

Heinolan kaupungin arviointikertomus 2018

Tarkastuslautakunta



PIENI KAUPUNKI, ISO MAHDOLLISUUS

Sisällys

Tarkastuslautakunta.....	3
Tilintarkastus ja lautakunnan toiminta.....	4
Vuoden 2017 arviointikertomuksen käsittely.....	5
Vuosi 2018, tiivistelmä.....	6
Strategian uudistustyö.....	7
Talouden tasapainottaminen.....	7
Muutosjohtamisen haasteet.....	9
Toimialojen ja toimielinten rooli.....	10
Kaupungin taloudellinen tulos ja siihen liittyviä väestötekijöitä.....	13
Investoinnit, poistot ja omaisuus.....	15
Konserniyhtiöiden ja tytäryhtiöiden arviointia.....	17
Sosiaali- ja terveystoimiala ja tavoitteiden saavuttaminen.....	17
Hyvinvoinnin toimiala ja tavoitteiden saavuttaminen.....	20
Elinvoimatoimiala ja tavoitteiden saavuttaminen.....	22
Tekniikan toimiala ja tavoitteiden saavuttaminen.....	24
Yhteiset palvelut ja tavoitteiden saavuttaminen.....	27
Tarkastuslautakunnan esitys valtuustolle.....	29

Tarkastuslautakunta

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

Tarkastuslautakunnan kokoonpano (12.6. 2017 lukien)

Varsinainen jäsen

Aimo Bonden, puheenjohtaja
Liisa Aalto, varapuheenjohtaja
Seppo Hokkanen
Mika Honkamäki
Aura Laento
Hannu Sorvari, sihteeri

Varajäsen

Ville Knuutila
Marita Kemppi
Pentti Repola
Matti Lauren
Kaisa Koivunoro

Kuvassa vasemmalta sihteeri Hannu Sorvari, jäsen Mika Honkamäki, varapuheenjohtaja Liisa Aalto, jäsen Seppo Hokkanen, Jäsen Aura Laento ja puheenjohtaja Aimo Bonden



Tilintarkastus ja lautakunnan toiminta

Heinolan kaupungin tarkastussääntö toimii ulkoisen valvonnan johtosääntönä. Valtuuston päätöksen (4.3.2012 § 30) mukaisesti toimikaudella 2013-2018 tilintarkastajana on toiminut JHTT-yhteisö BDO Audiator Oy. Vuosien 2019-2024 tarkastuskokonaisuudesta on käynnissä parhaillaan kilpailutus.

Arviointityön toteuttamiseksi tarkastuslautakunta on laatinut koko toimikaudelleen arviointisuunnitelman, joka tarkentuu vuosikohtaiseksi työohjelmaksi. Työohjelmassa esitetään ne tehtäväalueet, jotka otetaan syvällisemmän arvioinnin kohteeksi.

Tarkastuslautakunta on kokoontunut pääsääntöisesti kerran kuukaudessa ja kuullut kokouksissaan yhtä tai useampaa virkahenkilöä tai luottamusmiestä. Vuoden 2018 arviointityössä on nostettu esiin talouden tasapainottamisen haasteet johtamiselle, koko maata koskettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen epävarmuus Heinolan näkökulmasta, huoli investoinneista ja poistoista sekä pohdinta Heinolan taloudellisena turvana olevan energiarahaston roolista.

Kuulemiset:

23.8.2018	Talousjohtaja Sanna Salminen
6.9.2018	Henkilöstöjohtaja Pirjo Manninen Elinvoimajohtaja Heikki Mäkilä
20.9.2018	Talouden sopeuttamisen ohjausryhmän puheenjohtaja Kirsi Lehtimäki
25.10.2018	Kaupunginjohtaja Jari Parkkonen Tilintarkastaja Helge Vuoti
30.11.2018	Sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja Kirsi Korttila
20.12.2018	Ruoka- ja siivouspalvelujohtaja Elsi Lääveri
31.1.2019	Tietohallintopäällikkö Malgorzata Juvonen Henkilöstön edustajat: Pirjo Elfvegren, Jari Neiglick Sari Niemelä, Tiina Pyykkö ja Jari Rautiainen
28.2.2019	Elinvoimajohtaja Heikki Mäkilä

Vuoden 2017 arviointikertomuksen käsittely

Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2017 arviointikertomuksen 25.5.2018. Valtuusto käsitteli arviointikertomuksen 4.6.2018. Kaupunginhallitus antoi valtuustolle vastauksen suositusten pohjalta 17.9.2018.

Tarkastuslautakunta toteaa vastaukset annetuiksi pyydetyin tavoin. Vastaukset ovat lyhyitä. Tarkastuslautakunta toteaa, että kertomus ei herättänyt keskustelua.

Arviointikertomus on hallintoa kriittisesti ja johdon ulkopuolelta tarkasteleva asiakirja. Se on tehty erityisesti valtuuston käyttöön. Kertomuksessaan tarkastuslautakunta nostaa esille tärkeitä ja kaupungin kannalta oleellisia hallintoon, talouteen ja toimintaan liittyviä asioita.

Vuosi 2018, tiivistelmä

Heinolan visiona vielä 2018 alussa on ollut nostaa asukaslukunsa yli 20.000 asukkaaseen, luoda kaupunkiin työtä lisää 1001 henkilölle, aikaansaada hyvä palvelukokonaisuus, nostaa asiakas keskiöön sekä saavuttaa talouden tasapaino ja resurssien tehokas hyödyntäminen. Tavoitteita kuitenkin on ollut tarpeen tarkistaa matkan varrella, esimerkiksi asukasluku vuoden 2018 lopussa on Heinolassa 18.898 henkeä. Asukkaiden houkuttelu on pitkän aikavälin tehtävä eikä asukasmäärä ole kunnan omissa käsissä samalla tavalla kuin vaikkapa talouden tasapaino.

Vuosi 2018 on sujunut Heinolan taloudessa ja hallinnossa ”ok” -merkeissä. Tällä tässä tarkoitetaan, että toimitaan lain puitteissa, periaatteessa hallinto toimii ja kaikki menee kohtuullisesti. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan tämä ei riitä: kissa – tai vaikka sitten ilves – olisi nostettava pöydälle. Ikävä tosiasia on, että toimialoilla ja hallinnossa tukeutuminen vanhaan korostuu siinä vaiheessa, kun on pakko huomauttaa, että talous ei kestä entistä kulurakennetta ja investoinnit ovat äärimmäisen raskaat. Tosiasioiden tunnustaminen ja avoin keskustelu palvelurakenteen uudistamisesta on tärkeintä.

- Vuosi 2018 alkoi vs. kaupunginjohtaja Sinikka Malinin alaisuudessa. Kesän jälkeen johtoon astui valtuuston yksimielisesti valitsemana Jari Parkkonen. Uusi hallintosääntö oli astunut voimaan kesäkuussa 2017 ja on ollut vuonna 2018 voimassa ensimmäisen täyden vuoden ajan.
- Kouluverkkohankkeet olivat hyväksytyinä ja odottivat toteuttamista. Päätettyyn koulu- ja monitoimitilojen rakentamiseen toi oman haasteensa Lusin koulun tulipalo huhtikuussa 2018.
- Kesäkuussa 2018 kaupunki sai Perlacon Oy:n valmisteleman talouden tasapainottamisohjelman. Kaupunginhallituksen yksimielisestä päätöksestä valtuusto hyväksyi esityksen. Ohjelma jakaantui talous- ja toiminta-analyysiin sekä talouden tasapainottamissuunnitelman laatimiseen. Perlacon laati kevään aikana analyysin, jossa esitti toimenpide-ehdotuksia ja –suunnitelman. Ohjausryhmän vastuulla oleva suunnitelman tekeminen ei ole vielä valmistunut.

Strategian uudistustyö

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta arvioi Heinolan strategiaa toiveiden tynnyriksi ja visioksi siitä, mitä tavoitellaan. Uutta strategiaa, tai paremminkin - uusia linjauksia - valmisteltiin vuonna 2018 edellisenä vuonna valitun valtuuston ohjauksessa. Uudistamistyötä on vuoden 2017 jälkeen yritetty viedä realistisempaan ja mitattavaan suuntaan. Valmistelua on tehty valtuustossa ja muutoinkin se on ollut laajapohjaista.

Tarkastuslautakunnan arvion mukaan talouden realiteetit, kuten henkilöstömitoitus ja painopisteiden löytäminen ovat huomioimatta. Strategiatyö on jäänyt irralliseksi. Strategiatyön ja operatiivisen työn välistä puuttuu yhteistyörakenne, joka yhdistäisi yleisen strategisen tavoitekeskustelun ja toimialojen omat ja luontevasti toimialanäkökulmasta nousevat tavoitteet. Kaupunginjohtajan johtamisrooli on tässä yhdistämistyössä oleellinen.



Talouden tasapainottaminen

Perlacon Oy:n selvitysprosessia varten nimettiin alkuvuodesta kaupunginhallituksen jäsenistä ohjausryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella suunnitelma toimenpidesityksiksi.

Kun Perlaconin esitys valmistui, näki tarkastuslautakunta suurena ongelmana sen, että Perlacon Oy:n esille nostamista keinoista ei kaupunginhallituksessa puututtu kaikkein kipeimpään ja myös hankalimmin toteutettavissa olevaan talouden säästökohteeseen, palvelutarjontaan ja henkilöstörakenteeseen. Vuosina 2015-2017 tarkastuslautakunta on huomauttanut, ettei kaupungin talous tule kestäämään nykyisen kaltaista palvelutarjonnan ylläpitämistä. Palvelurakenteen uudistamiseen pitää löytyä yhteinen tahtotila.

Toimialoille annettiin euromääräiset sitovat tavoitteet ja pyydettiin esitykset. Ohjausryhmän tehtäväksi tuli koordinoida ohjelman mukaisesti toteuttamissuunnitelma, joka esitetään valtuustolle. Perlaconin tekemät keskeiset havainnot toimiala-ajattelun (ns. siiloutumisen) ongelmista Heinolan rakenteissa ovat edelleen akuutteja. Valmistelu on ollut hidasta. Talouden tasapainottamiseen on vielä pitkälti matkaa.

Muutosjohtamisen haasteet

Pienen kaupungin hallinnon ja toimintakulttuurin tulee olla suoraviivaista ja dynaamista. Tämä myönnetään ja tarve tunnustetaan. Tarkastuslautakunta tuo esiin huolensa hallinnon ylivalmistelusta ja kehittämisen paikallaan polkemisesta.

”Ylivalmistelulla” tarkastuslautakunta kuvaa virkamiesvetoista valmisteluprosessia, jossa jokainen uudistusaskel varmistetaan useassa kokouksessa, joissa on usein mukana myös poliittista johtoa. Valmistelu ja avoin keskustelu toki ovat tärkeitä. Ylivalmistelulla ei kuitenkaan paranneta avointa keskustelukulttuuria, eikä sen avulla myöskään oteta monipuolisemmin huomioon eri näkökantoja. Sen sijaan pidetään yllä jatkuvaa tarpeetonta epävakautta ja näennäisesti keskustellaan asioista, joissa linjaukset jätetään keskeneräisiksi. Todettakoon vielä, että nimenomaisesta päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta ylivalmistelussa unohtuu erilaisten mielipiteiden arvostaminen, moniäänisyys ja aito vuorovaikutustilanne. Keskustelu ainoastaan siirtää ikäviksi koettuja ratkaisuja. Kuluu aikaa, syntyy turhautumista ja koko prosessin uskottavuus kärsii.

Monet tarkastuslautakunnan kuultavina olleet tunnistivat Heinolan johtamiskulttuurissa parantamisen varaa. Lisäksi esille tuli kuilu kaupungin virkamiesten ja poliittisen johtamisen välillä. Myös kaupungin suorittavaa ja asiantuntijoita edustavaa henkilöstöä kuultessa saatiin viestiä johtamisen puutteista: avoimuuden puute ja puutteellinen johdon viestintä olivat keskeisiä kritiikin kohteita. Palautteen mukaan myös esim. Lean -koulutuksen ajatukset eivät toteudu käytännössä.

YLIVALMISTELUN SIJAAN AVOIN SEKÄ TAVOITTEELLINEN KESKUSTELU:

Tarkastuslautakunta uudistaa suosituksen avoimesta ja rehellisestä vuorovaikutuksesta, joka takaa

- avoimen valmisteluprosessin
- strategian mukaisen tavoitteellisuuden
- poliittisen keskustelun oikea-aikaisuuden.

Kerran keskusteltujen ja jopa päätettyjen asioiden jälkikäteisreagointi, jauhaminen ja uudelleen käsittelyyn tuonti täytyy saada pois.

Heinolassa muutoksien toteuttaminen edellyttää kaupunginjohtajaa, jolle mahdollistetaan keskittyminen strategian mukaiseen kokonaisuuden johtamiseen poliittisen johdon tuella. Muutosjohtamistilanteissa tarvitaan virkamieskunnassa ja päätöksenteossa joustavuutta, neuvotteluasennetta, linjauksista kiinnipitämistä sekä osaoptimoiminnin välttämistä.

SUOSITUKSET:

- Kaupunginjohtajan keskeinen rooli strategian ja muutostyön johtamisessa on välttämätön.
- Hallintosäännön konsernin johtamiseen/päätöksentekoon liittyvät ohjeet on tarkistettava tukemaan muutosjohtamista.
- Toimialaiden ja poliittisen johdon on annettava tähän tukensa.



Toimialojen ja toimielinten rooli

Toimialat ja niitä edustavat lautakunnat ovat Heinolan hallintomallissa keskeisessä asemassa. Selvitystyötä tehneen Perlaconin havaintojen mukaan ”toimialat ovat kaupungin sisällä kuin valtio valtiossa. Yhteistyö ei toimi ja tehdään päällekkäisyyksiä ilman suunnitelmallisuutta. Vastuut ovat epäselviä ja ”omat rahat” –ajattelu näkyy mustasukkaisuutena.”

Perlaconin mukaan palvelutaso on kaikilla mittareilla mitattuna hyvä. Ongelmana on, että Heinolan talous ei kestä nykyistä palvelurakennetta ja sen kustannuksia. Palvelurakenne on ylileveä, työtapojen uudistaminen ei onnistu ja yksityiseen tuotantoon turvautuminen sekä kuntayhteistyö ovat vähäistä.

TOIMIALAT:

- Toimialojen välinen yhteistyö ei toimi ja siiloutuminen jatkuu.

Kaupunginhallituksen toiminta talouden tasapainottamisohjelman läpiviennissä ei ole ollut strategian mukaista.

Sisäisen tarkastuksen puuttuminen kaupunkiorganisaatiosta edellyttää konsernijohtamisessa entistä aktiivisempaa ja asiantuntevampaa otetta, muun muassa konsernilainojen seuranta.

SUOSITUKSET:

- Hallituksen työskentelyä ja päätöksentekoa tulee ohjata kaupungin hyväksyty strategia.
- Hallituksen tulee tukea kaupunginjohtajaa purkamaan siiloutumista ja varmistaa strategian toimeenpano ja seuranta.

Kuntalain mukaan valtuusto päättää isot linjat ja antaa strategisen ”pelikirjan”, jota hallinto noudattaa. Hallintosääntö on väline tähän. Käytännössä Heinolan kehitys on ollut strategia- ja valtuustotasolta lähtevälle päätäntämällille päinvastaista: valtuuston valta on heikentynyt ja toimeenpaneva hallintorakenne on saanut valtaa lisää. Uusi vuoden 2017 hallintosääntö toimivaltamääräyksineen antaa käytännön valtaa erityisesti lautakunnille.

SUOSITUS:

- Valtuuston tulee olla tietoinen nykyisen hallintosäännön päätöksentekojärjestelmästä ja arvioida sen toimivuus strategisissa muutostilanteissa.

Esimerkki ohjausryhmästä: strategisten hankkeiden ohjausryhmä

Heinolassa on ollut poliittisia ohjausryhmiä mm. uimahallihankkeessa ja Hopeasilta-hankkeessa. Ohjausryhmien perustaminen on Heinolassa edelleen suosittu toimintatapa: esimerkkinä vuonna 2018 on perustettu strategisten investointien ohjausryhmä.

Talousarviokirjassa kuvattiin ja määriteltiin kaupungin strategiset investoinnit, joiden tavoiteasetannalle, suunnittelulle, toteutukselle ja seurannalle asetettiin erityisiä kriteerejä. Strategisia investointeja oli taloussuunnitelmassa kaksi: kouluverkko ja keskustan kehittämiskokonaisuus. Teknisen lautakunnan esityksestä perustettiin investointihankkeisiin strateginen johtoryhmä. Tavoitteena oli prosessi, ”jolla turvattaisiin strategisten investointien hallittu tarvehankinta, suunnittelu, budjetointi, päätöksenteko ja toteutus niin, että eri osapuolet saisivat ajantasaista tietoa, valmisteltuja ratkaisuvaihtoehtoja sekä harkinnan ja arvioinnin tilaisuuksia juuri oikeissa ajankohdissa.”

Tehtävänantonsa mukaan strategisten hankkeiden ohjausryhmä ”seuraa strategisesti tärkeiden hankkeiden toteutusta, seuraa aikataulun noudattamista, seuraa lisäyötarpeita, seuraa kustannusarviossa pysymistä ja varmistaa tiedonkulkua lautakuntien ja kaupunginhallituksen välillä”. Ohjausryhmän rooli asioiden seuraajana voidaan ymmärtää vallankäyttönä, jolla virkamiehille ja valmistelijoille asetetaan poliittiset valvojat. Kun tavoite on byrokratian vähentäminen, on ”seuranta” tekevän ohjausryhmän rooli kyseenalainen – mahdollinen informaatio ei välttämättä tule yleiseen keskusteluun. Vallankäyttö ja vastuu eriytyvät. Tiedon kulkua pitää pystyä tukemaan muutoin, kuin ohjausryhmiä perustamalla.

OHJAUSRYHMÄT:

Kaupunginhallitus asetti ohjausryhmiä hallinnoimaan tärkeitä ja merkityksellisiä muutoksia ja uudistuksia, ilman päätösvaltaa. Ohjausryhmät hämärtävät poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun erillisyyttä päätöksenteossa. Ohjausryhmät eivät ole tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan tarpeellisia.

Kaupungin taloudellinen tulos ja siihen liittyviä väestötekijöitä

Heinolan kaupungin tulos on yli 5,7 miljoonaa positiivinen. Tulos vaatii avaamista, sillä samaan aikaan verotulot ovat laskeneet kolme vuotta peräkkäin. Vuonna 2018 verotulot ovat laskeneet lähes miljoonalla eurolla muodostaen enää n. 69 miljoonaa euroa n. 143 miljoonan euron toimintakuluista. Hyvää tulosta selittävät kaupungin omistuksessa olevien vuokrattuna olleiden lomatoimintien myynti runsaalla 4 miljoonalla eurolla, laboratorio-osakkeiden myynti runsaalla 500.000 eurolla sekä erityisesti valtionosuus, joka kasvoi liki miljoonaa euroa vuonna 2018.

Hyvä tulos ei kuitenkaan ole seurausta onnistuneesta taloudenpidosta. Vuonna 2018 kaupungille tulleet tulot eivät kuvaa talouden itsenäisyyttä tai sen kestävyyttä. Omituksen myynnistä saatu tulo syö pääomaa. Myöskään valtiolta tullut lisääntyvä tuki ei tarkoita kaupungin itsenäistä talousonnistumista, vaan toimii muistutuksen itsemääräämisen vähenemisestä ja liukumisesta yhä enemmän kohti valtion holhousta. Heinolan energiayhtiön myynnistä muodostettu ns. energiarahasto on taannut vuosittain merkittävän tulolähteen, josta tulo on siirretty lähinnä ylijäämän turvaamiseen. Vuosi 2018 on kuitenkin poikkeus: nettotuotto putosi yhtenä vuonna 4,1 miljoonasta eurosta 0,4 miljoonaan euroon. Tulos muistuttaa rahaston haavoittuvuudesta tulonlähteenä.

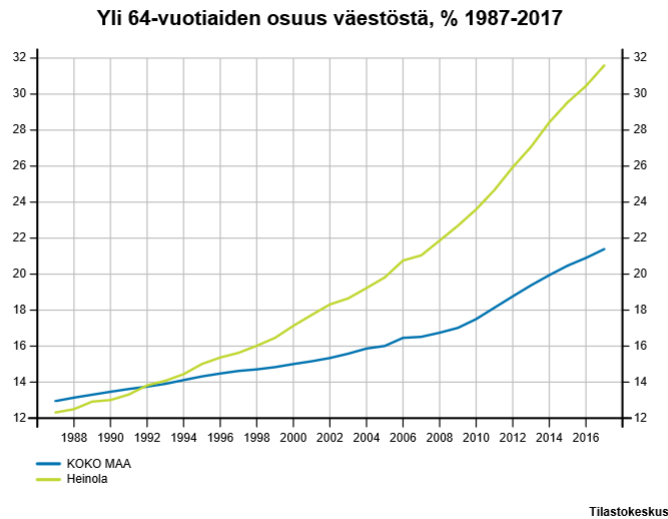
ENERGIARAHASTON KÄYTTÖ – MIKSI SE ON UHKA?

- Hyvä tuotto energiarahastosta on tietenkin kaikkien tavoite.
- Rahaston tuotto tulee kohdistua investointeihin ja lainojen maksuun - ei ”syömävelkaan”.
- Ongelma on, että rahaston tuotto on nykyisellään helppo mieltää automaattiseksi tuloeräksi, jolloin se on tukemassa ylileveää palvelurakennetta. Huonoina vuosina asetelma lisää talouden epävarmuutta.

Tarkastuslautakunta uudistaa havaintonsa viime vuodelta: Heinola ei voi rakentaa tulevaisuutta satunnaisten erien tai valtionosuuksien eikä myöskään energiarahaston varaan. Mikäli nykyisiäkään kustannuksia kattamaan ei saada uusia veroeuroja, on ainoa keino talouden sopeuttamiseen käyttötalousmenojen karsiminen. Veropohja on kapea, joten verojen korotukset eivät voi olla vaihtoehto. Ne tarkoittaisivat kohtuuttomia raskuuksia maksajille, heikkenevää ostokykyä sekä vääristymiä tavoitteena olevaan, yrittäjyyteen pohjautuvaan talousrakenteeseen.

Väestö vähenee ja kaupungin huoltosuhte heikkenee. Vuonna 2018 väkimäärä pieneni 235 hengellä ollen vuoden lopussa 18.898. Vuonna 2017 väkimäärä pieneni 220 hengellä, joten asukasmäärän lasku on jopa lievästi kiihtynyt.

Eläkeläisten osuus kunnassa kasvaa huomattavasti maan keskiarvoa nopeammin antaen haasteen ja mahdollisuuden.



KESKITTÄMINEN:

- Kaupunki ei voi esimerkiksi elinkeinopolitiikassa tavoitella kaikkea ja miellyttää kaikkia, vaan sen on valittava kehittämiskohteensa ja keskityttävä niihin.
- Tarkastuslautakunta uudistaa suosituksen, että Heinola tavoittelee vahvempaa roolia kiinnostavana asuinpaikkana.

Investoinnit, poistot ja omaisuus

Suurien investointien rahoitusriskeihin tulisi varautua. Nykyisten lainojen määrä on vielä maltillista ja korkotasot ovat matalia, mutta jo pelkkä tulevan investointilainan suuruus on merkittävä riski. Investointiohjelman toteuttaminen nostaa velkarasituksen noin 7.000 euroon henkeä kohden. Yksittäisenä indikaattorina luku ylittää kriisikuntakriteerinä käytetyn rajan.

Takavuosina tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa varoiteltiin liian matalasta investointitasosta toistuvasti. Vielä vuosina 2010–2016 Heinola investoi puolet vähemmän kuin maassa keskimäärin. Syntyi tarve isoihin kertainvestointeihin ja velkamäärään, joka on yli 100% korkeampi kuin maassa keskimäärin. Käytännössä aikaisemmin toteutunut noin 5 miljoonan euron investointien vuositaso nousee noin 30 miljoonaan vuodessa eli 90 miljoonaan seuraavassa kolmessa vuodessa. Edes matalien investointien aikana kaupungin tulos ei ole ollut positiivinen. Nyt syntyvässä tilanteessa vuositulo on vaarassa romahtaa.

INVESTOINTISUMA:

- investointien alimitoituksen aikana kertynyt toteutumattoman uudistamisen paine on kasvattanut koulu- ja päiväkotiverkon investointitarpeet aivan liian suureksi.
- Päätökset on tehty, nyt on siis toimintojen turvaamiseksi löydettävä säästökohteita muualta, mm. palvelurakenteesta.

Keskeinen investointikohde on voimakkaan uusimisen kohteena oleva kaupungin rakennuskanta. Rakennuskanta on myös poistojen kohde. Investointien ja poistojen välinen suhde tulee olla pitkällä aikavälillä tasapainossa ilman, että lyhyemmälläkään aikavälillä niiden välille syntyy jyrkkiä ja tempoilevia tasomuutoksia. Tällöin investointitalous ja talouden kestävyys ovat kunnossa ja vakaalla pohjalla. Tällöin myös korjausvelka on tasapainossa: rakennusten kuluminen ja uudistaminen vastaavat pitkällä, mutta kuitenkin investointien näkökulmasta kohtuullisella, aikavälillä toisiaan. Hyvässä taloudenpidossa varaudutaan tulevaisuuteen ennakolta.

Kun arvioidaan kulunutta vuosikymmentä ja tulevia vuosia, johtopäätös on, että tämän tasapainon ylläpidossa Heinolassa ei ole onnistuttu. Vaikka kaupunki on lyhyellä tähtämällä onnistunut elämään jonkin aikaa säästeliäästi, niin investointien alimitoituksen hinta on tullut nyt maksettavaksi.

Kirjanpidon varovaisuuden periaate edellyttää kiinteistöomaisuuden arvostamista maltillisesti: hieman liian pieni kirjanpitoarvo on ongelmatonta, kun taas liian optimistinen arvostus tarkoittaa arvioiden katteettomuutta ja alaskirjauksriskiä. Alaskirjauksessa piilossa ollut tappio ei ole enää poistopolitiikalla korjattavissa, vaan on pakko saattaa ti-

linpäättöksessä näkyväksi. Investointien vähäisyyden takia Heinolan poistojen suhteellinen rahamäärä on ollut selkeästi maan keskiarvon alapuolella. Kaupungin rakennuskannan kunto taas ei eroa edukseen koko maata koskettavissa julkisen rakennuskannan ongelmissa.

SUOSITUKSET:

Vuoden 2017 arviokertomuksessa tarkastuslautakunta analysoi poistopolitiikkaa liian optimistiseksi. Arvio on paikallaan uudistaa tänä vuonna.

- Rakennuskannan kuntoa tulee arvioida kriittisesti poistoajan kannalta.
- Tulos ei voi olla aidosti hyvä, mikäli ylijäämä haetaan korjausvelkaa kasvattamalla. Myös kirjanpidossa poistopaineet on huomioitava.

Konserniyhtiöiden ja tytäryhtiöiden arviointia

Heinolan kaupungin omistama sosiaalisena yrityksenä toiminut Heinolan Työvalmennuskeskus Oy (HTK Oy) on päätetty lopettaa kesällä 2018.

HTK Oy:n alasajon prosessi edustaa huonosti perusteltua ja salailevaa hallintoa. Osakeyhtiönä harjoitettu toiminta vaati hallintonsa, jolloin alasajon kaltainen iso operaatio voi olla perusteltu edellytyksellä, että palvelurakenne todellisuudessa kevenee ja rahaa säästyy tai lakisääteiset palvelut huomattavasti paranevat. Asiaa ei kuitenkaan tässä tapauksessa voi ulkopuolinen arvioida.

Tarkastuslautakunta pitää lisäksi epäonnistuneena ja huonosti valmisteltuna ratkaisua, jossa osin työpajakäyttöön epätarkoituksenmukainen HTK:n kiinteistö siirrettiin kaupungille. Kaupungin kiinteistöomistusta lisättiin tilanteessa, jossa on jo ennestään ylläpidettävänä korjausvelaltaan raskasta kiinteistömassaa yli tarpeen.

Heinolan vuokra-asuntojen omaisuutta on kunnostettu. Vuokrataloyhtiön käyttöaste on ollut vuonna 2018 87,25, eli se on laskenut noin viidellä prosentilla vuodesta 2017. Asetelma ei tarjoa kunnalle mahdollisuutta vuokrien nostoon, jolla taas katettaisiin yhtiön suuria velkoja. Konsernin strategia tulisi ottaa vuokrataloyhtiön tulevaisuuden suunnitelmiin.



Sosiaali- ja terveystoimiala ja tavoitteiden saavuttaminen

Heinolassa halutaan panostaa hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kattavat palvelut eivät tule ilmaiseksi, vaan soten nettokäyttökustannukset ovat henkeä kohti olleet vuonna 2017 3.802 euroa, kun Päijät-Hämeessä keskiarvo on 3.252 euroa. Heinola on sijoittanut soteen n. 10,5 miljoonaa euroa enemmän Päijät-Hämeen keskiarvoon verrattuna. (Kuntien soten nettokustannukset julkaistaan viiveellä siten, että käytössä on vuoden 2017 tiedot).

Todellinen haaste sotessa liittyy kuitenkin palveluiden järjestämistapaan ja siihen, miten palvelutuottavuutta ja palvelujen vaikuttavuutta voidaan kehittää ja arvioida. Esimerkiksi Perlaconin tekemä talouden tasapainottamisselvitys on osin perustunut ajatukseen sosiaali- ja terveystoimialojen siirtymisestä maakunnille. Kevään 2019 aikana on kuitenkin selvinnyt, että valtakunnallinen maakuntamalli ei toteudu suunnitellussa muodossa. Siten kuntien tilanne on yhä epävarma ja tehtyjen valmisteluiden hyödyllisyys jää nähtäväksi. Edelleen on erittäin epäselvää, mikä on tulevaisuudessa Heinolan suhde sen vieroksumaan Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymään. Vaikka valtiovalta ei asettaisi edellisellä hallituskaudella kaavailtua maakunnallisen järjestelmän tapaista pakkoa, on kysyttävä, että kuinka pitkään on järkevää yrittää hoitaa asiat yksin. Selvää Heinolassa on sotepalveluiden lisääntyvä tarve ja kiristynyt talous. Tarve johtuu pääosin väestön ikääntymisestä. Toisaalta, ovatko Heinolan sotessa taloudelliset resurssit tällä hetkellä parhaassa käytössä?

Heinola on tehnyt valinnan, ettei se ole mukana hyvinvointikuntayhtymässä erikoissairaanhoitoa lukuun ottamatta. Kaupunki on silti tehnyt perussopimuksesta poikkeavan päätöksen myös erikoissairaanhoito-osalta sitoutuessaan hankkimaan palveluita Coronaria Oy:ltä- talouden näkökulmasta voidaan kysyä, miksi?

Coronarian erikoissairaanhoito-osaston polikliininen toiminta on vuoden 2018 aikana edelleen laajentunut ja uusina erityisaloina ovat mukaan tulleet mm. psykiatria ja nuorisopsykiatria. Lisäksi esimerkiksi joitakin heinolalaisten sydän- ja keuhkotutkimuksia on siirtynyt Lahdesta Heinolaan. Yksittäiselle asiakkaalle palvelut ovat saattaneet näiden lisäpanosten ansiosta parantua. Kokonaiskuva heinolalaisten potilaiden hoitoketjuista on kuitenkin nyt osin epäselvä ja palvelut tuntuvat olevan sattumanvaraisesti kiinni siitä, mitä Coronarialla on tarjota. Yksityisenä toimijana Coronaria keskittyy sen ansaintalogiikkaa eniten tukeviin palveluihin eikä sen kiinnostus riitä julkisen ja yksityisen puolen hoitoketjujen kokonaisuuksiin.

Olisi huomioitava Coronarian ja PHHYKYN tuottamien palveluiden suhde. On olemassa vaara, että jakautuneessa vastuussa osasta potilaita tulee väliinputoajia ja heidän hoitoketjunsä kärsii. Nähtävissä on myös vaara, että Coronaria muuttuu hoitoketjussa helpojen tapausten hoitajaksi – liiketaloustieteessä ilmiötä kutsutaan kermankuorinnaksi. Kysymys kuuluu, onko tämä Coronarian varsin vapaasti ”ohjaama” tilanne Heinolan näkökulmasta tyydyttävä ja ennen kaikkea, voitaisiinko Coronarialle maksetut rahat käyttää paremmin ja suunnitelmallisemmin. Erikoissairaanhoito-osaston korotettuihin palveluihin satsaaminen on pois kokonaisuudesta. Vaikka palvelut parantavat peruspalveluja, tulisi

kuluja suhteuttaa myös soten kokonaisuuteen, eli arvioida, toteutuuko rahanjaon tasapaino riittävän hyvin eri palvelualueiden välillä.

Arvio soten strategisten tavoitteiden saavuttamisesta:

Erityisesti terveyspalvelut ovat perinteisesti olleet, ja ovat edelleen, hyvät. Toimialan asiakastyytyväisyys on pääosin hyvällä tasolla erityisesti iäkkäiden asiakkaiden kohdalla.

Terveystieteidenhuollossa sitovaksi tavoitteeksi määritelty hoitosuunnitelman olemassaolo on edistynyt, mutta ei kaikilta osin asetetussa tavoitteessa. Keskeinen huolenaihe on palveluiden hinta. Terveyspalvelut ovat ylittäneet budjettinsa.

Sosiaalipalveluiden osalta tarkastuslautakunta huomauttaa sosiaalihuollon lakimääräisten asiakaskohtaisten palvelusuunnitelmien tarpeellisuudesta. Vuonna 2018 niiden toteutuminen on ollut puutteellista. Myös se vaatii pohdintaa, että työikäisten ja lapsiperheiden palvelua ei koeta siten hyväksi, että strateginen tavoite toteutuisi näiden asiakasryhmien kohdalla.

SUOSITUKSET:

- Coronarian palveluille asetetaan mitattavat tavoitteet vuodelle 2020. Palveluiden vaikuttavuus ja saavutettavat säästöt on konkretisoitava ja niitä on verrattava PHHYKY:ssä tuotettuihin palveluihin.
- Arvioidaan, toteutuuko soten palveluiden taloudellinen mahdollistaminen – eli rahanjako - tasapuolisesti sekä terveydenhoitoon että sosiaalitoimeen.
- Korjataan puutteet esimerkiksi lakisääteisissä palvelusuunnitelmissa.
- Yhteistyö! Toimiala selvittää ja edesauttaa yhteistyötä suhteessa muihin toimialoihin kaupungin toimialarakenteen sisällä.

Hyvinvointitoimiala ja tavoitteiden saavuttaminen

Heinolan hyvinvointikertomuksessa on asetettu tavoitteeksi toimiva ja turvallinen arki. Tätä tavoitetta tukevat inspiroiva ympäristö, arjen mielekkyys sekä päihdehaittojen vähentäminen kaikissa ikäryhmissä. Tavoitteena ovat niin ikään toimivat matalan kynnyksen palveluiden prosessit ja hyvä palvelukokemus. Erityiseksi painopisteeksi 2018 oli valittu yksinäisyyden ehkäiseminen.

Kaupunki voi tukea osaltaan tavoitteita: hyvinvoinnin tavoitteet on nostettu lisäksi entistä suurempaan rooliin koko kaupungin strategiassa. Tarkastuslautakunta tukee tavoitteita, mutta asiaa tulee miettiä hyvinvoinnin parantamisen lisäksi talouden kestävyyden kannalta. Vaikka hyvinvoinnin rakentaminen ei ole kaupungille ilmaista, on selvää, että siitä tinkiminen johtaa inhimilliseen kärsimykseen, syrjäytymiseen ja myös taloudellisesti lyhytnäköiseen toimintaan. Tarkastuslautakunta näkee, että strategisten arvovalintojen tulee olla selkeitä. Konkreettisten tulosten saavuttamisessa tärkeää on moderni ajattelu: riittävä jalkautuminen ja osaaminen sekä asiantuntemus.

Kuntatilaston mukaan Heinolan opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset henkeä kohti laskettuna alittavat maan keskiarvon yli 450 eurolla. Nettotulokseen toki vaikuttaa Heinolan ikärakenne, mutta kaupungin ikääntyminenkin huomioituna tulos on hyvä. Hyvinvointitoimialan käyttökustannukset ovat kunnossa.

Myös kouluhankkeet kuuluvat hyvinvointitoimialalle. **Heinolan lukio** oli suunnitteluvaiheessa. **Sinilähdetalon** suunnittelu jatkui vuonna 2018 loppusyksyyn. Urakkakilpailu saatiin käyntiin marraskuun alussa. **Kailas-talon** hankesuunnitelma valmistui keväällä 2018 ja vahvistettiin kesäkuun valtuuston kokouksessa. Arkkitehtisuunnittelijat valittiin, mutta he pääsivät aloittamaan vasta vuonna 2019. Loppuvuosi meni rakentamismallia ja rakennusmateriaalia valittaessa. Lusin koulun vanhin osa paloi huhtikuussa. Vierumäen päiväkodin urakkakilpailutus pidettiin kesällä ja työt alkoivat lokakuussa.

Perlacon Oy:kin on todennut, että lasten määrän ennakoidaan laskevan ja sekä peruskoulu- että lukioikäisten määrä näyttää alenevan vuoteen 2020. Tämä todettu asiantilaksi tulisi nähdä suhteessa kouluinvestointeihin. Niiltä osin, kuin päätökset on tehty, ei niitä varmaan enää kannata avata, mutta koulu- ja päiväkotiverkon avoin ja keskusteleva jatkotyöstäminen on tarpeellista. Uusia hankkeita ei myöskään enää voida nostaa esiin. Heinolan on keskityttävä hyödyntämään rakennettavia seiniä siten, että koulukäytön lisäksi rakennukset vielä nykyistä suunnitelmaa paremmin hyödyntävät hyvinvointikertomuksen esille nostamaa toimivaa ja turvallista arkea sekä yksinäisyyden torjumista eri ikäryhmissä.

Tarkastuslautakunta näkee edellä olevien koulukohteiden taloudellisen riskin erittäin isona.

Arvio hyvinvoinnin strategisten tavoitteiden saavuttamisesta:

Myönteistä on, että maakunnan pilottina on valmistunut Heinolan lapsiperheiden sosiaalipalveluiden ja terveysneuvonnan sekä hyvinvointitoimiala pal-

veluiden yhteinen palvelukartta talousarviokeskusteluiden pohjaksi ja tehostamaan moniammatillista yhteistyötä toimialojen kesken. Tämä tarjoaa jatkossa käytännön hyötyjä hyvinvointityössä. Perustetun tukipalvelun, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen alueen, tehtävät ovat paljolti liittyneet asiakastyön kartoittamiseen ja toiminnan sisäänajoon. Onnistumista tulisi jatkossa mitata.

Opetus- ja koulutuspalveluissa on pyritty lisäämään oppilaiden liikuntaa. Oppilaita on esim. rohkaistu tekemään koulumatkoja jalan tai polkupyörällä. Yhtenä aktivoinnin osa-alueena olevan harrastustoiminnan tavoitteiden toteutuminen on kuitenkin ollut pettymys. Varhaiskasvatuksessa tavoitteena on ollut asiakaslähtöisyyden lisääminen. Tavoitteeseen liittyen selvitettiin kyselyllä yhteyskanavia, joilla huoltajat mieluiten pitävät yhteyttä varhaiskasvatukseen. Tuloksia on sovellettu käytäntöön, mikä on myönteistä.

Virikkeellisen elämän alueella tavoitteena on ollut palvelujen kehittäminen vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa. Heinolan profiloitumista liikunta-kaupunkina ovat edistäneet uudet nettisivut. Sekä museotoimessa että kirjastossa on järjestetty lisäksi suosittuja ja asukkaita osallistavia tapahtumia.

SUOSITUKSET:

- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen alueen onnistumista tulee jatkossa mitata esimerkiksi asiakaspalautteella.
- Museotoiminnan hyödyntämistä matkailussa on parannettava.
- Yhteistyö! Toimiala selvittää ja edesauttaa yhteistyötä suhteessa muihin toimialoihin kaupungin toimialarakenteen sisällä.

Elinvoimatoimiala ja tavoitteiden saavuttaminen

Elinvoimalautakunta on aloittanut toiminnan 1.6.2017, eli on tämän arviointikertomuksen valmistuessa toiminut lähes kaksi vuotta. Toimiala on iso, sillä varsinaisen elinvoimaa tukevan työn ohessa siihen kuuluvat maankäyttö ja kulttuuri. Vuonna 2017 tarkastuslautakunta jo totesi, että uuteen toimialaan kohdistuu suuria odotuksia. On ymmärrettävää, että työ on pitkäjänteistä ja tulokset syntyvät vähitellen.

Elinkeinoelämän Keskusliiton yrittäjätutkimuksen mukaan tulokset antavat vielä odottaa itseään. EK:n Kuntaranking 2018 –tutkimuksessa vertailtiin kolmenkymmenen enintään 50.000 asukkaan kunnan elinvoimaa käyttäen kriteereinä tuloveroprosenttia, toimintamenoja, työllisyysastetta sekä yrittäjyysaktiivisuutta (näiden ns. tilastolukujen painoarvo tuloksessa oli 2/3) sekä yrityskyselyä (kyselyn painoarvo tuloksessa oli 1/3). Vastaajina oli pääosin pk-yrityksiä. Vertailussa Heinolan tulos oli erittäin huono. Vuodessa Heinola tosin oli noussut vertailun viimeiseltä sijalta ohi Savonlinnan toiseksi viimeiseksi, eli vuoden 2018 sijoitus on 29.. Kaupungilla ja elinvoiman toimialalla on isoja haasteita vakuuttaa paikalliset yrittäjät kaupungin yritysystävällisyydestä.

Elinvoimatoimialan tulee olla avoin toimialan hankkeista ja kertoa päättäjille säännöllisesti toimenpiteistä. Valtuuston tulee nähdä, miten elinvoima paranee ja miten avainluvut kehittyvät. Avainluvut pitää esittää avaten niitä riittävästi. Tarvitaan myös lisää tulosvastuuta korostavia mittareita. Tärkeiden ja tarpeellisten uusien ideoiden ja visioinnin rinnalle on hyvä tuoda lisää realismia ja itsekriittistä palautearviointia. Suunnitteilla olevien edistysaskelten rinnalle ja keskusteluun täytyy nostaa myös asioita, joissa toimialalla tai muuten kaupungilla on parantamisen varaa. Lienee syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että kaupungin nykyisten yrittäjien ääni kuulutaisiin entistä paremmin. Monissa yrittäjyystävällisiksi todetuissa kunnissa yrittäjien asiointi kunnassa hoituu korostuneen helposti. Heinolan toimintaa taas arvostellaan em. yrittäjäkyselyssä muun muassa epäkiinnostuneeksi ja byrokraattiseksi.

Korpinmaan ja Vasikkasaaren vanhojen lomapalstojen myyntioptio vuokralaisilleen oli linjauksena ymmärrettävä, mutta myynti ei tuottanut sitä määrää tuloa, kuin vapailla markkinoilla alueesta olisi saatu. Myös kaupungin keskustan elinvoima on tärkeää, eikä siihen edelleenkaan ole kiinnitetty huomiota. Kylpylän alueen kehittäminen on vielä alkuvaiheessa. Keskustasta vähänkään erillään olevat kerrostaloalueet eivät nykyisin juurikaan houkuttele uusia asukkaita pikkukaupunkeihin.

Arvio elinvoiman strategisten tavoitteiden saavuttamisesta:

Elinvoiman toimialan tavoite on työpaikkojen lisääminen, yritysten perustamisen ja kasvun edistäminen sekä investointien ja sijoittumisten lisääntyminen. Toisena tavoitteena on asukasmäärän lisääminen. Mittareina ovat kontaktien määrät. Tässä yhteydessä tilinpäätöksessä on aivan oikein todettu, että markkinoinnin ja kaupunkiyhteisön lupauksen lunastamisen on muodostettava toimiva kokonaisuus. Kontaktien määrälliset tavoitteet ovat toteutuneet. Tarkastuslautakunta odottaa tietoa, mitkä kontaktit ovat johtaneet tuloksiin.

Vuonna 2018 kaupungin asukasluku on vähentynyt 235 hengellä. Työmarkkinoilla olevan työvoiman määrä on pienentynyt 152 henkilötyövuotta. Työttömyys on silti ennallaan, eli 13,9 % ja verotulot ovat laskeneet lähes 900.000 eurolla. Matkailun tuloksista ja tuloista taas ei ole saatavilla ajankohtaista, mahdollisimman reaaliaikaista selvitystä. Viimeisin saatavilla oleva tieto on vuodelta 2016, jolloin matkailuelinkeinon tulos oli laskenut edellisestä tutkimuskaudesta vuodelta 2010. Nämä luvut ja asiantilat eivät mairittele Heinolan elinvoimaa.

Elinvoiman toimialan ongelma on ”hyvän pöhinän” abstraktisuus. Vasta silloin, kun kontaktit muuttuvat työpaikoiksi, yrityksiksi tai asukkaiksi, ne ovat kaupungille hyödyksi. Työttömyyden määrä, kun lasketaan työmarkkinoilta poistuma mm. eläköitymisen ja muuton kautta, ei ole oikeastaan muuttunut. Heinolassa on toki uusia yrityksiä perustettu enemmän kuin edellisinä vuosina, mutta vaikka yritysten perustamisia tapahtuukin, olisi paikallaan selvittää ja tuoda esiin yritysten perustamisen ohessa niiden käynnistymisen onnistuminen ja alkutaipaleesta selviytyminen. Vertailukohdaksi tulee ottaa yritysten perustaminen ja alkutaival Heinolan kanssa saman tyyppisissä kilpailevissa kunnissa, jolloin vertailu kertoo enemmän.

Osalla Heinolan teollisuusyrityksistä taas on työvoimapulaa. Ongelma vaatii konkreettisia toimia nimenomaan elinvoiman toimialalta. On selvitettävä entistä tehokkaammin, miten kaupunki voi tukea houkuttelevuuttaan asuinpaikkana, muuttoa Heinolaan ja halua asua siellä.

Suurin ongelma on kuitenkin kaupungin asukasmäärän laskeminen edelleen. Miksi logistisesti kohtuullisen hyvällä ja ehdottomasti luonnonkauniilla paikalla sijaitseva kaupunki ei houkuttele? Onko Heinolan maankäyttöpoliittikalta tekemistä asian kanssa? Rantatontteja sisältävä Sinitaipaleen eteläosan asemakaava on nyt hyväksytty. Heinolassa on tarjolla ranta-alueita, joiden saattamista kaavoituksella ympärivuotiseen asuinkäyttöön tulisi ottaa keskusteluun.

Kulttuuritoimella on poikkeuksellinen rooli sen harjoittaessa kesäteatterin muodossa merkittävää liiketoimintaa sekä tämän lisäksi sen järjestäessä eri tavoin rahoitettuja tapahtumia joita hoidetaan mm. sisäisellä laskutuksella. Tällainen taloudellisesti normaalia monimutkaisempi asetelma vaatii, että toimialan talouden laskentakriteerit tulee julkistaa paremmin ja saada kaikilta osin avoimiksi.

Kulttuuritoiminnan mitatut kävijämäärät ovat toteutuneet. Valtakunnan tasoista näkyvyyttä Heinolalle vuodesta toiseen antaa kesäteatteri. Lintutarha toimii suosittuna käyntikohteena ja vammautuneiden lintujen hoitopaikkana. Lintujen hoitaminen antaa Heinolalle myönteistä julkisuutta.

SUOSITUKSET:

- Nykyisien yritysten elinkelpoisuuden ja edellytysten tukeminen.
- Panostaminen Heinolan brändiin luonnonkauniina puutarha- ja rantakaupunkina.
- Yhteistyö! Toimiala selvittää ja edesauttaa yhteistyötä suhteessa muihin toimialoihin kaupungin toimialarakenteen sisällä.



Tekniikkatoimiala ja tavoitteiden saavuttaminen

Teknisellä toimialalla on Heinolan laajan investointiohjelman eli strategisten rakennushankkeiden toteuttamisvastuu. Samaan aikaan henkilökunnan rekrytointi rakennuttamistehtäviin on äärimmäisen työlästä. Käynnissä jo olevaan hankkeeseen ei paraskaan ammattilainen voi vain hypätä mukaan, vaan asioihin ja toimintatapoihin tutustuminen riittävän hyvin ottaa aikansa. Heinolassa vastuu kymmenien miljoonien eurojen projektien eteenpäin viemisestä lepää entistä enemmän kaupungin kiinteistöpäällikön hartioilla.

Avainhenkilöihin kohdistuvien odotusten asetelma kärjistyi entisestäänkin kesällä 2018, kun tekninen johtaja päätti jäädä eläkkeelle lyhyellä varoitusajalla. Virkasuhde päättyi 31.10.2018. Avainhenkilöiden nopeat eläköitymiset taikka irtisanoutumiset - aina edellisvuonna tapahtunutta kaupunginjohtajan irtisanoutumista myöten - voivat kertoa esimerkiksi pettymyksestä työnantajaan, ylikuormituksesta tai huonosta johtamisesta.

Resurssien alimitoitus näkyy paitsi suurina työmäärinä toimialan avainhenkilöillä, myös virheiden lisääntymisenä. On oletettavaa, että suuremmilla resursseilla olisi selvitty paremmin Hopeasillan ja Heinolan uimahallin peruskorjauksen rakennusurakoissa.

Heinolan johtamiskulttuurin ongelmilla on suora liityntäpinta merkittäviin, strategisiin hankkeisiin. Päätäjien pitkään jatkuva jälkikeskustelu hankkeen sijoittamispaikasta tai päämateriaalivalinnoista antaa kuvan epäyhtenäisyydestä. Tämä pitää voida välttää riittävällä etukäteisvalmistelulla ja avoimella etukäteiskeskustelulla. Reilusti syntyneeseen enemmistöpäätökseen tulee kaikkien sitoutua. Kilpailuttamisvaiheessa pitää esiintyä yhtenäisenä: neuvottelujen tueksi vaaditaan selkeä poliittinen mandaatti. Ohjausryhmät eivät ole toistaiseksi onnistuneet lisäämään tiedonvälitystä ja yhteiseen päämäärään johtavaa toimintaa rakennushankkeiden toteuttajien ja päätäjien välillä.

Arvio tekniikan toimialan strategisten tavoitteiden saavuttamisesta:

Teknisen toimialan eri osa-alueilla: kuntatekniikassa, vesihuollossa ja tilapalveluissa on saavutettu strategiset palvelun laatutavoitteet, joita on mitattu tilaajan ja tuottajan yhteisarvioinnilla ja asiakastyytyväisyyskyselyillä. Asiakaspalvelun laatu toimialalla on siis hyvää.

Vesihuollossa talousveden hävikki jäi 10,4 prosenttiin ja toteutti annetun tavoitteen alle 15 % pumpatusta vedestä. Sen sijaan jäteveden viemäröinnissä vuotovesien osuus on 55,7 %. Luku on ympäristön kuormituksen kannalta suuri eikä tue kaupungin maineenhallintaa viihtyisänä asuinpaikkana.

Tilakeskuksen osalta mittarit ja arviointitavat eivät ole riittäviä. Sen ollessa strategisten hankkeiden keskiössä tarvitaan mittaria, joka kuvaa hankkeiden etenemistä.

Ruoka- ja siivouspalvelut tavoitteena on ollut siivottavien kohteiden sähköinen omavalvonta, joka on edennyt. Myös sydänmerkkiaterioiden määrä koulu- ja päiväkotiruokailussa on hyvällä tasolla.

SUOSITUKSET:

- Avainhenkilöiden löytäminen ja sitouttaminen tulee kaupungissa parantua. Eri-tyisesti strategiset suurinvestoinnit tarvitsevat lisää resursseja.
- Valmius hankkia riittävästi asiantuntemusta myös ulkopuolisilta tarjoajilta erityisesti suurten investointien toteutusvaiheessa.
- Yhteistyö! Toimiala selvittää ja edesauttaa yhteistyötä suhteessa muihin toimialoihin kaupungin toimialarakenteen sisällä.

Yhteiset palvelut ja tavoitteiden saavuttaminen

Hallinnon tavoitteena vuoden 2018 talousarviossa on hallintoprosessien uudistaminen. Sen sijaan vuoden 2018 tilinpäätöksessä ei oteta asiaa itsenäisenä esille, vaan tähtäin on jälleen kerran siirtynyt: nyt lisävalmisteluohjelmaan vuoteen 2020. Tasapainotus on edelleen suunnitteluvaiheessa. Toki osa toimintamallista saattaa olla sisäänkirjoitettuna tasapainottamisohjelmaan, mutta tämä on toiveikas tulkinta. Toinen tulkinta on, ettei asia etene.

Tasapainotus ei näy tilinpäätöksessä painoarvolla, mitä tarvittaisiin. On korkea aika löytää toimenpiteitä kaupungin talouden tasapainottamiseen. Ketterämpiä prosesseja ja toimialojen yhteistyön lisäämistä pitää arvioida, mitata ja korostaa koko ajan. Tarkastuslautakunnan on erittäin vaikea ottaa kantaa tavoitteisiin, joiden välitavoitteet ovat kirjaamatta ja jotka tähtäävät vuoteen 2020. Talouspalveluiden tähtäin niin ikään vuodessa 2020. Nyttemmin on selvinnyt, että kaupunginhallitus on päättänyt, ettei talous- ja henkilöstöpalveluita ulkoisteta aiempien suunnitelmien mukaisesti. Tämä asettaa talouspalvelun ja henkilöstöpalvelun resurssit erittäin koville, sillä koko hallinnon uudistusprosessi, jos ja kun se lopulta tulee, hoidetaan näillä näkymin omin voimin.

Arvio yhteisten palveluiden strategisten tavoitteiden saavuttamisesta:

Hallinnon ja talouspalveluiden onnistumista tavoitteissa ei voida mitata eikä niistä voi lausua tavoitteiden siirryttyä vuoteen 2020. Henkilöpalvelut ovat ilmoittaneet tavoitteeksi vuoden 2020 lisäksi henkilöstön työkyvyn paraneamisen suunnitellusti. Mittarina on sairauspoissaolojen vähenevä määrä. Tässä ei ole vuonna 2018 onnistuttu, vaan kaupungin sairauspoissaolojen määrä on noussut 13,8 päivästä 15,6 päivään.

Edellisvuonna tarkastuslautakunta totesi tarvittavan voimavaroja hankintojen neuvontaan ja hankintasivujen tekemiseen. Hankinta-asiantuntijan palkkaaminen projektiluonteisesti keräämää yhteen hankintojen hallinnointia on edistänyt näitä tavoitteita.

Kaupunginhallitus kirjasi toimenpiteitä hankintaohjeiden päivittämistarpeesta esittäessään evästyksen, ettei ohjeiden päivittäminen saa johtaa byrokratian lisääntymiseen ja töiden viivästymiseen. Tässä suhteessa viesti on tulkinnanvarainen, mutta kertoo vanhanaikaisesta tai epäilevästä asenteesta kilpailutuksen ideaan. Hankintatoiminnassa pitäisi etsiä markkinoilla aktiivista roolia, jonka avulla oltaisiin kaupunkina kiinnostava tarjouskohde ja hallittaisiin markkinatilanne. Hankintapolitiikalla tulisi ajantasaisesti ja etukäteispainotteisesti ajaa kaupungin etua. Tarkastuslautakunta näkee tarpeen hankintaosaamisen suurien investointihankkeiden läpiviennissä. Hankintaosaamisen tarve alkaa hankkeen esivalmistelusta ja jatkuu sopimuskokonaisuuksien valvontaan ulottuen hankkeen koko elinkaaren ajalle.

Koko kaupungin hallinnon ja talousprosessien oikeellisuus on tärkeää sekä sisäisesti että ulkopuolisten silmissä: sisäisen valvonnan johtaminen ja ohjeistaminen on hallituksen asiana ja toimeenpano kuuluu johdolle. Sisäisen valvonnan prosesseihin tulee kiin-

nittää huomiota ja valvonta tulee ohjeistaa kunnolla toimialoilla. Sisäisen tarkastuksen saatavuus on lisäksi turvattava.

SUOSITUKSET:

- Strategiaan kuuluvaa hallinnon uudistusta viedään määrätietoisesti eteenpäin.
- Toimialojen tulee antaa tarvittava tuki uudistukseen
- Sisäinen valvonta on ohjeistettava ja sitä on painotettava. Se kuuluu jokaiselle organisaatiotasolle, mutta oleellisessa roolissa ovat kaupunginhallitus ja toimiva johto
- Yhteistyö! Toimiala selvittää ja edesauttaa yhteistyötä suhteessa muihin toimialoihin kaupungin toimialarakenteen sisällä.

Tarkastuslautakunnan esitys valtuustolle

Tarkastuslautakunta jättää arviointikertomuksensa Heinolan valtuuston käsiteltäväksi ja esittää, että valtuusto pyytää arviointikertomuksessa julkituoduista suosituksista vastaukset lautakunnilta niin, että ne voidaan käsitellä kaupunginhallituksessa 30.9.2019 mennessä.

Kaupunginhallitukselta pyydetään kannanotto koko arviokertomuksen sisältöön lautakuntien kannanottojen lisäksi. Kaupunginhallituksen käsittelyn jälkeen vastaukset tulee toimittaa tiedoksi valtuustolle ja tarkastuslautakunnalle.

Vastauksia pyydetään kehystettyjen ja värillisten huomiolaatikoiden sisällöstä. Erityisesti oranssilla korostettuihin, ”suositukset” -otsikolla varustettuihin laatikoihin pyydetään kommentteja. Myös arvioinnin kritiikki on tervetullutta, sillä se on osa moniäänistä keskustelua.

Tarkastuslautakunta kiittää kaupungin johtoa ja koko henkilökuntaa sekä tarkastuslautakunnassa vierailleita yhteistyöstä.

PIENI KAUPUNKI,
ISO MAHDOLLISUUS