

Arviointikertomus 2020



SISÄLLYS

1. Puheenjohtajan katsaus.....	2
2. Tarkastuslautakunnan toiminta	4
3. Vuoden 2019 arviointikertomuksen havaintojen käsittely	6
4. Talouden analyysi	7
4.2 Investointien toteutuminen	12
5. Valtuuston asettamien toiminnallisten vuositavoitteiden toteutumisen arviointi.....	15
5.1 Kaupunginhallitus	15
5.2 Sosiaali- ja terveyslautakunta	16
5.3 Elinvoimalautakunta	17
5.4 Hyvinvointilautakunta.....	20
5.5 Tekninen lautakunta	22
5.6 Lupa- ja valvontalautakunta	25
6. Valtuustokauden toiminta ja strategian toteutuminen	27
7. Konserniyhteisöjen tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	29
8. Henkilöstöasiat.....	30
9. Tarkastuslautakunnan esitys valtuustolle	32

1. Puheenjohtajan katsaus

Kaupunginvaltuusto hyväksyi toimikautensa alussa vuonna 2017 kaupungille uuden strategian. Sen keskeinen tavoite oli kasvattaa asukasluku takaisin yli 20 000 ja luoda 1 001 uutta työpaikkaa. Keinoiksi valittiin mittavat kouluinvestoinnit, uusien asuinalueiden kaavoitus ja rakentaminen sekä Vierumäen yrityspuistoalueen rakentaminen.

Tilastokeskuksen asukaslukuennuste on aleneva. Vuonna 2020 Heinolassa oli 18 544 asukasta, määrä aleni edellisvuodesta. Kaupunginhallitus totesi 14.10.2019, että Heinolan valtuusto hyväksyi 1.10.2018 tämän valtuustokauden strategian, jolla tähdätään hyvän kasvun Heinolaan vuonna 2030. Strategiatavoitteissa ei kuitenkaan enää mainita edellä mainitusta asukasmäärätavoitteesta tai työpaikoista mitään. Uusien työpaikkojen osalta tarkastellaan työpaikkojen nettomäärän kehitystä.

19.8.2019 strategian sitoviksi ohjelmatavoitteiksi hyväksyttiin Elinvoimaohjelmaan ja Demokratiaohjelmaan: Demokratiaohjelmaan liittyi taloudellisen ja toiminnallisen varautumisen suunnittelu lapsimäärän vähentymiseen 2020 – 2035 varhaiskasvatuksen kanssa ja elinvoimaohjelmaan opetus- ja koulutuspalveluiden kanssa. Strategian perusteet muuttuivat, mutta strategian ohjelmatavoitteet jäivät voimaan. Sen vuoksi yhteys strategiaan jäi irralliseksi ja ohjausvaikutus olemattomaksi.

Kaupungin strategisen johtamisen keskus on kaupunginhallitus. Sen pöydässä istuvat johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Hallitus koordinoi ja johtaa kaikkea päätöksentekoa, jossa pitäisi punaisena lankana olla hyväksytyt strategian toteuttaminen.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on vuosittain kertoa valtuustolle ja kuntalaisille, missä kohtaa tavoitteena olevaa visiota ollaan menossa. Jotta se voidaan tehdä, pitäisi kaupunginhallituksen ja toimialalautakuntien kertoa arvioinnin perusteeksi, mitkä ovat kaupungin kokonaisstrategiasta niiden tehtäväalueeseen johdetut seuraavan vuoden mittauskelpoiset vuositavoitteet.

Näin ei Heinolassa ole tapahtunut. Tarkastuslautakunta huomautti toistuvasti, ”että on mahdotonta arvioida konkreettisia strategiasta johdettuja toimenpiteitä, kun niitä ei ole esitetty.” Heinolassa on strategiasta ja sen toteuttamisesta tullut hallinnollispoliittista retoriikkaa, jolla asia kuin asia on voitu nimetä strategian toteuttamiseksi.

Valtuusto päätti 12.6.2018 talouden ja toimintojen tasapainottamisesta. Päätös koski henkilöstön työsuhteita vain periaatepäätöksenä. Näin tasapainotus vesitettiin ja haudattiin vähin äänin poliittisesti liian vaikeana toteuttaa. Kaupungin talouden ja toimintojen tasapainotustarve ei kuitenkaan ole kadonnut mihinkään. Talouden peruskysymykset on jätetty ratkaisematta. Edes valtion koronaepidemian vuoksi kunnille antamat elvytysrahat eivät sitä poista.

Kaupunki on tuloihinsa nähden pahasti ylivelkaantunut. Lainat ja vastuut ovat konsernin tilinpäätöksessä 147,9 M€ (7 977 €/asukas). Sen lisäksi nykyinen valtuusto on tehnyt päätökset tulevalle

valtuustokaudella toteutettavista 70 M€:n velaksi tehtävistä investoinneista ja Hopeasilta II:n 12 M€:n vuokravastuista. Velat ja vastuut jäävät maksettavaksemme myös sote-uudistuksen jälkeen.

Tuleva valtuusto päättää strategian ja hallintosäännön uudistamisesta. Valtuuston tulee voida ohjata kunnan toimintaa siten, että kunnalla on edellytykset selviytyä tulevaisuuden haasteista sekä kyky uudistaa rakenteitaan ja toimintatapojaan. Uudella valtuustolla on heti edessään Päijät-Hämeen sote-rakennemuutoshankkeen valmistelutyö ja integroituminen hyvinvointialueelle.

Aimo Bonden

tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

2. Tarkastuslautakunnan toiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävät on säädetty kuntalaissa (§ 121). Tarkastuslautakunta antaa valtuustolle arvioinnin siitä, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kaupungissa ja kaupunkikonsernissa toteutuneet. Lisäksi tehtävä on arvioida, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi tarkastuslautakunta arvioi talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja mahdollisen toimenpideohjelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano valtuustokaudella 2017-2020

Jäsen	Varajäsen
Aimo Bonden, puheenjohtaja	Ville Knuutila
Liisa Aalto, varapuheenjohtaja	Marita Kemppi
Seppo Hokkanen	Pentti Repola
Mika Honkamäki	Matti Lauren
Aura Laento	Kaisa Koivunoro 17.2.2020 saakka Kristiina Ketomäki 30.3.2020 lähtien



Kuvassa vasemmalta Mika Honkamäki, Aura Laento, Aimo Bonden, Seppo Hokkanen ja Liisa Aalto

Toimikaudella 2019–2024 tilintarkastajana toimii BDO Audiator Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHT Helge Vuoti. Arvioinnissa avusti tilikaudella 2020 erityisasiantuntija Kirsi Pelvola BDO Oy:stä. Tarkastuslautakunnan sihteerinä toimi Maria Laakkonen.

Tarkastuslautakunta on laatinut koko toimikaudelleen arviointisuunnitelman, jonka pohjalta on vuosittain laadittu työohjelma. Työohjelmassa on täsmennetty aihealueet, joita on vuosittain arvioitu lähemmin. Lautakunta kokoontui pääsääntöisesti kerran kuukaudessa ja kuuli kokouksissaan yhtä tai useampaa tilivelvollista tai muuta luottamushenkilöä.

Tarkastuslautakunta osallistui 13.1.2021 seudun tarkastuslautakuntien koulutustilaisuuteen, jossa käsiteltiin erityisesti viimeisen toimintakauden arviointiin liittyviä näkökohtia. Koulutuksessa oli mukana myös Hartolan, Orimattilan ja Iitin kunnat.

Työohjelman mukaiset tarkastuslautakunnan arviointitilaisuudet

Kokouspäivä	Aihe
27.8.2020	Osavuositarkastukset
24.9.2020	Elinvoiman toimiala, elinvoimajohtaja Heikki Mäkilä
29.10.2020	Hyvinvointitoimiala ja palveluverkkoasiat, hyvinvointijohtaja Pirjo Hepo-Oja Kaupunginhallituksen vastine arviointikertomuksessa 2019 esitettyihin havaintoihin Osavuositarkastus
26.11.2020	Riskienhallinta ja hallintosääntöuudistus, kaupunginjohtaja Jari Parkkonen ja hallinto- ja kehitysjohtaja Hanna Hurmola-Remmi
16.12.2020	Vuoden 2021 talousarvio, talousjohtaja Sanna Kekkonen Teknisen toimen esittely sekä investointiohjelma, tekninen johtaja Harri Kuivalainen Lupa- ja valvontatoimiala, ympäristöpäällikkö Helka Sillfors, vastaava rakennustarkastaja Juha Mara
21.1.2021	Katsaus päättyvään valtuustokauteen ja konserniohjaukseen, kaupunginhallituksen puheenjohtajisto Heinolan Vuokra-asunnot Oy, toimitusjohtaja Ville Jäntti
25.2.2020	Henkilöstöasiat, henkilöstöjohtaja Sinikka Malin Päätöksentekijöiden kuuleminen Vanhusneuvosto, puheenjohtaja Pekka Kantanen Vammaisneuvosto, puheenjohtaja Maarit Lahtinen Nuorisovaltuusto, puheenjohtaja Viivi Tuovinen
25.3.2020	Tilinpäätös 2020, talousjohtaja Sanna Kekkonen Sosiaali- ja terveyspalvelut, sosiaali- ja terveysjohtaja Pirjo Manninen, johtava ylilääkäri Kirsi Timonen

Tarkastuslautakunta piti arviointikaudella edellisten lisäksi myös muita työtehtäviinsä liittyviä kokouksia.

3. Vuoden 2019 arviointikertomuksen havaintojen käsittely

Kaupunginhallitus käsitteli vastineensa vuoden 2019 arviointikertomukseen kokouksessaan 28.9.2020. Kuntalain 121 §:n mukaan kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Hallitus ei toimittanut vastinetta valtuuston käsittelyyn, vaan totesi päätöksessään, että se ei anna evästyksiä suositusten käsittelystä.

Tarkastuslautakunta toivoo valtuuston jatkossa kiinnittävän huomiota siihen, että kaupunginhallitus toimittaa vastineensa myös valtuustolle tiedoksi. Lisäksi on huomioitava, että lakisääteisesti kunnanhallitus on vastuussa vastineen laadimisesta, ei pelkästään sen alaiset toimielimet. Kaupunginhallituksen tulee itse ottaa kantaa arviointikertomuksessa esitettyihin havaintoihin tai todeta, yhtyykö se alaisensa hallinnon laatimiin vastineisiin.

Tarkastuslautakunnan kesto-uholenaihe on strategian toteutuminen sekä siitä johdettujen tavoitteiden johdonmukaisuus. Vastineessa todettiin, että strategian selkeyttämisen ja tiivistämisen tarve on tiedostettu ja vuosittaisten konkreettisten tavoitteiden laatimista ja mittaamista tulisi kehittää. Vuoden 2020 talousarviossa tämä kehitystyö ei näkynyt. Tilinpäätöksen mukaan toiminta on ollut strategisten linjausten mukaista, ja strategian konkretisoimiseksi strategiaa ja tavoiteasetantaa on selkeytetty osana vuoden 2021 taloussuunnitteluprosessia. Tätä arvioitaneen seuraavan tarkastuslautakunnan toimesta.

Talouden tasapainottamisohjelman toteutumista kerrottiin vastineessa arvioitavan syyskaudella 2020. Vastineessa mainittu arviointi jätettiin toteuttamatta, hallitus ei ole käsitellyt eikä esittänyt valtuustolle tasapainotustyön tilannetta lainkaan. Myöskään tilinpäätöksessä ei ole mainintoja talouden tasapainotustyön edistämisestä. Tasapainotustyöllä ei ole merkitystä, jos kaupunki ei tunnista sitä tosiasiaa, että massiiviset investoinnit osaltaan vesittävät tätä tavoitetta. Palveluverkon historiallisen suuri suunnittelu- ja rakennushankkeiden ruuhka oli huipussaan vuoden 2020 aikana.

Kaupungin elinvoimaisuus työllisyyden ja väestönkehityksen suhteen heikkenee. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan elinvoiman tavoitteet tuli määrittellä konkreettisiksi tunnusluvuiksi, jotka kertovat kaupungin työpaikkojen määrästä, työllisen työvoiman kehityksestä ja verotettavan tulon kehittymisestä. Tämä mittaristo ei kehittynyt tilikaudelle 2020.

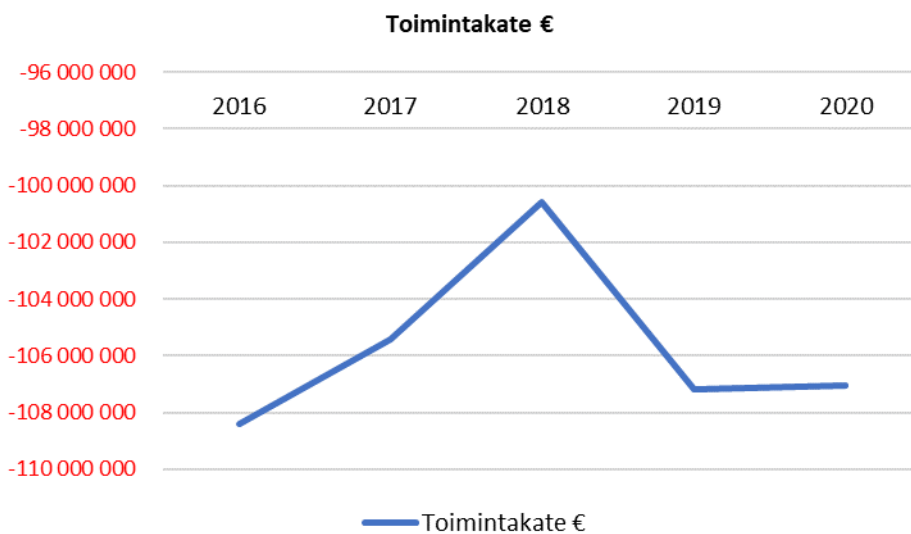
Tarkastuslautakunta toivoo tulevan valtuuston ja tarkastuslautakunnan kiinnittävän huomiota siihen, että päätetyistä tavoitteista, toimenpiteistä ja muiden ohjelmien edistymisestä raportoidaan ajantasaisesti. Näitä ovat ensisijaisesti talouden tasapainottamistoimenpiteiden tulokset. Myös arvioinnissa esitetyt havainnot on tarkoitettu kaupungin kehittämiseksi ja niihin tulee suhtautua sillä vakavuudella.

4. Talouden analyysi

Seuraavassa esitetään eräitä tunnuslukuja ja havaintoja tilikauden tuloksen muodostumisesta sekä kaupungissa että kaupunkikonsernissa. Tarkastuslautakunta on tehnyt talouden seurantaan viiden vuoden aikajaksolla.

Tilikauden tulos muodostui ylijäämäiseksi. Kaupungin **toimintatuotot** olivat 20,0 milj. euroa, ja pienenevät edellisestä vuodesta 0,4 milj. euroa. Tuottojen pienentyminen johtuu lähinnä koronan aiheuttamista toiminnan muutoksista. **Toimintakulut** vähenivät 0,6 milj. euroa, toimintakulut olivat yhteensä 127,1 milj. euroa. Henkilöstömenojen pienemisellä on kuluihin noin miljoonan euron vaikutus. Kaupungissa oli vuoden lopussa 1 274 työntekijää, kun edellisvuonna lukumäärä oli 1 293. Annetut avustukset ja vuokratulot sen sijaan kasvoivat edellisvuodesta.

Toimintakate kuvaa kunnan oman toiminnan kulujen ja tuottojen välistä erotusta, joka kunnallistaloudessa on aina miinusmerkkinen, koska verotulot ja valtionosuudet esitetään tuloslaskelmassa vasta toimintakatteen jälkeen. Tunnusluku ilmoittaa, paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verorahoituksella (verotulot ja valtionosuudet).



Toimintakatteen kehitys vuosina 2016 – 2020.

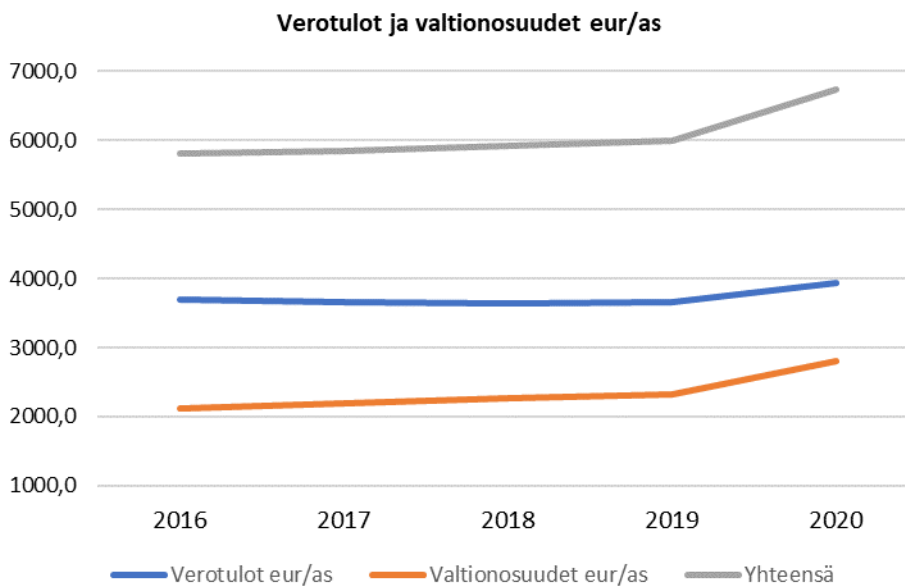
Kaupungin toimintakate parani edellisvuodesta hieman. Toimintakate oli -107,0 milj. euroa. Vuonna 2018 valtuusto päätti talouden tasapainottamisohjelmasta, jolla talouden toimintakatetta oli tarkoitus kohentaa neljällä miljoonalla eurolla vuosina 2018 - 2021. Kuviossa näkyvä vuoden 2018 poikkeama johtui pääosin toiminnan satunnaisista tuotoista, kuten lomatonttien ja laboratorio-osakkeiden myynnistä, jotka oli kirjanpidossa kirjattu toimintatuottoihin.

Tasapainottamisohjelman toteutus aloitettiin vuoden 2019 talousarvion laadinnan yhteydessä. Talouden tasapainottamisohjelma ei ole toteutunut eikä ollut realistinen.

Verotulot ja **valtionosuudet** kasvoivat edellisvuodesta merkittävästi. Tämä oli maanlaajuinen trendi valtion tukiessa kuntia koronavuonna. Verotulojen kertymä 73,0 milj. euroa oli edellisvuotta suurempi (2019 kertymä oli 68,4 milj. euroa). Valtionosuuksien kertymä oli 52,0 milj. euroa (43,2 milj. euroa v. 2019).

	2 016	2017	2018	2019	2 020
Verotulot	71 325 864	69 812 463	68 917 191	68 404 293	72 997 016
Valtionosuudet	41 022 031	42 076 179	42 964 995	43 448 560	52 019 639

Kokonaisuutena ja laskevaan asukasmäärään suhteutettuna kehitys oli positiivinen. Talousarvioon nähden näiden kertymä ylittyi 4,2 milj. euroa. Viiden vuoden tarkastelujakson aikana tuloveroprosentti on pysynyt samana; 20,5 %.



Verotulojen ja valtionosuuksien kehitys 2016-2020, euroa/asukas

Vuonna 2020 maksettiin valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä. Vastaavasti vuoden 2021 valtionosuuksissa on vähennyksenä veronmaksulykkäysten takaisinperintä -valtionosuusleikkaus, joka vähennetään valtionosuusmaksatuksesta. Kunnat eivät näin ollen joudu maksamaan veromenetykskompensaatiota takaisin niin, että se näkyisi kirjanpidossa maksuna.

Kuntien peruspalvelujen koronavuoteen kohdistuneita ylimääräisiä valtionosuuksia ei myöskään tulla perimään takaisin, mutta kaupungin on syytä varautua siihen, että valtion taholta voidaan tehdä leikkauksia valtionosuuksiin tulevina vuosina.

Seuraaviin taulukoihin on koottu tilinpäätöksistä tiedot eri verolajien tuottamista tuloista muutokseen. Tulovero on kaupungille aina merkittävin erä.



Rahoitustuotot ja kulut (netto) pienenevät n. 1,2 milj. eur edellisvuodesta, mikä johtuu pitkälti energiasijoitusten heikommasta tuotosta. Rahoitustuottoja kertyi yli kolme miljoonaa euroa enemmän kuin edellisvuonna. Samaan aikaan kuitenkin rahoituskulut kasvoivat n. 4,4 milj. euroa. Sijoitusten arvo nousi tilikaudella noin neljä miljoonaa euroa. Rahoitustuottojen ja -kulujen kokonaisuutta on yksinkertaisinta tulkita niiden nettona, kehitys näkyy alla olevasta taulukosta.

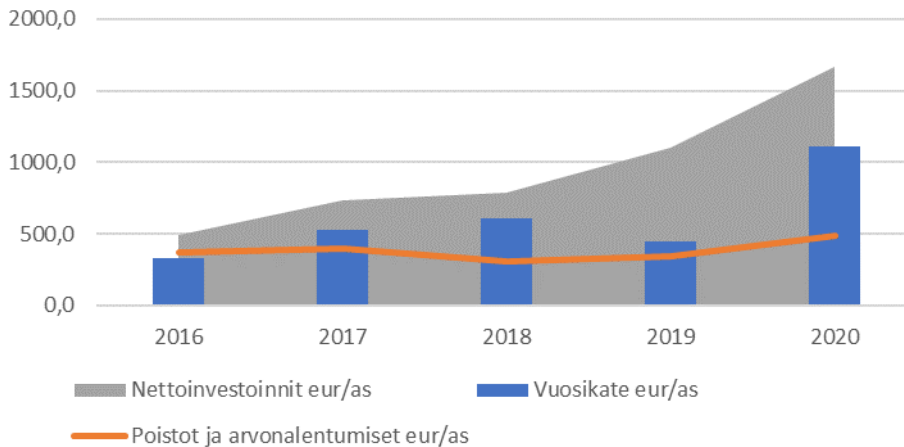
2016	2017	2018	2019	2020
2 530 045,55	3 637 700,21	242 748,19	3 756 843,69	2 553 813,40

Rahoitustuotot ja -kulut (netto) vuosina 2016 – 2020

Vuosikate osoittaa kunnan tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin. Vuosikate on keskeinen luku arvioitaessa tulorahoituksen riittävyyttä. Vuosikate sisältää verotulot ja valtionosuudet, ja se on kunnan taloudessa aina plusmerkkinen tunnusluku.

Perusoletus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien poistojen suuruinen, tulo-rahoitus on riittävä. Vuonna 2020 vuosikate oli poikkeuksellisen korkea, 20,5 milj. euroa, asukasta kohden 1 107 euroa. Vuosikate kattoi poistot; poistot ja arvonalentumiset olivat yhteensä 9,0 milj. euroa. Asukasta kohden poistot ja arvonalentumiset olivat 485 euroa.

Vuosikate, nettoinvestoinnit ja poistot eur/ as



Vuosikate, nettoinvestoinnit ja poistot 2016-2020, euroa/asukas

Tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan poistojen taso tulee jatkossa nousemaan paljon. Poistosuunnitelmaa on tarkoitus muuttaa siten, että poistoaikojä tullaan lyhentämään. Poistosuunnitelman muutos tarkoittaa sitä, että tilikauden ylijäämät pienenevät muutoksen jälkeen. Poistosuunnitelmaa ei kuitenkaan saa käyttää yksittäisen tilikauden tuloksen muokkaamiseen, vaan sen tulee perustua suunnitelmallisuuteen ja pitkäaikaisuuteen.

Valtuusto päätti 12.10.2020 (§ 28) 60-paikkaisen asumispalveluyksikkö Hopeasilta 2:n rakentamisesta vuokratyötyöön. Vuokra-aika on 25 vuotta ja pääomavuokra on 450 000 euroa vuodessa. Tämä tulee pienentämään vuosikatetta saman summan jatkossa.

Tilikauden tuloksen muodostumiseen on vaikuttanut huomattavasti Elenia Verkko Oyj:n kanssa tehdyn sopimuksen aiheuttama satunnainen tuotto 9,1 milj. euroa. Satunnainen tuotto ei ole toistuva eikä vuosia voi tältä osin vertailla. Myös koronatukien vaikutus tulokseen oli yli neljä miljoonaa euroa. Tilikauden tulos oli näiden ylimääräisten tulojen avulla lähes 21 milj. euroa. Tuloksesta muodostettiin taseeseen vapaaehtoinen varaus 18,7 milj. euroa Kailas-talon investointia varten.

Kaupungin tuloslaskelma osoittaa lopulta 1 964 750 euroa ylijäämää. Konserniin muodostui myös ylijäämää, mutta marginaalisesti kaupunkiin verrattuna. Alijäämää on tehty viimeksi vuonna 2016.

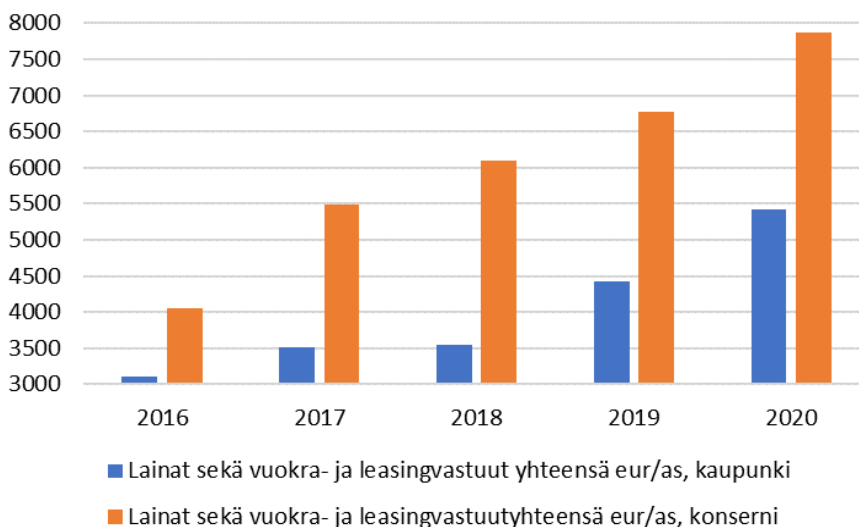
Tilikauden ylijäämä (alijäämä) kirjataan taseeseen ylijäämäksi (alijäämäksi). Kaupungilla on nyt taseessaan ylijäämää 28,0 milj. euroa ja konsernilla 52,9 milj. euroa. Talousarvion suunnitelma- vuodet ennakoivat alijäämäisiä vuosia jatkossa, jolloin kertynyt ylijäämä alkaa pienentyä. Jos taseen ylijäämä kääntyy alijäämäksi, kaupunki joutuu kriisikuntatarkasteluun. Tähän on hyvä varautua kaikin keinoin jo ennalta.

Rahoituslaskelman **toiminnan ja investointien rahavirta** oli alijäämäinen (vuosikate ei riittänyt kattamaan nettoinvestointeja). Investointimenojen toteuma oli 30,9 milj. euroa. Edellinen kuvio osoittaa, että investointeja ei päättäneelläkään tilikaudella tehty taloudellisesti kestäväälle pohjalle. Koska vuosikate ei poistojen jälkeen riittänyt kattamaan investointeja, kasvoi kunnan velkaantuminen edelleen. Vuokravastuut tosin pienenevät edellisvuodesta, mutta niiden osuus suhteessa lainoihin on marginaalinen.

Toiminnan ja investointien rahavirran viiden vuoden kertymän avulla voidaan seurata investointien omarahoituksen toteutumista pidemmällä aikavälillä. Kertymä ei saisi muodostua pysyvästi negatiiviseksi. Tämä tunnusluku on ollut viitenä vuonna peräkkäin joka tilinpäätöksessä negatiivinen, yhteensä kertymä on nyt -21 164 727 euroa. Taloussuunnitelmavuosina tämä tilanne tulee entisestään huononemaan.

Kaupungin osalta asukasta kohden laskettu **lainakanta** kasvoi 1 050 eurolla, lainaa oli 31.12.2020 yhteensä 5 358 euroa per asukas. Konsernissa lainamäärä per asukas kasvoi 6 250 euroon per asukas, kasvua oli 1 422 euroa. Kuntien siirtyessä yhä enemmän rahoittamaan investointejaan leasingilla, on lainojen rinnalla huomioitava kokonaisuutena kaikki **vuokra- ja leasingvastuut**. Kun nämä yhdistetään lainoihin, saadaan todenmukainen kuva siitä, mitä yksittäisen kuntalaisen velkaosuus.

Lainat ja vuokravastuut eur/as



Lainat ja vuokravastuut yhteensä kunnassa ja konsernissa 2016-2020

Edellisessä kuviossa näkyy, miten sekä lainojen että vuokravastuiden määrä on kehittynyt. Kuvio osoittaa, paljonko kuntalainen todellisuudessa velkaantuu. Kuntalaisen kannalta ei ole myöskään merkitystä sillä, ovatko lainat ja vastuut kaupungin vai konsernin taseessa, koska velat maksetaan takaisin veronmaksajien rahoista.

Kassan riittävyys on tilinpäätöksessä 210 päivää. Kassan riittävyys ei kuvaa käytännön maksuvalmiutta, koska tilinpäätöksen mukaan 84 % rahavaroista kuuluu Heinolan energiarahaston sekä muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin, joita ei käytetä maksuvalmiuden ylläpidossa. Kassavarojen riittävyyttä on pidetty yllä kuntatodistuksilla eli lyhytaikaisilla lainoilla, jotka eivät näy talousarvioissa. Laskennallisesti kassan riittävyys ilman energiarahaston vaikutusta olisi näin ollen 34 päivää. Vaikka lyhytaikaisia lainoja saisi nopeastikin kassavajeen kattamiseksi, on kassan riittävyyteen kiinnitettävä huomiota. Koronavirusepidemiolla on jatkossakin merkittäviä vaikutuksia kaikkien kuntien taloustilanteeseen. Rahoitusmarkkinat elävät ennakoimattomassa tilanteessa, joten lainojen kororiskit on oltava tässä taloustilanteessa hyvin hallinnassa. Vuoden lopulla nostettu laina näkyy myös rahavaroissa, koska kaupunki oli epävarma Elenian kertaluontoisesta tuotosta.

4.2 Investointien toteutuminen

Tarkastuslautakunta on ollut vuosittain huolissaan lainamäärän kehityksestä suhteessa investointien toteutumiseen. Investointeihin käytettiin päättyneellä tilikaudella 1 665 euroa per asukas. Investoinnit eivät ole toteutuneet talousarvioihin nähden, vaan ovat alittuneet viiden vuoden seurantajaksolla, kuten seuraavassa taulukossa esitetään.

	2016	2017	2018	2019	2020
Investointimenot, alkup. TA (netto)	13 401 100	17 778 200	19 759 000	26 966 800	36 826 900
Investointimenot, muutettu TA (netto)	13 601 100	16 809 900	19 112 800	25 246 900	32 708 900
Investointimenot, toteuma TP (netto)	9 323 647	12 376 496	14 296 316	20 514 153	30 848 799
Erotus alkup. TA:n ja toteuman välillä	4 077 453	5 401 704	5 462 684	6 452 647	5 978 101
Erotus muutetun TA:n ja toteuman välillä	4 277 452	4 433 404	4 816 484	4 732 747	1 860 101

Esimerkiksi vuonna 2019 alitus oli alkuperäiseen talousarvioon nähden 6,4 milj. euroa ja vuonna 2020 yht. 6,0 milj. euroa. Näinä kahtena vuotena pitkäaikaisen lainan lisäys on kuitenkin kahdeksan miljoonaa euroa suurempi kuin investointien toteuma. Tämä osoittaa sen, että talousarvion

laadinta ei ole realistista, sekä sen, että kaupunki on systemaattisesti ottanut lainaa käyttötalouden, eli kaupungin oman toiminnan kuluihin.

Muutettuun talousarvioon nähden investoinneista jäi tilikaudella 2020 toteutumatta 1,9 milj. euroa. Alkuperäisestä talousarviosta jäätiin lähes kuusi miljoonaa euroa. Tilikaudella 2020 investoinneista toteutumatta jäi kaupunginhallituksen ja sote-palveluiden osalta tärkeitä ICT-investointeja (osin kaupungista riippumattomista syistä). Elinvoiman toimialalla maanhankinta ei toteutunut suunnitellusti. Jäteveden puhdistamon saneeraus puolestaan ylitti alkuperäiset talousarviomäärärahat noin 0,8 milj. eurolla. Tilakeskuksen investoinneista lukiohanke venyy pidemmälle, joten urakkalaskutus jatkuu vuodelle 2021. Kailas-talon suunnittelukustannukset ylittyivät vajaan 0,1 milj. euroa muutetusta talousarviosta (alkuperäisestä 3,6 milj. euroa) ja sen investointimäärärahat siirrettiin vuodelle 2021. Kaiken kaikkiaan tilakeskuksen investoinnit alittuivat 1,4 milj. euroa ja tekniikan 0,7 milj. euroa.

Toteutumattomat investoinnit eivät tarkoita sitä, että kaupunki on säästänyt. Tilanne tarkoittaa kaupungin kannalta sitä, että investointipaine on entistä suurempi jatkossa. Tämä näkyy jo päättyneen vuoden investointimenojen kertymänä, kun investointien talousarvio oli noin 10 milj. euroa edellisvuotta suurempi.

Heinolan kouluverkkoinvestoinnit ovat suuruusluokkaa 60 milj. euroa. Investoinnit keskittyvät keskustan alueelle. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen uudet palvelut on keskitetty keskustaan. Tutkimusten mukaan tämä suuntaus ei tue muuttolukkuutta eikä kaupungin pitovoimaa, kun lähialueiden palvelutarvetarkastelu tulisi tehdä kokonaisuutena huomioiden kaikki palvelutarpeet, jotta asuinalueiden elinvoima säilyy.



Sinilähdetalo valmistui tilikaudella 2020.

Lainamäärä asukasta kohden on kaupungissa kasvanut em. tarkastelujaksolla 73 % ja konsernissa 59 %. Päättyneen tilikauden hyvästä tuloksesta tehty investointivaraus 18,7 milj. euroa ei ratkaise tulevien investointien rahoitusongelmia kuin marginaalisesti.

Tarkastuslautakunnan kannanotto talouden ja investointien kehittämiseen

Tilikauden 2020 poikkeuksellisen hyvä tulos johtuu ulkoisista ja kertaluontoisista tekijöistä. Talouden tasapainottamisohjelman toteutus aloitettiin vuoden 2019 talousarvion laadinnan yhteydessä. Talouden tasapainottamisohjelma ei ole toteutunut eikä ollut realistinen.

Tilikauden tulokseen vaikutti huomattavasti Elenia Verkko Oy:n sopimuksen satunnainen tuotto, 9,1 milj. euroa. Kaupunki on aiemmin vuosittain saanut Elenialta 0,6 milj. euroa johtokorvauksia, mikä on ollut riskitöntä tuottoa. Jatkossa tätä tuottoa ei enää saada. Jos Elenian sopimusta ei olisi tehty, olisi kaupunki saanut esim. Kailaan investoinnin 40 vuoden poistoajalla vuokratuottoa laskennallisesti 24 milj. euroa. Tehdyn sopimuksen myötä kaupunki hävisi miljoonia. Rahan nykyarvo 1 %:n korko huomioiden hävitty summa on 40 vuoden aikana noin 20 milj. euroa. Tämä menetys ja Hopeasilta 2:n vuokrauspäätös seuraavaksi 25 vuodeksi tulevat joka tapauksessa vaikuttamaan n. 1,1 milj. euroa vuodessa vuosikatetta alentavasti.

Kun poistotasoa aiotaan nopeuttaa, on tulevilla valtuustoilla erittäin hankalaa saada tilikausista ylijäämäisiä jatkossa. Nykyinen valtuusto on tehnyt tulevalle valtuustolle 75 milj. euron investointipäätökset sekä mittavat vuokra- ja leasingvastuut.

Kaupungin sekä virkamies- että tulevien poliittisten päättäjien on pystyttävä arvioimaan kriittisesti taloudellista kokonaistilannetta. Erityisesti pandemiatilanteessa on oltava normaaliakin tarkempi, koska kunnissa ei ole tiedossa, millaisiin toimenpiteisiin valtio ryhtyy tulevaisuudessa. Yksi hyvä vuosi on vain poikkeus.

Investointien suunnittelua on tehtävä jatkossa talousarvion suunnitelmakautta pidemmälle ajalle. Kun valtuustolle osoitetaan kymmenen vuoden näkymät, on sen helpompi tehdä päätöksiä ja priorisoida.

Kaupungilla on nyt taseessaan ylijäämää 28,0 milj. euroa ja konsernilla 52,9 milj. euroa. Talousarvion 2021 suunnitelmavuodet ennakoivat alijäämäisiä vuosia jatkossa, jolloin kertynyt ylijäämä alkaa pienentyä. Kun taseen kertynyt ylijäämä kääntyy alijäämäksi, kaupunki joutuu kriisikuntatarkasteluun. Tähän tarkasteluun on varauduttava riskiperusteisesti kaikin keinoin jo ennalta. Lainamäärää ei voida enää kasvattaa, koska sitä ei ole enää viime vuosina käytetty investointeihin, vaan kaupungin normaalin palvelutoiminnan ylläpitämiseen. Talouden tasapainottamista on jatkettava. Aiempi tasapainottamisohjelma voidaan todeta tehottomaksi.

Kaupungin on karsittava menojaan tarkastelemalla palvelurakennetta erittäin kriittisesti. Myös sähköisen asiointin kehittämistä on edistettävä sekä sisäisissä että ulkoisissa palveluissa. Tämä on tärkeää paitsi asiointin helppouden, myös tehokkuuden kannalta, koska kaupunki joutuu tarkastelemaan myös henkilöstökustannuksiaan kriittisesti jatkossa.

5. Valtuuston asettamien toiminnallisten vuositavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunta on käynyt läpi kaikki talousarviossa asetetut sitovat vuositavoitteet ja tehnyt niiden toteutumisesta oman arvionsa. Joidenkin yksittäisten sitovien tavoitteiden kohdalla on nostettu esiin tavoiteasetannan ja mittaamisen ongelmallisuutta. Sama ongelmallisuus kuitenkin koskee tavoiteasetannan ja mittaamisen prosessia koko kaupungissa, eikä pelkästään niissä esimerkeissä, jotka on tässä luvussa esimerkinomaisesti nostettu esille.

5.1 Kaupunginhallitus

1	Koko organisaation uudet sähköiset järjestelmät ja toimintatavat tehostavat toimintaa suunnittelukaudella.	Ei voida arvioida
2	Henkilöstötyytyväisyys kasvaa.	Ei toteutunut
3	Säännöllinen asukaskysely käynnistetään vuoropuheluksi kaupunkilaisten ja kaupungin välillä.	Ei toteutunut
4	Heinolan pitovoima asukkaisiin nähden kasvaa.	Ei toteutunut

Kaupunginhallituksen ensimmäistä vuositavoitetta ei voida arvioida, koska sille on asetettu mittari, jolla tavoitteen toteumaa ei voida mitata. Joitakin järjestelmä uudistuksia on viety läpi, kuten asiantuntijajärjestelmä ja HR-järjestelmä. Tarkastuslautakunta on peräänkuullut sellaista järjestelmää, josta saadaan tietoa esimerkiksi henkilöstömuutoksista tulosalueittain, tietoa kokonaistyöaajoista ja työllistetyistä sekä siitä, ketä tehtävissä toimii. Järjestelmän avulla voidaan havaita laajemmin muutoksia henkilöstörakenteen kehityksessä ja pureutua niissä tapahtuviin muutoksiin tai resurssitarpeisiin. Tämä on erityisen tärkeää nyt, kun hyvinvointialueen integraatio on tekeillä. Tarkastuslautakunnan hallinto- ja kehitysjohdajalta saaman tiedon mukaan järjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2021.

Kaupunginhallitus päätti hyväksyä talouspalveluiden järjestämistavan muutoksen ja talouspalveluiden ostamisen siten, että kirjanpidon, reskontrien ja vesilaskituksen palvelutuotanto siirretään Sarastia Oy:lle. Muutos on iso, ja tehtyä sopimusta tulee huolellisesti valvoa. Henkilöstö siirtyi yhtiöön liikkeenluovutuksen periaattein, mutta samaan aikaan kaupunkiin aiotaan rekrytoida uutta henkilöstöä talouspalveluiden kehittämistavoitteiden varmistamiseksi.

Kokonaisuutena kaupunginhallituksen talousarviossa asetetut toiminnalliset tavoitteet toteutuivat heikosti.

5.2 Sosiaali- ja terveyslautakunta

Hallinto- ja tukipalvelut

1	Hyvä asiakaskokemus.	Ei voida arvioida
---	----------------------	-------------------

Asiakasmittauksia ei tehty koronasta johtuen. Palautejärjestelmät olivat poissa käytöstä. Hoitohenkilöstön saatavuus sijaisuuksiin oli heikkoa. Korona myös lisäsi henkilöstön psyykkistä kuormitusta. Näillä on todennäköisesti ollut vaikutusta asiakaskokemukseen, vaikei sitä olekaan voitu mitata.

Terveyspalvelut

1	Asiakasta ei pompotella.	Toteutui
2	Yhteydensaanti ja pääsy palveluihin turvataan.	Toteutui osittain

Pitkäaikaissairaille nimettiin ensimmäisen tavoitteen mukaisesti oma yhteyshenkilö. Toinen tavoite toteutui osittain, Terveyskylä-palvelun käyttöönottoprojekti jatkuu edelleen. Tilinpäätöksen mukaan suun terveydenhuoltoon kertyi koronasta johtuen hoitovelkaa. Hoitovelkaa on todennäköisesti kertynyt muuallekin terveyspalveluihin, ja sen määrää tulisikin voida laskea ennalta.

Hoito- ja vanhuspalvelut

1	Asiakasta ei pompotella.	Ei voida arvioida
2	Yhteydensaanti ja pääsy palveluihin turvataan.	Toteutui osittain

Ensimmäistä tavoitetta mitattiin asiakastyytyvyydellä. Palautetta ei voitu koronasta johtuen kerätä. Yhteydensaantikanavia on otettu käyttöön, mutta mittarina toimineet Terveyskylä- ja chat-palvelut eivät tilinpäätöksen mukaan toteutuneet tilikaudella.

Sosiaalipalvelut

1	Asiakasta ei pompotella.	Ei voida arvioida
2	Yhteydensaanti ja pääsy palveluihin turvataan.	Toteutui osittain

Sosiaalipalvelujen tavoitteet toteutuivat kuten edellä on kirjoitettu. Mittareina olivat samat toimenpiteet, kuin hoiva- ja vanhuspalveluilla.

Tarkastuslautakunnan saaman käsityksen mukaan yksityisen palvelutuotannon valvonta ei ole riittävällä tasolla. Valvontaan tarvitaan resurssia, ja tilanne on kehittämävaiheessa. Kaupungin kan-

nalta ensisijaisen tärkeää on, että sopimukset laaditaan niin yksityiskohtaiselle tasolle, että kaupungilla on mahdollisuus saada reaaliaikaista tietoa palvelutasosta. Tämä tarkoittaa tietojensaantia myös henkilöstön työtyytyväisyydestä palveluntuottajayrityksissä. Optimaalista olisi lisäksi, jos palvelutuotantoa valvoisi eri taho kuin sopimuksen tekijä itse.

Lastensuojelun tarve kasvoi tilikaudella. Ilmoituksia tehtiin 721, kun edellisenä vuonna lastensuojeluilmoitusten lukumäärä oli 655. Nämä ilmoitukset koskivat 375 lasta. Avohuollon asiakkaina olleiden lasten lukumäärä kuitenkin laski. Erityyppisten sijoitusten määrä kasvoi kokonaisuutena hieman. **Tarkastuslautakunta kysyy, ovatko lastensuojelun resurssit ja toimintatavat tarkoituksenmukaisella tasolla?**

5.3 Elinvoimalautakunta

Yritykset ja työ

1	Työllisyydenhoidon nettokustannusten alentaminen.	Ei toteutunut
2	Positiivinen työpaikkakehitys.	Ei toteutunut
3	Kylä- ja kaupunginosaraadin sekä elinkeinoraadin toiminta on säännöllistä ja kokoaa kaupunkilaisia.	Toteutui osittain

Korona aiheutti vaikeuksia tavoitteisiin pääsemiseksi. Työttömien aktivointi ja työpaikkakehitys kehittyivät huonompaan suuntaan. Työttömien aktivointiaste oli Heinolassa heikompi kuin Hämeessä keskimäärin. Kuntouttavan työpajan toimintaa ei kuitenkaan keskeytetty Heinolassa, vaikka monissa muissa kunnissa niin tehtiinkin.

Työmarkkinatuen kuntaosuus on kasvanut. Vuonna 2020 maksu oli noin 1,8 milj. euroa. Kuntaosuutta lisäsivät myös maksun indeksikorotukset sekä yrittäjien koronatuki, jota maksettiin työmarkkinatuen muodossa. Tilikaudella 2019 kuntaosuus oli vielä laskussa, maksuosuus oli tuolloin 1,6 milj. euroa. Sekä pitkäaikais- että nuorisotyöttömyys kasvoivat tilikaudella.

Työttömyysaste on kokonaisuutena erittäin korkea Heinolassa, 17,4 %, maakunnassa toiseksi suurin. Myös työllinen työvoima jatkoi laskuaan. Vähennystä oli 120 henkilöä. Valtuustokaudella 2017-2020 vähennystä on yhteensä 528 henkilöä. Pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi tilikaudella 152 henkilöllä ollen yhteensä 483.

Myös työllinen työvoima on vähentynyt. Heinolan väestön rakennemuutos tulee olemaan voimakas, kun väestö vanhenee. Kaupungin on tehtävä taloussuunnitelmakautta pidemmälle ulottuvaa tarkastelua väestöennusteeseen ja työllisyyden oletettuun kehittymiseen.

Elinvoimatoimialan taloudellisessa mielessä keskeisimpään toimintaan, työllisyydenhoitoon, on tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan panostettu eniten. On tehty rakenteellisia muutoksia, joiden odotetaan lisäävän toiminnan vaikuttavuutta. Laaja-alainen työllisyydenhoidon uusi toimintamalli kumppaniverkoston kanssa sekä työpajojen yhdistäminen niihin liittyvine tilaratkaisuineen luovat edellytyksiä tuottavuuden ja vaikuttavuuden paranemiselle, mutta prosessi on kesken ja korona on monin paikoin aikaansaanut täysin vääränsuuntaista kehitystä.



Pitkällä aikavälillä elinvoimatyön vaikutusten pitäisi näkyä strategisten tavoitteiden saavuttamisena. Haasteeksi on koettu epärealistiset odotukset toimintaa kohtaan. Laskeva asukasluku tai työllisen työvoiman määrä eivät kerro välttämättä siitä, miten kaupunki on onnistunut, koska ilmiöt ovat laajemmin alueellisia. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ensisijaisen keskeistä on, että elinvoimastrategia ja siitä johdetut vuositavoitteet asetetaan realistisista lähtökohdista ja että tavoitteille asetetaan vuosien välille vertailukelpoiset mittarit/tunnusluvut, joiden avulla voidaan seurata kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuutta. Elinvoiman tulee seurata esimerkiksi sitä, miten palkansaajien ansiotulot kehittyvät. Valtuustokaudella 2017 – 2020 palkansaajien ansiotulojen kehitys on ollut vain 0,7 % ja eläkeläisten ansiotulot ovat vastaavana aikana kehittyneet 9,6 %. Ansiotulot jakautuvat palkansaajille 60 % ja eläkeläisille 40 %.

Kulttuuri

1	Tapahtumat vahvistavat kaupungin imagoa.	Ei toteutunut
2	Tapahtumat ovat vetovoimatekijä keskustan elävöittämisessä.	Ei toteutunut

Koronavuosi oli erityisesti kulttuuripuolelle kaikissa kunnissa haasteellinen. Tavoitteet eivät toteutuneet mm. peruttujen tilaisuuksien vuoksi.

Kulttuurin vastuulla olevan lintuhoitolan toiminta hoidetaan omana tuotantona. Sen nettokustannuksia pyritään alentamaan sekä valtionavustuksin että omilla että ulkopuolisilla yksityisillä avustuksilla ja keräyksillä. Toiminnan yksityistämiseksi ei ole näköpiirissä liiketaloudellisia edellytyksiä. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan lintuhoitolalla on positiivinen vaikutus välillisten tuotteiden osalta, kun se houkuttelee kävijöitä paikalle.



Museolla on tärkeä merkitys matkailun tuotteistamisen ja kehittämisen kannalta. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tulisi harkita sen sijaintia organisaatiossa. Tarkoituksenmukaista olisi, jos se olisi osa kulttuuria.

Maankäyttö

1	Keskustan-Sataman-Kylpylän alueen ideoista toteutukseen.	Toteutui osittain
2	Vetovoimaisen asumisen mahdollistaminen.	Ei voida arvioida

Maankäytön ensimmäisen vuositavoitteen toteutumisesta on raportoitu, että osa on toteutumas-
sa ja uusia ideoita toteutusvaiheessa. Tilinpäätösraportointi on jokseenkin epäselvää, joten tavoit-
teen arvioidaan toteutuneen osittain. Vetovoimaisen asumisen mahdollistamisen tavoitetasona oli
kysynnän lisääntyminen. Toista tavoitetta ei voida arvioida, koska raportoinnista ei ilmene, onko
kysyntä lisääntynyt.

5.4 Hyvinvointilautakunta*Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen*

1	Toimiva monialainen yhteistyö kehittyi.	Ei voida arvioida
2	Nuorisovaltuuston, vanhus- ja vammaisneuvostojen sekä lapsiperheraadin toin- ta on säännöllistä ja kokoaa kaupunkilaisia.	Toteutui

Ensimmäistä vuositavoitetta ei voida arvioida, koska tavoite, sen mittari, tavoitetaso ja raportointi
ovat ilmaan jääviä. Toinen tavoite toteutui. On hienoa, että kaupunki pystyi tarjoamaan vaikutta-
mistoimielimille mahdollisuuksia kokoontua. Tämä ei ole ollut kaikissa kunnissa itsestään selvää
koronavuotena.

Päijät-Hämeen hyte-työn yksi kärkiteema on päihteettömyys ja terveelliset elintavat. Heinolassa
korostuu erilaisten päihteiden aiheuttamat ongelmat. Päihteiden tarjonta on lisääntynyt.

Tarkastuslautakunta kuuli kokouksessaan vaikuttamistoimielimiä. Vanhusneuvosto kokee arvos-
tuksen puutetta kaupungin taholta. Valmistella olevista asioista ei tiedetä, joten neuvosto ei voi
myöskään ottaa kantaa ennalta. Vanhuspalvelulain mukaan vanhuksia tulee kuulla. Kaupungin on
kehitettävä vuoropuhelua vaikuttavampaan suuntaan.

Nuorisovaltuusto toi tietoon, että korona-aika on vaikuttanut nuoriin negatiivisesti kontaktien
puutteessa. Ilmiö on valtakunnallinen ja se tulee tunnistaa kaikessa toiminnassa.

Opetus- ja koulutuspalvelut

1	Opiskeluhuollon painopiste siirtyy yhteisölliseen opiskeluhooltoon.	Toteutui
2	Toimiva monialainen yhteistyö kehittyi.	Toteutui osittain
3	Taloudellinen ja toiminnallinen varautumisen suunnittelu lapsimäärän vähentymiseen 2020–2035 (varhaiskasvatuksen kanssa).	Ei toteutunut
4	Palveluverkkoinvestointien laadukas pedagoginen toteuttaminen.	Toteutui osittain

Opetus- ja koulutuspalvelujen tavoitteet toteutuivat osittain. Tilivelvollinen on myös itse ottanut selkeän kannan, toteutuiko tavoite vai ei. Tarkastuslautakunta ei yhdy tilinpäätöksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että kolmas tavoite olisi toteutunut. Tavoite oli pitkän tähtäimen varautuminen, ei päättyneen tilikauden opetus- ja tukiresurssi.

*Varhaiskasvatus*

1	Opiskeluhuollon painopiste siirtyy yhteisölliseen opiskeluhooltoon.	Ei voida arvioida
2	Toimiva monialainen yhteistyö kehittyi.	Toteutui osittain
3	Taloudellinen ja toiminnallinen varautumisen suunnittelu lapsimäärän vähentymiseen 2020–2035 (opetus- ja koulutuspalveluiden kanssa).	Ei toteutunut
4	Palveluverkkoinvestointien laadukas pedagoginen toteuttaminen.	Toteutui osittain

Varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuivat korkeintaan osittain. Ensimmäisellä tavoitteella oli useita mittareita, mutta niiden toteutumisesta ei ole raportoitu tilinpäätöksessä. Tarkastuslautakunta ei yhdy tilinpäätöksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että kolmas tavoite olisi toteutunut. Tavoite oli pitkän tähtäimen varautuminen, ei päättyneen tilikauden paikkamäärä ja resurssi.

Virikkeellinen elämä

1	Toimiva monialainen yhteistyö kehittyy.	Toteutui osittain
2	Virikkeellisen elämän palveluiden laadun seuranta ja kehittäminen.	Ei voida arvioida
3	Kirjaston tilakysymyksen ratkaiseminen.	Toteutui

Virikkeellisen elämän toisen tavoitteen mittari oli, että palvelut arvioidaan kiitettävälle tasolle. Tavoitteen toteumaa ei voida arvioida, koska tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kyseisellä mittarilla ei voida mitata tavoitetta eikä toteumaa ole raportoitu tilinpäätöksessä. Kolmas tavoite toteutui, tilakysymys on ratkaistu.

5.5 Tekninen lautakunta*Tekniikan hallinto*

1	Organisaation uudet sähköiset järjestelmät ja toimintatavat tehostavat toimintaa suunnittelukaudella.	Ei voida arvioida
---	---	-------------------

Tekniikan hallinnon vuositavoitteen toteumaa ei voida arvioida. Tavoite oli, että toiminta tehostuu, mitä ei ole kuitenkaan mitattu. Järjestelmien käyttöönotto ei vielä kerro sitä, onko toiminta tehostunut.

Kuntatekniikka

1	Sataman, kylpylän alueen sekä Ranta- ja Maaherranpuiston palvelut, vetovoima ja infrastruktuuri kehittyvät.	Toteutui osittain
2	Katujen ja muiden yleisten alueiden esteettömyys ja ylläpidon taso kehittyvät.	Toteutui
3	Kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen houkuttelevuus kulkumuotoina kehittyvät.	Toteutui

Kuntatekniikan ensimmäisellä tavoitteella on mittarina elinvoimaindeksi ja tavoitetasona sopimushallinnan organisointi. Tarkastuslautakunta ei näe näillä olevan tekemistä keskenään. Tavoite todennäköisesti toteutui ainakin osittain, koska tilinpäätöksessä on kerrottu joitakin tilikaudella tehtyjä toimenpiteitä em. alueilla. Kolmas tavoite arvioidaan toteutuneeksi, mutta todetaan samalla, että kun jonkun asian houkuttelevuutta halutaan mitata, se tulisi tehdä asiakaskyselyjen tai kävijämäärien muutosten seurannan avulla eikä sillä, onko kehittämissuunnitelma laadittu. Pelkän suunnitelman laatiminen ei kerro houkuttelevuuden kehittymisestä mitään.

Vesihuolto

1	Vedenjakeluverkon jakeluvarmuus parantuu sekä korjausvelka ja vuotoveden osuus laskevat.	Toteutui osittain
2	Viemäriverkon toiminta parantuu sekä korjausvelka ja vuotoveden osuus laskevat.	Ei toteutunut

Ensimmäinen vesihuollon tavoite toteutui siltä osin, kun tavoitteen mittari oli laskuttamattoman vuotoveden osuus pumpatusta vesimäärästä. Korjausvelan määrästä ei ole kuitenkaan raportoitu tilinpäätöksessä mitään. Tarkastuslautakunta pohtii, olisiko tarkoituksenmukaisempaa pilkkoa tämänkaltaiset tavoitteet osiin ja asettaa kullekin osatavoitteelle oma mittari. Sama ongelmallisuus koskee toista tavoitetta. Sen ainoa mittari oli vuotoveden osuus jätevedenpuhdistamolle johdettavasta jätevedestä (alle 50 %). Tällä mittarilla mitattuna tavoite ei toteutunut.

Tilakeskus

1	Laaditaan kaupungin rakennuskannan korjausvelan laskelma	Toteutui
---	--	----------

Tilakeskus toteutti korjausvelkaselvityksen, jonka mukaan rakennuskannassa on korjausvelkaa noin 18,8 milj. euroa kuntotasotavoitteeseen nähden.

Ruoka- ja siivouspalvelut

1	Aterialippujen myyntiprosessi tehostuu.	Toteutui
2	Vähennetään muovijätteen määrää. Laitehankinnoissa huomioidaan energiankulutus ja kierrätettävyys.	Ei toteutunut

Ruokapalvelussa on siirrytty mobiililippujen myyntiin kaikissa kohteissa, joten ensimmäinen tavoite arvioidaan toteutuneeksi. Toinen tavoite ei toteutunut, koska koronavuonna käytettiin normaalia enemmän muovituotteita. Laitehankintoja koskevasta, toisen tavoitteen osasta, ei ole tilinpäätöksessä raportoitu mitään.



Teknisen lautakunnan alaisessa toiminnassa on toimintamalleja uudistamalla voitu hallitusti vähentää henkilöstöä erityisesti kuntatekniikassa ja ruoka- ja siivouspalveluissa. Vähentäminen on mahdollistettu ennakoivalla henkilöstösuunnittelulla. Edelleen kehitetään henkilökunnan joustavaa ja tehokasta käyttöä toimintayksiköiden välillä. Tuottavuus on tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan kokonaistasolla parantunut, koska kaupunkilaisten palvelutasoa ei ole tarvinnut alentaa. Myös hankintajärjestelyjen kautta on saavutettu tuottavuuden kasvua.

FCG:n Yhdyskuntatekniset palvelut -asukastutkimuksen mukaan Heinolassa parhaat arvosanat saavat vesilaitoksen toimittaman veden laatu, keskustan puistot, paperin- ja lasinkeräyspisteiden sijainti, katuvalaistus, sekä nuohous- sammutus ja pelastuspalvelut. Keskustan katujen puhtaus ja siisteys on koettu olevan hyvällä tasolla ja parantunut. Heikoimmaksi on arvioitu oman asuinkadun kunto, jalankulku- ja pyöräteiden kunto sekä asuntoalueiden lähiset metsät.

5.6 Lupa- ja valvontalautakunta

1	Toimialojen yhteisen tavoitteiston luominen vuosille 2021-2023	Toteutui
---	--	----------

Talousarviotavoitteet vuodelle 2021 asetettu toimialojen yhteisinä, joten lautakunnan yhteinen tavoite toteutui.

Tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan lupa- ja valvontatoimi on kärsinyt alimitoitetuista resursseista. Palveluja myydään myös naapurikuntiin, ja rekrytoinneissa on ollut haasteita. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan lupaprosessien on toimittava, koska sillä on vaikutusta koko kaupungin elinvoimaan. Sähköisten järjestelmien käyttö on osaltaan lisännyt tuottavuutta ja mahdollistanut valvontatehtävien tekemisen etätyönä.

Ympäristönsuojelu

1	Sähköisen arkiston ja järjestelmien kehittäminen ympäristönsuojelussa	Toteutui
---	---	----------

Tavoite arvioidaan toteutuneeksi, vaikka sähköisen arkiston käyttöönotto meni hieman kuluvan tilikauden puolelle.

Rakennusvalvonta

1	Valvonnan suunnitelmallisuus paranee, tehtävien priorisointi.	Ei toteutunut
---	---	---------------

Valvontasuunnitelman tuli olla valmis vuonna 2020. Tavoite ei toteutunut resurssivajeesta johtuen.

Tarkastuslautakunnan arviointi vuositavoitteiden toteutumisesta

Valtuusto asetti kaupungin toimijoille yhteensä 45 sitovaa vuositavoitetta. Tavoitteista toteutui 12. Osittain toteutui 13 ja 11 ei toteutunut lainkaan. Yhdeksän tavoitteen toteutumista ei voitu arvioida. Korona osaltaan vaikutti siihen, että moni tavoite jäi toteutumatta, kun tilivelvolliset eivät ole voineet vaikuttaa asioihin toivotulla tavalla.

Taloushallinnon palvelutuotanto siirrettiin Sarastia Oy:lle. Henkilöstö siirtyi Sarastiaan liikkeenluovutuksen periaattein. Samaan aikaan kaupunkiin aiotaan rekrytoida uutta henkilöstöä talouspalveluiden kehittämistavoitteiden varmistamiseksi. Kaupungin on tarkoitus sopeuttaa talouttaan, ja tämä vaikuttaa päinvastaiselta toimelta. **Tarkastuslautakunta kysyy kaupunginhallitukselta, miten varmistetaan tuottavuustavoitteiden saavuttaminen taloushallinnossa?**

Lupa- ja valvontatoimi kärsii alimitoitetuista resursseista. Palveluja myydään myös naapurikuntiin, ja rekrytoinneissa on ollut haasteita. Lupaprosessien on toimittava, koska sillä on vaikutusta koko kaupungin elinvoimaan. **Tarkastuslautakunta kysyy kaupunginhallitukselta, miten resurssit aiotaan saattaa tarkoituksenmukaiselle tasolle?**

Tavoiteasetantaa, mittaamista ja tilinpäätösraportointia on aiheellista kehittää. Vuositavoitteen tulee olla niin konkreettinen, että sen rinnalla ei tarvita sekä mittaria että tavoitetasoa. Jos mittari ja tavoitetaso ovat samalle tavoitteelle keskenään erilaiset, niin lukija ei tiedä, kumpaan niistä toteumaa pitää verrata. Tavoiteasetannan selkeyttäminen myös edesauttaa niitä, jotka käytännön työssä tavoitteita toteuttavat. Työntekijän on voitava tietää, mitä strategialähtöistä valtuuston asettamaa vuositavoitetta hän on mukana toteuttamassa ja mikä on ”maaliin pääsemisen” raja-arvo.

Tarkastuslautakunta myös toivoo, että tilivelvolliset ottavat selkeämmin itse kantaa siihen, toteutuiko vuositavoite vai ei. Nyt osaa tavoitteista ei voitu arvioida epäselvän mittarin tai raportoinnin vuoksi. Iso osa sitovista tavoitteista on lisäksi niin ilmaan jääviä, että niiden toteutumisesta on mahdollista raportoida mitä vain. **Tarkastuslautakunta kysyy kaupunginhallitukselta, miten se aikoo jatkossa valmistella sitovat vuositavoitteet yksiselitteiseen, mitattavaan muotoon valtuuston päätettäväksi?**

Heinolassa ei ole hallinnon toimesta todettu merkittäviä puutteita sisäisessä valvonnassa. Ohjeiden on todettu olevan päivitystarpeessa. **Strategiasta johdettujen epäselvien tavoitteiden ja talouden tasapainottamisen epäonnistumisen vuoksi tarkastuslautakunta kysyy kaupunginhallitukselta, olisiko sisäisen tarkastuksen toiminnosta hyötyä tavoitteiden kehittämisessä sekä niiden toteutumisen seurannassa ja valvonnassa?**

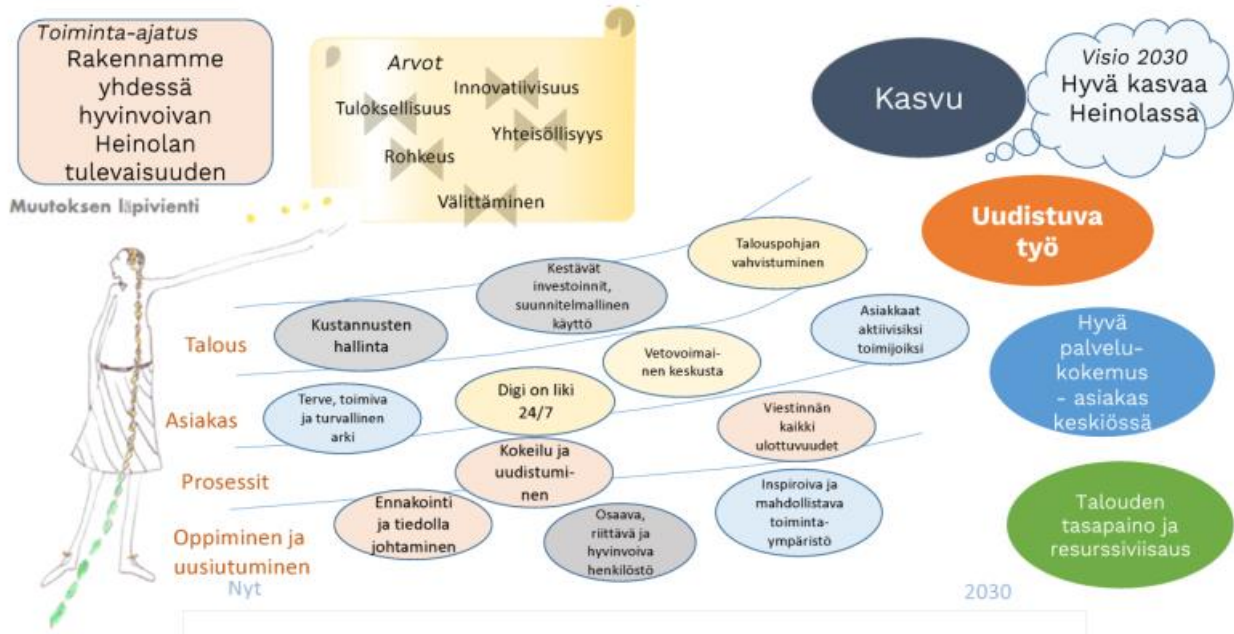
6. Valtuustokauden toiminta ja strategian toteutuminen

Valtuustokauden strategia perustui kasvuun. Kaupungin visio oli ”Hyvä kasvaa Heinolassa 2030”. Toiminta-ajatus oli rakentaa yhdessä hyvinvoivan Heinolan tulevaisuus. Strategialla oli arvoja, pääta-voitteita ja ohjelmia, ohjelmien alla ohjelmatavoitteita. Ohjelmatavoitteista tehtiin taloussuunnitelman sitovia tavoitteita. Kokonaisuus on ollut kunnianhimoinen, mutta myös vaikeasti hahmotettava.



Tarkastuslautakunta kuuli tilikaudella myös kaupunginhallituksen puheenjohtajistoa. Keskiössä oli katsaus valtuustokauden toimintaan, muihin keskeisiin asioihin sekä konserniohjauksen toimivuuteen. Puheenjohtajiston näkemys oli, että kaupungin tarvitsemia suuria rakenteellisia ratkaisuja ei ole valtuustokaudella pystytty tekemään. Esimerkiksi sote-palveluissa on haluttu säilyttää laaja taso, joka on pitänyt sisällään myös muita kuin lakisääteisiä palveluja. Heinolassa on hyväksytty, että resurssit ovat yli lain edellyttämän tason. Talouden tasapainottaminen todettiin valtuustokaudella liian vaativaksi ja poliittisesti epämiellyttäväksi toteuttaa. Luottamushenkilöiden tapaamisessa tuli ilmi, ettei strategiaa ole jalkautettu toimintaan – sitä ei tunnisteta organisaatiossa.

Kaupunki teki valtuustokaudella mittavat investointipäätökset, jotka olivat keinoja kasvun tavoittelemiselle. Vierumäen yrityspuisto ja kouluverkkoratkaisut olivat kauden merkittävimpiä päätöksiä. Elinvoiman toimiala lähti valtuustokaudella tarkastelemaan lapsilukumäärän alenevaa kehitystä ja sen vaikutuksia palvelutarpeeseen. Kaudella tiedostettiin, että Heinolan tilanne menee päinvastaiseen suuntaan, mitä alun perin visioitiin: asukasmäärä vähenee, työllinen työvoima vähenee, työttömyys vaikeutuu ja taloustilanne kiristyy. Tilanne tunnistettiin, mutta strategian ohjelmatavoitteet jäivät voimaan. Näin ollen strategian voidaan jälkikäteen todeta olevan asiakirja, joka ei ole ohjannut kaupungin toimintaa, koska sen tavoitteet eivät ole olleet realistisia.



Jos strategian toteutumista arvioidaan kuvassa olevien tavoitteiden perusteella (kasvu, uudistuva työ, hyvä palvelukokemus sekä talouden tasapaino ja resurssiviisaus), voidaan todeta, että kasvun ja talouden tavoitteet eivät ole toteutumassa. Valtuusto on halunnut pitää palvelutasoa laajana, minkä voidaan arvioida ainakin välillisesti tukeneen hyvän palvelukokemuksen tavoitetta. Uudistuvan työn tavoite on ollut alkujaan epämääräinen, sen toteutumista ei voida arvioida. Strategian ohjelmatavoitteista ei pysty erottamaan, mitkä asiat liittyvät ko. tavoitteeseen tai mitä uudistuvan työn tavoitteella on tarkoitettu.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan strategia ja sen ohjelmatavoitteet olisi pitänyt päivittää valtuustokaudella realistisiksi ja saattaa valtuuston päätettäväksi. Kuntastrategian tulee lain mukaan perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Näin ollen ei riitä, että kaupungilla on lakisääteinen asiakirja, vaan sen sisältöön ja seurantaan on kiinnitettävä huomiota. Strategiaa tulee myös päivittää, kun tarve ilmenee.

Seuraava strategia on valmisteltava valtuuston päätettäväksi tosiasiallisista lähtökohdista ja siinä tulee keskittyä olemassa olevien vahvuuksien ylläpitämiseen epärealististen visioiden sijasta. Strategian selkeä rakenne ja johdonmukaisuus auttaa myös työntekijöitä ymmärtämään, mihin oma toiminta vaikuttaa.

7. Konserniyhteisöjen tavoitteiden toteutumisen arviointi

Heinolan kaupungilla on yksi yhtiö, Heinolan vuokra-asunnot Oy, jolle asetetaan talousarviossa vuositavoitteet. Yhtiön tehtävä on tarjota kohtuuhintaisia asuntoja kaupungin asukkaille sekä toteuttaa kaupungin asuntopoliittisia tavoitteita. Yhtiölle asetettiin neljä sitovaa tavoitetta vuodelle 2020.

1. Konsulinkatu 6:n korjaus tuli alkaa syksyllä 2020. Tavoite ei toteutunut, yhtiö on aikataulut-
tanut korjaussuunnitelmiaan uudelleen.
2. Asiakastyytyväisyyden vakiinnuttamisen tavoitetta ei voida arvioida, koska kyselyä ei toteu-
tettu tilikaudella.
3. Taloustavoitteista vakaa tilikauden tulos ei toteutunut. Yhtiö teki tappiota, koska taseesta
kirjattiin alas rakennus. Asuntojen täyttöastetavoite ei myöskään toteutunut.
4. Suunnitteluja ja saneerauksia koskevalla tavoitteella oli mittarina Lähteentien ja Marjatien
kohteet. Näistä ei ole tilinpäätöksessä raportoitu mitään.

Myös Heinolan Vuokra-asuntojen tavoiteasetantaa ja mittaristoa on aiheellista kehittää. Tilinpää-
töstiedoilla arvioituna yhtiön tavoitteet toteutuivat erittäin heikosti. Tämä johtuu tarkastuslauta-
kunnan saaman tiedon mukaan henkilöstömuutoksista, jonka seurauksena toiminnassa on joudut-
tu tekemään uudelleenpriorisointia. Kolme kokenutta henkilöä lopetti yhtiön palveluksessa, ja ti-
lalle tuli kaksi, uusi toimitusjohtaja mukaan lukien. Henkilöstömuutokset eivät kuitenkaan ole vai-
kuttaneet päivittäiseen työhön yhtiössä.

Kiinteistöt ovat keskimäärin kohtalaisessa kunnossa. Keskivuokra vuonna 2021 on 10,18€/m²/kk.
Vuokrataso on tällä hetkellä kilpailukykyinen ainoastaan yksiöissä ja rivitalo-
huoneistoissa.

Suurimpia riskejä ovat tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan asuntojen tyhjäkäytön lisää-
ntyminen kaupungin väkiluvun pienentyessä sekä korjausvelan kasvu, kun vuokratuotot eivät riitä
tarvittaviin korjauksiin. Kiinteistökantaa on kehitettävä aktiivisesti, jotta yhtiöllä on tulevaisuudes-
sa sopivan kokoinen ja kuntoinen kiinteistökanta houkuttavilla sijainneilla.

**Tarkastuslautakunta kysyy kaupunginhallitukselta, miten se näkee yhtiön aseman osana kon-
sernia jatkossa? Onko yhtiön pitkän tähtäimen strategia tarkoituksenmukaisella tasolla suhtees-
sa siihen, että kaupungin asukasrakenne muuttuu?**

8. Henkilöstöasiat

Kaupungin henkilöstön kokonaismäärä on ollut viime vuodet laskussa. Tämän kehityksen on arvioitu jatkuvan tulevinakin vuosina. 31.12.2020 palveluksessa oli 1 274 henkilöä, yhdeksän vähemmän kuin edellisvuonna. Työllistettyjen määrä oli tilanteessa 31.12.2020 selkeästi alhaisempi kuin edellisinä vuosina, vuoden 2017 tasosta enää puolet (33 vuonna 2020). Vuoden aikana 119 henkilöä työllistettiin kaupungille ja työpajatoimintaan. Korona häiritsi myös palkkatuella työllistämistä.

Palkkakustannukset kasvoivat 0,09 % verrattuna vuoteen 2019. Vertailuvuonna 2019 maksettiin kertaerä, joka nosti sen vuoden keskiarvoa. Vuonna 2021 palkkakustannukset nousevat vastaavasti keskimäärin 2,07 prosenttia vuoteen 2020 verrattuna. Tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan henkilöstön palkkataso on alhainen verrattuna verrokkikuntiin. Tämä voi hankaloittaa henkilöstön saantia. Palkkatason kriittinen tarkastelu on tärkeää, jotta avaintehtäviin saadaan hyvää henkilöstöä.

Henkilöstön koulutukset olivat vuonna 2020 pääasiassa ammattiin liittyviä lisä- tai täydennyskoulutuksia. Lisäksi järjestettiin mm. esimieskoulutusta ja työyhteisötaitoihin sekä lakisääteisten, työssä tarvittavien lupien suorittamiseen liittyviä koulutuksia. Toimintatapojen ja rakenteiden uudistamista ei ole tapahtunut valtuustokauden aikana.

Tavoite saada sairauspoissaolot laskemaan lähemmäksi vuoden 2017 tilannetta ei toteutunut. Toimialoittain tarkasteltuna poissaolojen määrä nousi kaikilla toimialoilla paitsi Yhteisissä palveluissa. Keskimäärin sairauspoissaoloja oli 13,5 päivää per henkilö, nousua edellisvuoteen oli 1,4 päivää. Työterveyden kustannukset kuitenkin vähenivät hieman edellisvuodesta.

Tilikaudella toteutettiin kaksi henkilöstökyselyä. 64 % henkilöstöstä koki, että työnantaja on onnistunut hallitsemaan koronatilannetta hyvin. Vastausprosentti on alhainen, joulukuun kyselyssä vain 45. Tärkeää olisi saada kannustettua henkilöstö vastaamaan.

Tarkastuslautakunta kuuli tilikaudella kaupungin pääluottamusmiehiä. Tietoon tuotiin huoli mm. yhteistoiminnan tasosta, jonka ei koeta olevan tyydyttävällä tasolla. Kaupungin kaikissa johtoryhmissä on henkilöstöedustajat, mutta heitä ei oteta valmisteleviin työryhmiin mukaan. Henkilöstö kaipaa avointa keskustelua jo ennen päätöksentekoa. Jossain tapauksessa henkilöstön kirjelmät on ainoastaan merkitty johtoryhmässä tiedoksi ilman, että siitä on aiheutunut keskustelua. Pääluottamusmiehet toivat kuitenkin esiin, että yhteistyö toimii hyvin henkilöstöhallinnon kanssa. Yhteistoimintaa tulee jatkossa tehostaa, jotta se voi palvella henkilöstön tuloksellista toimintaa.

Vuosi oli henkilöstölle poikkeuksellinen. Muutoksia työn sisällöissä koronan takia ei ollut ennalta suunniteltu. Koulujen etäopetus, etätöiden työvälinehankinta ja jakelu, ruokapalvelu noutopakkausissa, tehostettu siivous, suojavälineiden massahankinta ja käyttöönotto, karanteenipäästösten tuotanto, poikkeusoloviestintä, ikäihmisten tuki vapaaehtoisen karanteenin oloissa, yt-menettely ja lomautukset, etätö, palvelujen sulut ja rajoitukset sekä, uusien palveluiden ideointi ja toteutus ovat esimerkkejä nopealla aikataululla toteutetuista muutoksista. Koronavuonna 2020 osa kaupungin henkilöstöstä teki etätöitä. Lomautuksia oli vain muutamia.



Tarkastuslautakunta kiittää kaupungin koko henkilöstöä joustavuudesta ja aktiivisuudesta haasteellisena aikana.

9. Tarkastuslautakunnan esitys valtuustolle

Tarkastuslautakunta jättää arviointikertomuksensa Heinolan kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi ja esittää, että valtuusto pyytää arviointikertomuksessa esitetyistä kysymyksistä vastaukset kaupunginhallitukselta niin, että ne voidaan käsitellä valtuustossa syyskuun loppuun mennessä. Vastauksia pyydetään värillisten huomiolaatikoiden sisällä esitettyihin kysymyksiin.

Kun vastine saadaan valtuuston tietoon hyvissä ajoin, on valtuuston tarvittaessa mahdollista tehdä talousarviopäätöksiä havaintojen pohjalta. Edellistä kaupunginhallituksen vastinetta ei ollut tilikaudella 2020 viety valtuustolle ollenkaan.

Arvioinnin kritiikki on myös tervetullutta, sillä se on osa moniäänistä keskustelua.

Tarkastuslautakunta 2017–2020

Heinolassa 6.5.2021



Aimo Bonden
puheenjohtaja



Liisa Aalto
varapuheenjohtaja



Seppo Hokkanen
jäsen



Mika Honkamäki
jäsen



Aura Laento
jäsen