittaisen perusmaksun (vakituinen asunto 32,66 €/vuosi, vapaa-ajan asunto 16,33 €/vuosi). Kyseinen maksu on pysynyt samana koko sen voimaanoajan. Jätehuollon kustannusten kehitys on tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan ollut maltillista viimeisen kolmen vuoden aikana. Huomioiden kaikki kotitalouksien syntyvät kustannukset vuodessa, on Rovaniemen taso maan keskitasoa. Rovaniemen kustannustasoa nostavat olemassa oleva sekajätteen kaksoisjärjestelmä, pitkät kuljetusmatkat jätteenpoltto- sekä biokaasulaitokselle Ouluun sekä Rovaniemen suuri pinta-ala, jolloin esimerkiksi jätteenkeräyksen tehokkuutta ei saada samalle tasolle kuin tiheämmin asutuissa kunnissa. Valtakunnallisesti jätehuollon kustannukset ovat Suomessa nousseet etenkin sekajätteen ja perusmaksujen osalta. Kuten edellä on jo mainittu, Residuum ei ole korottanut perusmaksuja jätteenkäsittelyssä, eikä myöskään sekajätteen vastaanottohintaa yrityksille. Sekajätekeräyksen hinnankorotuksiin yrittäjien toimesta yhtiö ei ole voinut vaikuttaa.

Toisena talouden mittarina, jonka toteumaa ei ole raportoitu tilinpäätöksellä, oli yhteisön omavaraisuusaste. Tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan yhtiön omavaraisuusaste on tasaisesti kehittynyt viimeisen viiden vuoden aikana, ollen vuoden 2024 lopussa n. 60 %.

Lapin Alueatteriyhdistys ry

Lapin Alueatteriyhdistys ry:n yhtenä tilinpäätöksen tulokortin tunnuslukuna oli yhdistyksen alaisen toiminnan katsojamäärät. Tavoitteena vuodelle 2024 oli 39 000 katsojaa toteuman ollessa 32 500 katsojaa. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan katsojamäärätavoite asetettiin kunnianhimoiselle tasolle, koska tavoitteena on ollut kasvattaa katsojamääriä koronavuosien jälkeen. Tavoitteeseen ei päässyt ennakoitua hiljaisemman kevään vuoksi. Asiakaskäyttäytyminen on

myös muuttunut koronapandemian jälkeen, joka on vaikeuttanut osaltaan uusien arvioiden ja tavoitteiden laadintaa. Katsojamäärät ovat kuitenkin tasaisesti kasvaneet koronapandemian aiheuttaman pudotuksen jälkeen.

Talouden ja toiminnan mittarit

Yhdistyksen tilikauden tulokseksi muodostui 245 000 €. Yhdistyksen omavaraisuusaste oli vuonna 2024 30,4 %, mutta se on kehittynyt viime vuosiin verrattuna positiiviseen suuntaan. Yhtenä toiminnan mittarina yhdistykselle on asetettu asiakastyytyväisyys, joita järjestetään teatterikävijöille tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan säännöllisesti. Yhteenvetona asiakastyytyväisyydestä voidaan todeta, että asiakkaat ovat tyytyväisiä. Aiheina asiakkaat toivovat erityisesti pohjoisia aiheita, musikaaleja sekä komediaa. Henkilöstötyytyväisyyttä ei ole asetettu suoranaiseksi mittariksi, mutta yhdistys on aloittanut mittaamisen uudelleen vuoden 2024 lopussa ja tarkoituksena on tehdä kysely vähintään kaksi kertaa vuodessa.

Eduro-säätiö

Eduro-säätiön osalta omistajapoliittiset tavoitteet ovat hyvin typistetyt. Asiakirjaan on kirjattu, että yhtiöön kohdistuva strateginen intressi arvioidaan uudelleen huomioiden hyvinvointialueen tehtävät, toimivalta ja palvelujen järjestämisvastuu. Hyvinvointialueuudistus on vaikuttanut merkittävästi säätiön toimintaympäristöön, kuten vuoden 2023 arvointikertomukseen on kuvattu.

Omistajapolitiikkaan on muiden yhteisöjen osalta asetettu tavoitteita liittyen yhteistyöhön Rovaniemen kaupungin keskeisten sidosryhmien kanssa. Tähän pohjautuen tarkastuslautakunta kysyi Edurolta raporttia yhteistyön toimivuudesta kaupungin työllisyyspalveluiden kanssa. Säätiön antaman selvityksen mukaan yhteistyö on ollut pitkäjänteistä ja tiivistä. Yhteistyö toteutuu usealla eri tasolla ja se keskittyy erityisesti vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden tukemiseen. Yhteistyö on ollut pääosin sujuvaa ja tavoitteellista. Yhteistyötä muiden Rovaseudun toimijoiden, kuten hyvinvointialueen ja oppilaitosten kanssa, tehdään aktiivisesti.

Talouden ja toiminnan mittarit

Toiminnallisena mittarina säätiölle on asetettu ”toiminnan vaikuttavuutta kuvaava mittari” sen kummemmin asiaa erittelemättä. Arvointia varten tarkastuslautakunta pyysi säätiötä erittelemään sen, miten se mittaa toimintansa vaikuttavuutta. Lautakunnan saaman selvityksen mukaan säätiön toimenpiteet tukevat kaupunkistrategiaa etenkin päätavoitteen ”asukkaat voivat hyvin ja osallistuvat kaupungin kehittämiseen” ja sen alatavoitteen ”Kaupunki seuraa aktiivisesti eri väestöryhmien, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien hyvinvointia ja palvelutarpeita ja suuntaamme palveluita tarpeiden mukaisesti.” toteutumista.

Säätiö on annetun selvityksen mukaan keskittynyt viimeisen kolmen vuoden aikana kehittämään vaikuttavuuden mittaamista. Mittariston kehittämiseen on sisältynyt mm. digitaalisen Arvi-järjestelmän kehittäminen. Sen avulla voidaan seurata yksilöiden edistymistä, tuotettujen valmennusten vaikuttavuutta ja henkilöstön työpanoksen ja saavutettujen tulosten suhdetta. Strategisina mittareita säätiö on seurannut asiakasmäärän, asiakaskokemuksen ja asiakassuosituksen kehittymistä. Lisäksi on seurattu osallisuusastetta sekä asiakkaiden siirtymistä muuhun kuin pelkkään työttömyyteen. Etenkin asiakasmäärä (2022: 429; 2024: 630) sekä asiakkaan siirtyminen muuhun kuin pelkkään työttömyyteen (2022: 79 %; 2024: 92 %) ovat kehittyneet merkittävästi.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymä

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän (REDU) arvioinnin osalta on todettava, että kuntayhtymällä on oma lakisääteinen tarkastuslautakuntansa, jonka tehtävänä on arvioida REDU:n valtuuston asettamien tavoitteiden toteumaa sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Näin ollen REDU:n arviointi kaupungin tarkastuslautakunnan toimesta keskittyy pääsääntöisesti vain kaupungin toiminnan arviointiin omistajaohjauksen kontekstissa.

Omistajapolitiittisena tavoitteena REDU:lle on asetettu muita yhteisöjä mukaillen yhteistyössä toimiminen kaupungin sivistys- ja liikuntapalveluiden sekä kaupunkikonsernin eri kiinteistötoimijoiden kanssa. Tarkastuslautakunnan saaman raportoinnin mukaan yhteistyö sivistys- ja liikuntapalveluiden kanssa on jatkuvaa ja monimuotoista. Merkittävänä yhteistyön alueina ovat ammattilukio- ja urheiluakatemiatoiminta. REDU ostaa kaupungilta lukiopalveluita omille opiskelijoilleen ammatitutkinnon lisäksi ns. kaksoistutkinnon suorittamiseksi. Ammattilukiotoiminta on Rovaniemellä kansallisesti arvioituna laajaa. Urheiluakatemiatoiminnassa urheilijat opiskelevat paikallisissa oppilaitoksissa ja valmentautuvat Lapin urheiluakatemiassa. Lisäksi yhteistyö Rovaseudun työllisyysalueen kanssa on ollut aktiivista niin toiminnan valmistelun kuin jo vuoden 2025 alusta toimeenpanon osalta.

Kiinteistöpuolella merkittävänä yhteistyöhankkeina ovat olleet Kairatien kiinteistö, jossa kaupunki on ollut vuokralla. Kiinteistöhankkeet ja kiinteistöjen kehittäminen on ollut laajamittaista vuoden 2024 aikana. Erityisesti Rovaniemen kaupungin alueella on useita REDU:n kiinteistöjä, jotka ovat jo poistuneet käytöstä tai poistumassa.

Talouden ja toiminnan mittarit

Yhtenä toiminnan mittarina REDU:n osalta ovat valmistuneiden sijoittuminen työelämään. Tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan REDU:n sijoittuminen muualle kuin työttömyyteen (esimerkiksi työlliset, jatko-opiskelijat tai varusmies-/siviilipalvelus) ovat samalla tasolla kuin Suomessa keskimäärin. Omistajapolitiikkaan asetettuna mittarina pelkkä sijoittuminen työelämään ei kuvaa tosiasiallista toimintaa tuloksellisella tavalla.

2.2.2 Omistajaohjauksen arviointi

Omistajaohjauksen arvioinnin tarkastuslautakunta on toteuttanut ensinnäkin kuulemalla Rovaniemen kaupungin omistajaohjauksesta vastaavia viranhaltijoita. Lisäksi tarkastuslautakunta kysyi niiltä konserniyhteisöiltä, joille on asetettu omistajapolitiikassa yhteisökohtaisia tavoitteita, näkemystä siitä, miltä omistajaohjaus on näyttäytynyt yhteisöjen näkökulmasta. Konserniyhteisöjen arvioinnissa on syytä huomioda, että näkemyksiä on kysytty yhteisöjen johtamisesta vastaavilta työntekijöiltä, eikä esimerkiksi hallitusjäseniltä.

Strategisia tavoitteita koko konsernille on asetettu suoraan Rovaniemen kaupunkistrategia 2030-asiakirjassa. Strategiaan on mm. kirjattu, että ”omistajaohjauksen päämääränä on varmistaa, että konserniyhteisöt toimivat vastuullisesti ja toteuttavat kaupungin kokonaisetua”. Strategiaa toimeenpanevana asiakirjana omistajaohjauksen osalta toimii jo edellä mainittu omistajapolitiikka. Kaupunkikonsernissa tavoitellaan yksinkertaista konsernirakennetta, jossa yhteisöjen perustettava ja rooli kaupungin strategian toteuttamisessa on selkeä. Omistajapolitiikassa asetetut yhteiset tavoitteet ovat pääosin yleismaailmallisia kirjauksia siitä, millä tavalla konserniyhteisöjen tulee toimia. Usean tavoitteiden saavuttaminen on ns. jatkuvaa, eivätkä ne sinänsä ohjaa toiminnan kehittämistä. Edellisessä luvussa on esitelty niiden tavoitteiden toteumaa, joiden arviointi on ollut tuloksellista.

Kaupungin näkökulmasta toiminnan lähtökohta on se, että kaupunkistrategia koskee myös konserniyhtiöitä. Lisäksi konserniohje sekä hyviä hallinto- ja johtamistapa on hyväksyttävä yhteisöissä. Kevään 2025 tilanteessa on tiedossa, että kaikki Rovaniemen tytäryhteisöt eivät ole asiakirjoja hyväksyneet, valtaosa kuitenkin on.

Kuten edellä on mainittu, ei omistajapolitiikassa säädetä asetettujen tavoitteiden toteutuman raportoinnista. Omistajapolitiikan ja vuoden 2024 talousarvion tavoiteasetannassa konserniyhteisöille on jokin verran päällekkäisyyttä etenkin tunnuslukujen ja mittareiden osalta, mutta muutoin raportointi tavoitteesta päättäneelle kaupunginvaltuustolle ei toteudu. Hallintosäännön mukaan kaupunginhallituksen tehtävänä on vuosittain arvioida omistajaohjauksen tuloksellisuutta. Arvioinnista ei löydy tietoa julkisista pöytäkirjoista vuoden 2024 osalta. Tilinpäätöksessä omistajaohjauksen tilaa arvioidaan lähinnä konsernivalvonnan osalta. Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan osalta kaupunginhallitus on käsitellyt vuoden 2024 tilanteen kokouksessaan 28.4.2025.

Omistajaohjauksen asioiden valmisteluun on kaupungissa resursoitu konsernitalouspäällikön ja kaupunginlakimiehen työaika. Lisäksi kaupunginjohtaja on hallintosäännössä säädetyn mukaisesti päättänyt omistajaohjaukseen osallistuvien viranhaltijoiden tytäryhteisö- ja osakkuusyhteisökohtaisesta työnjaosta¹⁰. Tässä arviointikertomuksessa ei ole arvioitu valmisteluresurssin riittävyyttä, sillä kaupunginjohtajan päätös työnjaosta on tehty vuoden 2025 puolella.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että omistajaohjauksen valmisteluun ja sen täytöntöönpanoon ei ole nimetty erikseen virkatehtävää kaupunkiorganisaatiossa, vaan nimetyt viranhaltijat hoitavat asiaa muiden virkatehtäviensä ohella. Omistajaohjauksessa on havaittu kehitystarpeita, mutta itse toimenpiteet vaatisivat työaika. Nykyisellä resurssilla ohjaus on melko reaktiivista ja toiminnon tavoitteellinen kehittäminen on hidasta. Talousprosessien osalta toiminta nähdään tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan selkeänä, mutta etenkin tavoitteiden asetannassa nähdään kehitettävää. Tämä näyttäytyy mm. sillä, että viimeisen kolmen vuoden aikana konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden esittämistapa ja -tarkkuus on vaihdellut talousarvioissa merkittävästi.

Tytäryhteisöjen näkökulmasta omistajaohjaus on ollut pääsääntöisesti riittävällä tasolla. Omistajapolitiikan ja muiden yhteisöiden toimintaa ohjaavien dokumenttien päivitys on selkeyttänyt omistajaohjausta. Ohjausta on saanut tarvittaessa ja ennakkokantoja kysyttäessä, muutoin yhteisöt ovat pääsääntöisesti itsenäisesti sekä talousarviossa esitetyllä tavalla toteuttaneet niin kaupunkistrategiaa kuin omistajapolitiikkaa omassa toiminnassaan. Omistajaohjauksen selkeys ja ennakoitavuus ovat tytäryhteisöjen mukaan parantuneet viime vuosien aikana. Yhteistyössä tytäryhteisöjen kanssa nähdään kehitettävää ja synergiaetujen saavuttamista esimerkiksi yhteisen toiminnan parantamisessa suunnittelussa.

Tytäryhteisöjen vastauksien perusteella on kuitenkin todettava, että vaikka omistajaohjaus on pääsääntöisesti nähty riittävänä ja selkeänä, on siinä havaittavissa vaihtelua eri yhteisöjen välillä. Osassa yhteisöistä epämuodollinen yhteydenpito on nähty säännöllisenä kun taas osassa yhteydenpito ja vuorovaikutus ovat olleet satunnaisempaa. Oletettavasti kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös tytäryhteisö- ja osakkuusyhteisökohtaisesta työnjaosta selkeyttää yhteydenpidon ja vuorovaikutuksen käytäntöjä kaikkien yhteisöjen osalta.

¹⁰ Kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös 1.3.2025 § 7

- + Kaupunkikonserni saavutti kaupunkistrategiassa säädettyjen talouden mittareiden tavoitetason.
- + Kriisikuntakriteerien perusteella Rovaniemen kaupunkikonsernin taloudellinen tila on hyvä.
- + Konserniyhteisöjen näkökulmasta omistajaohjaus on ollut pääsääntöisesti hyvällä tasolla.

- Vaikka talouden mittareissa saavutettiin tavoitetaso, konsernin talouden rakenteellisia haasteita ja potentiaalisia riskejä ei ole saatu korjattua.
- Kaupunkistrategiassa asetetut talouden mittarit eivät tavoittele kaupunkikonsernin taloudellisen tilan kehittymistä.
- Omistajaohjauksen nykyinen resursointi vaikeuttaa omistajaohjauksen laadun kehittämistä.

- Omistajapolitiikan tavoitteiden toteumasta ei raportoida kaupunginvaltuustolle.

Miten kaupunginhallitus aikoo kehittää kaupunkikonsernille asetettavia talouden mittareita ja tavoitteita niin, että ne kuvaavat tarkoituksenmukaisella tavalla konsernin taloudellista tilaa sekä keskittyvät kaupunkikonsernin talouden tilan kehittämiseen?

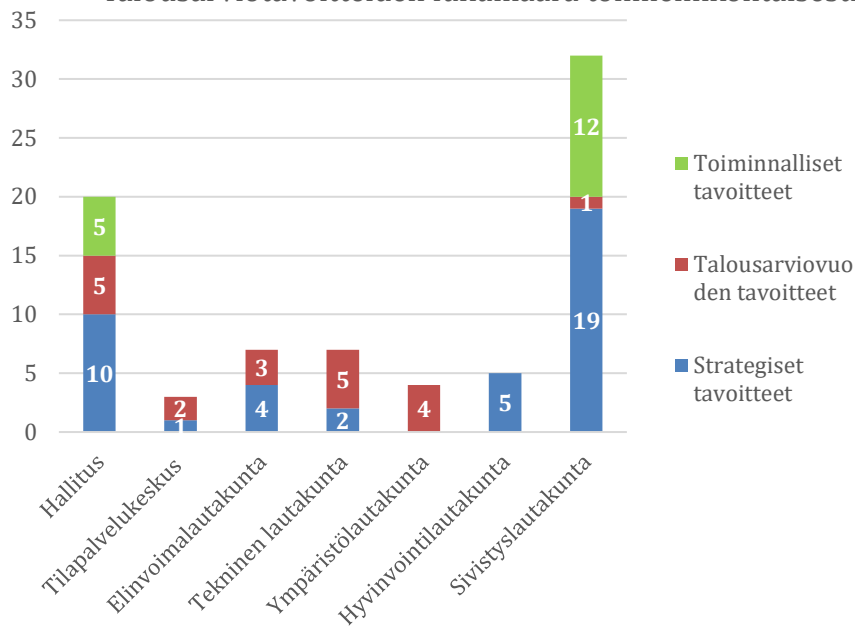
3 Talouden ja toiminnan tavoitteiden toteuman arviointi

Kuntalain mukaan kunnan on noudatettava talousarviota toiminnassaan ja taloudenhoidossaan. Alla on kuvattuna kaupungin ja toimialojen käyttötalouden toteuma. Tarkastuslautakunta on arvioinut taloudellisten tavoitteiden toteumaa asteikolla toteutunut (vihreällä)/ei toteutunut (punaisella). Hyvinvointilautakuntaa lukuun ottamatta, kaupunki ja toimiala ovat talousarviovuoden aikana pysyneet tai alittaneet niille asetetun taloudellisen tavoitteen käyttötalouden toteuman osalta. Toimielinkohtainen arviointi löytyy kutakin toimielintä koskevassa kappaleessa.

Talousarvion toteutuminen, 1 000 €	Alk. per. TA2024	TA muutokset	TA2024 yht.	TP2024	Toteuma-% 2024	Poikkeama 2024	Toteuma
ROVANIEMEN KAUPUNKI	- 178 572	14	- 178 558	- 169 423	95 %	9 135	
TARKASTUSLAUTAKUNTA	- 225	14	- 211	- 211	100 %		
KESKUSVAALILAUTAKUNTA	- 152		- 152	- 122	80 %	30	
KAUPUNGINHALLITUS	- 12 255		- 12 255	- 11 179	91 %	1 076	
HYVINVOINTILAUTAKUNTA	- 21 233		- 21 233	- 21 350	101 %	- 117	
SIVISTYSLAUTAKUNTA	- 142 603	2 436	- 140 167	- 139 798	100 %	368	
ELINVOIMALAUTAKUNTA	- 9 928		- 9 928	- 7 069	71 %	2 860	
TEKNINEN LAUTAKUNTA	- 1 737	- 2 436	- 4 174	- 2 097	50 %	2 076	
YMPÄRISTÖLAUTAKUNTA	- 1 559		- 1 559	- 1 154	74 %	405	
Tilajaosto	11 121		11 121	13 557	122 %	2 436	

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka toiminnan tavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia, niiden asettaminen ja seuranta on epämääräisempää kuin talouden tavoitteiden. Toimielinten tavoitteiden asettamisessa on suuria eroja tavoitteiden määrässä. Yhteensä toimielimet ovat asettaneet 78 toiminnan tavoitetta. Alla olevassa kaaviossa on nähtävillä, kuinka toimielimien tavoitteiden määrä vaihtelee 32:n ja 3:n tavoitteen välillä talousarviossa 2024.

Talousarviotavoitteiden lukumäärä toimieliinkohtaisesti



Kuntalain mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tilinpäätöksellä toimieliimet ovat raportoineet toiminnan tavoitteiden tilan asteikolla valmis/käynnissä/ei aloitettu, jolloin on raportoitu kirjatun toimenpiteen vaihetta, eikä tavoitteen toteumaa. Esimerkiksi valmis ei tarkoita, että tavoite on saavutettu, vaan että toimenpide on saatettu loppuun. Tavoitteissa oli raportoitu valmiiksi sellaisia tavoitteita, joissa ei oltu päästy mittareiden mukaan tavoitetasoon. Tarkastuslautakunta on arvioinut tavoitteiden toteumaa asteikolla ei mittaria/ei toteutunut/toteutui osittain/toteutui. Arviointiperusteena tarkastuslautakunta on käyttänyt tavoitekortteille asetettuja mittareita ja toimenpiteitä ja tavoitekortille kirjattua arviota toteumasta. Jos mittareiden tavoitetaso on täytynyt täysin, on tavoite arvioitu toteutuneeksi; jos mittareiden tavoitetaso on toteutunut vähintään 50 %:sesti, on tavoite arvioitu osittain toteutuneeksi; jos tavoite on toteutunut alle 50 %:sesti, on tavoite arvioitu ei toteutuneeksi ja jos tavoitteen toteumaa ei ole mitattu, on tavoitteen toteumaksi merkitty ei mittaria.

3.1 Kaupunginhallitus

Kaupunginhallitus johtaa kaupungin toimintaa, hallintoa ja taloutta sekä vastaa kaupungin toiminnan yhteensovittamisesta. Toimieliimen alaiseen toimintaan kuuluvat kansainväliset asiat, sisäinen tarkastus ja henkilöstö- ja nimitysjaosto. Tämän lisäksi kaupunginhallituksen alainen konsernihallinto jakautuu kolmeen vastuualueeseen: henkilöstö- ja hallintopalvelut, talous- ja rahoituspalvelut sekä viestintä-, markkinointi ja osallisuuspalvelut. Kaupunginhallituksen alaisuuteen kuuluu myös tilapalvelukeskus, sen talouden ja toiminnan tavoitteiden toteumaa arvioidaan omassa osiossaan.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan merkittävimmät hankkeet tai toimet kaupunginhallituksen alaisessa toiminnassa toimintavuonna 2024 keskittyivät eri kaavahankkeiden valmisteluun, kasvuohjelmasta päättämiseen sekä hallintosäännön päivitykseen.

Toimintaa kuvaavien tunnuslukujen ja mittareiden toteuma

Talousarviolle kaupunginvaltuusto hyväksyi hallituksen toimintaa kuvaaviksi tunnusluvuiksi ja mittareiksi yhdeksän mittaria. Kuitenkin tilinpäätöksellä on raportoitu ainoastaan viiden mittarin toteumasta. Mittareista on jätetty pois tietohallintopalveluita koskeva mittaristo sekä kaupunginhallituksen osalta luovutus- ja myyntituottojen osuus kaupungin toimintakatteesta-mittarin toteuma.

Mittarit ovat jääneet pois jo kaupunginvaltuuston 23.9.2024 § 62 hyväksymältä osavuositarkastukselta ilman, että asiaa olisi nostettu esittelytekstille tai päätösehdotukselle.

Talousarvio on oikeudellisesti sitova. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan mittarit ovat jääneet pois tilinpäätökseltä teknisen syyn vuoksi. Tarkastuslautakunta on pyytänyt raportin puuttuvien mittareiden toteuman osalta, joka on seuraava:

- Luovutus- ja myyntitulojen osuus kaupungin toimintakatteesta %: tavoite 6, toteuma 9,4;
- Talousarvioon sidottujen ICT-kehittämistehtävien toteuma %: tavoite 100, toteuma 75;
- Vahva 2-vaiheinen kirjautuminen käyttö- %: tavoite 100, toteuma 50
- Digiohjelmassa määriteltyjen tehtävien toteutusaste %: tavoite 35, toteuma 95

Asiantuntijapalveluiden ostot ovat toteutuneet alle tavoitetason koko peruskaupungin osalta (€/asukas, tavoite 62, toteuma 46). Myös myönnetty EU-kehittämishankerahoitus on jäänyt hie-
man alle tavoitteen, sekä käynnissä olevat EU-kehittämishankkeet. Talous- ja rahoituspalveluja koskeva mittaristo on toteutunut tavoitetason tuntumaan.

Henkilöstömäärä on kaupunginhallituksen alaisen toiminnan osalta toteutunut lähelle tavoitetasoa (htv, tavoite yhteensä 65,9, toteuma 67,3). Tulokortin mukaan ylitys on johtunut konsernihallinnon määräaikaista projektitehtävistä. Laki- ja hankintapalveluissa sekä talous- ja rahoituspalveluissa henkilötövuodet ovat suhteellisesti toteutuneet eniten alle tavoitetason.

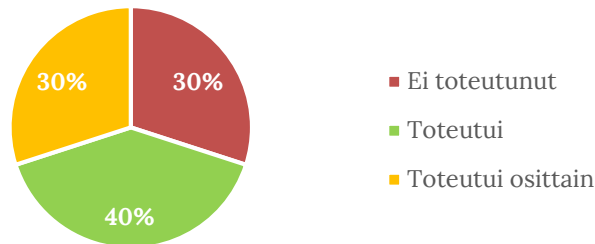
Talouden toteuman arviointi

1 000 €	TP2023	TA2024	TP2024	toteuma-% 2024	poikkeama 2024	
TOIMINTATUOTOT	1 682	194	1 471	758 %	1 277	
MYYNтитUOTOT	373	4	7	183 %	3	
MAKSUTUOTOT	23	3	- 1	-49 %	- 4	
TUET JA AVUSTUKSET	112	116	69	59 %	- 47	
MUUT TOIMINTATUOTOT	1 174	71	1 396	1 966 %	1 325	
TOIMINTAKULUT	- 14 008	- 12 449	- 12 650	102 %	- 200	
HENKILÖSTÖKULUT	- 3 474	- 4 920	- 4 834	98 %	86	
PALVELUJEN OSTOT	- 7 146	- 6 164	- 6 012	98 %	152	
AINEET, TARVIKKEET JA TAVARAT	- 117	- 109	- 98	90 %	11	
AVUSTUKSET	- 1 122	- 42	- 94	224 %	- 52	
MUUT TOIMINTAKULUT	- 2 149	- 1 214	- 1 611	133 %	- 397	
TOIMINTAKATE	- 12 326	- 12 255	- 11 179	91 %	1 076	

Merkittävimmät poikkeamat tilikauden aikana aiheutuivat tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan Lappica Oy:n osakkeiden myynnistä Lapin hyvinvointialueelle sekä luottotappiot vanhoista sosiaali- ja terveyspalveluiden laskuista. Lappican osakkeiden myynti (n. 1 M€) aiheutti sen, että toimintatuotot ylittivät budjetoidun merkittävästi. Puolestaan Lapin hyvinvointialueelle takautuvat menoerät n. 400 000 € aiheuttivat muiden toimintakulujen ja avustusten osalta ylityksen budjetoituun nähden. Muutoin kaupunginhallituksen talous on toteutunut budjetoidusti. Ylitykset toimintatuotoissa aiheuttavat sen, että hallituksen toimintakate on toteutunut 91 %:sesti.

Toiminnan tavoitteiden arviointi

Kaupunginhallituksen toiminnan tavoitteiden toteuma



Kaupunginhallitus asetti talousarviossa 20 tavoitetta, joista kahdeksan on tarkastuslautakunnan arvon mukana toteutunut. Tavoitteista kuusi on toteutunut osittain ja kuusi ei ole toteutunut. Kaupunginhallituksen osalta tavoitteiden toteuttamisprosentti on ollut verrattain alhaisella tasolla. Osittain asiaan on vaikuttanut se, että tavoitteelle asetettu mittaristo on ollut hyvin kunnianhimoisen. Esimerkiksi tavoite *"Asukkaisiin ja elinkeinoelämään kohdistuvan viestinnän tehostaminen huomioden myös vieraskieliset. Tavoitteena esteettömyys ja saavutettavuus"* on raportoitu tilinpäätöksellä käynnissä olevaksi toimenpiteiden osalta. Toiminta tavoitteen saavuttamiseksi on käynnissä ja asiassa on edetty, mutta tavoitteen mittaristosta on saavutettu alle 50 %, joten tarkastuslautakunta arvioi tavoitteen ei toteutuneeksi. Molempien mittareiden toteuma olisi edellyttänyt sitä, että toiminnot on saatu joko päivitettyä tai otettua käyttöön 100 %:sesti.

Myös tavoite *"Palkkapalveluiden laadun ja tuottavuuden parantaminen"* on merkitty valmiiksi. Palkanlaskennan hoitaminen omana toimintana on käynnistynyt 1.11.2023. Tarkastuslautakunnan arvon mukaan tavoite on toteutunut osittain. Tavoitteen mittaristo on asetettu kunnianhimoisesti: tavoitteena on ollut, että kassamaksujen määrä kuukausittain saataisiin tasolle 0. Mittarin tavoite-taso ei ole toteutunut ja kassamaksujen määrä per kuukausi oli vuonna 2024 7,3 kappaletta. Palvelupyyntöjen ratkaisuaika on ollut tavoitetasoa parempi ja tarkastuslautakunta voi yhtyä tilinpäätöksen arvioon siitä, että palkkapalvelujen laatu ja tuottavuus ovat olleet hyvällä tasolla vuonna 2024.

"Taloushallinnon automaatioasteen kasvattamisen" tavoite on tuloskortille raportoitu olevan käynnissä. Mittariksi tavoitteelle on asetettu ostolaskujen automaattitiliöintien määrä (tavoite 80 %). Automaattitiliöintiä ei ole toteutettu tavoitteen mukaisesti, joten tarkastuslautakunta arvioi, ettei tavoite ei toteutunut. Automatisointi ei ole onnistunut käytössä olevista tietojärjestelmistä johtuen.

Kaupunkistrategian toteutuminen

Tavoite *"kaupunkistrategia 2023 päivitetään"* on tilinpäätösraportoinnin mukaan käynnissä. Mittariksi tavoitteelle on asetettu strategian liitteiden päivittäminen. Kaupunginvaltuusto päätti käynnistää uuden kaupunkistrategian valmistelutyön¹¹. Tarkastuslautakunta on tarkemmin arvioinut strategiatyötä luvussa 1. Tavoitteen osalta voidaan todeta, että se ei ole toteutunut.

Yleisellä tasolla kaupunginhallitus on edistänyt strategian toteutumista valtuustokaudella mm. investointeja edistävien asemakaavojen sekä alustensa hankkeiden kautta. Kaupunginhallituksen alaisuudessa toimii mm. hiilineutraaliuden ja kiertotalouden edistämistä valmistelevat hankkeet.

¹¹ Kaupunginvaltuusto 31.3.2025 § 22

Matkailijamäärät ja matkailuun liittyvä yritystoiminta ovat kasvaneet huomattavasti valtuustokauden aikana. Kaupunginhallitus on vaikuttanut asiaan mm. Rovaniemen matkailu ja markkinointi Oy:n palvelusopimuksen kautta.

Jälkiseurannan havainnot

Kaupunginhallitus on keskeinen tarkastuslautakunnan arvioinnin kohde, sillä se vastaa kaupungin talouden ja toiminnan johtamisesta. Keskeisenä esimerkkinä kaupunginhallituksen keskeisestä roolista arvioinnin kohteena on se, että hallituksen lakisääteisenä tehtävänä on antaa kaupunginvaltuustolle selvitys niistä kehittämistoimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan arviointikertomus antaa aihetta. Valtuustokaudella 2021–2025 tarkastuslautakunta on pyrkinyt kohdistamaan arviointiaan aiempaa enemmän myös toimialoille.

Kaupunginhallitus on kuitenkin vastuussa useista kehittämistoimenpiteistä vähintään sen osalta, kuinka se on koordinoinut ja delegoinut vastuuta kehittämistoimenpiteiden osalta muille kaupungin toimielimille. Kaupunginhallituksen jälkiseurannan osalta tarkastuslautakunta on keskittynyt toiminnan ja talouden näkökulmasta keskeisimpien arviointihavaintojen seurantaan.

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta esitti havainnon siitä, että kaupungin koko infrastruktuuriin kohdistuvan korjausvelan ajantasainen kokonaistilanne ei ole tiedossa. Vastineessaan arviointihavaintoon kaupunginhallitus esitti toimenpiteet ja aikataulun kaupungin katuomaisuuden korjausvelan selvittämiseksi. Vuoden 2024 tilanteessa voidaan todeta, että katuomaisuuden ajantasainen korjausvelka on tiedossa. Näin ollen kaupungin omistamien kiinteistöjen ja katuverkon korjausvelan kokonaisuuden hallintaa on kehitetty. Korjausvelan tilannetta tarkastellaan lähemmin teknisen lautakunnan arvioinnin yhteydessä.

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota lähiöiden asemaan kaupungin kehittämisessä. Vastineessaan kaupunginhallitus kaavaili, että maankäytön toteuttamishajelman (MAATO) pohjalta laaditaan lähiöalueille omat kehittämissuunnitelmat. Kaupunginhallituksen alun perin esittämä aikataulu lähiöalueiden kehittämissuunnitelmille ei ole toteutunut, mutta toimenpiteenä lähiöalueiden kehittämiselle on ajankohtaisena toimenpiteenä käynnistetty Korkalovaaran tarveselvitys, jossa esitetään konkreettisia toimenpiteitä alueen kehittämiselle. Taivotteena on luoda monistettava malli asuinalueiden asukaslähtöiseen kehittämiseen. Selvityksen on tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan määrä valmistua kevään 2025 aikana.

Talouden tasapainotus on ollut yksi keskeinen puheenaihe valtuustokauden aikana. Vuoden 2022 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta edellytti kaupunginhallitusta erittelemään toimenpiteitä siitä, kuinka talouden tasapaino ja toimintakatteen kasvu saadaan suunnitellulle tasolle. Kaupunginhallituksen vastineen mukaan toimielimiltä edellytettiin 1,6 %:n säästöjä vuoden 2024 talousarvioon. Talouden tasapainottamista varten perustettiin poliittinen ohjausryhmä. Vuoden 2024 talousarvion toimielinten yhteenlaskettu toimintakate kasvoi vuoden 2023 talousarvioon verrattuna n. 6 M€ (n. 3,24 %). Alkuperäisenä toimintakatteen kasvun rajana kaupunginhallituksen arvion mukaan pidettiin 2,9 %:n toimintakatteen kasvua. Vuosien 2021, 2022 ja 2023 talouteen vaikuttivat merkittävästi kertaluontoiset erät. Vuoden 2023 tilinpäätöksellä ennakoitiin edessä olevan haastavat vuodet, talouden todettiin olevan epätasapainossa ja kuntien talouden ennustettiin heikentyvän nopeasti. Kokonaisuudessaan kuntatalouden tila heikkeni vuonna 2024, mutta vähemmän kuin alun perin pelättiin ¹².

¹² <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/kuntatalouden-tila-heikkeni-kuntien-omat-sopeutustoimet-vahvistivat-taloutta-vuonna>

3.2 Tilajaosto

Tilajaosto toimii kaupunginhallituksen alaisuudessa. Jaoston alaisuudessa puolestaan toimii tilapalvelukeskus osana konsernihallintoa. Tilapalvelukeskuksen tehtävänä on tukea tilajaostoa sen hallintosäännön mukaisten tehtävien hoidossa sekä tukea kaupunkiorganisaatiota tilahankkeisiin liittyvissä asioissa. Tilapalvelukeskus on laskennallinen taseyksikkö.

Toimintaa kuvaavat tunnusluvut ja mittarit

Tilajaostolle asetetuista toiminnan mittareista ja tunnusluvuista sisäisen vuokran hinta ja kaupungin omistamien tyhjiillään olevien rakennusten määrä toteutuivat tavoitetasoa paremmin. Vaikka tyhjiillään olevia rakennuksia oli lukumäärällisesti tavoitetasoa selvästi vähemmän (tavoite 20, toteuma 13), tyhjiillään olevien rakennusten kustannukset ylittivät tavoitetason hieman. Konserniyh-tiöiltä vuokrattujen tilojen euromäärä ylitti tavoitetason, mutta samaan aikaan ulkopuolisten vuokrasopimusten euromäärä alitti tavoitetason.

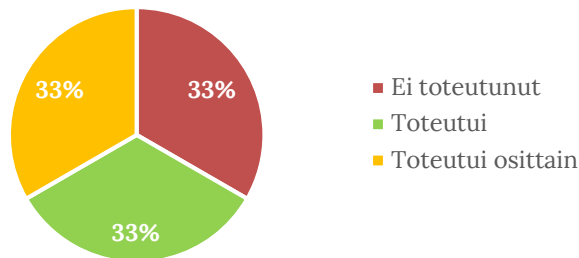
Talouden toteuman arviointi

TULOSLASKELMA, 1 000 €	TP2023	TA2024 yht.	TP2024	toteuma-% 2024	poikkeama 2024	
TOIMINTATUOTOT	36 112	40 255	39 777	99 %	- 478	
MYYNTITUOTOT	390	285	271	95 %	- 14	
TUET JA AVUSTUKSET	19	22	31	143 %	9	
MUUT TOIMINTATUOTOT	35 704	39 948	39 475	99 %	- 473	
VALMISTUS OMAAN KÄYTTÖÖN	124	40	112	281 %	72	
TOIMINTAKULUT	-24 519	- 29 174	- 26 332	90 %	2 842	
HENKILÖSTÖKULUT	- 3 077	- 3 194	- 2 979	93 %	215	
PALVELUJEN OSTOT	- 5 189	- 4 808	- 4 129	86 %	679	
AINEET, TARVIKKEET JA TAVARAT	- 4 706	- 4 682	- 4 923	105 %	- 241	
MUUT TOIMINTAKULUT	- 11 548	- 16 490	- 14 301	87 %	2 189	
TOIMINTAKATE	11 718	11 121	13 557	122 %	2 436	
RAHOITUSTUOTOT JA -KULUT	- 5 896	- 5 782	- 5 907	102 %	- 125	
MUUT RAHOITUSTUOTOT	5		9	0 %	9	
KORKOKULUT	- 318	- 200	- 333	167 %	- 133	
MUUT RAHOITUSKULUT	- 5 582	- 5 582	- 5 583	100 %	- 1	
VUOSIKATE	5 822	5 339	7 650	143 %	2 311	
POISTOT JA ARVONALENTUMISET	- 7 526	- 5 917	- 15 321	259 %	- 9 404	
SUUNNITELMAN MUKAISET POISTOT	- 7 517	- 5 917	- 15 321	259 %	- 9 404	
TILIKAUDEN TULOS	- 1 704	- 578	- 7 671	1 327 %	- 7 093	

Tilajaoston sitovuustaso on tulostavoite sekä investointien nettokehys. Tilajaoston toimintatuotot alittivat budjetoidun noin 0,5 M€. Toimintakulut toteutuivat selvästi alle budjetoidun. Korkokulut olivat 167 % budjetoidusta, joka aiheutti pienen ylityksen rahoituskuluissa. Vuosikate ylitti budjetoidun yli 2 M€:lla. Tilikauden tulos painui kuitenkin merkittävästi alle budjetoidun, noin 7 M€:lla, johtuen ei-budjetoiduista kertapoistoista. Itse kertapoistojen suorittaminen on ollut perusteltua tällä tilikaudessa ennakoitua paremmasta tuloksesta johtuen. Poistojen tekemisestä ei löydy pää-töstä kaupungin julkisista päätösasiakirjoista, mutta siitä on hallintosäännön mukaisesti annettu selvitys tilinpäätöksellä. Kertapoistot on suoritettu mm. sote-rakennuksista, koska hyvinvointialue ei tee kaupungin omistamista kiinteistöistä pitkiä vuokrasopimuksia. Näin ollen kiinteistöt eivät rasita kaupungin tasetta, jos vuokrasopimuksia ei uusittaisi.

Toiminnan tavoitteiden arviointi

Tilapalvelukeskuksen toiminnan tavoitteiden toteuma



Tilajaostolle on asetettu talousarviossa kolme toiminnan tavoitetta. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tavoitteista yksi on toteutunut, yksi toteutunut osittain ja yksi ei ole toteutunut. Yhtenä tavoitteena on asetettu talousarviossa pysyminen. Tarkastuslautakunta on aiemmissa arvioinneissaan huomauttanut, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen ei ole tarkoituksenmukaista asettaa tavoitteeksi. Lisäksi tavoite havainnollistaa hyvin ongelmallisuuden siinä, miten tavoitteiden toteumasta on päätetty raportoida tilinpäätöksellä. Tavoite on merkitty tilaan valmis, joka sinänsä on aivan totta. Tavoite ei kuitenkaan ole toteutunut, sillä tilajaoston tilikauden alijäämä oli n. 7 M€ ali budjetoidun. Tavoitteen toimenpiteeksi on talousarvioon kirjattu talouden seuranta kuukausittain. Jos talouden toteumaa on seurattu kuukausittain, niin kertapoistojen käsittely olisi ollut vielä perustellumpaa tuoda valtuuston päätettäväksi.

3.3 Hyvinvointilautakunta

Hyvinvointilautakunta vastaa kaupungin vapaa-ajan palveluiden järjestämisestä, mm. kirjasto-, museo-, liikunta-, nuoriso- sekä yleisistä kulttuuripalveluista. Lisäksi lautakunta päättää kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelujen avustuksista sekä palkitsemisesta.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan hyvinvointilautakunnan toimintavuoden merkittävimpiä toimia ja hankkeita ovat olleet sopimuskäytäntöjen kehittäminen, liikunnallisen nuorisotilan selvitys, investointitukipäätökset mm. Napsun urheilukenttä (OKM: 390210 €), Ounasvaaran rullarata (JTF: 461 825 €), Ounasvaaran hiihtostadionalueen kesämatkailuolosuhteiden kehittäminen (AKKE: 168 000 €), lastenkulttuurikeskuksen selvitys, minigolf-rata liikennepuistoon sekä ulkokuntosali Saarenkylään. Merkittävimmät hankkeet hyvinvointilautakunnan alaisessa toiminnassa on tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan mm. ICCE, Pohjoisen puhuri, TaideLoikka sekä Kulttuuripoimuri

Toimintaa kuvaavat tunnusluvut ja mittarit

Toimintaa kuvaavien tunnuslukujen perusteella tarkastuslautakunta havaitsee, että kirjasto-, museo-, liikunta-, nuoristyö-, ja kulttuuripalveluiden kävijämäärät on ylittänyt talousarviossa asetetun tavoitetaso. Erityisesti maakuntamuseon kävijämäärässä on selkeää kasvua: vuonna 2023 kävijämäärä on ollut 134 470 ja vuonna 2024 vastaava luku on ollut 151 672.

Kulttuuripalveluissa on toteutettu toimintaa kuvaavien tunnuslukujen perusteella enemmän live-tapahtumia kuin talousarvioon oli tavoitteeksi asetettu, mutta vähemmän stream-tapahtumia. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kulttuuripalvelut järjestävät eri kokoisia tapahtumia yksittäisistä esityksistä ja konserteista aina suuriin teemaviikkoihin asti. Tapahtumia toteutetaan budjettirahoituksen ohella ulkoisen rahoituksen turvin osana projektitoimintaa. Vuonna 2023 päättyi useita projekteja ja hankkeita mm. Etsivän kulttuurisen vanhustyön hanke, Kulttuuriohjaajat

palvelutaloissa sekä ukrainalaisperheiden taidetoiminta. Lisäksi Kunnan Poikien toiminnan rahoitus näytti vielä tavoitteiden asettamisen aikaan epävarmalta. Varovaisuusperiaatetta noudattaen vuoden 2024 Live-tapahtumien määrä arvioitiin epävarmuustekijöistä johtuen selkeästi pienemmäksi kuin vuonna 2023. Vuosi 2024 toteutui ulkoisen rahoituksen osalta arvioitua paremmin, mikä näkyy myös tapahtumien määrässä.

Stream-tapahtumien määrä liittyy laajemmin digitaalisten kulttuuripalveluiden kehittämiseen osana toimintaa ja koronavuosina tehtyyn arvioon stream-tapahtumien kysynnän kasvusta. Tavoitteena oli käynnistää kehitystyö vuonna 2024. Toimintaympäristön muutosten (mm. koronavuosiin palautuminen, tekoäly jne.) ja asiakkailta saadut palautteet osoittivat, että toiminnan kehittämiseksi tarvittiin lisää aikaa. Kysyntää stream-konserteille ei ollut.

Myös kirjastopalveluiden kaupunginkirjaston tapahtumien määrä on reilusti pienempi kuin tavoitteeksi on asetettu. Pääkirjasto on ollut viime vuoden kesäkuusta lähtien väistötiloissa (asemakirjasto), joissa tapahtumia ei ole voinut järjestää. Vuoden 2024 talousarviota suunniteltaessa ei ollut vielä varmuutta pääkirjaston remontin toteutumisesta, tai siitä, mikä väistötila olisi käytettävissä. Myönnettyjä liikunta-avustuksia on ollut 12 vähemmän kuin edellisellä vuonna, mikä on johtunut hakijoiden pienemmästä määrästä.

Henkilöstösuunnitelma sisältää toistaiseksi voimassa olevat työsuhteet. Raportoinnin mukaan henkilöstösuunnitelmassa ei ole tapahtunut kasvua talousarviovuonna 2024. Kuitenkin kaikki tilinpitäjien ilmoittamat henkilötyövuodet ovat suuremmat kuin talousarviossa, koska toimialalla oli määraikaisia työntekijöitä n. 19,9 htv ja nämä henkilöt työskentelivät joko projekteissa tai tukityöllistettyinä, joita oli lähinnä kirjasto- tai kulttuuripalveluissa.

Talouden toteuman arviointi

1 000 €	TP2023	alk.per. TA2024	TA- muutokset	TA2024 yht.	TP2024	toteuma-% 2024	poikkeama 2024	
TOIMINTATUOTOT	4 041	3 571		3 571	4 054	114 %	483	
MYYNITUTUOTOT	177	181	1 646	1 827	2 085	114 %	258	
MAKSUTUOTOT	1 527	1 646	- 1 646			0 %		
TUET JA AVUSTUKSET	1 602	842		842	1 188	141 %	347	
MUUT TOIMINTATUOTOT	735	902		902	781	87 %	- 121	
TOIMINTAKULUT	- 25 105	- 24 804		- 24 804	- 25 405	102 %	- 600	
HENKILÖSTÖKULUT	- 7 713	- 7 852		- 7 852	- 8 131	104 %	- 279	
PALVELUJEN OSTOT	- 5 779	- 5 275	900	- 4 375	- 4 632	106 %	- 257	
AINEET, TARVIKKEET JA TAVARAT	- 1 265	- 1 091		- 1 091	- 1 124	103 %	- 33	
AVUSTUKSET	- 3 216	- 3 090	- 1 053	- 4 143	- 4 172	101 %	- 28	
MUUT TOIMINTAKULUT	- 7 132	- 7 496	153	- 7 343	- 7 345	100 %	- 3	
TOIMINTAKATE	- 21 050	- 21 233		- 21 233	- 21 350	101 %	- 117	

Hyvinvointilautakunnan alaisen toiminnan toimintakate toteutui 101 %:sesti toimintakatteen oltua 21,35 M€. Toimintakatteessa oli -117 000 €:n ylitys talousarvioon verrattuna.

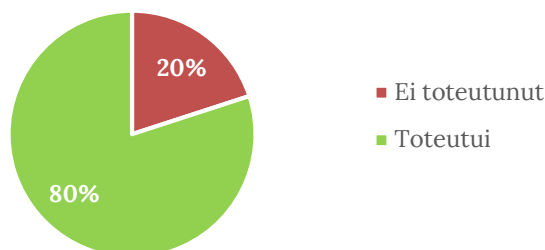
Toimintatuotot toteutuivat 114 %:sesti toimintatuottojen oltua 4,05 M€. Tuottoja tuli 483 000 € enemmän kuin talousarviolle on kirjattu johtuen suurimmalta osin maakuntamuseon, taidemuseon sekä uimahallipalveluiden tuottokertymistä yht. 0,23 M€. Tuet ja avustukset toteutuivat 141 %:sesti. Tuet- ja avustukset sisältävät uusien budjetoimittomien hankkeiden hankeavustuksia, joista suurimmat erät kohdistuvat nuorisotoimen projekteihin, museon projekteihin sekä muun kulttuuritoimen projekteihin (n. 324 000 €). Projekteihin saadut projektituotot ovat yleensä rahoittajien mak-

samia hankkeiden avustusmäärärahoja. Joissakin hankkeissa voi olla jonkin verran myös osarahojta laskutettavia avustustuloja. Muut toimintatuotot toteutuivat 87 %:sesti, mikä johtuu siitä, että Ounasvaaran (mäkikeskus/kisakeskus) palvelusopimusten mukaisten ensilumenladun korvausten 120 000 € toteuma on muut myyntituotot kohdassa ja budjetti on kirjattu kohtaan muut toimintatuotot. Vuodelle 2025 budjetti on korjattu samaan tiliryhmään muut myyntituotot.

Toimintakulut toteutuivat hyvinvointilautakunnan alaisessa toiminnassa 102 %:sesti niiden ollessa – 25,41 M€. Poikkeamaa talousarvioon toimintakuluissa tuli -600 000€. Henkilöstökulut ylittyivät ollen 104 % toteumasta budjetin ylittyen -0,3 M€. Ylitys johtui suurimmaksi osaksi projektipalkkojen toteumasta, jota ei oltu täysin budjetoitu vuodelle 2024 (nettobudjetointiperiaate). Palveluiden ostot ylittyivät toteuman ollessa 106 % ylittyen 0,2 M€:lla. Suurin yksittäinen syy oli ulkoliikunta- paikkojen ylläpito- ja kunnostustyöt, joka ylittyivät 0,2 M€ verrattuna talousarvioon. Aineet, tarvikkeet ja tavarat toteutuivat 103 %:sesti ylittyen 33 000€. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan aineissa, tarvikkeissa ja tavaroissa on ollut viime vuosina monin osin merkittäviä hinnannousuja. Kokonaisuutta arvioiden ylitys on selvityksen mukaan maltillinen. Aineissa, tarvikkeissa ja tavaroissa suurimmat ylitykset olivat maakuntamuseolla ja maakunnallisessa vastuumu- seotoiminnassa 25 500 €, keskusentän kustannuspaikalla 47 000 €, Ounasvaaran (mäkikeskus/ki- sakeskus) 17 000 €, allaspalvelut 14 000 € ja ulkoilureitit ja ladut 22 000 €.

Toiminnan tavoitteiden arviointi

Hyvinvointilautakunnan toiminnan tavoitteiden toteuma



Hyvinvointilautakunta asetti talousarviossa 2024 viisi tavoitetta, joista 4 eli 80 % toteutui. Yksi tavoitteista ei toteutunut: tavoitteena oli vähentää eri ihmisryhmien välistä eriarvoistumista ja lisätä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien osallistumismahdollisuutta koordinoitulla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työllä. Toimenpiteenä tavoitteelle oli asetettu kaikukortin käyttöasteen lisääminen. Kaikukortin käyttöaste oli toimintavuoden aikana laskenut lähitötasosta, joten tarkastuslautakunta arvioi tavoitteet ei toteutuneeksi.

Yhtenä hyvinvointilautakunnan talousarviotavoitteena oli ulkoisen rahoituksen hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä ja tuottamisessa. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan ulkoista rahoitusta haettiin yli 20 hankkeeseen, mikä ylitti tavoitellun määrän (talousarviotavoite 10 hanketta). Myönteisen päätöksen saaneita hankkeita ovat mm. ICCE-hanke 492 995€ ja Kulttuuri- poimuri-hanke 427 680€ sekä TaideLoikka 397 837€. Lisäksi kaikissa vapaa-ajan palvelualueen yksiköissä laadittiin ja otettiin käyttöön turvallisemman tilan periaatteet. Myös olemassa olevat hankintaprosessit kartoitettiin sekä prosessien taloudellista ja ekologista kestävyyttä parantavat toimet listattiin. Lisäksi strategiset yhteistyörakenteet Lapin hyvinvointialueen ja järjestöjen kanssa on määritelty ja hyte-neuvottelujen käytänteet on sovittu. Kunnan tekemä operatiivinen hyvinvointityö ja yhteistyörakenteet on kuvattu ja vastuut selkiytetty.

Kaupunkistrategian toteutuminen

Toimielinseurannassa huomioidaan tarkastuslautakunnan talousarviossa sekä vuosittaisessa työsuunnitelmassa asetetut arviointiteemat. Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 talousarviossa asetettu arviointikohde on kaupunkistrategian tavoitteiden toteuma. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan hyvinvointilautakunnan tavoitteet on johdettu kaupunkistrategiasta ja palvelualueen omista 2021–2024 aikana laadituista ohjelmista (esim. liikuntapoliittinen ohjelma, lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvointisuunnitelma). Talousarviossa hyvinvointilautakunta asetti kaikki tavoitteensa strategisten tavoitteiden alle ja niiden yhteyteen on kirjattu, mitä strategista alatavoitetta ja toimintaperiaatetta tavoite edistää. Tilinpäätöksessä tavoitteet on kuitenkin kirjattu talousarviovuoden tavoitteiksi, eikä tilinpäätöksessä ole arvioitu, miten yleisesti strategisten tavoitteet tai alatavoitteet ovat toteutuneet. Strategiset tavoitteet on siis huomioitu talousarviosuunnittelun yhteydessä, mutta strategisten tavoitteiden toteumaa ei ole arvioitu.

Vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaiset arviointikohteet

Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaisena arviointikohteena on sivistyspalveluiden palveluverkko ja asiakaslähtöinen palveluintegraatio. Arviointi keskittyy koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluiden palveluverkon tarkasteluun. Hyvinvointilautakunnan alaisessa toiminnassa on kuitenkin paljon sivistyspalvelut läpileikkaavia palveluja kuten kiusaamisen vastainen toiminta, puuttumisen malli (rikoksilla, väkivallalla ja päihteillä oireileville nuorille), koulunuo-
risotyö, nuorisotilat sekä etsivä nuorisotyö. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan tulevaisuuden kuntakenttä on muuttumassa ja palveluverkon ja asiakaslähtöisen palveluintegraation näkökulmasta muutos haastaa etenkin strategista johtamista ja vaatii kykyä johtaa kehittämistyötä ja verkostoja, ennakoida ja sopeutua muutoksiin. Päätöksenteossa tulee olla aikaa käsitellä ennaltaehkäiseviä palveluita, jotka kuuluvat mm. hyvinvointilautakunnan toimivaltaan.

Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaisena arviointikohteena on mielenterveys ja psyykinen kuormitus sivistyspalveluissa niin henkilökunnan kuin lasten ja nuorten näkökulmasta. Hyvinvointilautakunnan alaisessa toiminnassa keskeisiä ennaltaehkäiseviä hyte-
toimia lasten- ja nuorten näkökulmasta ovat mm. Harrastamisen Suomen malli, nuorisotilatoiminta, etsivä nuorisotyö, nuorisovaltuusto, kiusaamisen vastainen toiminta sekä yleisen kulttuurituottamisen ja liikuntapalvelujen ennaltaehkäisevä työ lasten ja nuorten parissa. Ennaltaehkäisevänä kulttuurihyvinvointityönä lapsille ja lapsiperheille järjestettiin mm. näyttelyitä, konsertteja, esityksiä sekä muita kulttuuritapahtumia, jotka toivat ihmisiä yhteen kokemaan elämyksiä sekä tuntemaan yhteenkuuluvuutta ja osallisuutta. Lisäksi asukkaiden ja järjestöjen käyttöön tarjottiin matalan kynnyksen kulttuuritiloja sekä tuettiin asukkaita ja yhdistyksiä avustuksilla sekä kumppanuussopimuksilla. Hyvinvointilautakunnan alaisessa toiminnassa on myös paljon lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyviä palveluita, jotka ovat läpileikkaavia muiden toimialojen kanssa: esimerkiksi elinvoimatoimialan kanssa läpileikkaavia palveluita ovat mm. kulttuuriverstas, ohjaamoverkosto, etsivä nuorisotyö sekä nuorten kesätyöllistäminen.

3.4 Sivistyslautakunta

Sivistyslautakunta vastaa sivistyspalveluiden järjestämisestä ja se kuuluu sivistys- ja hyvinvointipalveluiden toimialaan. Sivistyslautakunta vastaa mm. varhaiskasvatus-, esiopetus-, perusopetus-, lukio-, sekä ruoka- ja puhtaustalouksista. Lautakunnan tehtäviin kuuluu myös esimerkiksi vastata lapsiperheiden ja nuorten palveluiden toimialarajat ylittävästä kehittämisestä.

Toimintaa kuvaavat tunnusluvut ja mittarit

Sivistyslautakunnan toimintaa kuvaavien mittareiden mukaisesti koulutuspalvelut ovat päässeet talousarviossa asetettuihin tunnuslukujen ja mittareiden tavoitteisiin, mutta ruoka- ja puhtauspalveluiden sekä varhaiskasvatuspalveluiden tunnusluvuissa on hieman poikkeamaa.

Kaikilla palvelualueilla sairauspoissaolot ovat lisääntyneet edelliseen vuoteen verrattuna. Koulutuspalveluiden ja varhaiskasvatuspalveluiden sairauspoissaolot ovat kuitenkin pienemmät kuin talousarviossa on arvioitu. Ruoka- ja puhtauspalveluissa puolestaan henkilöstön sairauspoissaolot ovat huomattavan paljon suuremmat kuin talousarviossa on tavoiteltu. Varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluissa sairauspoissaolojen ennakoitua pienempi toteutuminen johtuu tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan ennaltaehkäisevästä esihenkilötyöstä ja muotoillun työn käytöstä, jolloin henkilöt ovat voineet työskennellä korvaavissa tehtävissä ja näin säilyttämään tai palauttamaan työkykynsä.

Oppilas- ja opiskelijamäärät peruskoulussa ja lukiossa (20.9.2024) on toteutunut 55 oppilasta suurempana kuin talousarviossa on tavoitetasoksi esitetty ja luku on myös suurempi edellisen vuoden toteumaan verrattuna. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2024 talousarvio on pohjautunut 1.10.2023 oppilasennusteeseen. Ennusteissa oppilasmäärän lasku on ollut suurempaa kuin todellinen lasku: ennusteessa odotettiin, että oppilasmäärä vähenisi 159 oppilasta vuosien 2023 ja 2024 välillä, mutta todellinen vähentyminen oli vain 104 oppilasta. Syynä oppilasennusteen epävarmuuteen on muuttoliikenne sekä valmistavan opetuksen määrän lisääntyminen lukuvuodelle 2024–2025, kun uudet ryhmät aloittivat Vaaranlammen koululla ja Korkalovaaran peruskoulussa (ja yksi ryhmä Viirinkankaan koululla, mutta se ei näy vielä 20.9.2024 toteumassa).

Varhaiskasvatuksessa lasten määrä omassa toiminnassa on suurempi kuin on talousarviossa tunnuslukuihin arvioitu (talousarviossa 61 ja toteutunut 67) ja setelitoiminnassa puolestaan pienempi (talousarviossa 39 ja toteutunut 33). Palveluiden ostoissa päivähoidon palvelusetelimenot toteutuivatkin 0,6 M€ matalampina johtuen laskeneesta lapsimäärästä palvelusetelipäiväkodeissa (-7 % = 79 lasta vähemmän lapsia vs. 2023). Palvelusetelimenot toteutuivat vuoden 2023 tasossa, vaikka tilikaudella palvelusetelien arvoa korotettiin (+4% 1.8.2024 lähtien). Osa palvelusetelipäiväkodeista toteutti tilikaudella hinnankorotuksia, joiden seurauksena lapsia siirtyi jonkin verran kunnallisiin päiväkoteihin. Lapsimäärä on noussut 3 % (57 lasta) omissa yksiköissä, mutta toiminnan tehostamisen takia vapaita paikkamääriä on saatu täytettyä tehokkaammin ja henkilöstökulut ovat nousseet talousarviossa ennakoitua maltillisemmin vuodesta 2023 (+0,2 M€ kasvua vuoteen 2023).

Sivistyslautakunnan alaisen toiminnan henkilöstömääräksi on talousarviossa arvioitu 1602 htv:ta ja tilinpäätöksessä toteuma on ollut 1652 htv:ta eli henkilöstömäärä on ollut talousarvion henkilöstömäärää suurempi. Tilinpäätökselle raportoidun mukaan suurin heitto on koulupalveluissa toteutuneet henkilötyövuodet, jotka ylittävät talousarvion 53 HTV:llä. Tämä johtuu tilinpäätökseen annettun selvityksen mukaan sijaiskulusta, jota ei budjetoitu henkilötyövuosina vaan euroina koulutuspalveluissa. Kun talousarvion sijaiskulut muutetaan henkilötyövuosiksi, saadaan 30 htv:ta, eli htv-ylitys sijaiskulut huomioiden on 23 htv:ta. Ylitys johtuu tilikauden ennakoitua suuremmista sijaiskuluista. Tämän lisäksi kasvun ja oppimisen kustannuspaikkaan on lisätty 3 henkilöä tilikaudella siirtona perusopetuksesta, jotka on korvattu uusilla perusopetushenkilöillä. Varhaiskasvatuksen osalta henkilötyövuosien toteuma on 10 henkilöä suurempi kuin budjetissa. Tämäkin johtuu sijaiskujen ennakoitua suuremmasta kasvusta. Ruoka- ja puhtauspalveluissa on puolestaan 14 henkilötyövuoden säästö verrattuna budjettiin, mikä johtuu pääasiassa olemassa olevan henkilön joustosta sijaistustilanteissa.

Talouden toteuman arviointi

1 000 €	TP2023	alk.per. TA2024	TA- muutokset	TA2024 yht.	TP2024	toteuma-% 2024	poikkeama 2024	
TOIMINTATUOTOT	21 499	10 290	- 3 436	6 853	8 015	117 %	1 162	
MYYNтитUOTOT	15 455	6 458	- 3 489	2 968	3 299	111 %	331	
MAKSUTUOTOT	1 991	1 827		1 827	2 003	110 %	176	
TUET JA AVUSTUKSET	3 730	1 936		1 936	2 610	135 %	674	
MUUT TOIMINTATUOTOT	323	69	53	122	102	84 %	- 19	
TOIMINTAKULUT	- 160 666	- 152 893	5 873	- 147 020	- 147 814	101 %	- 794	
HENKILÖSTÖKULUT	- 83 779	- 86 137	- 532	- 86 669	- 85 373	99 %	1 296	
PALVELUJEN OSTOT	- 43 593	- 33 530	6 401	- 27 129	- 28 259	104 %	- 1 130	
AINEET, TARVIKKEET JA TAVARAT	- 5 048	- 4 416	- 7	- 4 423	- 4 796	108 %	- 373	
AVUSTUKSET	- 1 724	- 2 324		- 2 324	- 1 803	78 %	520	
MUUT TOIMINTAKULUT	- 26 521	- 26 486	11	- 26 476	- 27 582	104 %	- 1 106	
TOIMINTAKATE	- 139 167	- 142 603	2 436	- 140 167	- 139 798	100 %	368	

Sivistyslautakunnan alaisen toiminnan toimintakatteen toteuma tilikaudelle 2024 on 100 % talousarviosta eli 139,8M€. Sivistyslautakunnan alaisen toiminnan toimintatuotot toteutuivat 117 %:sesti ollen 8,01M€ (+1,16M€ talousarviosta). Toimintatuotot toteutuivat yli talousarvion lukuun ottamatta muita toimintatuottoja. Varhaiskasvatuksen tuottojen osalta budjetti ylitettiin 0,1 M€ johtuen lähinnä projektituottojen ajallisesta kohdistamisesta. Koulutuspalveluiden tuottojen osalta budjetti ylittyi 1,0 M€ johtuen lähinnä budjetoitua korkeammista yhteistoimintakorvauksista (+0,3 M€) ja projektituottojen ajallisesta kohdistamisesta (+0,5 M€). Ruoka- ja puhtauspalveluiden toimintatuotot toteutuivat 107 %:sesti ylittäen talousarvion 0,1 M€. Tämä johtui korkeammista ateriapalveluiden sisäisistä myyntituloista.

Toimintakulut sivistyslautakunnan alaisessa toiminnassa olivat 101 % talousarviosta ollen -147,81 M€ (-0,79 M€ talousarviosta). Palvelujen ostot toteutuivat 104 %:sesti talousarviosta ollen 28,26 M€, mikä ylitti budjetoidun 1,13 M€. Koulutuspalveluiden kulujen osalta suurin ero talousarvioon johtui nimenomaan palveluostoista, jotka ylittivät talousarvion 1,1 M€:lla. Ylityksestä 0,4 M€ johtui kotikuntakorvauksen perusosan korotuksesta, jonka valtionvarainministeriö toteutti vuoden 2024 alussa ja jota ei oltu budjetoitu tilikaudelle. 0,2 M€ johtui projektien omarahoitusosuuden ajoituksesta vuodelle 2024, mikä on normaalia projektitoiminnan vaihtelua. 0,1 M€ johtui pienryhmäopetuksen kustannusten laskutuksesta harjoittelukoululta, 0,2 M€ kohonneista työterveyshuollon kustannuksista ja loput 0,2 M€ johtui yksittäisistä muutamien kymmenien tuhansien eurojen ylityksistä useissa yksiköissä.

Aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostot toteutuivat 108 %:sesti talousarviosta ollen -4,80 M€ ylittäen budjetin 0,37 M€:lla. Varhaiskasvatuksen aineet, tarvikkeet ja tavarat ylittivät 0,1 M€ johtuen lähinnä pienkalustohankinnoista päiväkoteihin. Koulutuspalveluiden aineet, tarvikkeet ja tavarat ylittivät budjetin 0,3 M€:lla. Suurin osa johtui lukiotoiminnan ylityksestä, ja liittyi sähköisen oppimateriaalin hankintoihin.

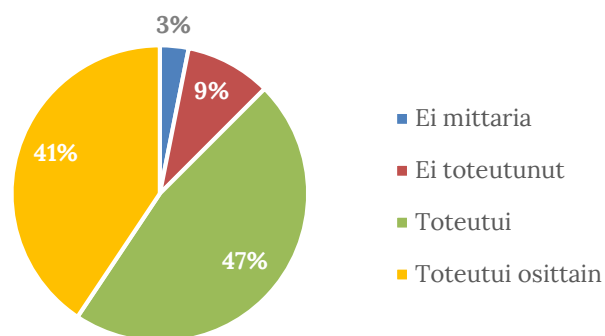
Muut toimintakulut toteutuivat 104 % talousarviosta ollen -27,58 M€ ylittäen budjetin 1,1 M€:lla johtuen suurimmaksi osaksi vuokrasta. Varhaiskasvatuksen vuokrakustannukset toteutuivat 0,4 M€ yli budjetin. Syynä ovat lähinnä välivuokraohteiden kohonneet vuokrakustannukset, joita ei ennakoitu budjetoinnissa riittävästi. Myös koulutuspalveluiden vuokrissa tuli ylitystä 0,6 M€. Ylitys johtui perusopetuksen ja lukion välivuokraohteiden ennakoimattomista vuokrankorotuksista. Yksittäisenä kohteena mainitaan Ounasvaaran lukio, jonka vuokra toteutui 0,2 M€ korkeampana verrattuna budjettiin 2024. Lukion osalta päivitettiin vuokrakustannukset vastaamaan käyttöön otettuja

tiloja, mikä aiheutti vuokraan neliöperusteisen korotuksen. Toisissa kohteissa talousarviota korkeammat vuokrat johtuivat budjetoimattomista korjauskustannuksista, joita oli toteutettava tilikauden aikana. Ruoka- ja puhtauspalveluiden vuokratulot toteutuivat myös lähes budjetin mukaisina (0,05 M€ yli budjetin). Avustukset toteutuivat 0,5 M€ matalampina verrattuna budjettiin johtuen kotihoidon tuen alhaisemmasta toteumasta. Toteuma vastaa vuoden 2023 toteumaa.

Henkilöstökustannukset toteutuivat sivistyslautakunnan alaisessa toiminnassa 99 %:sesti talousarviosta ollen 85,37 M€ jääden 1,3 M€ alle budjetoidun. Varhaiskasvatuksen henkilöstökulut toteutuivat 96 %:sesti jääden 1,5 M€ talousarviosta. Tästä 0,7 M€ johtuu henkilösivukulujen korkeammasta budjetoinnista suhteessa toteumaan. Loput säästöt johtuivat toiminnan tehostamisesta yksiköissä. Koulutuspalveluiden henkilöstökulujen toteuma ylitti budjetoidun 0,4 M€:lla. Palkkakulut ylittivät koulutuspalveluiden budjetin 1,5 M€, mutta samoin kuin varhaiskasvatuksessa, korkeammaksi budjetoidut henkilösivukulut aiheuttavat säästöä 1 M€. Ruoka- ja puhtauspalveluiden henkilöstökuluissa säästettiin 0,2 M€ niiden toteutuessa 94 %:sesti budjettiin nähden. Säästö syntyi siivouspalveluissa, joka toteutui 83 %:sesti budjettiin nähden. Tilojen puhtaustasoa on laskettu säästötoimenpiteenä tilikaudella, mikä näkyy suoraan siivouspalveluiden henkilöstökuluissa. Ruokapalveluissa oli budjetoitu enemmän henkilötövuosia, mitä oli toteutunut.

Toiminnan tavoitteiden arviointi

Sivistyslautakunnan toiminnan tavoitteiden toteuma



Sivistyslautakunta asetti talousarviossa 2024 32 tavoitetta, joista 15 tavoitetta eli 47 % toteutui, 13 tavoitetta eli 41% toteutui osittain, 3 tavoitetta eli 9 % ei toteutunut ja yhdellä tavoitteella ei oltu asetettu tavoitetasoa mittarille tai raportoitu mittarin toteumaa. Tavoitteelle ”lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantaminen” ei oltu asetettu tavoitetasoa mittarilla, mutta tavoite oli raportoitu olevan käynnissä. Koska mittarille ei asetettu tavoitetasoa, eikä sitä oltu raportoitu, arvioi tarkastuslautakunta tavoitteen toteumaksi ”ei mittaria”, sillä tavoitteen toteuman raportoinnin pohjaksi ei ole perusteltua ja vakuuttavaa näyttöä.

Tarkastuslautakunta arvioi 41 % sivistyslautakunnan alaisen toiminnan tavoitteista toteutuneen osittain. Osa näistä tavoitteista oli arvioitu tilinpäätökseen tilaan ”valmis”. Esimerkiksi tavoite ”Toiminta perustuu ympäristöystävälliseen toimintatapaan ja kestäväen ruokajärjestelmän periaatteiden toteuttamiseen” oli tilinpäätökselle arvioitu tilaltaan valmiiksi, mutta tarkastuslautakunta arvioi tavoitteen toteutuneen osittain, koska kaikkiin mittareihin ei päästy. Tavoitteet ”Joustavan perusopetuksen (JOPE) laajentaminen ja työelämäpainotteisen perusopetuksen käynnistäminen (TEPPO)”, ”Vahvistetaan nykyisten yksityisten varhaiskasvatuksen palvelutuottajien toimintaedellytyksiä” ja koulutuspalveluiden ”toimimme talouden näkökulmasta kestävästi” arvioitiin ei toteutuneiksi, koska niiden mittareiden toteuman taso jäi alle 50 %:n.

Tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota siihen, että sivistyslautakunnan alaiseen toimintaan oli asetettu paljon samoja tavoitteita kaikille palvelualueille: esimerkiksi tavoitteet ”henkilöstö voi hyvin ja heidän osaamistaan kehitetään”, ”toimimme taloudellisesti kestävästi” ja ”teemme kaupungin hankinnat onnistuneesti” tavoitteet oli kirjattu kaikille palvelualueille erikseen. Jos sama tavoite koskee koko lautakunnan alaista toimintaa, riittäisi, että tavoite kirjattaisiin vain sivistyslautakunnan alaisen toiminnan tavoitteeksi kerran. Tavoitteita olisi tällöin kohtuullisempi määrä talousarviokortilla. Sivistyslautakunnan tavoitteiden toteuman tilastoinnissa on myös samat tavoitteet kirjattuna useampaan kertaan.

Lisäksi tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota tavoitteiden laatuun: tavoitteiksi on kirjattu useita tavoitteita, jotka on lähtökohtaisesti jo lain mukaan toteutettava. Esimerkiksi kaikille lautakunnan alaisille palvelualueille kirjattu tavoite ”toimimme taloudellisesti kestävästi” toimenpiteeksi on kirjattu ”noudatetaan talousarviota”. Myös tavoitteen ”teemme kaupungin hankinnat onnistuneesti” toimenpiteeksi on kirjattu ”noudatetaan hankintaohjeita ja talousarviota”. Talousarvio on lain mukaisesti toimitelmiä ja viranhaltijoita oikeudellisesti sitova. Talousarviota tulee lähtökohtaisesti noudattaa, jolloin se pitäisi olla toiminnan lähtökohta, ei tavoite. Organisaation sääntöjä ja ohjeita tulee myös lähtökohtaisesti noudattaa.

Kaupunkistrategian toteutuminen

Toimielinarvioinnissa huomioidaan tarkastuslautakunnan talousarviossa sekä vuosittaisessa työsuunnitelmassa asetetut arviointiteemat. Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 talousarviossa asetettu arviointikohde on kaupunkistrategian tavoitteiden toteuma. Talousarviossa sivistyslautakunta asetti 19 tavoitetta strategisten tavoitteiden alle ja tavoitteen yhteyteen on kirjattu, mitä strategista alatavoitetta tavoite edistää. Tilinpäätöksessä tavoitteet on kuitenkin kirjattu talousarviovuoden tavoitteiksi, eikä tilinpäätöksessä ole arvioitu, miten yleisesti strategisten tavoitteet tai alatavoitteet ovat toteutuneet. Strategiset tavoitteet on siis huomioitu talousarviosuunnittelun yhteydessä, mutta strategisten tavoitteiden toteumaa ei ole arvioitu.

Vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaiset arviointikohteet

Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaisena arviointikohteena on sivistyspalveluiden palveluverkko ja asiakaslähtöinen palveluintegraatio. Arviointi keskittyy koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluiden palveluverkon tarkasteluun. Tilinpäätökselle raportoidun mukaan lapsimäärän vähenemä alkaa jo näkyä päiväkotitoiminnassa Rovaniemellä (-20 lasta päivähoitossa 2023 vs. 2024.). Muutos vuodelle 2024 on vielä maltillinen, mutta sen ennakoitaan kasvavan suunnitteluvuosina. Tilinpäätöksen mukaan sivistyspalveluissa palvelualueiden välistä yhteistyötä on kehitetty suunnittelemalla varhaiskasvatuksen ja koulutuspalveluiden palvelualueiden yhdistäminen, joka on tapahtunut alkuvuonna 2025. Uuden yhdistetyn palvelualueen nimi on kasvun ja oppimisen palvelualue. Yhteistyötä on kehitetty myös keskittämällä koulukuljetusten logistiikka teknisiin palveluihin, minkä johdosta palvelualueiden välillä on tiivistä kanssakäymistä, ja perustamalla sivistys- ja hyvinvointipalveluiden laajennetun johtoryhmän kokoonpano, jossa käsitellään sivistys- ja hyvinvointitoimialan yhteisiä asioita sekä esille tulleita elinvoima- ja teknisen toimialan asioita, jotka koskettavat SIHY-toimialaa. Tarkastuslautakunta arvioi tarkemmin sivistyspalveluiden palveluverkkoa ja asiakaslähtöistä palveluintegraatiota omassa kappaleessaan.

3.5 Elinvoimalautakunta

Elinvoimalautakunta vastaa mm. elinkeino- ja yrityspalveluista, maaseudun ja kylien kehittämispalveluista sekä työllisyyspalveluista. Lautakunnan alaiseen toimintaan kuuluvat elinkeinopalvelut,

työllisyyspalvelut sekä alueelliset palvelut. Lisäksi lautakunnan alaisuudessa toimii kylien kehittämisaosto.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan merkittävimmät toimet ja hankkeet elinvoimalautakunnassa talousarviovuonna 2024 ovat olleet Rovaniemen kaupungin kasvuohjelma, hankekehittäminen (esimerkiksi Ounasvaaran pyöräreitistön kehittäminen ja kestäväointi, Rovaniemi Data-center -ekosysteemin esiselvitys, International House Rovaniemi -hanke, Hyvinvointi- ja luontoelämysmatkailun innovaatioklusteri), TE24-uudistus ja KOTO24-uudistus, sekä elinvoimapaalveluiden avustusoheistuksen uudistus koskien toiminta-avustuksia ja kumppanuussopimuksia.

Toimintaa kuvaavat tunnusluvut ja mittarit

Elinvoimalautakunnan toimialaa kuvaavien tunnuslukujen mukaan työttömien määrä on 308 työttöntä suurempi kuin talousarvioon on tavoitteeksi asetettu. Rovaniemellä perustettuja yrityksiä on puolestaan 103 enemmän kuin talousarviossa tavoiteltiin. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan työttömyys lähti loppuvuonna valtakunnallisesti kasvuun, mikä heijastuu myös Rovaniemelle eli kyse toimintaympäristön muutoksista, joita on mahdoton täysin ennakoida.

Rovaniemellä perustettuja yrityksiä on yli 100 enemmän kuin talousarvion tavoitetasoksi on määritely. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan yrityksiä on perustettu perustasoa enemmän, mihin vetovoimainen matkailu varmasti vaikuttaa. Kyse on toimintaympäristön muutoksista. Mittaria "Yritysten liikevaihdon kehitys Rovaniemen seutukunnassa (vuosimuutos-%)" ei ole raportoitu tilinpäätökselle. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan tähän indikaattoriin ei ollut tullut päivitystä tilinpäätöksen raportoinnin määräpäivään mennessä. Tieto on kuitenkin saatu arviointikertomuksen laadinnan ajankohtana ja saadun selvityksen mukaan uutos +2,2 %, mikä jää alle tavoitetason.

Kotoutumispalveluiden laskennallisten korvausten piirissä olevia oli tilinpäätöksen tietojen mukaan 50 % enemmän kuin talousarviossa tavoiteltiin. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kotoutujien määrä on kasvanut ennakoitua enemmän, mikä on lisännyt korvauksia. Eli kyse on toimintaympäristön muutoksista. Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen piirissä olevien määrän kehitys on puolestaan pienempi kuin talousarvion tavoitetaso tai edellisen vuoden toteuma on ollut. Työllisyystilanne on saadun selvityksen mukaan kehittynyt viime vuosina positiiviseen suuntaan, mutta talousarvioon on ollut mahdoton ennakoida tarkkaa tasoa, mihin lukema tulee asettumaan. Eli kyse on myös toimintaympäristön muutoksista, joita on ollut mahdoton ennakoida.

Näin ollen tarkastuslautakunta toteaa elinvoimalautakunnan päässeensä tuloslukujen tavoitteeseen 40 %:ssa asetetuissa mittareissa, 60 % tunnuslukujen tavoitetasot eivät toteutuneet johtuen pääosin toimintaympäristön muutoksista. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että elinvoimalautakunnan perustoiminnan tunnusluvut ja mittarit ovat hyviä mittareita kaupungin yleisen elinvoimaisuuden kuvaamiseen. Mittarit eivät kuitenkaan ole hyviä mittareita toimialan oman perustoiminnan mittareiksi, sillä lautakunnan omat vaikuttamismahdollisuudet tunnuslukujen toteumaan vaikuttavat olevan vähäiset.

Elinvoimalautakunnan talousarviossa asettama henkilöstömäärä alittui tilinpäätöksen raportoinnin mukaan 4,9 htv:lla. Tilinpäätöksessä annettujen tietojen mukaan vuoden 2024 aikana on elinvoimalautakunnan alaisessa toiminnassa ollut vakansseja osin täyttämättä. Taustalla tähän on TE-uudistus, jonka valmistelun yhteydessä on tarkkaan arvioitu, mitä vakansseja on ollut tarkoituksenmu-

kaista täyttää. Lisäksi muutoksia on tapahtunut projektityöntekijöiden määrissä. Elinkeino- ja alueellisten palvelujen toteutuneisiin vakansseihin on lisäksi kirjattu määräaikaisten elinvoima-asiantuntijan resurssi, joka ei ole ollut mukana henkilöstösuunnitelmassa.

Talouden tavoitteiden arviointi

1 000 €	TP2023	TA2024	TP2024	toteuma-% 2024	poikkeama 2024	
TOIMINTATUOTOT	3 595	2 048	3 111	152 %	1 063	
MYYNTITUOTOT	1 724	652	1 573	241 %	921	
MAKSUTUOTOT			2	0 %	2	
TUET JA AVUSTUKSET	1 498	1 271	1 409	111 %	138	
MUUT TOIMINTATUOTOT	374	124	127	102 %	3	
TOIMINTAKULUT	- 11 474	- 11 976	- 10 179	85 %	1 796	
HENKILÖSTÖKULUT	- 3 190	- 3 580	- 3 402	95 %	179	
PALVELUJEN OSTOT	- 1 296	- 1 065	- 1 058	99 %	8	
AINEET, TARVIKKEET JA TAVARAT	- 55	- 46	- 64	139 %	- 18	
AVUSTUKSET	- 5 860	- 6 330	- 5 037	80 %	1 292	
MUUT TOIMINTAKULUT	- 1 072	- 954	- 619	65 %	336	
TOIMINTAKATE	- 7 879	- 9 928	- 7 069	71 %	2 860	

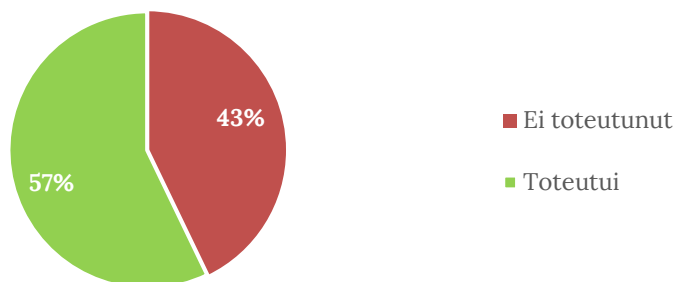
Elinvoimalautakunnan alaisen toiminnan toimintakatteen toteuma tilikaudelle 2024 on 71 % talousarviosta eli -7,07 M€, mikä on 2,86 M€ pienempi budjetoidusta. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan merkittävimpana tekijänä talouden toteumalle alle budjetoidun on ennakoitua parempi työllisyyskehitys, mikä on heijastunut työmarkkinatuen kuntaosuuteen. Lisäksi kotoutumiskorvauksia on saatu ennakoitua enemmän. Lisäksi tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2025 talouden suunnittelu on ollut hyvin vaikeaa TE-palveluiden siirron osalta, sillä valtiolta ei ole saatu ajoissa tarvittavia tietoja kaikkien kulujen osalta ja osa määrärahoista (palkkautuki) oli jo lähestulkoon kokonaan sidottu ennen kuin palvelut siirtyivät kaupungille.

Toimintatuotot ovat toteutuneet 152 %:sesti ollen tilikaudella 3,11 M€. Toimintatuotoissa laskennalliset kotouttamisen korvaukset ovat toteutuneet suurempana mitä on arvioitu budjetissa ylityksen ollen 0,9 M€. Toimintatuotoissa myyntituotot ovat toteutuneet 241 %:isesti. Myyntituotoissa kotouttamisen laskennalliset korvaukset ovat toteutuneet 283 %:sesti, pakolaisten tulkkipalvelut 122 %:sesti ja pakolaisten korvattavat vastaanottokulut 119 %:sesti.

Toimintakulut ovat toteutuneet 85 %:sesti talousarviosta ollen 10,18 M€. Tilinpäätöksen tietojen mukaan henkilöstökulut muodostavat lautakunnan kokonaismenoista 33 %. Henkilöstökulut ovat toteutuneet vain 95 %:sesti, sillä kaikki vakanssit eivät ole olleet koko vuotta täytettynä. Palvelujen ostojen toteutuma prosentti on 99 %. Avustuksissa toteumaprosentti on 80 %, ja säästö avustuskuluissa muodostuu pääasiassa työmarkkinatuen kuntaosuuden huomattavasta pienenemisestä (0,8 M€). Toimintakuluissa aineet, tarvikkeet ja tavarat on toteutunut 139 %:sesti. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan johtuu elinvoiman organisaatiomuutoksista, jotka ovat edellyttäneet mm. lisäkalusteiden hankintoja viime vuoden aikana.

Toiminnan tavoitteiden arviointi

Elinvoimalautakunnan toiminnan tavoitteiden toteuma



Elinvoimalautakunta asetti talousarviossa 2024 7 tavoitetta, joista 4 tavoitetta eli 57 % toteutui ja 3 tavoitetta eli 43 % ei toteutunut. Tavoitteelle ”Hiilineutraaliuteen, kiertotalouteen ja vihreään siirtymään liittyvien elinkeinojen kehittämismahdollisuuksien parantaminen” oli asetettu talousarvioon 2024 toimenpiteeksi ja mittariksi hankkeiden ja hankehakemuskokouksen lisääminen. Lähtötaso oli 1 ja toteumaksi oli kirjattu 1, jolloin hankkeiden ja hankehakemusten määrän lisääminen ei toteutunut. Lisäksi talousarvioon asetettu tavoite ”Koulutuspäivien kokonaismäärä ei laske ja ne ja-kautuvat mahdollisimman tasaisesti eri ammattiryhmille” ei toteutunut, sillä koulutuspäivät olivat vähentyneet lähtötasosta. Lisäksi tavoite ”Saatamme sopimushallinnan ajan tasalle” ei toteutunut, sillä tavoitteen mittariksi oli asetettu, että sopimukset on kirjattu 100 %:sesti ja toteuma oli 30 %. Muihin asettamiinsa tavoitteisiin elinvoimalautakunta pääsi asetettujen toimenpiteiden ja mittareiden mukaisesti.

Lisäksi tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota tavoitteiden laatuun: tavoitteeksi on kirjattu esimerkiksi tavoite ”pysymme talousarviossa”. Talousarvio on lain mukaisesti toimitelmien ja viranhaltijoita oikeudellisesti sitova. Talousarviota tulee lähtökohtaisesti noudattaa, jolloin se pitäisi olla toiminnan lähtökohta: samassa talousarviossa asetetut taloudelliset tavoitteet riittävät, eikä toiminnan tavoitteissa ole tarkoituksenmukaista asettaa samaa sitovaa tavoitetta uudelleen.

Kaupunkistrategian toteutuminen

Toimielinvalvonnassa huomioidaan tarkastuslautakunnan talousarviossa sekä vuosittaisessa työsuunnitelmassa asetetut arviointiteemat. Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 talousarviossa asetettu arviointikohde on kaupunkistrategian tavoitteiden toteuma. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan elinvoimalautakunnan talousarvion tavoitteet johdetaan vuosittain kaupunkistrategiasta. Neljä elinvoimalautakunnan tavoitteista olikin talousarviossa johdettu strategiasta alavaihtelusta. Elinvoimalautakunnan alaiseen toimintaan on asetettu olennaisia tavoitteita myös kasvuoikeudessa vuosille 2024 ja 2025. Tavoitteiden toteumasta on raportoitu elinvoimalautakunnalle¹³. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kaupunkistrategian tavoitteista on johdettu kasvuoikeuden keskeisin sisältö ja vuoden 2024 aikana tavoitteita on toteutettu suunnitellusti ja toimenpiteiden tilanne on edellä mainitusti myös raportoitu. Kasvuoikeuteen on kirjattu yhteys strategiaan tavoitteisiin ja toimenpiteet tavoitteiden edistämiseksi. Lisäksi toimenpiteille on asetettu mittarit.

Jälkiseuranta

Vuoden 2024 arviointikertomus on viimeinen, jonka tämän valtuustokauden tarkastuslautakunta valmistelee ja hyväksyy. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että tarkastuslautakunta arvioi koko

¹³ Elinvoimalautakunta 10.12.2024 § 97

valtuustokauden työtään vuoden 2021 arviointikertomuksesta alkaen. Vuoden 2021 arviointikertomuksessa kiinnitettiin huomiota kylien kehittämissäätiön toiminta-alueeseen. Kylien kehittämisjaosto toimii elinvoimalautakunnan alaisuudessa ja sillä on hallintosäännössä määritellyt tehtävät.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2021 jälkeen elinvoimalautakunnan rooli on muuttunut toimialan jakauduttua kahtia. Kylien kehittämisjaoston roolia ei selvityksen mukaan olla merkittävässä määrin tarkasteltu esimerkiksi siitä näkökulmasta, onko elinkeinojen kehittämiseen keskittyvän lautakunnan alaisuus jaostolle oikea paikka, kun toiminnan vaikuttavuus on osallisuuteen, hyvinvointiin ja maankäyttöön kytkeytyviä. Kylien kehittämisjaosto sekoittuu myös helposti Rovaniemen kylien kehittämissäätiön kanssa. Kylien kehittämisjaoston ja Rovaniemen kylien kehittämissäätiön roolien sekoittumiseen voi osaltaan vaikuttaa myös se, että jaosto "jakaa" vuosittain säätiölle kuuluvia avustuksia. Myös sisäinen tarkastus on ottanut kantaa avustustoiminnan näkökulmasta monimukaiseen rakenteeseen. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan jaoston tulevaisuuden kehittämistarpeita kartoitetaan vuoden 2025 aikana.

3.6 Tekninen lautakunta

Tekninen lautakunta vastaa mm. maankäytön suunnittelu-, kaupunkisuunnittelu-, yhdyskunta- ja tonttipalveluista. Lautakunnan alaiseen toimintaan kuuluu teknisten palveluiden lisäksi jätehuolto- jaosto. Teknisten palveluiden toimialaan kuuluu teknisen lautakunnan lisäksi ympäristölautakunnan palvelut.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan teknisen lautakunnan alaisen toiminnan merkittävimmät toimet ja hankkeet toimintavuonna 2024 ovat olleet Strategisen yleiskaavan käynnistäminen, ilmastoturvallinen Rovaniemi -hanke, joukkoliikenteen ja kunnossapidon kilpailutukset, Linaanrannan rakentamisen työt sekä kortteli 17 asemakaavamuutos.

Toimintaa kuvaavat tunnusluvut ja mittarit

Teknisen lautakunnan alaisen toiminnan tunnusluvut ja mittarit ovat ylittyneet tavoitetasoista: niin joukkoliikenteen käytön nousut kuin luovutetut tontit yhteensä ovat toteutuneet suurempina kuin talousarvioon tavoitetasoksi on määritelty. Näin ollen toimialaa kuvaavat tunnusluvut ovat toteutuneet 100 %:sesti.

Teknisen lautakunnan talousarviossa asettama henkilöstömäärä alittui tilinpäätöksen raportoinnin mukaan 5,45 htv:ta. Tilinpäätökseen kirjatus mukaan teknisen lautakunnan alaisessa toiminnassa vuoden 2024 aikana on ollut tyhjiä vakansseja osin vaihtuvuuden ja osin eläköitymisen vuoksi. Eniten täyttämättä olleita vakansseja on ollut yhdyskuntatekniikassa. Paikkatieto- ja tonttipalveluissa on ollut kaupungingeodeetin paikka täyttämättä.

Talouden toteuman arviointi

1 000 €	TP2023	alk.per. TA2024	TA- muutokset	TA2024 yht.	TP2024	toteuma- % 2024	poikkeama 2024	
TOIMINTATUOTOT	16 487	14 682		14 682	16 919	115 %	2 236	
MYYNTITUOTOT	2 341	1 938		1 938	2 498	129 %	560	
MAKSUTUOTOT	1 081	966		966	676	70 %	- 290	
TUET JA AVUSTUKSET	387	577		577	611	106 %	33	
MUUT TOIMINTATUOTOT	12 678	11 201		11 201	13 135	117 %	1 934	
VALMISTUS OMAAN KÄYTTÖÖN	7					0 %		
TOIMINTAKULUT	- 16 616	- 16 420	- 2 436	- 18 856	- 19 016	101 %	- 160	
HENKILÖSTÖKULUT	- 3 204	- 4 039	- 106	- 4 145	- 3 619	87 %	526	
PALVELUJEN OSTOT	- 12 155	- 10 940	- 1 717	- 12 657	- 13 330	105 %	- 673	
AINEET, TARVIKKEET JA TA- VARAT	- 508	- 665		- 665	- 608	91 %	57	
AVUSTUKSET	- 165	- 260	- 613	- 873	- 584	67 %	289	
MUUT TOIMINTAKULUT	- 585	- 517		- 517	- 876	169 %	- 359	
TOIMINTAKATE	- 122	- 1 737	- 2 436	- 4 174	- 2 097	50 %	2 076	

Teknisen lautakunnan alaisen toiminnan toimintakatteen toteuma tilikaudelle 2024 on 50 % talousarviosta eli -2,1 M€, mikä on 2,08 M€ pienempi budjetoidusta. Teknisen lautakunnan talousarvion sitova toimintakate pysyi näin ollen talousarviossa.

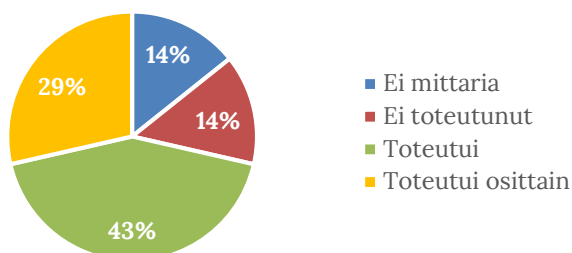
Toimintatuotot toteutuivat 115 %:sesti ylittyen 2,24 M€ talousarviosta. Toimintatuotoissa tontti- vuokrat ja maanmyyntitulot ylittivät budjetin 2 M€, kun taas maankäyttösopimusten mukaiset maksut alittivat talousarvion 0,3 M€. Joukkoliikenteen lipputuotot ylittivät budjetoidun 0,5 M€, joka kattoi kuljetusten järjestämisestä aiheutuneen 0,4 M€ ylityksen toimintakuluissa.

Pysäköinnin tuotot ylittävät budjetoidun 0,16 M€, joista 0,1 M€ pysäköintivirhemaksuista.

Toimintakulut toteutuivat 101 %:sesti talousarviosta ylittäen budjetoidun -0,16 M€. Toimintakuluissa henkilöstökulut alittuivat 0,5 M€ johtuen pääasiassa tyhjästä vakansseista ja vaihtuvuudesta. Palvelujen ostot ylittivät 0,67 M€, mikä johtui pääosin kunnossapidon ylityksestä. Kunnossapidon kustannukset virkistysalueilla ylittivät 0,2 M€. Muut toimintakulut ylittivät 0,36 M€, mikä johtui pääosin Redun maavaihdosta kirjautuneesta luovutustappiosta 0,39 milj. euroa. Toimintakuluissa avustukset toteutuivat 67 %:sesti, koska yksityisteiden kunnossapitoon meni vähemmän euroja.

Toiminnan tavoitteiden arviointi

Teknisen lautakunnan toiminnan tavoitteiden toteuma



Tekninen lautakunta asetti talousarviossa 2024 7 tavoitetta, joista 4 tavoitetta eli 47 % toteutui, 2 tavoitetta eli 29 % toteutui osittain ja 1 tavoite eli 14 % ei toteutunut ja 1:lle tavoitteelle ei oltu ra-

portoitu mittaria. Tavoite “tulvansuojelun kehittämiseksi käynnistetään kiinteistöjen vaihtoehtoisten tulvansuojelurakenteiden ja suojausmenetelmien toteutusvaihtojen suunnittelu” on raportoitu tilinpäätökselle aloittamatta-tilaan, joten tavoite ei ole toteutunut. Tilinpäätökselle syyksi on raportoitu, että omia resursseja suunnitteluun ei ole ollut. Tavoitteelle “Paikka- ja rekisteritietojen laadun parantaminen sekä avoimien järjestelmien käyttöönotto” ei tilinpäätöksellä ole mittariin raportoitu toteumaa. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan mittari on ollut lähtökohtaisesti haastava, josta ei ole tarkkaa lähtöarvoa. Toteumaankaan ei saatu raportoitua tarkkaa arvoa. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen ja raporttoimattoman mittarin vuoksi tarkastuslautakunta arvioi tavoitteen toteumaksi ”ei mittaria”, sillä tavoitteen toteuman raportoinnin pohjaksi ei ole perusteltua ja vakuuttavaa näyttöä.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota tavoitteiden laatuun: tavoitteeksi on kirjattu esimerkiksi tavoite ”pysymme talousarviossa”. Talousarvio on lain mukaisesti toimielimiä ja viranhaltijoita oikeudellisesti sitova. Talousarviota tulee lähtökohtaisesti noudattaa, jolloin se pitäisi olla toiminnan lähtökohta: samassa talousarviossa asetetut taloudelliset tavoitteet riittävät, eikä toiminnan tavoitteissa ole tarkoituksenmukaista asettaa samaa sitovaa tavoitetta uudelleen. Tekninen lautakunta pysyi talousarviossa, joten tavoite on kuitenkin toteutunut. Lisäksi tavoitteena oli ”joukkoliikenteen asiakastyytyväisyys pysyy ennallaan”, jolloin tavoite ei tähtää toiminnan kehittämiseen. Tarkastuslautakunta näkee, että tietyllä tasolla pysyminen esimerkiksi asiakastyytyväisyyden osalta voisi olla esimerkiksi perustoiminnan mittari. Asiakastyytyväisyys pysyi toimintavuoden aikana samalla tasolla.

Tavoite ”Koulutuspäivien kokonaismäärä ei laske ja ne jakautuvat mahdollisimman tasaisesti eri ammattiryhmille” arvioitiin toteutuneeksi osittain, sillä raportoinnin perusteella koulutuspäivät eivät jakautuneet tasaisesti. Myös tavoite ”saatamme sopimushallinnan ajan tasalle” toteutui osittain toteuman ollessa 90 %.

Kaupunkistrategian toteutuminen

Toimielinarvioinnissa huomioidaan tarkastuslautakunnan talousarviossa sekä vuosittaisessa työsuunnitelmassa asetetut arviointiteemat. Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 talousarviossa asetettu arviointikohde on kaupunkistrategian tavoitteiden toteuma. Tekninen lautakunta on asettanut kaksi tavoitetta talousarviossa 2024 strategista alatavoitetta toteuttavaksi. Lisäksi tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan strategiaa toteutetaan toimielimen alaisessa toiminnassa mm. yritys/liiketoimintien luovutuksin, asemakaavamuutoksia, hankkeilla sekä matkailuun liittyvillä alueiden luovutuksilla. Strategisten alatavoitteiden toteumaa ei ole raportoitu. Tilinpäätöksessä ei ole arvioitu, miten yleisesti strategisten tavoitteet tai alatavoitteet ovat toteutuneet. Strategiset tavoitteet on siis huomioitu talousarviosuunnittelun yhteydessä, mutta strategisten tavoitteiden toteumaa ei ole arvioitu.

Jälkiseuranta

Vuoden 2024 arviointikertomus on viimeinen, jonka tämän valtuustokauden tarkastuslautakunta valmistelee ja hyväksyy. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että tarkastuslautakunta arvioi koko valtuustokauden työtään vuoden 2021 arviointikertomuksesta alkaen. Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta teki havainnon, että kaupungin infrastruktuuriin kohdistuvan korjausvelan kokonaistilanne ei ole tiedossa. Hallituksen antaman vastineen mukaan tarkoituksena oli kartoittaa olemassa oleva tieto katuverkosta ja aloitetaan uuden, ajantasaisen kuntotiedon hankkiminen. Tämän pohjalta vuoden 2017 korjausvelkalaskelma päivitetään toteumaperusteisesti ajan tasalle. Tarkoituksena oli saattaa vuoden 2023 loppuun ajantasaisen kuntotiedon hankkiminen ja

ajantasaisen kuntotiedon pohjalta toteutetaan uusi katuomaisuuden korjausvelkalaskelma ennusteskenaarioineen.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2023 on toteutettu katujen ja kevyenliikenteenväylien kuntokartoitus ja vuonna 2024 on laskettu korjausvelka 1.1.2025 tasalle. Katujen korjausvelka on selvityksen mukaan 15,4 M€ ja kevyen liikenteen väylien korjausvelka 1,7 M€. Nykybudjetoinnin tasolla korjausvelka kasvaa n. 1,1 M€/vuosi. Laskenta ei huomioi kadun alla olevan infran korjausvelkaa (Neve Oy), eikä esim. katuvalaistuksen, liikennemerkkien tai muita yleisiä alueita. Korjausvelan hallinnan vuosittainen tarkastelu katuomaisuuden osalta tuodaan osaksi talousarviota. Talousarvion liitteenä on vuoden 2025 talousarviosta alkaen esitetty investointisuunnitelma seuraavalle 10:lle vuodelle, jossa on huomioitu myös korjausvelka. Lisäksi yhteistyötä Napa-piirin Vesi Oy:n kanssa lisätään, jotta päällekkäiset korjaustarpeet saadaan kartoitettua ja korjaukset ajoitettua toteutettavaksi yhdellä kertaa. Arvion mukaan, jos katuomaisuuden korjausvelan kasvu halutaan pysäyttää, tulee korjausinvestointeihin käytettävää määrärahaa kasvattaa nykyisestä noin 80 %. Korjausvelka on niin sanottua laskennallista velkaa, eli arvio kiinteistön korjaustarpeen kertymisestä. Korjausvelan määrä, investointimäärärahat ja kunnan lainakanta muodostavat kokonaiskuvan niistä taloudellisista vastuista, jotka kunnan omistavaan kiinteään omaisuuteen kohdistuvat.

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta teki havainnon, että tuolloin elinvoimautakunnan alainen kaupunkikuvatyöryhmä arvioi kaupunkikuvallisesti merkittäviä rakennushankkeita, mutta vasta rakennuslupaprosessin aikaan. Merkittävät kaupunkikuvalliset ratkaisut on kuitenkin tehty jo kaavaprosessin kuluessa. Tarkastuslautakunta kysyi, miten kaupunki voi edistää kaupunkikuvallisten seikkojen huomiointia. Kaupunginhallitus viittasi vastauksessaan lisäresursiin. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kaavoituksessa kaavoittajat ja kaupunginarkkitehti vastaavat kaupunkikuvallisten seikkojen huomioimisesta. Kaupunkikuvatyöryhmän rooli ei ole merkittävästi muuttunut.

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta kysyi, mitä kaupunginhallitus voi tehdä kestäväan asuntopolitiikan toteutumiseksi, jotta asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä. Kaupunginhallituksen vastineen mukaan asuntopoliittiset linjaukset tulee päivittää ja tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa tämä on yhdistää osuus päivitettävään maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelmaan (MAATO). Kaupunginhallituksen vastineen mukaan vuokra-asumisen järjestäminen on ulkoistettu Kunta-asunnoille. Kunta-asuntojen kanssa tehdään yhteistyötä.

MAATO päivitettiin 18.3.2024. Asiakirja esittää linjaukset ja tavoitteet aktiiviselle maankäytön suunnittelulle ja maapolitiikalle, asuntotuotannon määrälle, asuntotuotannon monipuolisuudelle sekä alueiden elinvoimaisuudella ja kaupunkiuudistukselle. Asuntopoliittisissa tavoitteissa on huomioitu tuotannon monipuolisuuden korostaminen (vuokra-asuntotuotantoa 20 %, perheasuntojen osuus tai asuntojen keskipinta-ala vaatimus). Tavoitteena on myös täydennysrakentaminen erityisesti 3. kaupunginosaan, Korkalovaaraan, Ounasrinteelle, Katajarantaan sekä Viirinkankaalle. Lisäksi KAS:n kanssa on selvitetty koko valtuustokauden mahdollisia ja toteutuskelpoisia paikkoja vuokra-asuntotuotantoon ja ensisijaiseksi kohteeksi valittu Palkisentien kohde. Mahdollisia muita kohteita selvitetään pitkän aikavälin vuokra-asuntotuotannon varmistamiseksi vuoden 2025 aikana. Myös opiskelija-asuntosäätiön kanssa on suunnitelma mahdollisista kohteista.

Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta teki havainnon, että kaupungin lähiöt ovat jääneet kaupungin kehittämistoimissa riittämättömästi huomioiduksi. Hallituksen vastineen

mukaan mm. kehittämistavoitteiden yleiset linjaukset kootaan MAATO:oon. Tämän pohjalta asetetaan alueittaiset kehittämistavoitteet. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan strateginen yleiskaava on laitettu vireille¹⁴. Yleiskaava on kuulutettu vireille. Toimintavuoden 2024 aikana on toteutettu nykytilanteen analyysi, tulevaisuuskysely ja alustavat kehityskuvat. MAATO:ssa on huomioitu yleiset linjaukset mm. alueiden elinvoiman vahvistamiseen täydennysrakentamisella, asuntotuotannon monipuolisuudella sekä poikkihallinnollisilla kaupunki uudistusohjelmilla. Toimenpiteenä on käynnistynyt mm. Korkalovaaran tarveselvitys.

3.7 Ympäristölautakunta

Ympäristölautakunta vastaa mm. rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon lakisääteisistä viranomaistehtävistä. Ympäristölautakunta hoitaa myös seudullisesti kuntien välisen yhteistoimintasopimuksen mukaisesti ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon tehtävät Ranuan, Pellon, Ylitornion ja Kolarin kunnissa, ympäristönsuojelun Tervolan kunnassa sekä rakennusvalvonnan tehtäviä Ylitornion ja Ranuan kunnissa. Ympäristölautakunta asettaa toiminnan vuosittaiset painopisteet käyttö- ja valvontasuunnitelmissa ja talousarvion tulokortille on kirjattu talousarviovuoden strategisten painopisteiden mukaiset tavoitteet. Ympäristölautakunnan alaiset palvelut kuuluvat teknisten palveluiden toimialaan.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan ympäristölautakunnan alaisen toiminnan merkittävimmät tapahtumat, hankkeet ja toimet toimintavuoden 2024 aikana normaalin viranomais-, luvitus- ja valvontatoiminnan lisäksi ovat olleet maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, rakennusjärjestyksen uudistamisen käynnistäminen rakennusvalvonnassa, asunnoissa tapahtuvaan majoitustoimintaan liittyvien toimenpidepyyntöjen lisääntynyt käsittelymäärä, talousveteen liittyvien häiriötilanteiden korostunut selvittäminen, aluehallintoviraston huomautus talousvesivalvonnan resurssien riittämättömyydestä, sekä eläinlääkinnässä röntgenkuvauspalveluiden aloittaminen.

Toimintaa kuvaavat tunnusluvut ja mittarit

Ympäristölautakunnan toimintaa kuvaavista mittareista 33 % on toteutunut ja 66 % toteutunut osittain. Rakennuslupien käsittelyaika on ollut alle talousarvion tavoitetason, mutta rakennusvalvonnan käsittelemiä lupia on 23 vähemmän kuin talousarvioon arvioitiin. Rakentaminen ollut toimintavuoden 2024 aikana hiljaisempaa, joten lupia on haettu vähemmän.

Valvontasuunnitelma toteutumisen tavoiteprosentti on myös 5 % alhaisempi kuin talousarvioon on tavoitetasoksi kirjattu. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma laaditaan vasta talousarvion jälkeen. Valvontasuunnitelmassa toiminta suunnitellaan konkreettisemmalla tasolla, jolloin myös tavoiteprosentti tarkentuu. Eri lakien mukaisen valvonnan suorittaminen 100% tarpeen mukaan olisi edellyttänyt yhteensä 734 tarkastusta vuonna 2024. Valvontasuunnitelmassa päätettiin tavoitella 72 % toteumaa ja eri lakien mukaisia tarkastuksia yhteensä 531 kpl. Tarkastuksia toteutui 549 kpl, eli valtakunnallisesta suosituksesta toteutettiin 75 %, valvontasuunnitelman mukainen määrällinen tavoite toteutui täysin.

Talousvesivalvonnassa valvontasuunnitelman mukaisia tarkastuksia tehtiin 34 kpl, joka on vain 65 % suunnitellusta määrästä (52 kpl) ja vain 39 % tarpeesta. Talousvesivalvonnan resurssointi muuttui äkillisesti kesken vuoden, jonka johdosta tarkastusmäärissä ei päästy tavoitteeseen. Edellisenä vuonna 2023 tarkastuksia tehtiin 63 kpl ja vuonna 2022 75 kpl. Talousvesivalvonnassa tulisi ohjeel-

¹⁴ Kaupunginhallitus 29.4.2024 §99

listen tarkastustiheyksien perusteella tehdä vuosittain vähintään noin 90 tarkastusta ja kun toteuma jää toistuvasti vajaaksi, on valvontaan muodostunut merkittävästi tarkastusvelkaa. Talousvesivalvonnassa korostuu lisäksi muunlainen valvontatyö kuin varsinaiset kohdetarkastukset paikan päällä. Resursseja kuluu merkittävästi riskinarviointeihin, valvontatutkimusohjelmiin ja häiriötilanteisiin. Lapin aluehallintovirasto antoi vuoden aikana Rovakaaren ympäristöterveydenhuollolle huomauksen talousvesivalvonnan resurssien vähyydestä.

Eläinlääkäripalvelut ja eläinlääkinnän suunnitelmallinen valvonta toteutuivat suunnitelman mukaisesti. Tarkastuslautakunta pitää resurssivajetta merkittävänä puutteena, joka vaarantaa tuloksellisen toiminnan.

Tilinpäätöksen raportoinnin mukaan niin rakennusvalvonnassa kuin ympäristönsuojelussa on ollut vähemmän henkilöstöä kuin talousarvioon on kirjattu. Raportoinnin mukaan ympäristönsuojelussa on ollut yksi vakanssi täyttämättä koko vuoden ja rakennusvalvonnassa on ollut vaihtuvuutta, mutta rakennusvalvonnan alaiset paikat on saatu täytettyä.

Talouden toteuman arviointi

1 000 €	TP2023	TA2024 yht.	TP2024	toteuma-% 2024	poikkeama 2024	
TOIMINTATUOTOT	2 297	2 146	2 283	106 %	138	
MYYNTITUOTOT	843	933	893	96 %	- 41	
MAKSUTUOTOT	1 252	987	1 154	117 %	167	
TUET JA AVUSTUKSET	200	226	236	105 %	10	
MUUT TOIMINTATUOTOT	2		1	0 %	1	
TOIMINTAKULUT	- 3 702	- 3 705	- 3 437	93 %	268	
HENKILÖSTÖKULUT	- 2 751	- 2 956	- 2 745	93 %	211	
PALVELUJEN OSTOT	- 602	- 391	- 316	81 %	75	
AINEET, TARVIKKEET JA TAVARAT	- 37	- 45	- 78	174 %	- 33	
MUUT TOIMINTAKULUT	- 312	- 313	- 297	95 %	15	
TOIMINTAKATE	- 1 405	- 1 559	- 1 154	74 %	405	

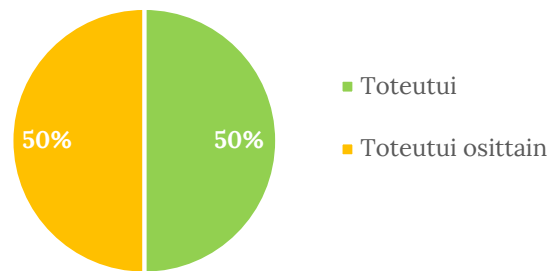
Ympäristölautakunnan alaisen toiminnan toimintakatteen toteuma tilikaudelle 2024 on 74% talousarviosta eli -1,15M€, mikä on 0,41M€ pienempi budjetoidusta. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan merkittävimpana tekijänä talouden toteumalle alle budjetoidun on toiminta vaajaalla henkilöstöllä.

Toimintatuotot ovat toteutuneet 138 %:sesti ollen tilikaudella 2,28M€. Ympäristönsuojelun ympäristö- ja maa-aineslupatuotot toteutuivat 166 prosenttisesti (0,15 milj. euroa) ja myös terveyden- suojelun lupatuotot ylittivät budjetin 73 000 euroa. Ympäristölautakunnan alaisen toiminnan myyntituotot ovat toteutuneet 96 %:sesti, koska eläinlääkinnässä ei ole kaikissa kunnissa haluttu täyttää kaikkia vakansseja. Maksutuotot ovat toteutuneet 117 %:sesti talousarviosta johtuen siitä, että lupakohteiden koosta ja taksojen nostoista. Ympäristö- ja maa-aineslupat ovat ylittäneet budjetin. Tuet ja avustukset ovat toteutuneet 105 %:sesti, koska eläinlääkinnän valvontaeläinlääkäreistä on saatu enemmän korvausta.

Toimintakulut ovat toteutuneet 93 %:sesti talousarviosta ollen -3,44 M€. Tilinpäätöksen tietojen mukaan henkilöstökulut ovat toteutuneet 93 %:sesti, jolloin talousarviosta säästöä on tullut 0,21M€. Palvelujen ostot toteutuivat 81 %:sesti. Suurin syy palvelujen ostojen alittumiseen on ICT-kulujen ja koulutusmäärärahat toteutumisenä budjetoitua pienempinä. Aineet tarvikkeet ja tavarat toteutuivat 174 %:sesti. Ylitys johtuu eläinlääkinnän hoitotarvike- ja kalusto-ostoista, jotka liittyvät laboratoriovälineisiin ja röntgenlaitteisiin.

Toiminnan tavoitteiden arviointi

Ympäristölautakunnan toiminnan tavoitteiden toteuma



Ympäristölautakunta asetti talousarviossa 2024 4 tavoitetta, joista 50% toteutui ja 50% toteutui osittain. Tavoite "Koulutuspäivien kokonaismäärä ei laske ja ne jakautuvat mahdollisimman tasaisesti eri ammattiryhmille" arvioitiin toteutuneeksi osittain, sillä raportoinnin perusteella koulutuspäivät eivät jakautuneet tasaisesti. Myös tavoite "saatamme sopimushallinnan ajan tasalle" toteutui osittain toteuman ollessa 90%. Muissa tavoitteissa päästiin asetettujen mittareiden tavoitetasoihin.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota tavoitteiden laatuun: tavoitteeksi on kirjattu esimerkiksi tavoite "pysymme talousarviossa". Talousarvio on lain mukaisesti toimielimiä ja viranhaltijoita oikeudellisesti sitova. Talousarviota tulee lähtökohtaisesti noudattaa, jolloin se pitäisi olla toiminnan lähtökohta: samassa talousarviossa asetetut taloudelliset tavoitteet riittävät, eikä toiminnan tavoitteissa ole tarkoituksenmukaista asettaa samaa sitovaa tavoitetta uudelleen. Tekninen lautakunta pysyi talousarviossa, joten tavoite on kuitenkin toteutunut.

Kaupunkistrategian toteutuminen

Toimielin-arvioinnissa huomioidaan tarkastuslautakunnan talousarviossa sekä vuosittaisessa työsuunnitelmassa asetetut arviointiteemat. Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 talousarviossa asetettu arviointikohde on kaupunkistrategian tavoitteiden toteuma. Ympäristölautakunnan talousarvioon kirjatut tavoitteet toteuttavat strategiaan kirjattua arvoa ja toimintaperiaatetta. Strategiseen tavoitteeseen talousarviotavoitteita ei ole kytketty. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen ympäristövalvonnan viranomaistyön tarkoitus ja tavoite on elinympäristön terveellisyys, turvallisuuden ja viihtyisyyden valvonta ja edistäminen, mikä tukee strategisia tavoitteita jo sellaisenaan. Strategisten tavoitteiden toteumaa tai edistymistä ei ole erikseen seurattu.

Jälkiseuranta

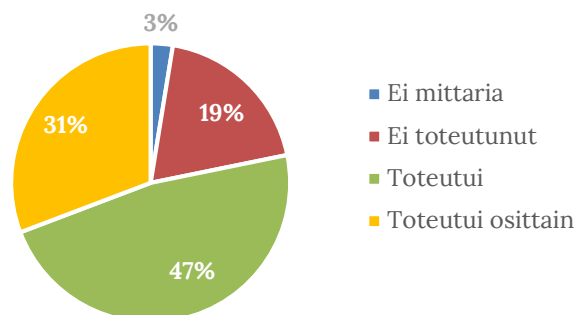
Vuoden 2024 arviointikertomus on viimeinen, jonka tämän valtuustokauden tarkastuslautakunta valmistelee ja hyväksyy. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että tarkastuslautakunta arvioi koko valtuustokauden työtään vuoden 2021 arviointikertomuksesta alkaen. Vuoden 2021 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta teki havainnon, että tuolloin elinvoimalautakunnan alainen kaupunkikuvatyöryhmä arvioi julkisivultaan merkittävimmät rakennushankkeet. Merkittävät kaupunkikuvalliset ratkaisut on kuitenkin tehty jo kaavaprosessin kuluessa. Kaupunkikuvatyöryhmä on ympäristölautakunnan alaisuudessa ja kaupunginhallitus päätti 28.2.2011 sekä 9.6.2014, että kaupunkikuvatyöryhmä on asiantuntijoista koostuva ryhmä, joka arvioi merkittäviä rakennuslupia kaupunkikuvan kannalta. 1.1.2025 voimaan tulleen Rovaniemen kaupungin hallintosäännön mukaisesti ympäristölautakunta päättää kaupunkikuvatyöryhmän ja vastaavien työryhmien perustamisesta ja niiden tehtävistä, sekä nimeää työryhmien jäsenet, puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Kaupunkikuvatyöryhmä on tarkoitettu päätöksenteon tueksi ja neuvoa antavaksi työryhmäksi. Kaupunkikuvatyöryhmä toimii lupavaiheessa ja se on kokoonpanoltaan riippumaton asiantuntijaryhmä. Kaupunkikuvatyöryhmä kokoontuu tarpeen mukaan erillisellä kutsulla ja kaupunkikuvatyöryhmään vietävät kohteet arvioidaan hakemuksen perusteella. Kaupunkikuvaryhmä ottaa kantaa mm. rakennuksen soveltuvuudesta ympäristöön, julkisivuihin, rakennuksen asemointiin, piha-alueiden toimivuuteen jne. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kaupunkikuvatyöryhmän toiminnasta on hyviä kokemuksia ja sen toiminta on koettu hyödylliseksi ja suunnitelmia on saatu kehitettyä. Myös hankkeeseen ryhtyvien sekä suunnittelijoiden osalta kaupunkikuvatyöryhmän toiminta on koettu hyväksi ja positiiviseksi asiaksi. Kaupunkikuvatyöryhmä kokoontui vuoden 2024 aikana 3 kertaa (helmikuu, maaliskuu, elokuu) ja kaupunkikuvatyöryhmän käsittelemiä hankkeita ovat mm. Neljän tuulen koulu, käyttötarkoituksen muutos Vanha Wisuri, hotellihanke Pekankatu 11 ja Häkinvaaran päiväkot.

3.8 Yhteenveto

Jos taloutta tarkastellaan puhtaasti toimintakatteen kautta, talousarviossa pysyttiin. Kuitenkin jos talouden toteumaa tarkastellaan lähemmin, talousarviossa pysymisen valtaosalla toimitelimestä aiheutti se, että toimintatuotot toteutuivat yli budjetoidun. Vastaavasti usealla toimitelimellä myös toimintakulut ylittivät budjetoidun, mutta ylitys oli toimintatuottoja vähäisempi. Tilinpäätöstietojen mukaan suuremmat tulot muodostuivat mm. projektirahoituksista, kototutustumisen laskennallisista korvauksista sekä maanmyyntituloista. Toisin sanoen tilikauden positiivinen tulos aiheutui ennakoimattomista tuloista, joiden toistuvuus tulevina vuosina voi olla epävarmaa. Aiempina tilikausina havaittuja rakenteellista talouden epätasapainoa ei ole tarkastuslautakunnan arvion mukaan pyritty korjaamaan.

2024 talousarviotavoitteiden toteuma



Yhteensä toimitelimet ovat asettaneet 78 toiminnan tavoitetta, joista tarkastuslautakunta arvioi yllä olevien kaavion mukaisesti toteutuneeksi 47 %, osittain toteutuneeksi 31% ja ei toteutuneeksi 19%. Kahden tavoitteen (3%) osalta ei oltu asetettu mittarille tavoitearvoa tai raportoitu mittarin toteumaa. Tavoitteiden lukumäärä kaupungilla on suuri, mutta niistä on toteutunut kokonaan vain alle puolet. Kaikki talousarviolla asetetut tavoitteet on kuitenkin raportoitu ja vain kahdelta tavoitteelta puuttui mittari, mikä on edelliseen toimintavuoteen parannus.

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä kehitysaskelena sitä, että talousarviokorteilla 2024 jokaiselle tavoitteelle on asetettu toimenpiteet, riskit ja mittarit. Tämä muutos parantaa tavoitteiden riskienhallintaa ja tuloksellisuutta. Toiminnan tavoitteiden osalta tavoitteiden mittarointi on kehittynyt valtuustokauden aikana. Tarkastuslautakunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että mittarit keskittyvät pääsääntöisesti tuottavuuden ja tehokkuuden mittaamiseen. Tietyillä osa-alueilla on onnistuttu mittaamaan myös laatua ja työelämän laatua esimerkiksi asiakastytyytyväisyyden ja työhyvinvoinnin mittareiden avulla. Tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikuttavuuden mittaaminen on

vähäistä. Vaikuttavuuden ja laadun mittaaminen on yleisesti ottaen haastavampaa ja työläämpää julkisessa palveluntuotannossa. Kuntaliiton mukaan on tarkoituksenmukaista tarkastella kunnan palveluntuotannossa syntyviä vaikutuksia, eikä pelkästään tuotoksia. Mittariston kehittäminen on mahdollista ainoastaan riittävällä henkilöstöresurssilla.¹⁵

- + Koko kaupungin toimintakate on toteutunut talousarvion mukaisesti.
- + Tulokorteilla lähes jokaiselle tavoitteelle on asetettu toimenpiteet, riskit ja mittarit.
- + Kaupunkistrategia on huomioitu talousarvion tavoiteasetannassa.

- Tilikauden positiivinen tulos aiheutui ennakoimattomista tuloista.
- Toiminnan tavoitteiden määrä vaihtelee suuresti toimielinkohtaisesti.
- Toimielimet ovat raportoineet toiminnan tavoitteiden tilan asteikolla valmis/käynnissä/ei aloitettu, jolloin on raportoitu kirjatun toimenpiteen vaihetta, eikä tavoitteen toteumaa.
- Osa toiminnan tavoitteista oli kirjattu useaan kertaan saman lautakunnan tulokortille eri palvelualueiden alle.

- Alle puolet talousarvion toiminnan tavoitteista on toteutunut.
- Kaupunkistrategian tavoitteiden toteumaa ei ole raportoitu.
- Tavoitteiden laatu vaihtelee erittäin paljon. Osa tavoitteista on käytännössä lakisääteisten tehtävien hoitamista.

Talousarvion toiminnan tavoitteiden heikko toteutumisprosentti viestii tavoitteiden laadusta ja määrästä. Kuinka kaupunginhallitus aikoo kehittää toiminnan tuloksellisuutta sekä tavoitteiden laatua?

4 Vuoden 2024 työohjelmassa asetetut arviointikohteet

Tarkastuslautakunnan yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on arvioida sitä, kuinka valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet ovat toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointitehtävänsä tueksi lautakunta on hyväksynyt 12.10.2021 § 141 arviointisuunnitelman valtuustokaudelle 2021-2025. Tarkastuslautakunta hyväksyi 27.8.2024 § 79 vuoden 2024 arviointiteemat seuraavasti:

- Kasvatus, oppiminen ja koulutus
- Alueellinen vaikuttaminen, ylikunnallinen yhteistyö sekä edunvalvonta

Tässä luvussa tarkastuslautakunta esittää keskeiset havaintonsa arvioinnin työohjelmassa asetettujen arviointikokonaisuuksien osalta. Arviointeja varten tarkastuslautakunta on järjestänyt arviointikuulemisia kokouksissaan seuraavasti:

Alueellinen vaikuttaminen, ylikunnallinen yhteistyö ja edunvalvonta:

- 12.11.2024 Työllisyyspalvelut ja TE-uudistuksen valmistelun arviointi
- 12.11.2024 Ympäristöpalveluiden arviointi
- 16.12.2024 Edunvalvonnan arviointi – kaupunginhallituksen puheenjohtaja & kaupunginjoh-tajan osalta 11.3.2025 § 27.
- 16.12.2024 Omistajaohjauksen arviointi

Kasvatus, oppiminen ja koulutus:

- 21.1.2025 Mielenterveys ja psyykinen kuormitus sivistyspalveluissa – palvelualuepäälliköt

¹⁵ <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/budjetointi-ja-taloussuunnittelu/tuloksellisuus>

- 21.1.2025 Sivistyspalveluiden palveluverkkojen nykytilaselvitys – palvelualuepäälliköt
- 11.3.2025 Mielenterveys ja psyykkinen kuormitus sivistyspalveluissa – toimialajohto
- 11.3.2025 Sivistyspalveluiden palveluverkkojen nykytilaselvitys – toimialajohto

Kuulemistilaisuuksien materiaalit löytyvät tarkastuslautakunnan kokousten pöytäkirjojen liitteinä kyseisen kuulemisen asiakohdalta.

4.1 Kasvatus, oppiminen ja koulutus

Kasvatuksen, oppimisen ja koulutuksen arviointikokonaisuutta tarkastuslautakunta on arvioinut tässä arviointikertomuksessa kahdesta näkökulmasta: mielenterveyden ja psyykkisen kuormituksen sekä palveluverkon kehityksen näkökulmasta. Arviointinäkökulmat ovat valikoituneet tarkastuslautakunnan aiempien arviointihavaintojen ja kuntakenttää koskevien muutostrendien pohjalta. Vuoden 2023 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta arvioi henkilöstöasioita. Arvioinnin yhteydessä esiin nousi, että mielenterveyssyistä johtuvat poissaolot ovat nousseet viime vuosien aikana suurimmaksi yksittäiseksi syyksi sairauspoissaoloille. Tästä johtuen tarkastuslautakunta on päättänyt arvioida mielenterveyden ja psyykkisen kuormituksen aihekokonaisuutta sivistyspalveluiden kontekstissa.

Palveluverkon kehitys liittyy puolestaan laajempaan kansalliseen kehityssuuntaan, joka on ollut esillä julkisessa keskustelussa. Esimerkiksi Kuntaliiton arvion mukaan¹⁶ 2030-luvulla Suomessa on 80 000 oppilasta vähemmän kuin vuonna 2024. Syntyvyyden lasku on ollut tasaista 2010-luvulta alkaen. Vuosien 2010–2023 aikana syntyneiden vuosittainen määrä koko maassa laski 61 000 lapsesta 43 300 lapseen. Rovaniemellä lasku tulee arvioiden mukaan olemaan noin 1000 oppilasta vuoteen 2030 mennessä.

4.1.1 Mielenterveys ja psyykkinen kuormitus sivistyspalveluissa

Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaisena arviointikohteena on mielenterveys ja psyykkinen kuormitus sivistyspalveluissa niin henkilökunnan kuin lasten ja nuorten näkökulmasta.

Mielenterveyssyistä johtuvat poissaolot ovat nousseet vuodesta 2022 suurimmaksi yksittäiseksi syyksi sairauspoissaoloille. Myös työturvallisuusilmoitukset ovat vuonna viime vuosina kasvaneet ja suurin osa työturvallisuusilmoituksista koski uhka- ja väkivaltatilanteita. Uhka- ja väkivaltatilanteiden työturvallisuusilmoitusten ja mielenterveyssyistä johtuvien poissaolojen verrattain suuri määrä ovat vakavasti otettavia ilmiöitä.

Rovaniemen kaupungin hyvinvointi- ja turvallisuussuunnitelmassa 2022–2025 on vuosittain vaihtuva hyvinvoinnin teemavuosi, joka keskittyy erityisesti tiettyyn ilmiöön. Vuosina 2022–2023 teemana oli lasten ja nuorten mielen hyvinvointi. Rovaniemen kaupungin hyvinvointi- ja turvallisuusraportissa 2023 lasten ja nuorten mielen hyvinvoinnin haasteet nousevat esiin. Kouluterveyskyselyssä lasten ja nuorten kokemaa tyytyväisyyttä omaan elämäänsä on alle kansallisen keskiarvon. Kouluterveyskyselyssä rovaniemeläisistä 4.-5. luokkalaisista jopa 30,7 % on kokenut vähintään lievästi ahdistusoireilua ja 28,3 % mielialaan liittyviä ongelmia (Kouluterveyskysely 2023). Näissä molemmissa osuuksissa on ollut noin viiden prosenttiyksikön kasvu edelliseen tiedonkeruuseen verrattuna. Myös nuorten kokemaa vahvaa positiivista mielenterveyttä on laskenut sekä peruskoululaisien että toisen asteen opiskelijoiden keskuudessa vuoden 2021 tuloksiin verrattuna. Keskeisimmät

¹⁶ <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2024/kunnat-haastavassa-tilanteessa-kun-perusopetuksessa-olevien-lasten-maara-vahenee>

havainnot Rovaniemen kaupungin hyvinvointi- ja turvallisuusraportissa 2023 liittyivät mm. nuorten mielen hyvinvoinnin haasteisiin.

Mielenterveyden ja psyykkisen kuormituksen arvioinnissa tarkastuslautakunta on keskittynyt henkilöstön hyvinvoinnin arviointiin sairauspoissaolojen kontekstissa. Lasten ja nuorten hyvinvointia on arvioitu Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa sekä kaupungin talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteuman arvioinnin pohjalta. Arvioinnin aineistona on käytetty Rovaniemen kaupungin julkisia asiakirjoja sekä viranhaltijakuulemisia.

Lasten ja nuorten mielenterveys ja psyykkinen kuormitus

Lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa on asetettu tavoitteita lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyen. Asiakirjalla määritellään yleisellä tasolla, mitkä toimijat vastaavat tavoitteiden toteutumisesta. Tavoitteiden mukaista toimintaa seurataan ja toteutetaan palvelualueilla, tavoitteita ei kuitenkaan ole varsinaisesti mittaroitu asiakirjalle. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen perusteella mittarointia ja seuranta toteutetaan toimialan sisäisesti laatiman vastuutaulukon mukaisesti. Suunnitelmaan kirjattujen tavoitteiden toteuman raportoinnista ei ole päätetty. Niin laajassa hyvinvointikertomuksessa kuin vuosittaisessa turvallisuus- ja hyvinvointiraportissa on arvioitu tavoitteiden ja toimenpiteiden toteumaa.

Yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi asiakirjaan on kirjattu lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönotto, joka on otettu käyttöön¹⁷. Tarkemman toimintaohjeen lapsivaikutusten arvioinnille antaa kaupungin johtoryhmä kevään 2025 aikana. Lapsivaikutusten arviointiprosessia on pilotoitu Kaukon koulun palveluverkkoratkaisussa syksyllä 2024.

Lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa tavoitteeksi on asetettu, että Rovaniemen kaupunkiympäristö, tilat ja paikat ovat esteettömiä ja ne tarjoavat mielekästä tekemistä perheille ja nuorille. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan kaikissa päiväkodeissa ja kouluissa on kiinnitetty huomiota esteettömyyteen ja uusien tilojen suunnittelussa on huomioitu esteettömyys sekä tilojen käyttäjien tarpeet.

Kolmantena tavoitteena on, että kaikilla rovaniemeläisillä lapsilla ja nuorilla on mieluinen harrastus. Harrastamisen Suomen mallin mukainen toiminta on käytössä Rovaniemen kaikissa peruskouluissa. Harrastustoimintaa järjestetään kaikilla kaupungin peruskouluilla sekä Lapin yliopiston harjoittelukoululla ja yksityiskouluissa. Harrastusryhmiä käynnistyi tavoitteen mukaisesti 106 kappaletta, harrastusryhmien täyttöasteen keskiarvo oli 94 %.

Tavoitteelle "Rovaniemellä on sähköinen palvelutarjotin, jossa palvelut ja toiminta on selkeästi löydettävissä" ei ole asetettu mittaristoa, joten palveluiden ja toiminnan selkeästi löydettävyyttä ei voida objektiivisesti arvioida. Sivistyspalveluiden palveluohjauksessa on käytössä sähköiset hakemukset ja ilmoituskanavat asiakkaille. Asiakastyytyväisyyttä mitataan kyselyillä prosessien päättymisen jälkeen, vastausprosentti kyselyihin on kuitenkin alhainen.

Lasten, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan on kirjattu, että painopiste palvelutuotannossa on ennaltaehkäisevissä palveluissa. Tavoitteena on, että asiakkaiden osallisuus on vahvaa ja he ovat mukana palveluiden suunnittelussa. Rovaniemen kaupungissa toimii perhekeskus, jossa on saatavilla eri tahojen palveluntarjontaa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tukemiseksi. Perhekeskuksen tarjoamat palvelut ovat näkyvillä kaupungin verkkosivuilla. Sivustolla on palautelomake, jonka kautta asiakkaat voivat antaa palautetta. Perhekeskuksen toiminta yleisesti

¹⁷ Kaupunginhallitus 3.2.2025 § 26

ottaen keskittyä ennaltaehkäisevään palveluntuotantoon. Kuitenkaan osallisuutta tai tuloksellisuutta ei ole varsinaisesti mitattu.

Hyvinvointisuunnitelman tavoitteena on, että koulut ovat asuinalueiden vahvoja toimijoita ja niiden tiloissa on toimintaa kaikille kuntalaisille ympäri vuoden. Tavoite on huomioitu uusien monitoimitalojen suunnittelussa siten, että koulut ovat sidoksissa asuinalueen muuhun toimintaan mm. asukasyhdistysten ja järjestöjen kanssa.

Vuoden 2024 talousarviossa oli sivistyslautakunnan osalta asetettu tavoite taata lasten ja nuorten turvallinen kasvu ja koulutus. Mittareina tavoitteelle oli asetettu kiusaamistapausten käsittely onnistuneesti sekä eri suunnitelmien teko ja päivitys koulukohtaisesti. Tilinpäätösraportoinnin mukaan kiusaamistapausten käsittelyprosentti oli 80 tavoitteen ollessa 100 %. Näin ollen tavoitteeseen ei päästy. Kiusaamistapausten käsittelyn onnistumisen ratkaisee se, tarvitseeko asiaan enää palata ja ottavatko tapauksen osapuolet asiassa enää yhteyttä. Kiusaamistapausten selvittelyyn on laadittu yhteinen toimintamalli ja tapausten selvittely on vakioitu. Lisäksi kaikilla kouluilla on käytössä kiusaamisen ehkäisemisen toimintamalli.

Oppilailla, vanhemmilla ja henkilökunnalla on käytössä sähköinen Someturva-palvelu kiusaamistapausten ilmoittamiseksi. Palvelun on aktivoinut noin 30 % kaikista käyttäjäryhmistä. Rovaniemen kaupungissa toimii myös kiusaamisen vastainen koordinaattori, joka on ollut mukana ratkaisemassa vakavampia kiusaamistapauksia. Noin 30 % tapauksista täyttää rikoksen tunnusmerkistön, jolloin osa tapauksista menee poliisin käsiteltäväksi.

Talousarviotavoitteena vuodelle 2024 oli myös lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantaminen. Mittarina tavoitteelle on asetettu lastensuojelun päätösten määrä, jonka toteutumista ei kuitenkaan ole raportoitu tilinpäätöksellä. Toimenpiteenä tavoitteelle on kirjattu yhteistoiminta Laphan kanssa ja yhteistoimintaa on kuvattu tulostulokortilla. Tilinpäätöksen raportoinnin perusteella voidaan todeta, että yhteistoimintaa on kehitetty, mutta itse tavoitteen, lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantamista, toteutumista ei ole arvioitu lainkaan. Tavoiteasetannassa näkyy hyvinvointialueuudistuksen aiheuttama roolien epäselvyys.

Talousarviotavoitteena vuodelle 2024 varhaiskasvatuksen osalta on asetettu huolehtia turvallisesta varhaiskasvatusympäristöstä. Mittarina tavoitteelle on asetettu yksikkökohtainen turvallisuus- sekä kiusaamisen ehkäisy- ja puuttumissuunnitelma. Toimenpiteeksi on kirjattu uusien toimintamallien kehittäminen, joilla voidaan tukea lasten toiminnan itsesääätelyä ja kaveritaitojen kehittymistä. Tilinpäätöksen raportoinnin pohjalta voidaan todeta, että uusia toimintatapoja on saatu kehitettyä kiitettävästi ja niistä saadut hyödyt ovat olleet huomionarvioisia. Tilinpäätöksellä on nostona mainittu vahvuutta vanhemmuuteen-malli, jota on toteutettu neljässä päiväkodissa. Mallin soveltamisen osalta muihin yksiköihin on aloitettu yhteistyö koulujen kanssa. Mallin soveltaminen edellyttää yhteistä tahtotilaa, halua yhteistyöhön sekä selkeitä rakenteita.

Henkilökunnan mielenterveys ja psyykinen kuormitus

Koulupalveluiden osalta uhka ja väkivaltatilanteet kouluissa liittyvät useimmiten pienryhmissä tapahtuviin tönimisiin, tavaroiden heittämiseen tai muuhun fyysiseen väkivaltaan. Pienryhmiä on lisätty ja lukuvuoden aikana tapahtuvia joustavia opetusjärjestelyitä koulujen sisällä on toteutettu. Myös puuttumisen malli on otettu käyttöön kaikissa kouluissa.

Henkilökunnalle on järjestetty oppilaan rauhoittamiseen liittyviä Avekki-koulutuksia. Lisäksi kaikki opettajat on koulutettu Mieli ry:n koulutuksissa tunnistamaan ja reagoimaan oppilaiden mielenterveyteen liittyviin ongelmiin. Kaikilla kouluilla on käytössä olevalla hyvinvoinnin vuosikellon oppitunneilla keskitytään toisten huomioimiseen ja sujuvaan vuorovaikutukseen yhteisössä. Hyvinvoinnin vuosikelloa päivitetään.

Henkilökunnan ilmoittamat uhka- ja väkivaltatilanteet ovat lisääntyneet. Yhtenä syynä toimiala tunnistaa ilmoitusten määrän kasvuun sen, että esihenkilöitä on kannustettu kirjaamaan tilanteet mahdollisimman kattavasti, jotta tarkka tilannekuva on mahdollista muodostaa. Koulutuspalveluissa suurimmat henkilökunnan poissaolojen syyt ovat psyykkisen kuormituksen ja mielenterveyden ongelmiin, poissaoloja on ollut 9 kalenteripäivää/vuosi keskimäärin. Poissaolot ovat kasvaneeet vuoteen 2023 verraten hieman, mutta ne alittivat talousarviossa asetetut tavoitetasot.

Varhaiskasvatuksen palvelualueella vuoden 2024 sairauspoissaolot ovat pysyneet ennallaan, kuitenkin on huomionarvoista, että sairauspoissaolojen määrät ovat laskeneet edellisvuosista, esimerkiksi vuonna 2019 poissaolot olivat 28,3 pv/hlö/vuosi. Varhaiskasvatus elää yhteiskunnallisen muutoksen keskellä. Päivähoidosta on siirrytty varhaiskasvatukseen, jolloin työn painopiste on muuttunut hoitamisesta kasvatustyöhön. Perheiden monimutkaistuneet ongelmat ovat lisääntyneet ja työn kohde on laajentunut myös koko perheen tukemiseen, ei vain lapsen hoitamiseen.

Miten haasteisiin on puututtu?

Työ on luonteeltaan vahvasti tiimityötä, jonka vuoksi palvelualueilla on keskitytty koko työyhteisön työhyvinvoinnin kehittämiseen. Työhyvinvoinnin ja hyvän työilmapiirin kehittäminen on jatkuvaa, suunnitelmallista työtä. Se tapahtuu esihenkilön ja työntekijöiden kesken yhteisissä kehittämis- ja arviointipäivissä ja kehityskeskusteluissa yksilö- ja ryhmätasolla.

Kaikki päiväkotien esihenkilöt koulutetaan vertaismentoreiksi tukemaan työntekijöiden työkykyä ja vahvistamaan osaamista ja voimaantumista. Päiväkoteihin on palkattu päiväkotisihteereitä ja varajohtajien työpanosta on lisätty hallinnollisiin tehtäviin, jotta yksikön johtajalla jää aikaa henkilöstö- ja pedagogiseen johtamiseen. Esihenkilötyötä tuetaan myös vertaistyöpajojen kautta.

Pedagogisen työn tueksi päiväkotiryhmiin on voinut tilata asiantuntijaopettajan konsultaatiota kasvun ja oppimisen tuen tiimiltä. Sairaspoissaolokäytäntöjä on muutettu Kevan hankkeen kautta. Hankkeessa varhaisen välittämisen keskustelujen jälkeen esihenkilölle on annettu mahdollisuus myöntää jo alkuvaiheessa lyhyt sairasloma työntekijälle tai suunnitella yhdessä työntekijän kanssa muotoiltua työtä.

Henkilöstön osaamista kohdata haastavasti käyttäytyviä lapsia on pyritty lisäämään mm. koulutusten, toimintaohjeiden, toimintatapojen ja monialaisen yhteistyön kehittämisen kautta. Monialaisesta yhteistyöstä esimerkkinä on tiivis yhteistyö neuvoloiden ja perhesosiaalityön kanssa. Neuvoloiden terveydenhoitajien ja päiväkotien johtajien kesken on luotu pysyväisluonteinen yhteistyörakenne. Perhesosiaalityön kanssa tehtävälle yhteistyölle on aloitettu vuonna 2024 luomaan rakenteita. Hyvinvoinnin vuosikello on käytössä kaikissa kouluissa sekä kunnallisissa ja useimmissa yksityisissä päiväkodeissa sekä lasten että vanhempien kanssa tehtävässä vuorovaikutusyhteistyössä.

Henkilöstön osalta talousarviotavoitteeksi vuodelle 2024 on asetettu se, että henkilöstö voi hyvin ja heidän osaamistaan kehitetään. Mittarina tavoitteelle on henkilöstökyselyn tulokset ja toimenpiteenä johtamisosaamisen parantaminen. Tavoitteen raportoinnin osalta on avattu sitä, millaista

koulutusta on järjestetty. Henkilöstökyselyn tuloksia ei ole tavoitteen raportoinnin osalta avattu, sillä kyselyn toteuttaminen on siirretty vuodelle 2025.

Yhteenvetona voidaan todeta, että niin työntekijöiden kuin lasten ja nuortenkin osalta mielenterveysasiat on huomioitu ja toimintaa on pyritty kehittämään. Kuitenkin etenkin talousarviotavoitteiden osalta asetetut tavoitteet, sekä niille asetetut toimenpiteet ja mittarit eivät kohtaa. Kaupunkistrategiaa toteuttavana asiakirjana lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma on hyvä toimeenpano-ohjelma. Asiakirjalla ei kuitenkaan ole asetettu tavoitteille mittaristoa eikä tavoitteiden toteuman raportoinnista ole päätetty. Tämä aiheuttaa puolestaan perustavanlaatuisen ongelman tavoitteiden toteuman objektiiviselle arvioinnille. Ilmiö tuntuu toistuvan säännönmukaisesti Rovaniemen kaupungilla laadituissa asiakirjoissa.

- + Sivistyslautakunnan alaisessa toiminnassa niin työntekijöiden kuin lasten ja nuorten mielenterveysasiat on huomioitu aiempaa paremmin.

- Tavoiteasetannassa ja mittaroinnissa on kehitettävää. Mittarit ja tavoitteiden toteuman raportointi tulee määrittää samassa yhteydessä kuin tavoitteista päätetään.

4.1.2 Palveluverkon kehitys ja asiakaslähtöinen palveluintegraatio

Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaisena arviointikohteena on sivistyspalveluiden palveluverkko ja asiakaslähtöinen palveluintegraatio. Arviointi keskittyy koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluiden palveluverkon tarkasteluun. Sivistyspalveluiden merkitys peruskaupungin toiminnassa on korostunut merkittävästi hyvinvointialueuudistuksen myötä. Sivistyslautakunnan toimintakate muodostaa noin 80 % koko peruskaupungin toimintakatteesta.

Sivistyslautakunta on käsitellyt palveluverkkojen nykytilaselvityksen kokouksessaan 23.5.2024 § 59. Toimintaympäristö koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palveluissa ovat kansallisesti suuressa muutoksessa. Muutos on radikaali ja se tulee huomioida tulevia palveluverkko- ja tilaratkaisuja tehtäessä. Sivistyslautakunta on päättänyt aloittaa tarkemmat selvitykset kaupungin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta.

Rovaniemen kaupungin väkiluku on kasvanut tasaisesti ja väestönkasvun ennakoidaan jatkuvan tulevaisuudessa. Kaupungin väestönkasvu perustuu maahanmuuttoon, kuntien välinen nettomuutto oli vuonna 2024 negatiivinen. Lisäksi syntyvyyden ja kuolleisuuden suhde on negatiivinen. Väestönkasvu Rovaniemellä kohdistuu erityisesti ikäluokkiin 19-49 ja vähintään 75-vuotiaisiin. Näin ollen väestönkasvu ei aiheuta oppilasmäärien kasvua. Rovaniemen perusopetuksen osalta arvioidaan, että vuosien 2019–2030 välillä oppilaiden määrä tulee vähenemään noin 1000 oppilaalla, joista 900 vähenee keskustan suuralueelta.

Sivistyslautakunnan keväällä käsittelemässä palveluverkkoselvityksessä tarkasteltiin aikaisempien ennusteiden toteutumista. Selvityksessä havaittiin, että ennusteiden ja toteumien välillä on ollut vaihtelua. Sivistyslautakunta päätti, että selvityksen pohjalta aloitetaan tarkemmat selvityksen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkosta.

Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan nyt valmistelussa oleva tarkempi selvitys on aikataulutettu toteutettavaksi kevään ja syksyn 2025 aikana. Palveluverkkoselvitys on vaiheistettu siten, että prosessi on jaettu kuuteen osaan:

- Tiedonkeruu ja ennusteen laatiminen
- Palveluverkkovaihtoehtojen muodostaminen

- Vaikutusten arviointi
- Päätösesityksen kokoaminen
- Poliittinen päätöksenteko
- Osallistaminen ja tiedottaminen

Jokainen osa on aikataulutettu. Valmistelussa on huomioitu kiitettävästi ne kipukohdat, joita suurten selvitysten ja rakenteellisten uudistusten valmistelussa on aiemmin havainnoitu: valmisteluun suunnitellaan tuotavaksi eri toteuttamisvaihtoehtoja vaikutusarviointineen ja päättäjien osallistaminen valmisteluprosessiin ovat hyviä esimerkkejä laadukkaasta valmistelutyöstä.

Rovaniemen kaupungissa palveluverkkoon merkittävästi vaikuttavia trendejä ovat valtakunnallisesti lapsimäärien väheneminen sekä myös kaupungin keskustan alueen lapsimäärän väheneminen. Keskustan alueella kysymys ei ole vain palveluverkosta, vaan myös esimerkiksi lapsiperheille sopivien asuntojen saatavuudesta. Keskustan suuralueen selvityksen yhteydessä tullaan tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan mm. kuntalaiskysely, jonka avulla pyritään tunnistamaan rovaniemeläisten lapsiperheiden muuttopäätösten syitä.

Kokonaisuudessaan palveluverkkoselvityksen valmisteluprosessin suunnittelun voidaan todeta olevan kiitettävällä tasolla. Kuitenkin huomioiden lähivuosina päätetyt mittavat kouluinvestoinnit, etenkin koulupalveluiden palveluverkkoasioissa päättäjien kädet ovat sidotut. Palveluverkon tarkastelu tässä vaiheessa keskittyyneen pääosin siihen, miten nykyistä palveluverkkoa voidaan tiivistää.

+ Palveluverkkoselvityksen valmisteluprosessin suunnittelussa on huomioitu aiemmin havaitut ongelmat, joita on ollut laajoissa valmistelukokonaisuuksissa.

- Aiemmat investointipäätökset luovat reunaehdot palveluverkon kehittämiseksi etenkin koulupalveluiden osalta.

Palveluverkkoselvityksen arvioinnissa on huomioitava, että valmisteluprosessi on vielä kesken. Miten kaupunginhallitus ja sivistyslautakunta takaavat sen, että valmisteluprosessi toteutetaan suunnitellulla tavalla ja valmistelutyöhön sidotut resurssit käytetään tuloksellisesti?

4.2 Alueellinen vaikuttaminen, ylikunnallinen yhteistyö sekä edunvalvonta

Yhteistyölle on vahva mandaatti niin kuntien, kuin myös yleisesti julkisyhteisöjen, toiminnassa nykypäivänä. Yhteistyön perimmäisenä ajatuksena on se, että se tuottaa toiminnalle jotain lisäarvoa esimerkiksi resurssien, osaamisen ja tiedon jakamisen kautta. Yhteistyön hyödyllisyys ei kuitenkaan ole selviö, vaan sen onnistuminen edellyttää mm. selkeää tavoiteasetantaa ja linjauksia yhteistyölle, yhteistyön suunnitelmallisuutta sekä riittävää resursointia.¹⁸

Tässä arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta on arvioinut Rovaniemen kaupungin yhteistyön eri tapoja alueellisen vaikuttamisen, ylikunnallisen yhteistyön sekä edunvalvonnan näkökulmista. Alueellista vaikuttamista ja ylikunnallista yhteistyötä arvioidaan ympäristöpalveluiden ja työllisyyspalveluiden kontekstissa. Yhteistyön arvioinnin arviointikriteerien laadinnan pohjana tarkastuslautakunta on käyttänyt mukaillen Lapin yliopiston laatimaa monitoimijaisen yhteistyön arviointivälinettä. Arviointiväline on laadittu hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen työn monitoimijaisen yhteistyön kehittämistä varten, mutta se luo hyvän kehikon yhteistyön eri osa-alueiden

¹⁸ Leinonen, J. (2023). Monitoimijainen yhteistyö hyvinvoinnin edistämisen yhdyspinnoilla. *Focus Localis*, 51(2). Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/125874>

arviointia varten. Arviointiväline sisältää kuusi kriteeriä, joilla voi arvioida yhteistyön edistyneisyyttä arviointiasteikolla käynnistyvä/rakentuva/vakiintuva/syventyvä. Lapin yliopiston tekemään tutkimustyöhön monitoimijaisen yhteistyön kehittämisen arviointivälineeseen voi tutustua yliopiston verkkosivuilla osoitteessa www.ulapland.fi/tuokio.

4.2.1 Ympäristöpalvelut

Ympäristöpalveluiden palvelualueella yhteistyötä tapahtuu lähikuntien kanssa eri yhteistyösopimusten kautta. Ympäristölautakunnan alaisessa toiminnassa on yhteistyösopimuksia rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun sekä ympäristöterveydenhuollon aloilla. Rakennusvalvonta ohjaa ja neuvoo rakentamista ja sen vaikutusta ympäristöön, ohjeistaa suunnittelua ja päättää rakentamisen lupa-asioista. Rakennusvalvonnassa yhteistoimintaa tehdään Ylitornion kunnan kanssa.

Ympäristöterveydellä tarkoitetaan elinympäristön terveellisuuden edistämistä ja valvontaa. Välineinä ovat mm. elintarvike- ja tupakkavalvonta, talous- ja uimaveden laadun valvonta sekä sisätilojen terveyshaittojen valvonta. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat myös peruseläinlääkäripalvelut sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta. Rovakaaren ympäristöterveydenhuolto palvelee Rovaniemen, Ranuan, Pellon, Ylitornion ja Kolarin asukkaita ja yrityksiä. Palveluiden järjestämisestä viranomaisena vastaa Rovaniemen ympäristölautakunta.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta on aloitettu Ranuan ja Rovaniemen kuntien välillä 1.1.2008. Yhteistoiminta-alue on laajentunut 1.1.2011 alkaen käsittämään Pellon ja Ylitornion kunnat ja 1.1.2013 myös Kolarin kunnan. Vuoden 2013 alusta Rovaniemen ympäristölautakunta on vastannut myös Ranuan, Pellon, Ylitornion ja Kolarin kuntien ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvista tehtävistä. Edellä mainittujen kuntien viranhaltijat, eläinlääkärit ja terveystarkastajat, ovat Rovaniemen kaupungin viranhaltijoita.

Ympäristönsuojelu valmistelee kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia lupa- ja ilmoitusasioita, valvoo luvan- ja ilmoituksenvaraisia toimijoita sekä toimii paikallistason yleisen ympäristönsuojelun edun valvojana. Ympäristönsuojelu myös neuvoo ja ohjaa kuntalaisia ympäristölainsäädäntöön liittyvissä asioissa. Ympäristönsuojelu tekee yhteistyötä Kolarin, Pellon, Ranuan, Tervolan ja Ylitornion kuntien kanssa.

Yhteistyöhön osallistuminen

Yhteistyön osallistumisen osalta arvioidaan, kuinka laajasti yhteistyötä tehdään ja miten eri tahojen osallistuminen mahdollistetaan. Yhteistyö ympäristöpalveluissa tapahtuu pääsääntöisesti tuottamalla yhteistyösopimuksissa kuvattuja palveluja naapurikunnille. Yhteistyöhön osallistetaan luonnollisesti myös yhteistyökuntien kuntalaisia ohjeistuksen ja lupa-asoiden kautta. Palveluja tuottavat viranhaltijat ovat Rovaniemen kaupungin alaisia viranhaltijoita, mutta luottamushenkilötasolla yhteistyökunnilla on edustus viranomaisena toimivassa Rovaniemen ympäristölautakunnassa. Kuntien edustajat osallistuvat kokouksissa päätöksentekoon silloin, kun päätökset koskevat yhteistyösopimusten palveluja ja toimintoja. Lautakunta toimii viranomaislautakuntana ja hoitaa lakisääteisiä tehtäviä, joten esimerkiksi kuntalaisten tai muiden tahojen osallistumismahdollisuudet rajoittuvat sovellettavan lainsäädännön mukaan. Muutoin osallistumismahdollisuudet määritellään yhteistyösopimuksilla.

Tarkastuslautakunta arvioi ympäristöpalveluiden yhteistyön osallistumisen olevan vakiintuvaa, vaikka yhteistyötä tehdään pääsääntöisesti kuntien organisaatioiden kesken, sillä esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon häiriötilanteissa muodostetaan verkostoja, joissa on useita eri toimijoita.

Ympäristöterveydenhuollossa on myös tiivistä yhteistyötä aluehallintoviraston kanssa. Ympäristöpalveluiden viranomaistoiminnan kontekstissa eri tahojen osallistuminen yhteistoimintaan mahdollistetaan sopimuksilla ja lakisääteisesti. Koska ympäristöpalveluissa tuotettavat palvelut ovat lainsäädännöllä ohjattua viranomaistoimintaa, ei esimerkiksi kuntalaisten osallistaminen päätöksentekoon ole toiminnan keskiössä.

Vuorovaikutus yhteistyössä

Yhteistyön vuorovaikutuksen arvioinnissa tarkastellaan, millaista toimijoiden välinen vuorovaikutus on. Toimijoiden välinen vuorovaikutus tapahtuu keskeisesti lautakuntatyössä, jossa eri kuntien edustajina toimivat luottamushenkilöt tuovat ajankohtaisia asioita keskusteluun. Kokousten esityslistat ja pöytäkirjat menevät myös luonnollisesti tiedoksi yhteistyökuntiin. Lisäksi rakenteellisesti muodostettua yhteistyötä on sopimuskuntien välisten neuvottelujen kautta, joista on säädetty yhteistyösopimuksissa.

Tarkastuslautakunta arvioi vuorovaikutuksen olevan ympäristöpalveluiden yhteistyössä syventyvää, sillä vuorovaikutus on suunnitelmallista ja tieto kahteen suuntaan kulkevaa, avointa ja tasaverstaista. Sovittujen tapaamisten ja neuvotteluiden lisäksi ympäristöpalveluissa esimerkiksi kuntien edustajat voivat tuoda ajankohtaisia asioita keskusteluun tarvittaessa ja kommunikointi toteutuu monitahoisesti ja -tasoisesti. Lainsäädäntö palveluiden tuottamisessa asettaa vaatimukset asiakkaiden osallistamiselle ja päätöksistä tiedottamiselle, joita tuotettavissa palveluissa noudatetaan. Vuorovaikutus yhteistyössä on vakioitua ja sille on omat säännölliset fooruminsa niin ympäristölautakunnan kokousten, vuosipalaverien kuin epävirallisen viranhaltijoiden välisen yhteistyön kautta.

Yhteistyön tavoitteellisuus

Yhteistyön tavoitteellisuuden arvioinnissa tarkastellaan, onko yhteistyölle yhdessä tunnistettu ja määritelty tavoitteita sekä onko roolit ja vastuut määritelty tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteistyön tavoitteet ympäristöpalveluissa on määritetty yhteistyösopimuksissa. Perustavoitteena on luonnollisesti hoitaa sopimuksen mukainen lakisääteinen viranomaistehtävä. Tarkempaa tavoiteasetantaa tapahtuu sopimustenmukaisissa seurantakokouksissa esimerkiksi lupakäsittelyiden määrän, aikataulun ja tarkastusten painotuksen osalta. Eri sopimusosapuolten roolit on myös määritelty sopimuksilla: Rovaniemen kaupunki vastaa palvelujen tuottavien henkilöiden riittävästä perehtyneisyydestä tehtävään ja huolehtii ammattitaidon ylläpitämisestä. Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan lautakunnalle sekä vuosineuvotteluissa yhteistyökunnille.

Tarkastuslautakunta arvioi ympäristöpalveluiden yhteistyön tavoitteellisuuden olevan syventyvää, sillä yhteistyöllä on sopimuksilla ja neuvotteluissa määritelty tavoitteet, jotka on tunnistettu ja määritelty yhdessä. Vastuut on myös jaettu ja määritelty sopimuksilla ja toimijat työskentelevät sitoutuneesti yhdessä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteistyön rakenteet

Yhteistyön rakenteiden arvioinnissa tarkastellaan, minkälaiset yhteistyön rakenteet ovat ja miten resursseja jaetaan. Ympäristöpalveluiden yhteistyön rakenteet määrittävät pitkälti sopimuksissa määriteltyjen erityislainsäädännön kautta kunnille kuuluvien viranomaistehtävien hoitamisen kautta. Päättäntävaltaa ei ole jaettu kuntien kesken, vaan Rovaniemen ympäristölautakunta toimii päätösvaltaisena viranomaisena. Viime vuosina yhteistyön koordinoinnissa on tapahtunut muutoksia henkilöstömuutosten seurauksena, nykyään yhteistyön koordinointi on jakautunut enemmän yksiköiden esihenkilöille eikä yhden viranhaltijan vastuulle.

Tarkastuslautakunta arvioi ympäristöpalveluiden yhteistyön rakenteiden olevan syventyvällä tasolla, sillä yhteistyön rakenteet on määritelty ja rakenteet myös ovat joustaneet tarpeen mukaan yhteistyötä tukevaksi. Resursseja suunnataan systemaattiseen yhteistyöhön sopimusten mukaisesti.

Tieto osana yhteistyötä yhteistyön johtaminen

Tiedon osalta arvioidaan, miten tiedon kanssa yhteistyössä toimitaan. Ympäristöpalveluiden yhteistyössä kerätty ja tuotettu tieto rajoittuu tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan asetettujen tavoitteiden mittariston seurantaan, palveluiden suoritteiden tilastointiin sekä henkilöstökulujen seurantaan.

Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tiedon käyttö ympäristöpalveluiden yhteistyössä on rakentuvalla tasolla, sillä perustehtävän toteutumistasoa seurataan, mutta viranomaistehtävän ei koettu edellyttävän erityistä toiminnan ohjaamista. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tietoa voitaisiin kerätä laajemmin, jolloin yhteistyön hyödyt voisi havainnoida täysin objektiivisesti ja sitä kautta myös havaita mahdollisia kehittämispotentiaaleja ja -tarpeita.

Yhteistyön johtaminen

Yhteistyön rakenteiden arvioinnissa tarkastellaan, millä tavoin kuntien välistä yhteistyötä johdetaan. Yhteistoiminnan johtamisesta vastaa sopimuksen mukaisesti ympäristölautakunta. Lautakunta on delegoinut edelleen päätösvaltaa viranhaltijoille. Yksikkötasolla toiminnan johtamisesta vastaa yksikön esihenkilö. Yksiköt toimivat melko autonomisesti, ennen henkilöstömuutoksia yksiköiden ja ympäristölautakunnan alaisen kuntien välisen yhteistyön johtamisesta vastasi yksi viranhaltija.

Tarkastuslautakunnan arvion mukaan yhteistyön johtaminen on ympäristöpalveluissa syventyvää: poliittinen päätöksenteko on mahdollistavaa ja fasilitoivaa jo itsessään, kun kaikkien yhteistyökuntien edustajat löytyvät lautakunnasta ja päätöksenteko nojautuu virkavalmistelun valmistelutyöhön ja asiantuntijuuteen. Lisäksi vuosineuvottelut mahdollistavat yhteistyötahojen näkemyksen huomioimisen ja mahdolliset sopimusmuutostarpeet.

Yhteenveto

Koska ympäristöpalveluissa tuotettavat palvelut ovat lainsäädännöllä ohjattua viranomaistoimintaa, ei esimerkiksi kuntalaisten osallistaminen päätöksentekoon ole toiminnan keskiössä. Lainsäädäntö palveluiden tuottamisessa asettaa vaatimukset asiakkaiden osallistamiselle ja päätöksistä tiedottamiselle, joita tuotettavissa palveluissa noudatetaan. Yhteistyöhön osallistumisen näkökulmasta on kuitenkin tunnistettu toiminnan kannalta oleelliset sidosryhmät ja sidosryhmien osallistuminen on mahdollistettu lautakuntatyöskentelyn, vuosineuvotteluiden ja eri verkostojen kautta.

Vuorovaikutus ja yhteistyössä on vakioitua ja sille on omat säännölliset fooruminsa niin ympäristölautakunnan kokousten, vuosipalaverien kuin epävirallisen viranhaltijoiden välisen yhteistyön kautta. Yhteistyön tavoitteet on määritelty ja roolit tavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty. Myös raportointi tavoitteiden saavuttamisen osalta on vakioitua.

Tietoa yhteistyön hyödyistä kerätään melko rajoitetusti. Jos tietoa kerättäisiin laajemmin, saataisiin paremmin nähtäville ne hyödyt, jota Rovaniemen kaupungin näkökulmasta yhteistyö tuottaa. Tällä hetkellä yhteistyön hyödyt perustuvat tutkimuskirjallisuudessa esiin nousevaan yleiseen ajatukseen siitä, että yhteistyö itsessään on arvokasta ja siitä on lisähyötyä organisaatiolle. Rovaniemen

kaupunki toki hyötyy yhteistyöstä, koska kun se tarjoaa palveluita lähikunnille, mahdollistaa se Rovaniemen kaupungillakin laajemman viranhaltijaorganisaation ja tätä myötä laajemman asiantuntijuuden ylläpitämisen kuin tilanteessa, jossa kaupunki tuottaisi palveluita vain itselleen. Kuitenkin tietoa voitaisiin kerätä laajemmin, jolloin yhteistyön hyödyt voisi havainnoida täysin objektiivisesti ja sitä kautta myös havaita mahdollisia kehittämispotentiaaleja ja -tarpeita.

Yhteistyön kriteerien arviointien perusteella ympäristöpalveluiden yhteistyö on pääosin joko vaikiintuvalla tai syventyvällä tasolla lukuun ottamatta tietoa osana yhteistyötä. Tietoa voitaisiin kerätä ja hyödyntää tehokkaammin toiminnan kehittämisessä.

- + Yhteistyöhön osallistumisen näkökulmasta on tunnistettu toiminnan kannalta oleelliset sidosryhmät ja sidosryhmien osallistuminen on mahdollistettu lautakuntatyöskentelyn, vuosineuvotteluiden ja eri verkostojen kautta.
- + Vuorovaikutus yhteistyössä on vakioitua ja sille on omat säännölliset fooruminsa.
- + Yhteistyön tavoitteet ja roolit tavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty.
- + Raportointi tavoitteiden saavuttamisen osalta on vakioitua.

- Tietoa yhteistyön hyödyistä kerätään melko rajoitetusti.

4.2.2 Työllisyyspalveluiden ja TE-uudistuksen valmistelu

Vuoden 2025 alusta lähtien TE-palvelut siirtyivät kuntien tehtäväksi ja valtion työ- ja elinkeinotoimistot eli TE-toimistot lakkautettiin. Työllisyyspalvelut ovat jatkossa yksi kunnan peruspalveluista, kun julkiset työvoimapaalvelut siirtyivät valtiolta kuntien tai työllisyysalueiden järjestämisvastuulle 1.1.2025 alkaen. Julkisilla työvoimapaalveluilla tuetaan työvoiman saatavuutta ja työnhakijoiden mahdollisuuksia löytää työtä, kuin myös edistetään uuden yritysten toimintaedellytyksiä ja uuden yritystoiminnan syntymistä. Kunta voi järjestää työvoimapaalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos työvoiman määrä on alle kyseisen rajan, on muodostettava työllisyysalue yhden tai useamman kunnan kanssa siten, että yhteenlaskettu työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Rovaniemen kaupunki ja Ranuan kunta ovat kuntien hyväksymällä yhteistoimintasopimuksella muodostaneet Rovaseudun työllisyysalueen. Työllisyysalueen työvoiman määrä on noin 32 000 henkilöä.

Tässä arviointikertomuksessa arvioidaan nimenomaan TE-uudistukseen valmistautumista ja uudistuksen valmistelua, sekä siinä tapahtuneen yhteistyön laatua. Itse TE-palveluiden arvioiminen tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista, koska palveluiden tuottaminen on ollut työllisyysalueen vastuulla vain kuukausia.

Yhteistyöhön osallistuminen

Yhteistyön osallistumisen osalta arvioidaan, kuinka laajasti yhteistyötä tehdään ja miten eri tahojen osallistuminen mahdollistetaan. Pääasiallisina yhteistyökumppaneina TE-palveluiden tuottamisessa ovat luonnollisesti Rovaniemen kaupunki ja Ranuan kunta. Muita yhteistyön osa-alueita valmistelussa tunnistettiin niin kaupunkiorganisaation eri yksiköiden, Lapin neljän eri työllisyysalueen sekä olemassa olevien kuntaverkostojen (C23 yhteistyöverkosto, C21 kaupunginjohtajaverkosto) välillä. Yhteistyörakenteita luotiin valtion eri virastojen kanssa ja palveluekosysteemin rakentamiseen liittyvää yhteistyötä tehtiin asiakasrajapinnassa työllisyysalueella (esimerkiksi oppilaitokset, yrittäjäjärjestö). Valmistelua ovat tukeneet oleellisesti kaksi Rovaniemen työllisyyden kuntakokeilua, joista myöhempi jatkui järjestämisvastuun siirtoon asti. Palveluekosysteemin näkökulmasta valmis-

teluyhteistyötä tehtiin työryhmissä, työllisyysalueiden välistä yhteistyötä koordinoitiin Lapin Liitosta erillisillä hankkeilla. Lisäksi Rovaniemen kaupunki on ollut mukana monissa eri hankkeissa, jotka ovat toimineet valmistelun tukena.

Kuntien valtuustot ovat hyväksyneet yhteistoimintasopimuksen, jossa sovitaan yhteistyön toteuttamisesta. Rovaniemen kaupunki on laatinut järjestämis- ja palvelusuunnitelman, jotka on hyväksytty elinvoimalautakunnassa. Lisäksi kaupunginhallituksen hyväksymässä kasvuohjelmassa on linjattu palvelun tuottamisesta. Palvelusuunnitelman laatimisessa on osallistettu kuntalaisia, kunnan alueen työnantajia ja työntekijöitä, sidosryhmiä, kaupungin luottamushenkilöitä ja henkilökuntaa sekä yrittäjäjärjestöä. Tämän lisäksi syksyllä 2024 oli avoin kysely kuntalaisille, jossa he pääsivät antamaan näkemyksiään ja vaikuttamaan työvoimapalveluiden järjestämiseen.

Tarkastuslautakunta arvioi yhteistyön osallistumisen olleen TE-uudistuksen valmistelussa syventävällä tasolla, sillä yhteistyö on ollut laajaa ja monialaista. Eri tahoja ja asukkaita on myös osallistettu prosessin vaiheisiin.

Vuorovaikutus yhteistyössä

Yhteistyön vuorovaikutuksen arvioinnissa tarkastellaan, millaista toimijoiden välinen vuorovaikutus on. Toimijoiden välinen vuorovaikutus TE-uudistuksen valmistelussa on ollut vakiintunutta: vuorovaikutus on ollut vakioitua, sitä on tapahtunut niin sovituissa tapaamisissa kuin spontaanisti eri toimijoiden välillä tarvittaessa. Vastuutoimielimenä työllisyysasioissa toimii Rovaniemen kaupungin elinvoimalautakunta, johon yhteistoimintasopimuksen mukaisesti Ranuan kunta nimeää yhden varsinaisen jäsenen ja hänelle varajäsenen. Ranuan kunnan nimeämä jäsen on mukana elinvoimalautakunnan päätöksenteossa silloin, kun käsiteltävä asia koskee yhteistoimintasopimuksessa määriteltyä kokonaisuutta.

Tarkastuslautakunta arvioi siis vuorovaikutuksen olevan vakiintuvaa, sillä vuorovaikutus on ollut suunnitelmallista ja tieto kahteen suuntaan kulkevaa. Sovittujen tapaamisten lisäksi valmistelussa on oltu yhteydessä myös tarvittaessa.

Yhteistyön tavoitteellisuus

Yhteistyön tavoitteellisuuden arvioinnissa tarkastellaan, onko yhteistyölle yhdessä tunnistettu ja määritelty tavoitteita sekä onko roolit ja vastuut määritelty tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteistyön tavoitteista Rovaseudun työllisyysalueen osalta on päätetty elinvoimalautakunnan hyväksymässä työvoimapalveluiden palvelusuunnitelmassa. Tarkempia tavoitteita ja toimenpiteitä on asetettu myös Valtioneuvoston päätöksellä valtakunnallisista työllisyyden edistämisen tavoitteista vuosille 2025–2027. Näistä kahdesta edellä mainitusta asiakirjasta on yhdistetty toimintaa ohjaava palvelusuunnitelma vuodelle 2025, jonka elinvoimalautakunta on hyväksynyt 28.1.2025 §4. Palvelusuunnitelmassa 2025 valtakunnalliset tavoitteet on kytketty työllisyysalueen jo päättämän palvelusuunnitelman sisältöihin. Työllisyyspalveluihin liittyviä toiminnan tavoitteita on asetettu myös vuoden 2025 talousarviossa elinvoimalautakunnan tulokortilla.

Palvelusuunnitelma hankittiin asiantuntijapalveluna ulkoiselta palveluntuottajalta. Siinä on määritelty palveluntuottamisen päälinjaukset sekä keskeiset tavoitteet. Palvelusuunnitelmaan on kirjattu, että työllisyysalueen yhteiset tavoitteet, painopisteet ja mittarit asetetaan yhteisen toimielimen päätöksenä, jona toimii Rovaniemen kaupungin elinvoimalautakunta. Palvelusopimuksella on laadukkaasti avattu palveluntuottamisen päälinjaukset ja niiden sisältö. Myös vastuut on määritelty. Kuitenkaan kun verrataan palvelusuunnitelman kirjauksia ja Rovaniemen elinvoimalautakunnan tu-

loskorttia vuodelle 2025, palvelusuunnitelman kirjaukset eivät kovinkaan näy tuloskortin tavoitteissa tai mittareissa. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan palvelusuunnitelman toteutumisen raportointi ja arviointi arvioidaan vuoden 2025 aikana.

Tarkastuslautakunta arvioi yhteistyön tavoitteellisuuden olevan syventyvää niiltä osin, että yhteistyöllä on tavoitteet ja ne on yhdessä tunnistettu ja määritelty. Vastuut on myös jaettu, mutta vasta uudistuksen voimaantulon jälkeen nähdään, toimivatko toimijat sitoutuneesti yhdessä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhteistyön rakenteet

Yhteistyön rakenteiden arvioinnissa tarkastellaan, minkälaiset yhteistyön rakenteet ovat ja miten resursseja jaetaan. Yhteistyön rakenteet on määritelty selvästi jo TE-uudistuksen valmistelussa. Palvelun tuottamisesta vastaa Rovaniemen kaupunki vastuukuntana. Palvelua tuotetaan sekä Rovaniemellä että Ranualla. Rovaniemellä paikallinen palveluntarjonta on laajempaa, mutta tätä tuetaan tarjoamalla etäpalveluita Ranualla.

Tarkastuslautakunta arvioi yhteistyön rakenteiden olevan vakiintuvalla tasolla niiltä osin, että yhteistyörakenteet on määritelty ja yhteistyölle on toimivat verkostot. Kuitenkin resurssi yhteistyön koordinointiin on valmistelussa ollut keskitetysti yhden ihmisen harteilla, mikä aiheuttaa toiminnalle henkilöstöriskin.

Tieto osana yhteistyötä

Tiedon osalta arvioidaan, miten tiedon kanssa yhteistyössä toimitaan. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan tiedon käyttö TE-uudistuksen valmistelussa on ollut syventyvällä tasolla. TE-uudistuksen valmistelussa on kartoitettu ja kerätty tietoa eri lähteistä ja eri toimijoilta ja tietoa on hyödynnetty monipuolisesti mm. palvelusuunnitelman laatimisessa. Uudistuksen toteuttamisen jälkeen voidaan vasta arvioida sitä, miten tietoa käytetään systemaattisesti itse toiminnan ohjaamisessa.

Yhteistyön johtaminen

Yhteistyön rakenteiden arvioinnissa tarkastellaan, millä tavoin yhteistyötä johdetaan. TE-palveluiden uudistuksen valmistelussa yhteistyön johtamisen vastuut on määritelty selkeästi ja esimerkiksi Vauhtia ammattisiirtymiin- hankkeessa (Työllisyyspalvelut, Redu, Lapin yliopisto) kehitetään ammattisiirtymiä sekä luodaan yhteistyön johtamisen rakenteet työllisyyspalveluiden ja oppilaitosten välille.

Tarkastuslautakunnan arvion mukaan yhteistyön johtaminen on ollut valmisteluvaiheessa rakentuvaa, sillä valmisteluvaiheessa yhteistyön johtajuuden painotus on luonnollisesti ollut varmistavaa ja sitouttavaa ja roolien ja pelisääntöjen luomista sekä tasapainottelua eri osallistujien tarpeiden välillä.

Yhteenvedo

TE-uudistuksen valmisteluun liittyvää yhteistyöhön osallistumista on ollut laajasti ja valmistelu on ollut hyvin suunniteltua, organisoitua ja laajasti osallistavaa. Vuorovaikutus yhteistyössä on ollut suunnitelmallista ja sovittujen tapaamisten lisäksi valmistelussa on oltu yhteydessä myös tarvittaessa. Yhteistyön tavoitteellisuus on ollut syventyvää niiltä osin, että yhteistyöllä on tavoitteet ja ne on yhdessä tunnistettu ja määritelty. Yhteistyörakenteet on myös määritelty ja yhteistyölle on toimivat verkostot. TE-uudistuksen valmistelussa on kartoitettu ja kerätty tietoa eri lähteistä ja eri toimijoilta ja tietoa on hyödynnetty mm. palvelusuunnitelman laatimisessa.

Kaikkia yhteistyön arvioinnin kriteereitä ei voitu arvioida vielä tässä vaiheessa, kun uudistus ei ollut vielä toteutunut. Esimerkiksi vasta uudistuksen voimaantultua nähdään, toimivatko toimijat sitoutuneesti yhdessä tavoitteiden saavuttamiseksi ja vaikka tietoa on käytetty uudistuksen valmistelussa monipuolisesti, vasta uudistuksen toteuttamisen jälkeen voidaan arvioida sitä, miten tietoa käytetään systemaattisesti toiminnan ohjaamisessa. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan yhteistyön johtaminen on ollut valmisteluvaiheessa rakentuvaa, sillä valmisteluvaiheessa yhteistyön johtajuuden painotus on luonnollisesti ollut varmistavaa ja sitouttavaa ja roolien ja pelisääntöjen luomista sekä tasapainottelua eri osallistujien tarpeiden välillä. Yhteistyön johtamisen tuloksellisuutta voidaan arvioida vasta, kun toiminta on todella käynnissä ja mitattavissa.

Tarkastuslautakunta havaitsi arvioinnissaan myös TE-uudistuksen yhteistyön osalta riskejä. Esimerkiksi yhteistyön koordinoinnin resurssi on valmistelussa ollut keskitetyksi yhden ihmisen harteilla, mikä voi myös aiheuttaa toiminnalle henkilöstöriskin.

Palvelusuunnitelmassa ei itsessään ole määritetty tavoitteiden seurantaakaan lainkaan, vaan siinä tavoitteiden tarkempi määrittely on jätetty toimielimen vastuulle. Yhteistyön ja laajemmin TE-uudistukseen liittyvän palveluntuotannon tavoitteet eivät ole ainakaan toistaiseksi siirtyneet vastuutoimielimenä toimivan elinvoimalautakunnan tavoiteasetantaan. Se, että seuranta ei ole määritelty, muodostaa keskeisen riskin tavoitteiden toteutumiselle. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan palvelusuunnitelman tavoitteiden toteutumisen raportoinnista päätetään vuoden 2025 aikana.

- + TE-uudistuksen valmisteluun liittyvää yhteistyöhön osallistumista on ollut laajasti ja valmistelu on ollut hyvin suunniteltua, organisoitua ja laajasti osallistavaa.
- + Yhteistyön vuorovaikutus on ollut suunnitelmallista.
- + Yhteistyölle on tunnistettu ja määritelty tavoitteet.
- + Yhteistyön rakenteet on määritelty.
- + Valmistelussa on kerätty ja käytetty tietoa monipuolisesti.

- Palvelusuunnitelman tavoitteiden seuranta ei ole määritelty

- Yhteistyön koordinointi on yhden henkilön varassa, mikä aiheuttaa henkilöstöriskin.

Miten kaupunginhallitus varmistaa, että TE-uudistuksen toimeenpanossa tavoitteiden seuranta järjestetään asianmukaisesti? Kuinka henkilöstöriskiä aiotaan hallita?

4.2.3 Rovaniemen kaupungin edunvalvonta

Tarkastuslautakunnan yhtenä vuoden 2024 arviointisuunnitelman mukaisena arviointikohteena on kaupungin edunvalvonnan arviointi. Edunvalvonnan vastuutaho hallintosäännön perusteella on kaupungin johto. Kaupunginjohtajan keskeisenä tehtävänä on vastata mm. alueellisesta, kansallisesta ja kansainvälisestä edunvalvonnasta. Puolestaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja vastaa kansallisesta ja kansainvälisestä poliittisesta edunvalvonnasta sekä hänen tehtävään on osallistua verkosto- ja sidosryhmätyöhön.

Kaupunginvaltuuston asettamia suoria edunvalvonnan tavoitteita on asetettu kaupunkistrategiassa. Edunvalvonta- ja verkostotyöllä huolehditaan osaltaan Rovaniemen alueen edellytyksistä kasvaa ja kehittyä. Edunvalvonnan konkreettisina toimenpiteinä strategiassa nähdään eri toimijoiden ja verkostojen tunnistaminen, viranomaisyhteistyö sekä eri foorumeilla asioiden valmisteluun vaikuttaminen. Hyvinvointialueuudistuksen myötä edunvalvonta nähdään keskeisenä keinona, jolla

kaupunki voi varmistaa hyvinvointi- ja terveyspalveluiden järjestämisen asukkaiden hyvinvointia edistävasti. Vuoden 2024 talousarvioon edunvalvonnan osalta on kirjattu, että kaupunginhallitus panostaa kuluvana vuonna erityisesti kaupungin edunvalvontaan.

Vastuunjaon näkökulmasta edunvalvonnan kokonaisuus on melko selkeä: kaupunginjohtaja vastaa viranhaltijatason edunvalvonnasta, kun taas kaupunginhallituksen puheenjohtaja poliittisesta kokonaisuudesta. Spontaanien edunvalvontatilanteiden vastuunjako määritellään tilannekohtaisesti. Keskiössä on hyvä ja jatkuva keskusteluyhteys virkajohdon ja poliittisen johdon välillä. Toiminnallisenä riskinä edunvalvonnan kokonaisuudessa ovat eturistiriitatilanteet. Kaupungin eskalointikäytänteinä ovat kuntalain ja hallintosäännön mukaiset esteellisyysäädökset ja niiden soveltaminen, henkilöt lähtökohtaisesti itse vastaavat esteellisyytensä tunnistamisesta. Kiistanalaisissa ja haastavissa tilanteissa päätöksenteko esteellisyydestä saatetaan toimielimen päätettäväksi. Esteellisyyttä koskeva ratkaisu on perusteltava pöytäkirjaan.

Kuntalain ja hallintosäännön kirjaukset luovat selvät käytännöt toimielimen päätöksentekoon. Kuitenkin epävirallisemmassa asiayhteydessä tapahtuvat edunvalvonnan tilanteet ovat riskialttiimpia. Kuntakentällä mm. tällaista rakenteellista korruptiota ehkäisemään on laadittu erilaisia eettisiä ohjeistuksia, jotka ohjaavat niin virkakuntaa kuin päättäjiä heidän edustaessaan kuntaansa eri yhteyksissä. Rovaniemen kaupungilla ei ole erikseen säädettyjä eettisiä ohjeita. Yhteenvetona tarkastuslautakunta toteaa, että kaupungin vastuunjako tukee edunvalvontaa, mutta päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ei ole edistetty.

Edunvalvonnan raportointikäytäntöinä ovat säännölliset tilannekatsaukset kaupunginhallituksen kokousten ajankohtaisissa asioissa sekä iltakouluissa. Raportointi on tarkastuslautakunnan saaman selvityksen perusteella säännöllistä.

Vuoden 2024 talousarviossa edunvalvonta on mainittu kaupunginhallituksen tulokortilla, jossa on erittelemättä maininta siitä, että kaupunginhallitus panostaa erityisesti kaupungin edunvalvontaan. Kirjausta ei ole sinällään merkitty tavoitteeksi eikä sitä ole muutoin tarkennettu. Tilinpäätökseltä mainintaan edunvalvonnan tavoitteista tai toteumasta ei ole. Tarkastuslautakunnan saaman selvityksen mukaan edunvalvonnan voidaan katsoa onnistuneen: onnistumisina nostetaan nelostien uudet linjaukset, varuskunnan laajennus sekä matkailualan vahvat investoinnit. Edunvalvonnan toimivuutta arvioidaan yleisesti ottaen siten, kuinka määritettyjä edunvalvonnan tavoitteita on saatu edistettyä. Koko Lapin alueen niin kansallisen kuin kansainvälisen merkittävyys on kasvanut ja osittain senkin vuoksi edunvalvonnan tavoitteita on saavutettu.

Kaupunginhallituksen hyväksymään, elinvoimalautakunnan valmistelevaan kasvuohjelmaan on kirjattu edunvalvonnan painopisteitä kiitettävällä tarkkuudella. Kasvuohjelma on kaupunkistrategiaa osaltaan toimeenpaneva ohjelma. Ohjelmassa on tunnistettu keskeiset elinvoiman kehittymisen näkökulmasta esiin nostettavat osa-alueet ja niiden keskeiset tavoitteet, ohjelmat sekä yhteistyöverkostot. Kasvuohjelma on laadittu vuosille 2024-2025, joten vuoden 2024 arviointikertomuksessa sen toteuman arviointi ei ole tarkoituksenmukaista. Ohjelmassa ei ole sen tarkemmin kirjattu keskeisten edunvalvontakokonaisuuksien aikataulua. Kasvuohjelma on kuitenkin erinomainen lisäys kaupungin edunvalvonnan kokonaisuuteen, sillä aiemmin keskeisiä tavoitteita ei ole kirjattu julkisesti. Edunvalvonnan tuloksellisuuden arviointi tehdään arvioimalla sitä, kuinka keskeisissä edunvalvonnan hankkeissa on onnistuttu viemään kaupungin näkemystä päätöksentekoon. Kasvuohjelman kirjaukset mahdollistavat tämän jälkikäteisen arvioinnin.

- + Edunvalvonnan vastuut on määritelty selkeästi.
- + Kasvuohjelmaan on kirjattu selkeästi ja avoimesti edunvalvonnan tavoitteista.

- Kaupungin edunvalvonnan eskaloitikäytännöt rajoittuvat yleisiin esteellisyssäädöksiin. Erillinen eettinen ohjeistus puuttuu.
- Edunvalvonnan näkökulmasta päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tulee edistää.

Kuinka kaupunginhallitus aikoo edistää edunvalvonnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä?

5 Valtuustokauden aikaisten arviointihavaintojen seuranta

Tarkastuslautakunta on toimikaudellaan 2021–2025 kiinnittänyt arviointikertomuksissa huomiota mm. talouden ja toiminnan suunnitteluun ja raportointiin, riskienhallintaan ja sisäisen valvonnan tilaan, kaupunkikonsernin omistajaohjaukseen sekä kaupunkistrategiaan. Yksityiskohtaisempia arviointihavaintoja on esitetty esimerkiksi laskujen ja tositteiden asiatarastuksen ja hyväksynnän käytännöistä sekä maankäytöstä ja asumisesta.

Tarkastuslautakunta päätti toteuttaa valtuustokauden arviointihavaintojen jälkiseurannan siten, että lautakunta arvioi esittämiensä arviointihavaintojen ja toiminnan kehittämisehdotusten toteumaa. Lautakunta nostaa tässä luvussa esiin sellaisia arviointikokonaisuuksia, joiden osalta kaupunginhallituksen esittämät toimenpiteet a) eivät ole toteutuneet kaupunginhallituksen esittämällä tavalla tai b) ovat olleet vaikutuksiltaan heikkoja. Lisäksi tarkastuslautakunta nostaa esiin tässä luvussa sellaisia havaintokokonaisuuksia, jotka ovat toistuneet kaupungin toiminnassa esimerkiksi organisaatiokulttuuriin liittyen. Jälkiseurannan kautta tarkastuslautakunnan on myös mahdollista kriittisesti arvioida oman toimintansa ja arviointityön vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Yleisesti ottaen tarkastuslautakunnan arviointihavaintojen jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtaosassa arviointihavainnoista (90 %) havainto on johtanut jonkinlaisiin kehittämistoimenpiteisiin. Kuitenkin kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuus, niiden toteuttamisaikataulu sekä jatkuvuus eivät ole olleet yhtä korkealla tasolla. Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupunginhallituksen vastine lautakunnan arviointihavaintoihin on sisällöllisesti parantunut valtuustokauden aikana. Kuitenkin vastineessa on valtuustokauden aikaisen jälkiseurannan perusteella havaittu sisällöllisiä puutteita etenkin sen osalta, kuinka kehittämistoimenpiteiden toteumasta raportoidaan. Kaikki esitetyt kehittämistoimenpiteet eivät ole toteutuneet niille esitetyssä aikataulussa. Useissa valtuustokauden aikana esitetyissä arviointihavainnoissa kehittämisprosessi on pitkittynyt tai on edelleen kesken. Joidenkin toteutuneiden toimenpiteiden osalta on käynyt niin, että toimenpidettä on toteutettu vuoden tai kahden verran, mutta sen jälkeen se on lopetettu.

Arviointihavaintojen vaikuttavuuden arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kaupunkistrategiaan sekä omistajaohjaukseen liittyvien havaintojen osalta vaikuttavuus on ollut suhteellisesti heikkoa. Molempien kokonaisuuksien osalta asiaan liittyvät asiakirjat on joko laadittu tai päivitetty valtuustokauden aikana. Molempiin kokonaisuuksiin liittyvissä asiakirjoissa tavoiteasetannassa ei ole havaittu merkittäviä puutteita. Kuitenkaan kummassakaan asiakokonaisuudessa asetetuille tavoitteille, toimenpiteille tai mittareille ei ole toteutettu riittävää seurantaa tai raportointia. Näin ollen asetettujen tavoitteiden jälkikäteinen objektiivinen arviointi muodostuu työlääksi ja haastavaksi. Sama havainto toistuu myös tässä arviointikertomuksessa useamman arviointikokonaisuuden yhteydessä.

Niin tavoiteasetannan kuin muunkin ohjeistuksen osalta tarkastuslautakunta haluaa kiinnittää huomiota hyväksyttyjen asiakirjojen sitovuuteen. Kun esimerkiksi valtuusto hyväksyy talousarviotavoitteen tai jonkin toimintaa ohjaavan asiakirjan, on se sen jälkeen muuta kaupunkioorganisaatiota sitova. Jos tavoite tai asiakirja havaitaan sen hyväksymisen jälkeen joltain osin toimimattomaksi, tulee siitä saattaa muutosehdotus päätöksentekoon, eikä esimerkiksi jättää velvoittavaa asiakirjaa noudattamatta tai tavoitteen toimenpidettä toteuttamatta.

Tarkastuslautakunta on arvioinnissaan pyrkinyt aiempaa enemmän keskittymään kaupunginhallituksen ohella myös muiden toimielinten arviointiin. Arvioinnin laajentaminen on osaltaan vaikuttanut siihen, että esimerkiksi arviointikertomuksen sivumäärä on valtuustokauden aikana kasvanut. Riskinä arviointikertomuksen suuremmalle sivumäärälle on ollut kertomuksen vaikuttavuuden heikkeneminen. Tarkastuslautakunta on pyrkinyt kehittämään arviointihavaintojensa esittämistapaa lukijaystävällisempään ja informatiivisempaan suuntaan, sekä siten edistämään myös arvioinnin vaikuttavuutta. Koska arviointikertomusten vaikuttavuutta ei sen systemaattisemmin ole aikaisemmin arvioitu, on vertailu aiempaan haastavaa. Jos kaupunginhallituksen vastineeseen saadaan vakioitua esitettyjen toimenpiteiden toteuman seuranta, myös tarkastuslautakunnan oman työn vaikuttavuuden arviointi helpottuu.

Talouden tasapainottamisen toimenä tarkastuslautakunta päätti pienentää alaistaan henkilöstöresurssia 0,5 htv:lla. Muutos on vaikuttanut etenkin käytössä olevaan työaikaan tarkastuslautakunnan arviointityön valmistelussa. Lautakunta on reagoinut vähäisempään henkilöstöresurssiin mm. suunnittelemalla arviointikokonaisuudet siten, että arviointityö jakautuu tasaisemmin koko kalenterivuodelle. Luonnollisesti arviointityön suurin työmäärä sijoittuu kuitenkin kevätkaudelle, kun toimielimet raportoivat talousarviotavoitteiden toteumasta. Kun valmisteluresurssia on pienennetty, on tarkastuslautakunnan jatkossa tarkoituksenmukaista pohtia arviointisuunnitelmassa vuosittain asetettavien arviointikohteita vähentämistä, jotta arviointityön laatu ja tuloksellisuus eivät kärsi.

- + Kaupunginhallitus on kehittänyt arviointikertomuksen vastineen sisältöä.
- + Suurin osa arviointihavainnoista on johtanut kehittämistoimenpiteisiin.

- Kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuudessa on ollut suurta vaihtelua.

- Tavoitteiden ja kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuutta heikentää se, että tavoiteasetannan ja seurannan käytännöt eivät ole yhdenmukaisia.
- Päätöksenteon sitovuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Tarkastuslautakunta esittää kaupunginvaltuustolle, että se jatkossa edellyttää kaikille tavoitteita ja toimenpiteitä sisältäville asiakirjoille velvoittavana sisältövaatimuksena, että asetetuille tavoitteille tai toimenpiteille on määritettävä mittarit sekä toteuman seurannan ja raportoinnin toteutus.