

LOVIISAN KAUPUNKI



Arviointikertomus 2017

Loviisan kaupungin tarkastuslautakunta

5.6.2018

1. Tarkastuslautakunnan toiminta

1.1. Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunnan tehtävät määritellään kuntalain 121 §:n mukaan seuraavasti:

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on

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

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

1.2. Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Loviisan kaupungin vuoden 2017 toiminnan on arvioinut kaupunginvaltuuston 7.6.2017 (§ 6) valitsema tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnassa on seitsemän jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä.

Varsinaiset jäsenet		Varajäsenet
Pertti Lohenoja, pj	SDP	Henry Laitinen
Mia Aitokari, vpj	RKP	Mona Antas
Thérèse Meriheinä	RKP	Carita Ekström
Berndt-Gustaf Schauman	RKP	Ilkka Relander
Auli Lehto-Tähtinen	SDP	Sofia Nevalainen
Henry Friman	KOK	Rainer Santapukki
Immo Stenberg	PS	Seppo Nummijoki

Tarkastuslautakunnan sihteerinä on toiminut JHT-tilintarkastaja.

Tarkastuslautakunta on kokoontunut vuoden 2017 arviointiin liittyen yhteensä 12 kertaa, joista 5 oli vuoden 2017 puolella ja 7 oli alkuvuodesta 2018. Työssään lautakunta on kuullut kaupungin viranhaltijoita ja tutustunut eri keskusten toimintaan ja talouteen. Lisäksi on käyty läpi hallintoelimien

pöytäkirjoja, vuosien 2017 ja 2018 talousarvioita, taloussuunnitelmaa 2017–2019 sekä vuoden 2017 tilinpäätös ja toimintakertomus.

Tarkastuslautakunnan työohjelman painopistealueet vuodelle 2017 ovat olleet perusturvakeskus, konserniasiat ja investoinnit.

Saatettuaan työohjelmansa loppuun, tarkastuslautakunta antaa kaupunginvaltuustolle vuoden 2017 arviointikertomuksen.

1.3. Tilintarkastus

Loviisan kaupunginvaltuusto on tehnyt hankintapäätöksen hallinnon ja talouden tarkastuspalveluista tilikaudelle 2017 kokouksessaan 8.3.2017 (§ 25). Kaupunginvaltuusto valitsi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n tuottamaan tarkastuspalvelut tilikausille 2017–2020. Päävastuullisena tilintarkastajana on toiminut JHT, HT, CIA Martin Slotte. Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuslautakunnalle tarkastussuunnitelman toteuttamisesta. Tilintarkastaja on antanut tarkastuslautakunnalle väliraportin tarkastuskautena tehdyistä tarkastuksista sekä tilintarkastuskertomuksen ja tilintarkastuksen loppuraportin. Tarkastusten tuloksista on raportoitu myös kaupungin johdolle.

2. Edellisten vuosien arviointikertomusten perusteella tehtyjen toimenpiteiden arviointi

Tarkastuslautakunta edellyttää, että edellisten vuosien kehityskohdetaulukot päivitetään.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että vuodenvaihteessa päivitetty kehityskohdetaulukot esitetään valtuustolle tammikuun kokouksessa.

Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa myös tänä vuonna vuosittaisen strategian toteutumisen analyysin sisällyttämistä tilinpäätöksen yleisosaan.

2015/5 Kiinteistöjen kuntokartoitus on kesken. Kaupunginhallitus on kommentoinut: ”Kuntoarviot tehdään perusturvan rakennuksista sekä liikuntatiloista vuonna 2017 ja muista aktiivikäytössä olevista tiloista vuonna 2018.”

2015/6 Sijoitus- ja rahoitusstrategian laadinta on kesken. Kaupunginhallitus on lausunut: ”Varallisuushoidon ja sijoitustoiminnan perusteet määritellään vuosittain talousarvion yhteydessä”

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan vuosittain määriteltävät perusteet eivät täytä sijoitus- ja rahoitusstrategian edellytyksiä. Tarkastuslautakunta viittaa julkaisuun *Kunnan sijoitusvarallisuudesta ja sen hallinnasta, 2016* (www.kaks.fi).

2015/9 Määrärahojen kokonaisvaltaisen seuraamisen kehittäminen. Asia on kaupunginhallituksen mukaan valmis. ”Määrärahojen riittävyys ja lisämäärärahan tarve arvioidaan keskuskohtaisesti ja raportoidaan kaupunginvaltuustolle osavuositarkastuksissa. Kaupunginvaltuusto käsitteli vuoden 2016 määrärahamuutoksia 9.11.2016.”

Tarkastuslautakunta edellyttää talouden kokonaisvaltaisen seurannan kehittämistä **taloushallinnon johdolla**. Nykykäytännön mukaan kukin keskus hoitaa itsenäisesti omat määrärahansa. Havainto koskee myös tilinpäätöstä 2017.

2015/14 Kaupunginhallitus vastasi kehityskohdetaulukkoon: Kehityskeskustelujen raportointi ja tilastointi on kesken, ”Päätös järjestelmän hankinnasta on tehty ja järjestelmätoimittaja on aloittanut toiminnon teknisen määrittelyn, joka valmistuu marraskuussa 2016. Toiminto otetaan käyttöön 2017 alusta.”

Tarkastuslautakunta ei kuitenkaan ole löytänyt tietoa asiasta vuoden 2017 toimintakertomuksesta. Kehityskeskustelujen käyminen ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ole järjestelmä- vaan asennekysymys.

2016/2 Sopimusten hallinta – keskitetyn sopimusrekisterin luominen on edelleen kesken. Kehityskohteena tarkastuslautakunta suositteli, että Loviisan kaupungille luodaan keskitetty sopimusrekisteri sopimusten hallinnan ja valvonnan helpottamiseksi. Kaupunginhallitus on vastineessaan todennut: ”Kaupunginhallitukselle raportoidaan kevään aikana sopimusten kirjaamisen valvonnan myötä saaduista havainnoista”.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan Loviisan kaupungin sopimuksia ei vielä kukaan hallinnoida keskitetysti.

3. Tavoitteiden toteutumisen arviointi

3.1. Strategiset tavoitteet

Tarkastuslautakunta peräänkuulutti viimeksi vuoden 2016 arviointikertomuksessa strategian toteutumisen vuosittaisen analyysin sisällyttämistä tilinpäätöksen yleisosaan.

Uusi strategia on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.12.2016 (123 §) mutta Loviisan kaupunki on toimintakertomuksen mukaan kuitenkin toiminut vanhan strategian mukaisesti kuntalain (38 §) vastaisesti vuoden 2017 loppuun, vaikka kaupunginhallituksessa on asiasta kirjattu päätös (pvm). Uusi strategia hyväksyttiin siinä vaiheessa, kun seuraavan vuoden, vuoden 2017, talousarvio ja toimintasuunnitelma oli laadittu ja hyväksytty kaupunginvaltuustossa. Uuteen strategiaan ei ole reagoitu vuoden 2017 aikana vaan se on huomioitu vasta vuoden 2018 suunnittelussa.

Loviisan kaupunginvaltuusto on hyväksynyt laajan hyvinvointikertomuksen 12.4.2017 (32 §). Kaupunginvaltuustossa hyväksytty laaja hyvinvointikertomus koskee vuosia 2014–2016. Samassa kokouksessa (33 §) on hyväksytty lasten ja nuorten hyvinvointikertomus vuosilta 2013–2016. Loviisan kaupungin vuoden 2017 toimintakertomuksessa ei ole mainintaa hyväksytyistä hyvinvointikertomuksista eikä myöskään tuoda esiin, miten työ kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi jatkuu tulevien vuosien aikana.

Perusturvakeskuksen senioripalveluissa yhtenä tärkeänä tavoitteena vuoden 2017 aikana oli kannustaa Loviisan ikäihmisiä osallisuuteen ja tukea heidän hyvinvointiaan, terveyttään ja toimintakykyään niin, että he selviytyvät omatoimisesti mahdollisimman pitkään. Senioripalveluiden toimintakertomuksesta käy ilmi, että laitoshoidoa vähennettiin samassa yhteydessä, kun Taasiakoti muutettiin tehostetun palveluasumisen yksiköksi 1.1.2017. Tarkastuslautakunta pitää hälyttävänä havaintona sen, että suurin osa ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevista vanhuksista odottaa hoitoa kotona kotihoidon turvin.

3.2. Taloudellisten tavoitteiden toteutuminen

Loviisan kaupungin vuoden 2017 tulos oli ylijäämäinen noin 3,2 miljoonaa euroa. Sekä alkuperäisessä talousarviossa että muutetuissa talousarvioissa oli varauduttu alijäämaiseen tulokseen. Verotulot olivat talousarviota isommat. Sama koskee toimintatuloja. Vuoden 2017 henkilöstökulujen budjetoinnin osalta tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että muutetussa talousarviossa oli varauduttu 49,8 miljoonan euron henkilöstökuluihin. Toteuma oli 47,6 miljoonaa euroa, eli henkilöstökulut toteutuivat 2,2 miljoonaa euroa arvioitua pienempinä.

Alla olevassa taulukossa on esitetty talousarvion toteutuminen ilman liikelaitosta.

	Alkup. TA 2017	TA muutokset	Muutettu TA 2017	TP 2017	Poikkeama
Toimintatulot	18 356 524,00	-300 000,00	18 056 524,00	19 214 009,98	1 157 485,98
Myyntituotot	7 871 113,00	0,00	7 871 113,00	8 769 448,28	898 335,28
Maksutuotot	6 414 290,00	0,00	6 414 290,00	6 357 741,86	-56 548,14
Tuet ja avustukset	1 386 475,00	0,00	1 386 475,00	1 451 545,83	65 070,83
Muut toimintatuotot	2 684 646,00	-300 000,00	2 384 646,00	2 635 274,01	250 628,01
Toimintamenot	107 955 380,91	316 000,00	108 271 380,91	104 844 978,10	3 426 402,81
Henkilöstömenot	49 258 837,56	557 600,00	49 816 437,56	47 619 740,39	2 196 697,17
Palvelujen ostot	45 200 927,30	-391 600,00	44 809 327,30	43 957 370,61	851 956,69
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	6 048 563,05	0,00	6 048 563,05	6 042 123,18	6 439,87
Avustukset muille	5 912 550,00	0,00	5 912 550,00	5 277 746,69	634 803,31
Muut toimintamenot	1 534 503,00	150 000,00	1 684 503,00	1 947 997,23	-263 494,23
Toimintakate	-89 598 856,91	-616 000,00	-90 214 856,91	-85 630 968,12	4 583 888,79
Verotulot	65 064 000,00	-880 600,00	64 183 400,00	65 949 153,85	1 765 753,85
Valtionosuudet	24 800 000,00	396 000,00	25 196 000,00	25 226 825,00	30 825,00
Rahoitustulot ja -menot	823 000,00	0,00	823 000,00	1 517 551,78	694 551,78
Korkotulot muilta	11 800,00	0,00	11 800,00	22 625,99	10 825,99
Korkotulot liikelaitoksilta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Muut rahoitustulot muilta	1 610 000,00	0,00	1 610 000,00	1 741 189,67	131 189,67
Korkomenot	798 800,00	0,00	798 800,00	242 006,64	556 793,36
Muut rahoitusmenot	0,00	0,00	0,00	4 257,24	-4 257,24
Vuosikate	1 088 143,09	-1 100 600,00	-12 456,91	7 062 562,51	7 075 019,42
Poistot ja arvonalentumiset	3 299 999,50	0,00	3 299 999,50	3 546 186,05	-246 186,55
Suunnitelman mukaiset poistot	3 299 999,50	0,00	3 299 999,50	3 369 267,48	-69 267,98
Arvonalentumiset	0,00	0,00	0,00	176 918,57	-176 918,57
Satunnaiset erät	-300 000,00	0,00	-300 000,00	-329 259,33	-29 259,33
Satunnaiset menot	300 000,00	0,00	300 000,00	329 259,33	-29 259,33
Tilikauden tulos	-2 511 856,41	-1 100 600,00	-3 612 456,41	3 187 117,13	6 799 573,54
Poistoeron lisäys (-) tai vähennys (+)	170 000,00	0,00	170 000,00	117 134,36	-52 865,64
Varausten lisäys (-) tai vähennys (+)	0,00	0,00	0,00	-3 100 000,00	-3 100 000,00
Rahastojen lisäys (-) tai vähennys (+)	0,00	0,00	0,00	175 800,00	175 800,00
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	-2 341 856,41	-1 100 600,00	-3 442 456,41	380 051,49	3 822 507,90

Koko kaupungin lisäksi myös perusturvakeskuksen toteutuneet henkilöstökulut alittivat talousarvion. Poikkeama oli 199 547 euroa. Johtava lääkäri toimi perusturvajohtajan sijaisena. Sairauspoissaolot vähenivät, joten sijaisia tarvittiin vähemmän kuin edellisellä vuonna.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan talouden seurantajärjestelmät eivät ole toimineet toivotulla tavalla. Talousseurannan parantamiseksi kaupungin tulisi arvioida muun muassa, miten vastuualueita ja keskusten taloussuunnittelijoita ohjeistetaan, antaako kaupungin talousjohto ohjeita vai toimivatko taloussuunnittelijat itsenäisesti. Olennaista on se, miten tieto kulkee talousjohdon ja keskusten välillä (kommunikointi; tieto ja tiedon kulku). Myös taloussuunnittelun organisointi tulisi arvioida: onko keskuksilla omia taloussuunnittelijoita vai voisivatko taloussuunnittelijat toimia keskitetysti talousosastolla ja tukea keskuksia talousosastolta käsin. Tarkastuslautakunta esittää näkemyksensä, että taloussuunnittelu tulisi keskittää.

Kuntalain mukaan talousarviomuutokset (sekä määrärahan lisäykset että vähennykset sekä muutokset toimintatuottoihin) on tuotava valtuuston käsiteltäväksi talousarviovuoden aikana. Vuoden 2017 päättymisen jälkeen kaupunginvaltuuston käsittelyyn on tuotu määrärahamuutoksia koskien vuotta 2017. Tarkastuslautakunta korostaa, että talousarviomuutokset on tuotava valtuustoon talousarviovuoden aikana. Tämä edellyttää, että taloussuunnittelu ja siihen kuuluva talousarvion seuranta on toimivaa ja ajan tasalla.

3.3. Toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

Yleinen hallinto ja konsernihallinto

Yleinen hallinto ja konsernihallinto on pääosin toteuttanut avaintavoitteensa sekä pysynyt talousarviossa. Ulkoinen toimintakate pysyi alkuperäisessäkin budjetissa henkilöstömäärän lisääntymisestä huolimatta.

Yleisen hallinnon ja konsernihallinnon toimintaa vaikeutti eritoten se, että kaupunki joutui toimimaan noin kahdeksan kuukauden ajan ilman varsinaista kaupunginjohtajaa sekä ilman perusturvajohtajaa. Johtavien viranhaltijoiden työtaakka lisääntyi merkittävästi. Sen seurauksena ainakin luottamuselimiä asioiden valmistelu kärsi, esimerkiksi keväästä lähtien kaupunginhallituksen kokouksissa lisälistat olivat enemmän sääntö kuin poikkeus. Myös valmistelun heikkoon laatuun kiinnitettiin monissa toimielimissä huomiota.

Johtavien virkamiesten työpaineet ilmenevät muun muassa Loviisan ja Lapinjärven hyvinvointikatsauksesta vuodelta 2017. Hyvinvointikatsauksessa on esitetty Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuoden 2017 Teaviisari-tulokset. THL mittaa kuntien terveyden edistämiseksiä vuosittaisilla kyselyillä, jotka vuosittain kohdistetaan kuntien eri hallinnonaloille. Vuonna 2017 kysely kohdistettiin kuntien palkatulle johdolle. Tulosten tarkastelu tarjoaa tietoa kuntien terveyden edistämiseksiä. Alla olevassa taulukossa on esitetty Loviisan ja Lapinjärven tulokset. Vertailutietona taulukossa on esitetty Hangon tulokset sekä koko maan tulokset.

	Loviisa	Lapinjärvi	Hanko	Koko maa
Kuntajohto (yleisarvosana)	55	50	67	79
Sitoutuminen	53	56	78	78
Johtaminen	67	46	75	75
Seuranta ja tarveanalyysi	67	67	85	85
Osallisuus	33	33	79	79

Kuten taulukosta ilmenee, Loviisan tulokset ovat huonommat kuin vertailukunnan ja koko maan tulokset. Tarkastuslautakunta pitää tätä huolestuttavana asiana. Tarkastuslautakunta toivoo, että kaupunginvaltuusto seuraa tarkasti Loviisan kaupungin henkilöstön työhyvinvoinnin kehitystä, myös johtavien viranhaltijoiden osalta.

Kaupunginvaltuustoon nähden sitova tavoite, kehityskeskusteluiden vuosittaisesta käymisestä kaupungin jokaisen työntekijän kanssa, ei ole toteutunut huolimatta siitä, että tarkastuslautakunta on sitä useamman kerran peräänkuuluttanut.

Toimintakertomuksesta ei käy ilmi, miten kaupunginvaltuustoon nähden sitova tavoite positiivisesta työpaikkakehityksestä on toteutunut, vaan toimintakertomuksessa esitetään vain aloittaneiden yritysten määrä. **Tarkastuslautakunta on jo useamman kerran ehdottanut tehokkaampien indikaattoreiden käyttöönottamista kaupungin talousarvioon, osavuositarkastuksiin ja toimintakertomukseen.** (Kehityskohdetaulukko 2017/1)

Kehittämistoimen strategiassa painotetaan palvelukokemusta, kuitenkin sen seuraamista ei ole tehty. Henkilöstökoulutus asiakastytyvyyteen liittyen on viivästynyt merkittävästi tavoiteaikataulusta, eikä sitä ole toteutettu vuoden 2017 aikana. Barometrimittausta yritysten toimintaympäristöstä ei ole toteutettu eikä yritysvaikutusarviointikyselyä tehty. Nämä kaikki kuuluvat tavalla tai toisella Posintran palvelusopimuksen sisältöön, kuitenkin maininnalla yhteistyöstä kaupungin kanssa. Kehittämistoimen tulee tarkemmin huolehtia siitä, että sopimusten sisältö toteutuu ja että palvelu vastaa tarkoitustaan.

Tarkastuslautakunta edellyttää kehittämistoimen ja kehittämisyrityksen palvelusopimukseen liittyvien tulosten saattamista kaupunginhallituksen tietoon dokumentoidusti. (Kehityskohdetaulukko 2017/6)

Perusturvakeskus

Ikääntymispoliittinen ohjelma on lakisääteinen ohjelma, jonka toimeenpano on kytketty kunnan talousarvioon ja taloussuunnitelmaan. Perusturvakeskuksessa ei ole laadittu ikääntymispoliittisen ohjelman toimenpide- ja kehittämissuunnitelmaa vuosille 2017–2020 eikä kaupunginvaltuusto ole voinut sellaista hyväksyä. Toimintakertomuksessa ei ole mainintaa asiasta. Perusturvalautakunta on käsitellyt Ikääntymispoliittisen toimenpide- ja kehittämissuunnitelman vuoden 2016 arvioituja tuloksia kokouksessaan 8.12.2016 (§ 114). Kaupunginvaltuuston tulee hyväksyä toimenpide- ja kehittämissuunnitelma valtuustokausittain.

Tarkastuslautakunta kehottaa perusturvalautakuntaa laatimaan ikääntymispoliittisen ohjelman toimenpide- ja kehittämissuunnitelman vuosille 2017–2020 (Kehityskohdetaulukko 2017/2).

Ikääntymispoliittisen ohjelman jatkovalmisteluihin tulisi ryhtyä.

Senioripalveluissa toiminnalliset tavoitteet ovat toteutuneet. Toimintakertomuksen mukaan suurin osa ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevista vanhuksista odottaa hoitoa kotona kotihoidon turvin. Asiakkaita säännöllisessä kotihoidossa ikäluokassa alle 75 vuotta oli talousarviossa 90, tilinpäätöksessä 55 (edellinen vuosi 53). Resurssien arvioinnin kannalta olisi järkevämpää seurata käyntien määrää kokonaisuudessaan sekä suhteessa asiakkaisiin, eikä pelkästään asiakkaiden määrää.

Perusturvakeskuksessa sekä sairauspoissaolot (sairauspoissaolopäivät/työntekijä 14,8-> 14,2) että

ylityötunnit (maksetut ylityötunnit 7249->5843) ovat vähentyneet. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan suunta on oikea.

Perusturvakeskuksen senioripalveluihin on säännöllisesti palkattu pitkäaikaistyöttömiä hoitamaan erilaisia tukipalveluja. Tätä voidaan pitää hyvänä asiana, koska samalla voidaan vaikuttaa kaupungin maksamaan työmarkkinatuen kuntaosuuteen.

Sivistyskeskus

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan sivistyskeskukselle asetetut avaintavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Talousarvioraameissa pysyttiin hyvin ja toimintakate alitettiin 1,4 miljoonalla eurolla. Havaintoina tarkastuslautakunta tuo esiin seuraavat asiat:

- Liikuntapolitiista ohjelmaa ei ole vielä hyväksytty kaupunginvaltuustossa.
- Käyttäjäkyselyä nuorisotaloissa ei ole tehty vaikka oli suunniteltu.
- Tyydyttävänä asiana muihin keskuksiin verrattuna voidaan pitää sitä, että suurin osa kehityskeskusteluista käytiin. Tarkastuslautakunta korostaa, että kaikkien kanssa tulisi käydä kehityskeskustelu vuosittain.
- Nuorisovaltuusto ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimintakertomuksen mukaan vain suomenkieliset nuoret osallistuvat nuorisovaltuuston toimintaan. Nuorisovaltuuston uskottavuuden ja edustettavuuden kannalta olisi tärkeää saada nuoret kattavasti mukaan.

Tekninen keskus

Tekninen keskus on saavuttanut sille asetetut taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. Merkittävänä ongelmana on ollut henkilöstön vaje ja osa viroista ja toimista ovat olleet täyttämättä koko vuoden ajan. Tämä hidastaa keskuksen oman analyysin mukaan toimintaa ja heikentää työhyvinvointia.

Henkilökuntavaje vaikeutti tehtävien hoitoa, suurempi haaste siitä syntyi jaksamiselle. Henkilökuntavaje kiinteistö- ja paikkatietotoimistossa sekä asiantuntijavaje tilapalveluissa oli huomattava, kiinteistöhuollossa ja yleisten alueiden hoidossa henkilökunnan vahvuudesta on puuttunut merkittävä määrä työntekijöitä. Toimintakertomuksen mukaan yhtenä syynä siihen on alhainen palkkataso etenkin asiantuntijoiden palkkaamiseksi.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että henkilöstöresurssit eivät ole olleet riittävät. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan olisi pitänyt tehdä enemmän ongelman ratkaisemiseksi.

Kiinteistöjen kuntokartoituksista ei ole mainintaa vuoden 2017 pöytäkirjoissa. Vuoden 2017 aikana ja vuoden 2017 päättymisen jälkeen on ilmennyt toistuvasti uusia sisäilmaongelmia ja korjausvelkaa kaupungin kiinteistöissä. Tarkastuslautakunta toistaa huolensa kaupungin kiinteän omaisuuden kunnosta ja korjausvelan suuruudesta. Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa entistä tarkempia kuntokartoituksia sekä tietoa korjausvelan suuruudesta päätöksenteon pohjaksi tulevia talousarvioita ja strategisia kannanottoja varten.

Rakennusvalvonta- ja ympäristösuojeluosaston resurssinpuutteesta johtuen ympäristöluvan varaisten ja rekisteröitävien laitosten määräaikaistarkastuksia on tehty Loviisassa 20 kpl mutta Lapinjärvellä ei ole

tehty yhtään määräaikaistarkastusta. Rakennusvalvonta- ja ympäristösuojeluosastolla on jäänyt määrärahaa käyttämättä noin 75 000 euroa. Ympäristönsuojeluyksiköllä on ollut käytettävissä kolme henkilötyövuotta, vakituisen henkilökunnan lisäksi yksi määräaikainen projektityöntekijä palkkatuella.

Rakennuslupien käsittelyaika on lyhentynyt: rakennuslupien keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2017 oli 20 vuorokautta (aiemmin 24 vrk).

Vesiliikelaitos

Tarkastuslautakunnan arvion mukaan vesiliikelaitokselle asetetut niin taloudelliset kuin toiminnallisetkin tavoitteet vuodelle 2017 ovat pääosin toteutuneet. Vuoden 2017 tulos oli 170 338 euroa ylijäämäinen. Kumulatiivinen alijäämä on vuoden 2017 jälkeen 361 171 euroa. Nykyisellä tulostahdilla vanhat alijäämät tulisi katetuksi noin kahden vuoden kuluessa.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan vesiliikelaitos varaa rahaa investointisuunnitelmaan perustelematta tarvetta kohteittain.

Vesihuoltolakia koskevat muutokset (22.8.2014/681) ovat tulleet voimaan 1.9.2014. Mikäli vesihuoltolaitos huolehtii huleveden viemäroinnistä vesihuoltolain 17 a §:n mukaisen kunnan päätöksen perusteella, myös huleveden viemäroinnin kirjanpito tulee eriyttää. Eriyttämisellä pyritään siihen, että tilinpäätöksen ja siinä esitettyjen tunnuslukujen perusteella voidaan läpinäkyvästi arvioida, missä määrin vesihuollosta ja huleveden viemäroinnistä perittävät maksut kattavat palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset pitkällä aikavälillä, ja ovatko maksut kohtuullisia.

Kunta vastaa hulevesien hallinnan järjestämisestä asemakaava-alueella (maankäyttö- ja rakennuslaki). Kunta voi periä kustannusten kattamiseksi maksua. Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä hulevesien ja perustusten kuivatusvesien hallinnasta (maankäyttö- ja rakennuslaki).

Vesilaitos voi edelleen vastata huleveden viemäroinnistä, jos kunta niin erikseen päättää vesilaitoksen kanssa neuvoteltuaan (vesihuoltolaki). Tällöin kunta päättää vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäroinnin alueen rajauksesta (toiminta-alue). Laitoksen tulee kuitenkin pystyä kattamaan huleveden viemäroinnistä aiheutuvat kustannukset siitä perimillään maksuilla (vesihuoltolaki).

Kaupunki voi myös päättää, että kokonaisvastuu huleveden käsittelystä siirretään vesilaitokselta kaupungin tekniselle keskukselle.

Hulevesitoiminnasta aiheutuneet kustannukset voidaan kattaa seuraavasti:

- 1) Kaupunki perii hulevesijärjestelmästäan aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kunnan hulevesimaksua.
- 2) Kaupunki kattaa osan hulevesijärjestelmänsä kustannuksista perimällä kunnan hulevesimaksua ja osin verovaroin.
- 3) Kaupunki kattaa hulevesijärjestelmästäan aiheutuvat kustannukset verovaroilla.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että kaupunki tekee periaatepäätöksen siitä, miten hulevesitoiminta organisoidaan ja siitä, miten hulevesitoiminta rahoitetaan. (Kehityskohdetaulukko 2017/5)

4. Henkilöstö

Henkilöstön kokonaismäärässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia viime vuosina. Loviisan kaupungissa oli vuoden 2017 lopussa voimassa yhteensä 1 138 päätoimista palvelussuhdetta. Näistä oli vakituisia 883 ja määräaikaista 255. Sivutoimisia ja tilapäisiä palvelussuhteita oli lisäksi 97 henkilöllä. Kaupungin palveluksessa oli siten yhteensä 1 235 työntekijää.

Määräaikaisten lukumäärä on lisääntynyt 220 henkilöstä 255 henkilöön (nettomuutos 35 hlö). Suurin nettomuutos on talouspalveluissa (3 henkilöstä -> 26 henkilöön).

Sairauspoissaoloja työpäivinä oli yhteensä 16 463 ja kalenteripäivinä 22 137 (mukana viikonloput ja vapaapäivät). Sairauspoissaolopäiviä oli 14,5 työpäivää työntekijää kohti. Kalenteripäivinä ilmaistuna sairaspäiviä oli 19,5 työntekijää kohti. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomioita siihen, että sairauspoissaolot teknisessä keskuksessa ovat lisääntyneet huomattavasti vuodesta 2015.

Lyhyiden poissaolojen määrä on lisääntynyt koko kaupungin organisaatiossa. Tarkastuslautakunta esittää näkemyksensä, että tämä viittaa huonoon työhyvinvointiin.

Loviisan kaupunki työllisti palkkatuella vuoden 2017 aikana yhteensä 52 henkilöä. Näistä oli 12 pitkäaikaistyöttömiä, joiden työllistäminen perustui kunnan työllistämismääräysvaltuutukseen. Kaupungin omilla työllistämistoimenpiteillä on voitu vähentää pitkäaikaistyöttömyydestä johtuvia kustannuksia. Työmarkkinatuen kuntaosuus vuonna 2016 oli 1 506 144 euroa ja vuonna 2017 oli 1 381 776 euroa, eli vähennystä 124 368 euroa. Työttömien työllistämistä kannattaa jatkossakin tukea.

Sähköinen henkilöstökysely on toteutettu joulukuussa 2016. Tulosten pohjalta johdetaan keskuskohtaiset kehittämissuunnitelmat, joiden toteutumista seurataan osavuositarkastuksen yhteydessä. Kaupunginhallitus on käsitellyt työhyvinvointikyselyn tuloksia 29.5.2017. **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan keskuskohtaisia kehittämissuunnitelmia tulisi seurata säännöllisesti ja aina tilinpäätöksen yhteydessä** (Kehityskohdetaulukko 2017/3). Henkilöstökyselystä on olemassa tarkastuslautakunnan toimenpidesuositus vuodelta 2015 (2015/13): Henkilöstökyselyn tuloksista johdetut toimenpideohjelmat ja niiden raportointi on kesken. Kaupunginhallitus on 29.5.2017 lausunut: "Henkilöstökysely toteutettiin keväällä ja tuloksia kerätään analysointia varten."

Kehityskeskusteluja ei vielä suoriteta 100-prosenttisesti koko Loviisan kaupungin organisaatiossa ja tästä asiasta tarkastuslautakunta on antanut oman toimenpidesuosituksensa.

5. Kuntakonsernille asetetut tavoitteet sekä kuntakonsernin ohjaus ja valvonta

Loviisan kaupungin vuoden 2017 talousarviossa on asetettu toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita tytäryhteisöille (TA 2017, s. 23). Tavoitteet ovat yleisellä tasolla, esimerkiksi "yhtiön talous on tasapainossa". Tytäryhteisöille asetettuihin tavoitteisiin ei ole vastattu vuoden 2017 tilinpäätöksessä.

Vuoden 2017 tilinpäätöksessä on esitetty kuntakonsernille kaudelle 2017–2019 asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Tilinpäätösvoiton tavoitteiden toteutumista ei ole esitetty. Toimintakertomuksessa todetaan, että kaupunkikonsernille asetetut tavoitteet ovat laajat ja suurelta osin vaativatkin toteutuakseen koko tarkastelukauden.

Toimintasuunnitelman mukaan terävöitetään konsernirakennetta ja edistetään konserniohjausta

- Kaupungin taseessa olevien vuokra-asuntojen keskittämistä Loviisan Asunnot Oy:lle selvitetään.
- Säätiön Pensionärshemsstiftelsen i Liljendal sr toimintojen fuusioimista Loviisan asuntosäätiöön selvitetään.

Näitä tavoitteita ei ole kommentoitu lainkaan tilinpäätösasiakirjassa.

Loviisan kaupungin konserniohje on vanhentunut, eikä ole nykyisen kuntalain mukainen. **Konserniohje on päivitettävä mahdollisimman nopeasti** (Kehityskohdetaulukko 2017/4).

Konsernijohton tehtävänä on järjestää tytäryhteisöjen toiminnan aktiivinen omistajaohjaus, toiminnan ja talouden seuranta sekä niihin liittyvien riskien arviointi. Konserniohjeessa tulee määritellä tiedot, jotka tytäryhteisöt sovituin määräajoin raportoivat konsernijohtolle. Raportointiohje sisältää tietosisältö- ja muotomääritykset sekä aikataulut. Kuntastrategiassa, omistajaohjauksen periaatteissa ja talousarviossa asetetaan tavoitteet tytäryhteisöille. Tavoitteiden toteutumisen seurannan ja arvioinnin mahdollistamiseksi tulee määritellä tarvittavat tunnusluvut ja muu raportointitieto. Niiden perusteella konsernijohto voi riittävän ajantasaisesti seurata, arvioida ja raportoida tytäryhteisöjen toiminnan vaikuttavuutta, kannattavuutta ja taloudellisen aseman kehittymistä. Seurattavat tunnusluvut tulee määritellä yhtiön liiketoimintaan ja toimialaan perustuen. Tunnuslukujen tulisi olla sellaisia, joita yleisesti osakeyhtiöiden taloudellisen aseman ja kannattavuuden seurannassa käytetään. Markkinoilla toimivien yhteisöjen toimintaa tulisi verrata muiden vastaavien yhteisöjen toimintaan ja kannattavuuteen.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan myös konserniohjeen noudattamista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seurantaa. Konserniohjeessa tulee ohjeistaa tytäryhteisön hallitusta hyväksymään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintaohjeet sekä seuraamaan ja arvioimaan niiden tuloksellisuutta valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluu yhteisön hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Yhteisön on myös raportoitava olennaisista riskeistä konsernijohtolle.

Konserniohjeessa voidaan myös antaa raportoinnista ohjeet, joilla varmistetaan konsernitalinpäätöksen ja kunnan osavuosikatsausten yhdenmukainen laadinta. Tämä mahdollistaa konsernijohton hallintosäännön mukaisen raportoinnin valtuustolle. Konserniohjeessa voidaan antaa ohjeet myös lähipiirirekisterin ylläpitämisestä ja lähipiiritapahtumien raportoisesta kunnalle.

Tarkastuslautakunta kiinnittää edelleen huomiota kaupungin edustajien ohjeistukseen, jotta kaupungin tavoitteet ja strategiat huomioidaan tytär- ja intressiyhtiöissä. Raportointia on edelleen syytä tehostaa. Konserniohjeet on uudistettava vastaamaan uuden kuntalain vaatimuksia.

6. Muut havainnot

Sopimusten sisäinen valvonta vaatii edelleen parantamista. Keskitetyn sopimusrekisterin luominen on edelleen kesken. Sopimuksiin liittyvien sisäisten toimintatapojen, kuten organisaation sopimusoasamisen lisäämisen sekä ohjeistuksen terävöittämisen ja jalkauttamisen osalta on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Sopimusten valvonta liittyy läheisesti hankintaprosessiin, koska sopimusehtojen huomioiminen ja pääsääntöisesti hankintasopimusluonnos ovat jo osa tarjouspyyntöä.

Tarkastuslautakunta toteaa havaintona, että Loviisan kaupungin hankinta-asiantuntija siirtyi toisen kunnan palvelukseen ja hankintojen toteuttaminen siirtyi yhä enemmän keskusten vastuulle siten, että konsernihallinnossa oleva taloussuunnittelija auttaa ja koordinoi hankintaprosesseissa ja hankintoihin liittyvät tarvittavat lakimiespalvelut ostetaan ulkoistettuina palveluina. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tulisi varmistaa, että keskuksille tarjotaan riittävästi hankinta-asiantuntemusta keskitetysti.

Vuoden 2017 osalta tarkastuslautakunnan tietoon on tullut joitakin epäselvyyksiä hankinta-asioissa esimerkiksi että perusturvakeskuksen kotihoitoon oli hankittu leasingautoja pilkkomalla hankinta kolmeen osaan.

7. Johtopäätökset

Yhteenvedona voidaan todeta Loviisan kaupungin talouden kehittyneen arvioitua positiivisemmin vuonna 2017. Loviisan kaupungin tulos muodostui talousarviota merkittävästi paremmaksi. Se oli ennen tilinpäätössiirtoja ylijäämäinen 3,2 miljoonaa euroa ja tilinpäätössiirtojen jälkeen 0,4 miljoonaa euroa. Alun perin oli budjetoitu 2,3 miljoonan euron alijäämä. Muutetun talousarvion mukaan alijäämä oli 3,4 miljoonaa euroa. Tulokseen vaikuttivat positiivisesti ennen kaikkea 1,8 miljoonaa euroa budjetoitua suuremmat verotulot sekä 2,2 miljoonaa euroa budjetoitua pienemmät henkilöstökulut.

Muutetussa talousarviossa tilikauden tulokseksi arvioitiin -3,6 miljoonaa euroa. Toteuma oli +3,2 miljoonaa euroa. Muutettuun talousarvioon nähden tilikauden tulos oli 6,8 miljoonaa euroa parempi. Tarkastuslautakunta edellyttää tarkempaa talouden seurantaa ja ajantasaista sekä keskitettyä talousarvion muutosten valmistelua.

Henkilöstötilinpäätöksen tietojen valossa tarkastuslautakunta esittää johtopäätöksensä, että jatkossa tulisi kiinnittää vielä entistä enemmän huomiota henkilöstön hyvinvointiin varmistamalla riittävät resurssit sekä pyrkimällä vähentämään sairauspoissaoloja.

Yleisesti ottaen tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tulee kiinnittää erityistä huomiota valmistelun laatuun sekä hallitukselle että hallituksen toimesta edelleen valtuustolle. Näin avoimuuden ja hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat kaikilla tasoilla organisaatiossa. Päätösehdotuksia ja päätöksiä tulee perustella ja niiden lainmukaisuutta tarkastella valmistelun yhteydessä.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että valtuusto pyytää kaupunginhallitukselta kuntalain mukaisen selvityksen arviointikertomuksesta aiheutuvista toimenpiteistä, valtuuston käyttöön 17.10.2018 mennessä, ennen tulevan vuoden talousarvion käsittelyä. Selvitykset ehdotetaan täytettäväksi tämän arviointikertomuksen liitteenä olevan kehittämiskohdetaulukkoon, valtuustolle erityisesti seurattavaksi.

Tarkastuslautakunta kiittää kaupungin henkilökuntaa sekä vastuullisia luottamushenkilöitä vuoden 2017 hyvästä ja tuloksellisesta työstä.

8. Allekirjoitukset

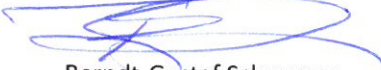
Loviisassa 5. päivänä kesäkuuta 2018



Pertti Lohenoja, puheenjohtaja



Henry Friman



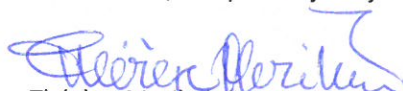
Berndt-Gustaf Schauman



Auli Lehto-Tähtinen



Mia Aitokari, varapuheenjohtaja



Thérèse Meriheinä



Immo Stenberg

Sarake 1	Sarake 12	Sarake 2	Sarake 3	Sarake 4	Sarake 5	Sarake 6	Sarake 7
Kehityskohde vuoden 2017 arviointikertomuksessa		Viittaus / peruste	Kommentti / toimintasuunnitelma	Mittarit / keinot	Vastuu	Kaupunginhallituksen ja/tai kaupunginvaltuuston hyväksyntä tai ohjeistus	Toteutumaseuranta
Työpaikkakehityksen seurantaan paremmat mittarit	2017/1	Arviointikertomus, sivu 6					
Ikääntymispoliittisen ohjelman toimenpide- ja kehittämissuunnitelma laadittava vuosille 2017–2020	2017/2	Arviointikertomus, sivu 6					
Työhyvinvointikyselystä johdettujen kehityssuunnitelmien seuranta osaksi kaupungin raportointisykliä	2017/3	Arviointikertomus, sivu 9					
Konserniohjeen päivitys uuden kuntalain mukaiseksi	2017/4	Arviointikertomus, sivu 10					
Hulevesitoiminnan organisointi ja rahoitus	2017/5	Arviointikertomus, sivu 8					
Kehitysyhtiön tulokset kaupunginhallituksen tietoon	2017/6	Arviointikertomus, sivu 6					