

## VASTINEEN ANTAMINEN TARKASTUSLAUTAKUNNALLE ARVIOINTIKERTOMUKSEN SISÄLTÄMISTÄ HUOMIOISTA

KHALL 21.09.2020 § 139

Kunnanvaltuusto käsitteli tarkastuslautakunnan arviointikertomusta vuodelta 2019 kokouksessaan 29.6.2020.

Hallintosäännön 68 §:n mukaisesti kunnanhallituksen tulee antaa kunnanvaltuustolle vastineensa arviointikertomuksen sisältämistä havainnoista syyskuun loppuun mennessä.

Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksessaan kiinnittänyt huomioita mm. seuraaviin asioihin:

Kunnanhallituksen osalta:

- Kaustisen kunnan maapoliittinen ohjelma jäi hallituksessa pöydälle 4.2.2019, asiaa ei ole tuotu uudelleen kunnanhallituksen käsittelyyn eikä sitä ole alemmissa toimielimissä otettu uudelleen käsiteltäväksi. Hyvän hallintotavan mukaisesti pöydälle jääneet asiat tulisi valmistella pikaisesti uuteen käsittelyyn.
- Kuntastrategian päivittäminen on tarpeen toteuttaa vielä kuluvan vuoden aikana.
- Tarkempi tavoitteiden asettaminen ja ohjaaminen tytäryhtiölle kirjallisesti sekä myös talousarvion yhteydessä.
- yleisavustusten jakaminen on lisääntynyt vuosittain, vaikka taloustilanteemme on heikko.
- Konserniohje sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet saatiin päivitettyä.

Sivistystoimen osalta:

- sivistyslautakunta on nyt kiinnittänyt huomiota niin, että oikaisuvaatimusohjeet on täytetty kunnolla
- esteellisyysmerkinnöissä on vielä osittain parannettavaa
- edelleen on palkattu henkilökuntaa, vaikka omalla hallinnonalalla on ollut lomautettuja. Tarkastuslautakunnan mielestä tämä on nyt saatettava lainmukaiselle tasolle. Lautakunta on huomauttanut tästä jo useiden vuosien ajan. Olisiko lomautetut voitu kutsua töihin, silloin kun sijaisia tarvitaan ja vuosilomat sijoittaa koko lomakaudelle 1.5. – 30.9.2020 siten, että sijaisten määrä jää mahdollisimman pieneksi?

Teknisen lautakunnan osalta:

- tekninen lautakunta on 5.2.2019 myöntänyt kahdelle nuorisovaltuuston jäsenelle puhe- ja läsnäolo-oikeuden kokoukseen, vaikka ohjeiden mukaan olisi tullut myöntää vain yhdelle.
- Useiden kokousten oikaisuvaatimusohjeet on täytetty puutteellisesti. Kotisivuille julkaisupäivä puuttuu.
- tekninen lautakunta on 21.5.2019 § 39 käsitellyt liikenneympyrän vii-

lun toteutuksen tarjouksia ja äänestänyt asiasta. Äänestykseen ei kuitenkaan ole kirjattu minkälaisen äänestysesityksen puheenjohtaja on tehnyt ja, että lautakunta on äänestysesityksenmuodon hyväksynyt. Samassa kokouksessa on päätetty ostaa nurmikon leikkaus Kaustisen 4H-yhdistykseltä, joka on aikaisempinakin vuosina työn suorittanut, jolloin rahaa on kulunut noin 15.000 €. Hankinta olisi pitänyt kilpailuttaa kunnan hankintaohjeiden mukaisesti. Edelleen samassa kokouksessa on käsitelty musiikkilukion rakennushanketta ja asiasta on äänestetty. Äänestystulokseen olisi pitänyt merkitä ketkä ovat äänestäneet esittelijän esityksen puolesta ja ketkä Ukskosken esityksen puolesta.

- Tekninen johtaja on 25.2.2019 tekemällään viranhaltijapäätöksellä hankkinut Tanhuanpään alkalointilaitokselle saneerauksen, joka on hinnaltaan ollut 53.540 €. Kunnanhallituksen antaman talousarvion täytäntöönpano-ohjeen mukaisesti Viranhaltijapäätöksin tehtävien hankintojen yläraja on talousarvion puitteissa 15.000 euroa. Tekninen lautakunta on 5.2.2019 § 6 valtuuttanut teknisen johtajan tekemään päätöksen. Tekninen lautakunta ei voi siirtää hankintavastuuta tekniselle johtajalle, koska se kuuluu lautakunnan päätösvaltaan.
- Teknisen toimen hankinnoissa on paljon ollut myös suora hankintaa, eikä päätöksissä ole mainittu, että hintatietoja olisi kysytty taikka kilpailutusta tehty. Kaikkea ei voi selittää esim. kiireellä.
- Teknisen toimen tulee kiinnittää huomiota pöytäkirjamerkintöjen tarkkuuteen. Teknisen toimen tulee myös noudattaa hankinnoissa kunnan hankintaohjeita.
- Vs. tekninen johtaja on tehnyt ympäristötarkastajaa koskevia viranhaltijapäätöksiä toistuvasti. Ympäristötarkastaja on vs. teknisen johtajan vaimo, eikä hän esteellisenä olisi voinut päätöksiä tehdä. Tarkastuslautakunta kehottaa kiinnittämään kaikessa toiminnassa huomiota esteellisyyksiin.

Ympäristölautakunnan osalta:

- osa muutoksenhakuohjeista on täytetty puutteellisesti, ei ole mm. mainintaa siitä, että jos saa hakea oikaisua lautakunnalta silloin ei saa tehdä valitusta.
- pöytäkirjasta 9.5.2019 § 26 puuttuu esittelijän esitys.

Kaikki lautakunnat Vuoden 2019 huomio:

Tarkastuslautakunta kiinnittää edelleen huomiota pöytäkirjamerkintöihin ja kehottaa lautakuntien puheenjohtajia ja pöytäkirjanpitäjiä huolellisuuteen mm. esteellisyyksien ja äänestysten kirjaamisessa pöytäkirjoihin.

Esteellisyyksistä pitää kirjata esteellisyyden peruste hallintolain 28 §:n mukaisena. Lisäksi tarkastuslautakunta kehottaa puheenjohtajia ja pöytäkirjanpitäjiä kertaamaan kuntalakia, hallintolakia ja kunnan hallintosääntöä sekä hankintaohjeita.

Muut huomiot:

Kunnanhallituksen antaman talousarvion täytäntöönpano-ohjeen mukaisesti sijaisuudet hoidetaan ensisijaisesti sisäisin järjestelyin ilman sijaisen

palkkaamista. Talousarviovuonna avoimeksi tulevia virkoja ja toimia ei saa täyttää ennen kuin on perusteellisesti selvitetty, voidaanko tehtävä hoitaa sisäisin siirroin, tehtävien uudelleenjärjestelyin tai muulla tavalla täyttämättä virkaa tai tointa.

Kuitenkin myös lyhyitä muutaman päivän sijaisuuksia täytettiin jatkuvasti vuoden aikana.

Sivistystoimi on lomauttanut koulunkäyntiohjaajia vuoden aikana. Samaan aikaan on kuitenkin esim. päivähoitoon palkattu henkilökuntaa. Työnantajalla ei ole perusteita lomauttaa esim. silloin, kun työntekijä voidaan kohtuudella ammattitaitonsa ja kykyjensä perusteella sijoittaa työnantajan muihin koko- tai osa-aikaisiin tehtäviin. On muistettava, että työnantajana ei ole tietty hallintokunta vaan koko kunta. Silloin kun työnantaja lomauttaa henkilökuntaa, ei voida palkata työntekijöitä mihinkään työtehtävään.

Tarkastuslautakunta on tähän asiaan kiinnittänyt huomiota jo useana vuotena, mutta asian korjaamiseksi ei ole tehneet mitään. Sivistystoimen tulee saattaa asia välittömästi lainmukaiselle tasolle.

Sopimukset ovat väline hallita riskejä. Sopimuksia tulee seurata ja päivittää jatkuvasti. Solmittavien sopimusten tulee olla sellaisia, että ne ovat kunnan kannalta taloudellisesti kannattavia.

Tarkastuslautakunta toivoo, että tulevana vuotena hallintokunnat kiinnittävät entistä enemmän huomiota tavoitteiden asettamiseen ja mittareihin. Tavoitteet ja mittarit tulee johtaa valtuuston hyväksymästä strategiasta.

Kunnan tilinpäätös ei konsernitilinpäätöksen osalta valmistunut ajoissa eikä hallitus allekirjoittanut tilinpäätöstä lain mukaisesti maaliskuun aikana. Konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden hallituksen ja toimitusjohtajan tulee pitää huoli siitä, että konsernitilinpäätökseen tarvittavat tiedot ovat kunnan käytettävissä ajoissa, jotta tilinpäätös voidaan kunnanhallituksessa käsitellä ajoissa.

Esitys kj.

Kunnanhallitus antaa valtuustolle seuraavan vastineen tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen:

Yleisesti:

Kuntaan syntynyt sote-menojen kasvusta johtunut alijäämä on yhteinen huoli. Kunnanhallitus on päättänyt talouden tasapainottamistoimenpiteenä mm. lomauttaa henkilöstönsä 15 kalenteripäiväksi maatalouslomittajia ja lomitushallintohenkilöstöä lukuun ottamatta. Kunnan taloustilanne ja säästöpainne näkyy henkilöstön arjessa käyttömenojen karsimisena kuten hankinnoista pidättäytymisenä tai niiden siirtämisenä. Virkojen ja toimien täyttämiseen vaaditaan kunnanhallituksen täyttölupa. Joitakin tehtäviä on jätetty täyttämättä ja pyritty selviytymään niistä omin voimin työtehtäviä priorisoimalla ja jakamalla. Sijastamisjärjestelyjä arvioitaessa voidaan myös todeta, ettei sijaistettavien tehtävien jakaminen kokonaisuudessaan onnistu, vaan tehtävien hoitamiseksi poissaolon ajan on palkattava sijainen. Esi-merkiksi varhaiskasvatuksessa tulee noudattaa lain mukaista henkilöstömitoitusta. Taloudellisen tiukkuuden vuoksi henkilöstö työskentelee kasvavan työkuormituksen alla, palvelutehtävien lisääntyessä ja niiden tuottamiseen

käytettävän resurssin vähentyessä. Työskentely vaatii oman ajankäytön hallintaa ja tehtävien priorisointia ja hyvää yhteistyön taitoa.

Tarkastuslautakunnan esittämät yleiset huomiot korostavat henkilöstön osaamisen merkitystä etenkin päätösprosessien, kokouskäytäntöjen ja esteellisyysäännösten tuntemisessa. Tarkastuslautakunnan havaintoja yhdistää siten kehoitus hyvän hallinnon periaatteen vahvistamiseen. Kunnanhallitus vahvistaa henkilöstön osaamista tarkastuslautakunnan huomioiden mukaisesti suuntaamalla henkilöstökoulutusta näihin asioihin. Ulkoisen koulutuksen lisäksi kustannustehokkaana vaihtoehtona käytetään edelleen sisäistä kouluttamista henkilöstön nykyistä osaamista hyödyntäen.

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomionsa henkilöstön sairauspoissaolojen kasvuun. Henkilöstön työkykyä edistetään johtamisen ja työsuojelun keinoin. Työsuojelu kuuluu teknisen toimen vastuualueelle. Käytössä on varhaisen välittämisen malli, jolloin työntekijän työkykyä uhkaavissa tai heikentävissä tilanteissa esimiehellä on selkeä toimintamalli kysymyksineen, milloin ja millä tavalla asia otetaan puheeksi ja mitä työkyvyn palauttamiseksi tehdään. Lisäksi työterveyshuolto esittelee toimialajohtajille henkilöstönsä sairauspoissaolojen tilanteen puolivuositain.

Kunnanhallituksen ja valtuuston vastuualalta:

Nykyinen kuntastrategia on laadittu vuosille 2018-2025. Kuntastrategian laatiminen on valtuuston keskeisin asiakirja tavoitteiden asettamiseen ja kunnan toiminnan ohjaamiseen. Siksi on perusteltua, että kuntavaalien jälkeen uusi valtuusto aloittaa valtuustotyöskentelynsä strategiansa luomisella. Myös tästä prosessista voidaan luontevasti johtaa henkilöstön osallistaminen oman työn tavoitteiden asettamiseen ja tavoitteiden saavuttamisen arviointitapoihin, jota tarkastuslautakunta myös oli mittareiden kehittämiseksi edellyttänyt. Kunnanjohtajan johdolla käydään lähempää keskustelua myös tytäryhtiöiden toimitusjohtajien kanssa tarkoituksenmukaisesta tavoitteiden asettamisen tavasta ja tarkkuudesta.

Kunnan myöntämistä avustuksista päättää valtuusto talousarvion hyväksymisen yhteydessä.

Kunnan tilinpäätöstä laadittiin keväällä koronavirusepidemian aikana. Kunnanhallitus käsitteli 30.3.2020 kunnan tilinpäätöstä ja päätti jatkaa sen käsittelyä konsernitilinpäätöstietojen valmistuttua. Kunnanhallitus allekirjoitti tilinpäätöksen 20.4.2020. Kunnanhallitus viranhaltijoinen kiinnittää jatkossa paremmin huomiota päätösasioiden määräaikaisten noudattamiseen myös ennakoimattomien poikkeusolojen aikana.

Hallintokunnat ovat kunnanhallituksen pyynnöstä vastanneet seuraavasti:

Sivistyslautakunta 25.8.2020 § 57:

"Sivistyslautakunta antaa kunnanhallitukselle vastineena tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen 2019 seuraavaa:

Esteellisyysmerkinnöistä:

Hallintolain 28 §:ssä on lueteltu kuusi kohtaa esteellisyydelle. Tästä lain kohdasta kuntaliitto on tehnyt yksityiskohtaiset soveltamisohjeet, joiden ohjeistusta lautakunnassa on käytetty ahkerasti esteellisyyttä kunkin asian kohdalla mietittäessä. Sen mukaan esteellisyyden muoto ja nimike on myös pöytäkirjaan merkitty.

<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/esteellisyys/esteellisyysperusteet-kunnan-muut-luottamushenkilot>  
<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/esteellisyys/esteellisyysperusteiden-soveltamisala>

Siellä on annettu nimikkeet lain kohdan esteellisyyksien muodoille:

”Muihin kunnan luottamushenkilöihin kuin valtuutettuihin valtuustossa samoin kuin kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin ja kunnan tilintarkastajaan sovelletaan hallintolain 28.1 §:n esteellisyyssperusteita: osallisuusjääviä, edustusjääviä, intressijääviä, palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejääviä, yhteisöjääviä ja yleislausekejääviä.”

Ulkopuolisten sijaisten palkkaamisesta työntekijöiden lomautusten aikana ja siihen liittyvästä vuoden 2018 vastineesta asiaan:

Vuoden 2018 arviointikertomuksen vastineessa sivistystoimen osalta viimeinen kappale on ollut kyseisen asian arviointikertomuksen kysymyksiin vastaamista ja toiseksi viimeinen kappale on kuvannut sitä, miten vielä vuonna 2019 prosessia on kehitetty. Niissä on kuvattu seikkoja, jotka eivät joka kerta mahdollista työntekijän lomautuksen purkamista äkillisen yksittäisen sijaistarpeen osalta, vaikka pyrkimys on hyvin vahvasti se, että ulkopuolisia sijaisia tarvittaisiin mahdollisimman vähän.

Syitä edellä mainittuihin tilanteisiin on mm. työehtosopimuksen määräysten mukainen riittävän pitkä yhtäjaksoinen lomakausi, jo kertaalleen tehty muutos lomautusten ajankohtaan tai sijaisuuden työtehtävän erityistarpeet, jotka eivät mahdollisesti sovellu lomautetulle henkilölle asiantuntemuksen ohuuden tai fyysisten edellytysten takia. Lisäksi kesäaikana osa äkillisistä sijaisuuksista joudutaan ratkaisemaan nopeasti eikä riittävää ohjausta tehtävään ole järjestettävissä. Silloin jo tehtävää aiemmin talvikautena määräämisenä tehneen henkilön asiantuntemus on olennaista tehtävässä onnistumiseksi.

KT:n lakimiehen mukaan työnantajan tulee arvioida, onko työ sellaista, joka on koulutuksensa, yleinen ammattitaitonsa ja kokemuksensa huomioiden on lomautetulle soveltuvaa. Työnantajalla ei siten ole velvollisuutta rätätelöidä tehtävää, vaan siihen on solahdettava juuri em. avujen avulla melko joutuisasti.

Tätä työnantajan arviota on toteutettu edellä olevassa asiassa hyvin tarkasti. Varhaiskasvatuksessa on lyhytaikaisia sijaisuuksia täytetty koulunkäyntiohjaajien ollessa lomautettuina vuonna 2019 vain siltä osin, kuin työtä ei ole ollut mahdollista tai järkevää tarjota lomautettuina olleille. Nimenomaan on arvioitu sitä, voidaanko lomautettu työntekijä kohtuudella ammattitaitonsa ja kykyjensä perusteella sijoittaa tehtävään.

Koko lomakautta ei koulunkäyntiohjaajien tilanteessa ole mahdollista käyttää vuosilomien antamisessa, vain koulujen lomakautta. Lisäksi pääsääntöisesti on noudatettu henkilöstöhallinnon muutaman vuoden takaista yleisohjetta, että ensin annetaan vuosilomat ja sitten vasta lomautetaan, kun muuta mahdollisuutta ei ole. Toki ennalta on järjestetty ohjaajille lomautusten sijaan sellaisia kesäaikaisia työtehtäviä, johon heillä on tiedetty olevan asiantuntemusta ja siinä laajuudessa, kuin työtä on tiedetty olevan tarjolla. Vuonna 2019 kaikkiaan 11 koulunkäyntiohjaajaa on lomautettu ja seitsemällä heistä on ollut joko varhaiskasvatuksessa tai vapaa-aikatoimessa järjestettyä työtä kesäaikana kesälomien ja lomautusten lisäksi. Edellä mainitut järjestelyt vaativat selvittelyä ja työtunteja, joten asian kehittämiseksi on tehty varsin paljon työtä.

Lyhytaikaisten sijaisten palkkaamisesta kunnanhallituksen talousarvio-ohjeen vastaisesti:

Kunnanhallituksen talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa on ollut 2000-luvun alkupuolelta saakka maininta, että sijaisuudet hoidetaan ensisijaisesti sisäisin järjestelyin ilman sijaisen palkkaamista. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen lakisääteiset normit edellyttävät toiminnalta tiettyjä mitoituksia (varhaiskasvatus) ja hallinnollisesti määriteltäviä toiminnan muotoja (opetettavalla ryhmällä pitää olla jokaiselle oppitunnille nimetty opettaja). Lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseksi sijainen on näissä tilanteissa löydettävä ja hallinnollisesti määrättävä. Se tuottaa myös tilanteeseen palkanmaksuveloitteen. Erityisesti varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa sisäiset järjestelyt eivät usein ole siis mahdollisia sijaisuustilanteissa. Tästä perusopetus ja varhaiskasvatus on menneinä vuosina useamman kerran tuottanut informaatiota kunnanhallitukselle"

Tekninen lautakunta ja ympäristölautakunta eivät ole jättäneet erillistä vastinetta. Tekninen johtaja on sähköpostillaan 16.9.2020 pyytänyt harkitsemaan tulevissa uudistuksissa hallintosäännön ja hankintaohjeen joustavoittamisen tarpeen, jotta päätöksenteossa voidaan edetä toiminnan kannalta riittävällä nopeudella. Tekninen johtaja kertoo jatkossa kiinnitettävän tarkemmin huomiota päätöksentekomenettelyyn kuten kokouskäytäntöihin ja pöytäkirjamerkintöihin.

Päätös

Hyväksyttiin.

---