

Konsernihallinnon toimialan vastaukset:

Valtuuston asettamat tavoitteet

1. Tarkastuslautakunta ehdottaa strategisten mittareiden käsittelyä yhtenäisenä kokonaisuutena. Mittareiden esittämien lukujen seuranta onnistuu parhaiten esittämällä strategiset mittarit ja tunnusluvut kootusti yhdessä paikassa.

Porin kaupungin strategiassa määritellyt 13 kasvuun, elinvoimaan, hyvinvointiin ja talouteen liittyvää strategista mittaria ovat myös seurannassa yhtenä kokonaisuutena. Näiden lisäksi strategiaa toteuttaviin ohjelmiin sekä toimialojen palvelulupauksiin ja vuositavoitteisiin liittyy mittareita, joiden avulla toteutumista arvioidaan. Ihannetilanne olisi, jos kaikki seuranta tapahtuisi säännöllisen talousraportoinnin yhteydessä. Tällä hetkellä on vielä hieman irrallista seurantaa.

2. Kaavoitusohjelma, joka sisältyy Porin kaupungin kaavoituskatsaukseen, on myös strateginen asiakirja. Tarkastuslautakunta huomauttaa, että strateginen asiakirja sisältää arvovalintoja, jotka kuuluvat kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi.

Nykymuodossaan kaavoituskatsaus sisältää niin vähän ohjelmallisia elementtejä, että on katsottu tarkoituksenmukaiseksi hyväksyttävä kaavoituskatsaus kaupunginhallituksella. Tavoitteena on, että tulevaisuudessa laaditaan maankäytön suunnittelua ohjaava pitkäjänteinen strateginen ohjelma, jonka hyväksyy kaupunginvaltuusto.

3. Tarkastuslautakunta kysyykin, mikä rooli strategian suhteen on esimerkiksi tietosuoja- ja tietoturvapoliittikan, pysäköintipoliittikan tai kaavoitusohjelman kaltaisilla asiakirjoilla?

Porin strateginen johtamisjärjestelmä koostuu strategiasta ja kolmesta sitä konkretisoivasta ohjelmasta, Pori-sopimuksesta ja näistä edellä mainituista toimialoille johdetuista palvelulupauksista ja vuositavoitteista. Keskeinen osa strategiasta johtamisjärjestelmää on myös talousarvio ja –suunnitelma. Porin kaupunki toteuttaa toiminnassaan montaa muuta politiikkaa (policy) tai ohjelmaa, joista osa on lakisääteisiä. Niiden valmisteluvaiheessa pidetään aina huolta siitä, että ne ovat Porin strategian kanssa saman suuntaisia.

4. Tarkastuslautakunta suosittelee kiinnittämään huomiota laaditun kaupunkistrategian ohjausvaikutukseen. Kaupunkistrategian ja sitä tukevien ohjelmien osalta tulisikin kiinnittää huomiota nimettyjen mittarien määrään.

Mittaamisessa laatu korvaa aina määrän. Väärät mittarit ohjaavat toimintaakin väärään suuntaan. Yleensä mittareita määritellään kokonaisuutta tarkastellen liikaa. Näin on tapahtunut Porissakin. Tähän kiinnitetään kuitenkin koko ajan huomiota ja seurantajärjestelmää pyritään parantamaan. Strategia on käytännössä turha, jos sillä ei ole ohjausvaikutusta. Porin strategialla on ohjausvaikutusta, mutta siinä työssä on aina parantamisen varaa. Tämä sama pätee myös muiden kaupunkien ja kuntien strategioihin.

Toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

5. Tarkastuslautakunta haluaa nostaa esiin toiminnallisista riskeistä erityisesti johtajuuteen ja hyvän työilmapiirin luomiseen liittyvät tekijät.

Johtamisen ja esimiestyö kehittäminen ovat olleet vuonna 2018 osaamisen kehittämisen painopistealue. Kaupungin johtoryhmän ja toimialojen johtoryhmävalmennuksen kokonaisuus kilpailutettiin loppuvuonna 2018 ja valmennus aloitettiin helmikuussa 2019. Valmennuksella kehitetään johtoryhmien välistä vuorovaikutusta ja asioiden järjestelmällistä käsittelyä, samoin johtoryhmien sisäistä vuorovaikutusta. HR-yksikkö on yhdessä Kesäyliopiston kanssa järjestänyt kattavasti erilaista esimieskoulutusta. Merkittävin kokonaisuus on syksyllä 2018 aloitettu Elämä uuden Porin organisaatiossa II-osa toimintayksiköiden esimiehille. Koulutuskokonaisuus aloitettiin syyskuussa 2018 ja se päättyi toukokuussa 2019. Koulutuksen tavoitteena on jalkauttaa kaupungin

strategiaa esimiehille ja lisätä sitoutumista yhden työnantajan toimintamalliin toimialojen välistä vuorovaikutusta lisäämällä. Henkilöstökysely työhyvinvoinnin kartoittamiseksi toteutettiin suunnitellusti keväällä 2019.

6. Tarkastuslautakunta kysyy, ovatko toimialat ja liikelaitokset laatineet toiminnalliset tavoitteensa niin, että tavoitteiden kautta välittyy riittävän kattava kuva toiminnasta kokonaisuutena?

Erittäin hyvä huomio ja kysymys. Tavoitteiden ja niiden mittareiden asettamisessa keskitytään yleisesti pienempiin kokonaisuuksiin, koska suurempia kokonaisuuksia on vaikeampi määritellä tavoitteiksi ja mittareiksi. Tätä kehitetään esimerkiksi vuoden 2020 palvelulupauksia määriteltäessä.

Taloudellisten tavoitteiden toteutuminen

7. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomionsa siihen, että kaupungin vuosikate ei riittänyt kattamaan käyttöomaisuuden poistokustannuksia vuonna 2018, jolloin kaupungin tulorahoitus ei riittänyt edes juokseviin menoihin. Lautakunta pitää tilannetta kaupungin talouden kannalta erittäin huolestuttavana ja kehottaa ryhtymään toimenpiteisiin kaupungin talouden tasapainottamiseksi.

Kuntatalouden tila on heikentynyt yleisesti viime vuosina. Näin on tapahtunut myös Porissa. Kaupungin talouden saaminen ylijäämäiseksi on vallitsevissa olosuhteissa erittäin haasteellista. Erityisesti perusturvasektorin palvelutarpeen kasvu ja kustannuskehitys ovat liian suuria kaupungin tulokehitykseen verrattuna. Ainoa toimiva tapa toimintamenojen kasvun hillitsemiseksi ja tätä kautta kaupungin talouden tasapainottamiseksi on tehdä pitkäjänteistä työtä toiminnan tehostamiseksi ja etsiä uusia toimintamalleja, joilla on kevyempi kustannusrakenne ja mahdollisimman paljon ennaltaehkäisevää vaikutusta. Vuoden 2018 on toteutettu tai käynnistetty kaikkien taloudellisesti merkittävimpien toimialojen osalta ulkoisia selvityksiä/auditointeja, joilla pyritään löytämään edellä mainittuja vaikutuksia. Vaikutukset eivät tule näkymään välittömästi kaupungin talouskehityksessä.

8. Tarkastuslautakunta esittää huolensa kaupungin tuloskehityksestä. Vuonna 2018 budjettikuri ei pitänyt toimialoilla ja useampi toimiala ylitti talousarvion. Lautakunta korostaa esimiesten velvollisuutta sisäiseen valvontaan koko vuoden aikana myös budjettikurin toteutumisen osalta, jotta talousarviopoikkeamiin voidaan reagoida nopeasti.

Esimiehillä on talouden seurantajärjestelmien kautta erittäin hyvät mahdollisuudet seurata talouttaan. Kaikki esimiestehtävissä olevat työntekijät on talousyksikön toimesta koulutettu siitä, mitä talouden seurannalla ja budjettikurilla tarkoitetaan. Näitä koulutuksia myös jatketaan säännöllisesti. Vuoden 2019 heinäkuusta alkaen toimialojen talouspäälliköt siirtyivät talousyksikön alaisuuteen ja toimintaa on siitä alkaen alettu kehittää controller-toiminnoksi. Myös tämä tulee tukemaan sitä, että havaittuihin talousarviopoikkeamiin puututaan nopeammin kuin ennen.

Kaupunkikonserni

9. Omistajapolitiikkaan liittyy paljon poliittisia arvovalintoja, joiden arvioidaan vaikuttaneen siihen, että Porin kaupunkikonsernilta puuttuu edelleen päivitetty omistajapolitiittinen ohjelma. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että omistajapolitiittisen ohjelman päivitys saatetaan loppuun mahdollisimman pian.

Kaupunginhallitus käsittelee suunnittelukokouksessa 1.11.2019 luonnosta omistajapolitiikasta. Mahdollisten evästyksen ja niiden huomioimisen jälkeen ohjelmasta pyydetään lausuntoja tarvittavilta tahoilta.

10. Tarkastuslautakunta näkee konserniohjeen mukaisen, kuntalakia toteuttavan ennakkokäsitysmenettelyn vahvistaneen Porin kaupungin omistajaohjauksen vaikuttavuutta. Omistajaohjauksen tuloksellisuuden arviointi vaatisi kuitenkin pohjaksi omistajapolitiikan asetettuihin omistamisen pitkän aikavälin tavoitteineen.

Näihin otetaan myös kantaa omistajapolitiittisessa ohjelmassa, jonka luonnos on siis käsitellyssä kaupunginhallituksen suunnittelukokouksessa 1.11.2019.

11. Tarkastuslautakunta suosittelee, että kaikkien strategisten yhtiöiden osalta raportoidaan omistajalle systemaattisesti myös kuvaavat vakavaraisuuden sekä kannattavuuden tunnusluvut.

Omaisuuksien hyvä hoito on osa sitoutuneiden pääomien tehokasta käyttöä. Taloudellisten resurssien rajallisuus edellyttää sitä, että kaikessa omistuksessa on pyrittävä sijoitettavan tai sijoitetun pääoman tehokkaaseen käyttöön.

Vakavaraisuuden tunnusluvut kuvaavat yrityksen oman ja vieraan pääoman suhdetta eli yrityksen pääomarakennetta. Tälläkin hetkellä konsernissa seurataan vieraan pääoman/velan suhdetta yrityksen liikevaihtoon. Omavaraisuusaste on kenties yleisimmin käytetty mittari, kun tarkoituksena on saada selville yrityksen vakavaraisuus ja tappionsietokyky. Tämä mittari voidaan lisätä säännöllisesti kaupunginhallitukselle raportoitaviin lukuihin. On kuitenkin tärkeää muistaa, että omavaraisuusaste on toimialasidonnainen tunnusluku, eikä esimerkiksi sähköyhtiön ja kiinteistöyhtiön ole järkevää vertailla omavaraisuusastetta suoraan toisiinsa. Omavaraisuusaste vaihtelee voimakkaasti erilaisten toimialojen ja niiden vaatimusten välillä eli oleellista on vertailla samankaltaisia yrityksiä oman toimialansa sisällä. Omavaraisuusaste on myös staattinen tunnusluku, eli se kuvaa tilannetta vain juuri yhden hetken ajalta. Siksi lukua pitää vertailla useamman eri vuoden tai pidemmän aikajakson omavaraisuusasteita keskenään, jotta saadaan esiin niiden suhteellinen kehitys. Siksi tämän luvun raportoinnissa tulee miettiä sen mielekkyyttä raportoida sitä neljännesvuosittain eli vuositaso on riittävä.

Kaupunki pyrkii omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaisvaikuttavuuteen ja konserniyhteisöillä on kaupungin toimintaan liittyvä strateginen ja/tai toiminnallinen tavoite. Siksi kannattavuuden maksimointi kaikilla hetkillä ei aina ole mahdollista. Kannattavuuden absoluuttinen mittari on yrityksen tilikauden tulos ja sitä luonnollisesti seurataan kaikkien yhtiöiden toimesta säännöllisesti ja raportoidaan kaupunginhallitukselle kaikkien yhtiöiden osalta puolivuositain sekä strategisten yhtiöiden osalta neljännesvuositain.

Kannattavuuden suhteellisia mittareita käytetään, jotta voidaan vertailla eri kokoisia yrityksiä tai seurata yhden yrityksen kehitystä kannattavuudessa. Kannattavuustunnuslukuja voidaan muodostaa kahdella eri periaatteella. Yrityksen tilikauden tulosta voidaan verrata liikevaihtoon tai pääomaan. Liikevaihtoon suhteutettu katemittari on esimerkiksi liikevoittoprosentti ja pääomaan suhteutettu tuottomittari on kokonaispääoman tuottoprosentti.

Voittoprosentti sopii yleensä paremmin yrityksen oman kehityksen kuvaamiseen, kuin eri yritysten väliseen vertailuun. Voittoprosentti voi vaihdella paljon riippuen yrityksen omasta toimintastrategiasta. Voittoprosenttilähestymistavan lisäksi yrityksen kannattavuustunnuslukuja voidaan muodostaa vertaamalla yrityksen tulosta pääomaan. Näin kuvataan vuosikorkoa, jota yritys on pääomalleen ansainnut. Pääoman tuottoprosentti on yleinen yritysten väliseen kannattavuuden vertailuun. Kaikille investoinneille saatua tuottoa mitataan kokonaispääoman tuottoprosentilla, joka on hyvä mittari yrityksen kannattavuudelle kaupungin näkökulmasta. Tunnusluku kertoo yrityksen saaman tuoton siihen sidotuille resursseille. Tämänkin luvun raportoinnissa tulee miettiä sen mielekkyyttä raportoida sitä neljännesvuosittain eli vuositaso on riittävä.

12. Tarkastuslautakunta suosittelee, että omistajaohjaus pyytää Porin Linjat Oy:tä raportoimaan edellisten vuosien tapaan matkustajamäärien ja sairaspöissaolujen kehitysprosentit tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi.

Porin Linjat Oy seuraa tavoitteissaan edelleen mittarina matkustajamäärän kasvu%:a ja sitä kautta raportointi tapahtuu neljännesvuosittain kaupunginhallitukselle. Yhtiö raportoi kaupunginhallitukselle viimeksi 4.10, että työhyvinvoinnissa on tapahtunut edistystä ja sairaspöissaolot ovat vähentyneet. Kehitystä seurataan edelleen KH:ssa ja yhtiö raportoi siitä vähintään kahdesti KH:lle niin tavoitteiden asettamisen kuin tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä.

13. Tarkastuslautakunta suosittelee, että omistajaohjaus pyytää Porin Toimitilat Oy:tä raportoimaan edellisten vuosien tapaan reklamaatioiden määrän asiakastytyväisyyteen liittyvän tavoitteen toteutumisen arvioimiseksi.

Kehitystä seurataan edelleen KH:ssa ja yhtiö raportoi siitä vähintään kahdesti KH:lle niin tavoitteiden asettamisen kuin tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä.

Muut havainnot kaupungin hallinnosta

Johdanto erityisteemoihin

14. Tarkastuslautakunta näkee valtakunnallisen maakunta- ja sote-uudistuksen peruuntumisen erityisesti johtamishaasteena. Haasteet liittyvät muun muassa henkilöstön jaksamiseen ja toiminnan kehittämiseen.

Sote-uudistuksen viivästyminen ja lopulta peruuntuminen edellisellä hallituskaudella on ollut henkilöstöjohtamisen ja työhyvinvoinnin kannalta haasteellista. Erityisesti se on vaikuttanut perusturvan, pelastuslaitoksen ja palveluliikelaitoksen henkilöstöön erilaisina muutoshankkeina, aikataulujen muuttumisina sekä perustoiminnan liian vähäiselle huomioimiselle. Jatkossa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että mahdolliset soteen siirtyvät toiminnot ovat toistaiseksi samanlainen osa kaupunkioorganisaatiota kuin muutkin toimialat. Heille tulee mahdollistaa yhteiseen toimintaan osallistuminen ja toisaalta heidän tulee sitoutua yhteisiin ohjeisiin ja sääntöihin muiden toimialojen ja laitosten kanssa.

16. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tiedolla johtamisen aito hyödyntäminen vaatii kaupunkitasoista digiohjausta eli koko kaupunkia koskevan yhteisen suunnan asettamista tiedolla johtamisen edistämiseksi.

Tiedolla johtamisessa keskeistä ei ole yhteinen kaupunkitasoinen digitaalinen väline. Keskeistä ei myöskään ole kaupunkitasoisten tunnuslukujen seuranta. Enemminkin kyse on johtamisen kehittämisestä niin, että osataan tunnistaa juuri oman työn, toimialan ja yksikön tuottamien palveluiden kannalta keskeiset seurattavat arvot. Toisaalla keskeistä on mitata työn läpimenoaikaa ja toisaalla esimerkiksi asiastytyväisyyttä. Näiden asioiden tunnistaminen on kaikkien johtajien työtä. Välineitä tämän tiedon esittämiseen on tällä hetkellä käytössä. Selkein puute on kuitenkin osaavassa resurssissa, joka pystyy välineiden avulla kaivamaan juuri oikean, ajantasaisen ja yksiköiden ja johdon tarvitseman tiedon, sekä esittämään sen helposti ymmärrettävässä muodossa.

17. Tarkastuslautakunta on todennut, että Porin kaupungilla ei ole erikseen esimerkiksi toimitila-, ympäristö-, digi tai kulttuuri- ja liikuntastrategiaa. Arvioinnin erityisteemojen osalta on havaittu, että toimialojen yksiköille, liikelaitoksille tai konserniyhtiöille ei ole helppo johtaa omistajan asettamia strategisia tavoitteita. Siitä huolimatta organisaation yksikötason, liikelaitoksen ja yhtiön tulisi olla mahdollista löytää strategiasta toiminnalleen omistajan asettamat tavoitteet. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota strategisten linjausten tarkennustarpeeseen.

Porin kaupungilla on nykyisen toimintamallin mukaisesti vain yksi strategia. Strategian painopisteet, tavoitteet ja toiminnalliset periaatteet yhdessä strategiaa tarkentavien ohjelmien kanssa antavat ydinorganisaation toimialoille ja niiden yksiköille linjat kuinka toimia. Pitää paikkansa, että liikelaitosten ja erityisesti konserniyhtiöiden on vaikeampi suunnata toimintaansa edellä mainitun strategisen johtamisjärjestelmän kautta. Strategian tarkennukset tekee kaupunginvaltuusto.

Hallintoyksikkö

32. Tarkastuslautakunta katsoo, että Aapeli-projekti asianhallinta- ja järjestelmäprojektina on tuonut konkreettisesti esiin tarpeen konsernihallinnon yksiköiden väliselle saumattomalle yhteistyölle, kun kyseessä on kaupunkitasoinen kehittämishanke.

Konsernihallinnon tiivis yhteistyö kokonaisuudessaan, mutta erityisesti hallintoyksikön ja ICT-yksikön välillä, on korostunut Aapeli-projektin yhteydessä. Valtavan kokoluokan projektin haasteet on pystytty yhteistyöllä ratkaisemaan ja tällä hetkellä uudet kaupunkitasoiset toimintamallit ovat vakiintumassa. Uudistaminen ei kuitenkaan pysähdy, vaan sitä viedään määrätietoisesti eteenpäin.

Yhteistyötä tulee koko ajan tiivistää ja kehittää yksiköiden välillä kaikessa toiminnassa.

33. Tarkastuslautakunta toteaa, että asianhallintajärjestelmä Aapeli otettiin käyttöön käyttöönottoprojektille asetetussa tavoiteaikataulussa. Porin kaupungin asianhallinnan arvioidaan siirtyneen vuoden 2018 käyttöönottoprojektin myötä suuren askeleen eteenpäin.

Tarkastuslautakunta pitää kuitenkin puutteena sitä, että toimielinten ja virkamiesten päätöksentekoprosessia ohjaavat menettelytapaohjeet puuttuivat, kun päätöksenteon uusi tekninen väline otettiin käyttöön.

Tarkastuslautakunnan esittämä puute on tunnistettu. Aapelin käyttöönottoon liittyvä tekninen ohjeistus ja koulutus sekä käytön tekninen tuki onnistuivat. Menettelytapaohjeita parannetaan parhaillaan.

34. Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupunkitasoiset menettelytapaohjeet ovat tärkeitä. Niillä annetaan henkilöstölle käytännön toimintaperiaatteet, joita noudattaa omassa tehtävässään. Tarkastuslautakunta näkee tärkeäksi kaupunkitasoisen menettelytapaohjeistuksen saattamisen ylläpidettävälle tasolle.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että hallintoyksikön osalta selvitetään mahdollisuudet projektiluonteiseen lisäresurssiin, hallintoyksikön toimintaa tukeviin ja kuormittavuutta keventäviin työnjohdollisiin toimenpiteisiin, muun muassa työnohjaukseen.

Tarkastuslautakunnan suosittelemat selvitykset on tehty ja viimeisimmät toimenpiteet on otettu käyttöön syksyllä 2019.

35. Tarkastuslautakunta näkee, että konsernihallinnon ohjausmallin toimivuuteen tulee vaikuttamaan yksiköiden vastuurajapintojen ja päätösvaltamääritysten selkeys, mutta myös toiminnan huomioiva tasapuolinen resursointi, toimiva yhteistyö yksiköiden välillä sekä yhteydet ohjattaviin päin.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että talousarviossa määritellyt konsernihallinnon toimialan yksikkökohtaiset toiminnalliset tavoitteet mittareineen kytketään konsernihallinnon ohjausmallissa määriteltyihin prosesseihin. Näin voidaan arvioida prosessien tuloksellisuutta, joka on prosessin omistajan vastuulla.

Suositus huomioidaan, kun konsernihallinnon tavoitekokonaisuutta päivitetään ja uudistetaan.