



Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2019

Loviisan kaupunki

Sisällys

1	Tarkastuslautakunnan toiminta.....	1
1.1	Tarkastuslautakunnan tehtävät	1
1.2	Tarkastuslautakunnan kokoonpano	1
1.3	Tarkastuslautakunnan työskentely kaudella 2019–2020	2
1.4	Tilintarkastus	2
2	Edellisten vuosien arviointikertomusten perusteella tehtyjen toimenpiteiden arviointi.....	3
3	Tavoitteiden toteutumisen arviointi.....	6
3.1	Strategiset tavoitteet	6
3.2	Sisäinen valvonta ja riskien hallinta	6
3.3	Taloudellisten tavoitteiden toteutuminen.....	7
3.4	Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen	10
3.4.1	Demokratiapalvelut	10
3.4.2	Kaupunginkansliakeskus	11
3.4.3	Perusturvakeskus	11
3.4.4	Sivistys- ja hyvinvointikeskus	13
3.4.5	Elinkeino- ja infrastruktuurikeskus	14
3.4.5.1	Maaseutuyksikkö	15
3.4.6	Hulevesi taseyksikkö	15
4	Henkilöstö.....	16
4.1	Henkilöstöhallinnon kaksi päätavoitetta vuonna 2019.....	17
4.2	GreatPlacetoWork®	18
5	Kuntakonsernille asetetut tavoitteet sekä kuntakonsernin ohjaus ja valvonta.....	19
6	Muut havainnot	21
6.1	Loviisan kaupungin taloudellisen tilanteen kehitys.....	21
6.2	Koronakriisi.....	21
7	Johtopäätökset	22
7.1	Kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaiset arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset ja edellytysten täyttyminen Loviisan kaupungin osalta.....	22
7.2	Keltaiset valot	24
7.3	Kehityskohteet 2019.....	25
8	Allekirjoitukset.....	27

1 Tarkastuslautakunnan toiminta

1.1 Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunnan tehtävät määritellään kuntalain 121. §:n mukaan seuraavasti:

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on

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

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

Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

1.2 Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Loviisan kaupungin vuoden 2019 toiminnan on arvioinut kaupunginvaltuuston 19.9.2018 (§ 93) valitsema tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnassa on seitsemän jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano		
Varsinaiset jäsenet	Varajäsen	Ryhmä
Pertti Lohenoja, pj	Henry Laitinen	SDP
Mia Aitokari, vpj	Mona Antas	RKP
Thérèse Meriheinä	Carita Ekström	RKP
Berndt-Gustaf Schauman	Ilkka Relander	RKP
Auli Lehto-Tähtinen	Elisa Näätänen (18.9.2019 alkaen) Sofia Nevalainen (18.9.2019 asti)	SDP
Henry Friman	Rainer Santapukki	KOK
Immo Stenberg	Henry Ruotsalainen	PS

Tarkastuslautakunnan sihteereinä ovat toimineet KPMG Oy Ab:lta Martin Slotte ja Laura Katila.

1.3 Tarkastuslautakunnan työskentely kaudella 2019–2020

Tarkastuslautakunta kokoontui vuoden 2019 arviointiin liittyen yhteensä 12 kertaa, joista 4 kokousta pidettiin syyskauden 2019 aikana ja 8 kokousta kevätkaudella 2020. Työssään lautakunta on kuullut kaupungin viranhaltijoita ja tutustunut eri keskusten toimintaan ja talouteen. Lisäksi on käyty läpi hallintoelimien pöytäkirjoja, vuosien 2019 ja 2020 talousarvioita, taloussuunnitelmaa 2019–2021 sekä vuoden 2019 tilinpäätös ja toimintakertomus.

Tarkastuslautakunnan työohjelman painopistealueet olivat elinkeino- ja infrastruktuurikeskus, sisäinen valvonta ja investoinnit. Tarkastuslautakunnan jäsen Immo Stenberg osallistui tarkastuslautakuntien koulutuspäivään 23.10.2019.

Tarkastuslautakunnan kokousten toimialaesittelijät kaudella 2019–2020	
Aika	Vieraat
9/2019	Kaupunginjohtaja Jan D. Oker-Blom
10/2019	Elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen johtaja Joakim Holmström
11/2019	Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun päällikkö, ympäristönsuojelusihteeri Heidi Lyytikäinen
12/2019	Perusturvajohtaja Carita Schröder Tilapäällikkö Antti Kinnunen
1/2020	Kaupunkisuunnitteluosaston päällikkö, kaupunginarkkitehti Maaria Mäntysaari Infrastruktuuripäällikkö Markus Lindroos
2/2020	Elinkeinopäällikkö Sari Paljakka Loviisan Asunnot Oy:n hallituksen puheenjohtaja Petri Hyvönen
3/2020	Taluspäällikkö Fredrik Böhme
4/2020	Kaupunginjohtaja Jan D. Oker-Blom

Saatettuaan työohjelmansa loppuun, tarkastuslautakunta antaa kaupunginvaltuustolle vuoden 2019 arviointikertomuksen.

1.4 Tilintarkastus

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

2 Edellisten vuosien arviointikertomusten perusteella tehtyjen toimenpiteiden arviointi

Kehityskohdetaulukko, jota on viimeksi käsitelty kaupunginhallituksen kokouksessa 7.10.2019 sisältää 19 kehityskohdetta. Näistä on seitsemän merkitty vihreiksi eli toteutetuiksi. Kymmenen kohdetta on edelleen kesken. Näistä kaksi on vuodelta 2015, kaksi on vuodelta 2016, samoin kaksi vuodelta 2017 ja vuoden 2018 taulukosta on neljä kohdetta kesken. Vuoden 2018 taulukosta kaksi on punaisena eli niitä ei ole vielä aloitettu.

2015/14 Kehityskeskustelujen raportointi ja tilastointi. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Kehityskeskustelujen käymisen toteutumista seurataan Populus-järjestelmän kautta 1.1.2020 alkaen.

2015/6 Sijoitus- ja rahoitusstrategian laadinta. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Varallisuushoidon ja sijoitustoiminnan perusteita ei ole vielä määritelty. Sijoitusstrategian laadinta joudutaan talouspalveluiden henkilöresurssivajeen johdosta siirtämään vuoden 2020 alkuun. Strategian laatimisen jälkeen sen toteutumista seurataan vuosittain talousarvion yhteydessä.

2016/3 Kaupungille on luotava selkeä ohjeistus oman auton käytön perusteista ja linjattava milloin edellytetään kunnan ajoneuvon käyttöä. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Ohjeistuksen laatiminen leasingautojen käytöstä ja oman auton käytön perusteista on valmistumassa ja tuodaan kaupunginhallituksen käsittelyyn loppusyksystä.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Ohjeistus on hyväksytty kaupunginhallituksen kokouksessa 4.11.2019.

2016/2 Kaupungille luodaan keskitetty sopimusrekisteri sopimusten hallinnan ja valvonnan helpottamiseksi. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Kaupunginhallitus hyväksyi 4.9.2017 § 58 ohjeen sopimusproessin vastuista ja sopimuksen vastuuhenkilön tehtävistä. Ohjetta on jalkautettu keskuksiin ja keskuksat rekisteröivät vähintään uudet sopimukset ohjeiden mukaisesti. Uusi tiedonhallintalaki astuu voimaan 1.1.2020. Lakiuudistuksen myötä on kaupungin kaikki asiahallintaprosessit käytävä läpi ja saattaa ne uutta lakia vastaaviksi. Cloudia-hankintaohjelman ja Dynasty-asiahallintajärjestelmän sopimushallintaosioiden käytön synkronisointi on käynnissä.

2017/3 Työhyvinvointikyselystä johdettujen kehityssuunnitelmien seuranta osaksi kaupungin raportointisykliä. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Sairauspoissaoloja on seurattu ja yhteistyötä työterveydenhuollon kanssa on tiivistetty. EsimiesKompassi-työkalun osalta on ollut teknisiä vaikeuksia. Näiden pitäisi korjaantua syksyn aikana. Varhaisen puuttumisen mallin päivitystyö on loppusuoralla ja malli on tulossa kaupunginhallituksen käsittelyyn.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Tähän kohteeseen ei ole tämän jälkeen otettu kantaa.

2017/1 Työpaikkakehityksen seurantaan paremmat mittarit. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Soveltuvan seurantajärjestelmän valmistelu on käynnissä. Niiden yritysten rajaaminen, joissa tai joiden kehitystyössä kaupunki on mukana, on epäselvää. Asia viedään tarkastuslautakunnan toiveen mukaisesti kehitys- ja konsernijaoston käsiteltäväksi.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Kehitys- ja konsernijaosto ei ole vielä käsitellyt tätä kehityskohdetta.

2018/6 Muistiotositteiden hyväksymiskäytäntö otetaan kattavasti käyttöön. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Kaupunginhallitusta informoidaan asian etenemisestä alkuvuonna 2020.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kysymyksessä on yksinkertaisen ohjeistuksen tekeminen lakisäätöisessä asiassa ja **se pitää mahdollisimman nopeasti hoitaa kuntoon.**

2018/5 Omistajaohjauksesta kirjataan päätökset kaupunginhallituksen pöytäkirjoihin. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Uuden konserniohjeen mukaan omistajaohjauksesta antaa kaupunginhallituksen lisäksi myös kehitys- ja konsernijaosto sekä pienempien yhtiöiden osalta kaupunginjohtaja. Annetun omistajaohjauksen kirjaamiseen kiinnitetään enemmän huomiota.

2018/4 Pitkän aikavälin investointisuunnitelma Loviisan Vesiliikelaitoksen ja Loviisanseudun Vesi Oy:n sekä omistajakuntien kanssa. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Asiaa työstetään.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Tarkastuslautakunta ei ole löytänyt missään pöytäkirjassa jälkeä tämän kehityskohteen ”työstämisestä”.

2018/3 Kuntastrategian ja kuntastrategiaan liittyvien ohjelmien saattaminen ajantasaisiksi. Aloittamatta

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Kuntastrategian päivitys aloitetaan 2020. Myös kuntastrategiaan liittyviä ohjelmia pyritään päivittämään siten, että strategia ohjelmineen olisi ajan tasalla uuden valtuustokauden alkaessa.

2018/12 Posintra Oy:n kehityskohteiden seurannan kirjaaminen kehitys- ja konsernijaoston pöytäkirjoihin. Aloittamatta

- Tähän kehityskohteeseen ei ole kirjattu kaupunginhallituksen tai kaupunginvaltuuston kannanottoa.

2018/1 Vanhojen sopimusten kirjaaminen asianhallintaohjelmaan. Kesken

- Kaupunginvaltuuston hyväksymä kommentti kuuluu: Asiakirjahallintaa on hoidettava lain ja ohjeistusten mukaisesti. Vanhojen sopimusten kirjaamisen osalta voidaan tässä vaiheessa edetä nykyisen mukaisesti, mutta mahdollisuutta hoitaa asia keskitetysti esimerkiksi ohjattuna opinnäytetyönä kannattaa harkita.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Tarkastuslautakunta ei ole löytänyt pöytäkirjoista mitään merkintää asian etenemisestä.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Kehityskohdetaulukko kehitettiin ja hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa kaupungin toimintojen kehittämisen työkaluksi. Se ei toimi, jos sitä käytetään vain kerran vuodessa osavuosikatsauksen yhteydessä. Sen pitää olla aktiivisesti osana vuosittaista suunnittelua ja raportointisykliä kokonaisuudessaan.
- **Kehityskohde 2019/1:** Kehityskohdetaulukkoa päivitetään osavuosikatsauksien lisäksi myös tilinpäätöksen yhteydessä siten, että kaupunginhallitus käsittelee päivitykset tilinpäätöksen yhteydessä ja kaupunginvaltuusto käsittelee ja hyväksyy tai muuttaa päivitykset tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä. Kehityskohdetaulukko julkaistaan osana osavuosikatsausta ja tilinpäätöskirjaa.

3 Tavoitteiden toteutumisen arviointi

3.1 Strategiset tavoitteet

Kuntalain mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jonka tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.

Loviisan kaupungin strategia on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.12.2016 (123 §). Loviisan kuntastrategiassa on päätetty, että sen seuranta ja arviointi tapahtuu tilinpäätöksen yhteydessä tehtävän toimintakertomuksen muodossa. Näin keskuskohtaisesti onkin, mutta kaupungin kokonaisuudessaan sekä kaupunkikonsernin raportointi puuttuu.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa jälleen, kuten vuosien 2016, 2017 ja 2018 arviointikertomuksissa, strategian toteutumisen vuosittaisen analyysin sisällyttämistä tilinpäätöksen yleisosaan.
- Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan kuntastrategia sekä siihen liittyvät ohjelmat pitää saattaa ajantasaisiksi. **(Kehityskohde 2018/3 vielä aloittamatta)**

Toimintakertomusraportoinnissa vuodelta 2018 kerrotaan, että tytäryhtiöistä kiinteistöyhtiöt eivät näe toiminnassaan selkeää yhteyttä kaupunkistrategiaan.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan asuntoyhtiöiden tulisi vähintäänkin noudattaa asuntopoliittista ohjelmaa ja Loviisan Satamakiinteistöt Oy:n kaupungin elinkeino-ohjelmaa, minkä tarkastuslautakunta totesi vuoden 2018 arviointikertomuksessa. Lautakunnan käsityksen mukaan tilanne on edelleen sama.

3.2 Sisäinen valvonta ja riskien hallinta

Loviisan hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus vastaa sisäisen valvonnan järjestämisestä ja yhteen sovittamisesta siten että kaupungin toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus varmistetaan.

Loviisan kaupungin laatimassa toimintakertomusraportissa vuodelta 2018 todettiin keskeisinä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisalueina vuodelle 2019:

1. Otetaan käyttöön uusi sisäisen valvonnan ohjeistus.

- Päivitetty sisäisen valvonnan ja riskienhallintaohje hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 15.5.2019 § 55.
- Riskienhallintatyöryhmää ei nimetty vuodeksi 2019, vaan koordinoinnista on vastannut kaupunginjohtajan johdolla kaupungin johtoryhmä.

2. Uudet omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje otetaan käyttöön.

- Kaupungin uusi omistajaohjaus- ja konserniohje hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 12.6.2019 § 63.

3. Jokainen keskus tuo nämä ohjeet omaan toimintaansa ja tuottaa vuosittain selonteon siitä, miten sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on heillä sovellettu.

- Toimintakertomusraportoinnissa yksiköt eivät juurikaan raportoi toteutunutta vaan lähinnä esittävät nykyisiä riskejään ja mitä jatkossa tulisi tehdä.

Keskusten sisäisen valvonnan toteamuksia vuodelle 2019

- Perusturvakeskus: Lähiesimiesten roolia pitäisi vahvistaa ja osaamista lisätä.
- Sivistyskeskus: Uutta henkilökuntaa pitäisi perehdyttää paremmin.
- Tekninen keskus: Prosessien kuvaamista pitäisi lisätä samoin kuin esimiesrakennetta selkeyttä.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Keskusten sisäisen valvonnan havainnoista ei ole tehty selvityksiä toimintaraportissa.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa tilinpäätöksen yleisosaan raporttia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutuksesta vuoden aikana.
- **Kehityskohde 2019/2:** Sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja riskienhallinnan toteutuksesta raportoidaan keskuksittain tilinpäätöksen yhteydessä, kuten sivistys- ja hyvinvointikeskus yksikköineen on raportoinut vuoden 2019 toimintakertomukseen.

3.3 Taloudellisten tavoitteiden toteutuminen

Loviisan kaupungin vuoden 2019 tulos oli alijäämäinen noin 9,1 miljoonaa euroa. Alkuperäinen talousarvio oli 2,8 miljoonaa euroa alijäämäinen ja muutettu talousarvio 8,8 miljoonaa euroa alijäämäinen. Verotulot olivat alkuperäisessä talousarviossa 64,4 miljoonaa euroa, mutta summaa pienennettiin talousarviomuutoksella 6,2 miljoonaa euroa. Verotulojen toteuma tilinpäätöksessä oli lopulta 59,3 miljoonaa euroa. Toimintatuotot jäivät 0,22 miljoonaa euroa alle muutetun talousarvion, toteuman ollessa 20,4 miljoonaa euroa.

Alkuperäisessä talousarviossa henkilöstökulut olivat 50,1 miljoonaa euroa. Talousarviota ei muutettu henkilöstökulujen osalta, joiden toteuma alitti talousarvion 1,5 miljoonalla eurolla. Palvelujen ostot sekä aineet, tarvikkeet ja tavarat ylittivät talousarvion. Poistot ja arvonalentumiset olivat 2,1 miljoonaa euroa isommat kuin talousarviossa. Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan poistojen ero johtui budjetointivirheestä.

Edellisten tilikausien ylijäämä on yhteensä 11,2 miljoonaa euroa. Kun näistä ylijäämistä vähennetään vuoden 2019 alijäämä, kumulatiivinen ylijäämä on 2,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 kaupungin lainakanta on kasvanut 44,6 miljoonasta eurosta (2 997 euroa/asukas) 63,9 miljoonaan euroon (4 321 euroa/asukas). Taloussuunnitelman mukaan lainakanta tulee olemaan 86,3 miljoonaa euroa vuonna 2021.

Manner-Suomen kunnissa lainaa oli vuonna 2018 keskimäärin 3 048 euroa/asukas ja kunnissa, joiden asukasluku on 10 000–20 000 henkilöä keskimäärin 3 082 euroa/asukas. Vuonna 2018 Loviisan kaupungin lainamäärä oli hieman alle vertailuryhmien keskiarvon. Kuntien omien vuotta 2019 koskevien arvioiden mukaan lainakanta olisi noussut 10,2 % edelliseen vuoteen verrattuna ja olisi näin ollen Manner-Suomessa 3 360 euroa/asukas. Loviisan kaupungin lainakanta per asukas on noussut edelliseen vuoteen verrattuna 44 % ja ylittää, toisin kuin tilinpäätöskirjan teksti sivulla 24 toteaa, vuoden 2019 Manner-Suomen arvioidun keskiarvon 961 eurolla.

Kuntalain 118. §:ssä määrätään ne edellytykset, joiden täytyessä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan käynnistää. Loviisan kaupungin kumulatiivinen ylijäämä on vielä 2,1 miljoonaa euroa. Jos tilivuoden 2020 tuloksen alijäämä on tätä suurempi, on Loviisan kaupungilla kertynyttä alijäämää. Tässä tapauksessa alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan, mistä näin ollen tulisi päättää vuoden 2022 taloussuunnitelmassa.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Tarkastuslautakunta on erittäin huolissaan kertyneen ylijäämän pienentymisestä ja mahdollisesta alijäämän kattamisvelvollisuuden edellytysten täyttymisestä.

Konsernin osalta taseessa on kertynyttä ylijäämää vielä 7,9 miljoonaa euroa. Arviointimenettelyn käynnistäminen voi tulla kyseeseen, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. Loviisan vuoden 2019 asukasluvun perusteella laskettuna kriteerit täyttyisivät, jos konsernin kertynyt alijäämä ylittäisi jonain vuonna 7,3 miljoonaa euroa ja sitä seuraavana vuonna 14,7 miljoonaa euroa.

Taulukko 1. Tuloslaskelman toteutuminen 2019, Loviisan kaupunki.

Tuloslaskelman toteutuminen, ulkoinen koko kaupunki (1 000 €)	Alkup. TA 2019	TA muutokset	Muutettu TA 2019	TP 2019	Poikkeama	Poikkeama
TOIMINTATUOTOT	24 730	-400	24 330	23 801	-529	-2 %
Myyntituotot	12 231		12 231	12 271	40	0 %
Maksutuotot	5 842		5 842	6 258	416	7 %
Tuet ja avustukset	1 403		1 403	1 712	309	22 %
Muut toimintatuotot	5 254	-400	4 854	3 560	-1 294	-27 %
VALMISTUS OMAAN KÄYTTÖÖN	128		128	303	-175	137 %
TOIMINTAKULUT	-112 854		-112 854	-111 731	1 123	-1 %
Henkilöstökulut	-50 963		-50 963	-49 407	1 556	-3 %
Palvelujen ostot	-46 343		-46 343	-47 215	-872	2 %
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	-7 154		-7 154	-7 357	-203	3 %
Avustukset	-5 470		-5 470	-5 069	401	-7 %
Muut toimintakulut	-2 924		-2 924	-2 683	241	-8 %
TOIMINTAKATE	-87 996	-400	-88 396	-87 627	769	-1 %
VEROTULOT	64 419	-6 200	58 219	59 292	1 073	2 %
VALTIONOSUUDET	24 209	930	25 139	24 859	-280	-1 %
RAHOITUSTUOTOT JA -KULUT	1 519		1 519	1 715	196	13 %
Korkotuotot	17		17	24	7	41 %
Muut rahoitustuotot	1 841		1 841	1 941	100	5 %
Korkokulut	-331		-331	-240	91	-27 %
Muut rahoituskulut	-8		-8	-10	-2	25 %
VUOSIKATE	2 152	-5 670	-3 518	-1 760	1 759	-50 %
POISTOT JA ARVONALENTUMISET	-4 900		-4 900	-7 132	-2 232	46 %
Suunnitelman mukaiset poistot	-4 900		-4 900	-6 139	-1 239	25 %
Kertaluonteiset poistot			0		0	
Arvonalentumiset			0	-993	-993	
SATUNNAISET TUOTOT JA KULUT	-100	-260	-360	-259	101	-28 %
Satunnaiset tuotot			0		0	
Satunnaiset kulut	-100	-260	-360	-259	101	-28 %
TILIKAUDEN TULOS	-2 848	-5 930	-8 778	-9 151	-373	4 %
VARAUSTEN JA RAHASTOJEN MUUTOKSET	20		20	41	21	105 %
Poistoeron muutos	20		20	41	21	105 %
Varausten muutos			0		0	
Rahastojen muutos			0		0	
TILIKAUDEN YLIJÄÄMÄ/ALIJÄÄMÄ	-2 828	-5 930	-8 758	-9 110	-351	4 %

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Tarkastuslautakunta toistaa ehdotuksensa viime vuoden arviointikertomuksesta, jossa todettiin, että tarkastuslautakunta ehdottaa, että jo vuoden 2020 budjetti olisi sopeuttamisbudjetti. Tarkastuslautakunta viittaa huolenaiheessaan kriisikuntakriteereihin.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- **Kehityskohde 2019/3:** Kaupunginhallitukselle tuodaan kuukausittain koko kaupungin talousraportti käsiteltäväksi.

3.4 Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen

Toimintakertomuksessa on esitetty kaupunginvaltuuston päättämät, strategiasta johdetut talousarviovuoden tavoitteet ja kuinka ne on vastuukeskuksissa saavutettu. Keskuksset ovat omalta osaltaan nähin vastanneet myös omissa osioissaan. Tavoitteisiin on pääosin päästy varsin hyvin, vaikeuksia on koettu henkilöstöressurssien ja -muutosten johdosta. Kaikki keskuksset toteavat kaupungin palkkatason muodostavan haasteen henkilöstön pysyvyydessä ja rekrytoinnissa. Pääkaupunkiseutu vetää työvoimaa hyvillä palkoilla, mutta ottaen huomioon elinkustannukset Loviisassa, eivät maan keskivertoa olevat palkkatasot voi olla ainoa syy rekrytointiongelmien.

Talouden seuranta on kuukausiraporttien ansiosta pystytty keskuksissa ja lautakunnissa tehostamaan. Kaupungin yhtenäinen talousseuranta ei kuitenkaan ole kehittynyt eikä kaupunginhallitus ole juurikaan pystynyt parantamaan reagoitokykyään talouden muutoksissa. Hajautettu taloussuunnittelu ilman raporttien yhdistelyä ei ole tätä mahdollistanut.

3.4.1 Demokratiapalvelut

Demokratiapalveluiden kustannuspaikkaan kuuluvat vaalit, tarkastuslautakunta, kaupunginvaltuusto ja kaupunginhallitus.

Vuonna 2019 Loviisa järjesti kahdet vaalit. Eduskunta- ja europarlamenttivaalit toimitettiin asianmukaisesti, ja kustannuksiksi kaupungille jäi 24 378 euroa.

Tarkastuslautakunta toimi suunnitelmansa mukaisesti ja alitti budjettinsa 14 568 eurolla. Kaupunginvaltuusto alitti budjettinsa 16 175 eurolla ja kaupunginhallitus ylitti budjettinsa 10 047 eurolla.

Demokratiapalveluiden ulkoiset ja sisäiset kulut olivat yhteensä 1 433 785 euroa. Lisäksi laskennallisiin eriin oli budjetoitu 160 948 euroa, mutta kulujen toteuma oli 409 190 euroa. Laskennalliset erät koskevat kaupunginkansliakeskukselta (yleinen hallinto ja konsernihallinto) demokratiapalveluille jyvitettyjä kustannuksia. Demokratiapalveluissa suurin ylitys laskennallisissa erissä oli kaupunginhallituksella, jolle oli budjetoitu 105 706 euroa, mutta kulujen toteuma oli 247 829 euroa suurempi kuin budjetoitu.

Demokratiapalveluiden alle on tiliöity myös muun muassa muu yleishallinto, kylien kehittäminen ja asuntomessuorganisaatio.

Kaupunginhallituksen tavoitteena oli paikata kaupungin käyttötaloutta myymällä kaupungin kiinteätä omaisuutta, mutta kesämökkitoimittien ja metsien myynti ei toteutunut toivotulla tavalla.

3.4.2 Kaupunginkansliakeskus

Kaupunginkansliakeskuksen toimintaa häirtasivat vuoden aikana monet henkilöstövaihdokset ja resurssipula. Kaikkia toimenpiteitä ei pystytty toteuttamaan suunnitellusti. Keskuksen henkilöstömenot alittuivat 1,5 %:lla.

Keskuksen tuloksien toteamista hankaloittaa toimintatavoitteita ja tuloksia esittävien strategiasta johdettujen taulukoiden puuttuminen toimintakertomuksessa. Toimintasuunnitelman taulukossa oli useita kohtia, joita olisi voinut jopa mittareilla osoittaa.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Tarkastuslautakunta suosittelee keskuksen toimintasuunnitelmaan ja -kertomukseen jatkossa liitettävän toimintatavoitetaulukot.

3.4.3 Perusturvakeskus

Toiminnan painopisteet on kirjattu vastuualueittain vuoden 2019 talous- ja toimintasuunnitelmaan, mutta niitä ei ole yhteneväisesti kirjattu vuoden 2019 tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen. Tilinpäätöskirjassa vastuualueisiin kohdistuvat toiminnan painopisteet sekä niiden riskianalysit joko puuttuvat kokonaan tai ne on esitetty puutteellisesti.

Toimintaympäristön muutoksia ja käynnissä olevia töitä suunnittelukaudella 2019, jotka on kirjattu vastuualueittain vuoden 2019 talous- ja toimintasuunnitelmaan, ei ole osassa tilinpäätöstä ja toimintakertomusta huomioitu lainkaan.

Lähes poikkeuksetta kaikki edellä mainittu on kirjattu toimintakertomuksessa Taloudellisten tavoitteiden toteutuminen 2019 -otsakkeen alle.

Taulukko 2. Perusturvakeskuksen ulkoiset toimintatuotot, -kulut ja toimintakate.

Perusturvakeskus (1 000 €)	TA 2019	TP 2019	Poikkeama	Poikkeama-%
Toimintatuotot	8 305	9 012	707	8,5 %
Toimintakulut	-53 518	-54 436	-918	1,7 %
Toimintakate	-45 213	-45 424	-211	0,5 %

Ulkoinen toimintakate on sitova kaupunginvaltuustoon nähden. Perusturvakeskuksen talousarvio ylittyi 210 730 eurolla. Lisämäärärahaa ei tarvinnut hakea, koska summa alittaa talousarvion täytäntöönpano-ohjeessa määritellyn 0,5 %:n ulkoisesta toimintakatteesta.

Myyntituotot toteutuivat arvioitua suurempina 1 071 518 eurolla muun muassa alla eritellyistä syistä:

- kotikuntakorvausten ja yhteistoiminta-alueen tuotot
- rintamaveteraanien ja sotainvalidien palveluihin saatiin korvauksia arvioitua enemmän (Valtionkonttori)
- perusturvakeskuksen tilavuokraukset ulkopuolisille toimijoille.

Ulkoiset toimintakulut ylittyivät 917 308 eurolla muun muassa alla eritellyiltä osin:

- sosiaalitoimen asiakaspalveluiden ostot
- asiakaskuljetukset ja avustukset
- senioripalveluiden palkka- ja vuokratyövoimakustannukset (ylitys 228 000 euroa).

Alueellisten palvelujen kustannukset kokonaisuudessaan alittivat talousarvion. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ostopalvelut ylittivät talousarvion noin 1 185 000 eurolla, mutta Kymsoten ostopalvelut alittivat talousarvion noin 1 164 000 eurolla.

Lapsiperheiden sosiaalityössä sekä lastensuojelussa vuosi 2019 oli haasteellinen, koska virkoihin ei saatu kelpoisuusehdot täyttäviä sosiaalityöntekijöitä. Tästä johtuen lastensuojelun mukaisia määräaikoja ei kaikilta osin kyetty noudattamaan. Vuonna 2019 sijoitettujen lasten hoitovuorokausien määrä yhteistoiminta-alueella nousi, samoin kuin lastensuojelun sijaishuollon kustannukset, jotka kasvoivat vuoteen 2018 verrattuna noin 300 000 euroa.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Perusturvakeskuksen toiminnalliset tavoitteet vastuualueittain ovat pääosin toteutuneet.

Sosiaali- ja potilasasiamiehen selvitys 2019 (PTURL 16.4.2020 § 44, KH 11.5.2020 § 102)

Tarkastuslautakunnassa kiinnitettiin huomioita sosiaali- ja potilasasiamiehen selvitykseen 2019. Selvityksessä kirjattiin saatteeksi kunnanhallitukselle:

”Suositeltavaa olisi, että merkityksensä tiedoksi sosiaali- ja potilasasiamiehen selvityksen kaupungin/kunnanhallitus edellyttäisi samalla, että toimialojen toiminnassa ja kehittämisessä huomioitaisiin selvityksessä esille nostetut asiat ja suoritetuista kehittämistoimenpiteistä raportoitaisiin hallitukselle vuoden lopulla.”

Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan kunnanhallituksessa ei ole toimittu selvityksen yhteydessä saadun saatteen mukaisesti.

Loviisan kaupungin ja Lapinjärven kunnan hyvinvointikatsaus 2019 (HVL 11.3.2020 § 30, KH 20.4.2020 § 93)

Lisäksi tarkastuslautakunta havaitsi, että Loviisan kaupungin ja Lapinjärven kunnan hyvinvointikatsaus 2019 oli lähetetty sivistys- ja hyvinvointikeskuksesta kunnanhallitukselle, mutta katsaukseen ei ollut pyydetty ensin lausuntoa perusturvakeskukselta, mikä olisi ollut suositeltavaa.

Ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma

Ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman toteutuminen käsitellään vuosittain Porvoon terveysuojelujaostossa ja raportti toteutumisen arvioinnista lähetetään yhteistoiminta-alueen kunnille ja hallintovirastolle tiedoksi. Raporttia ei ole saatettu vuosiin Loviisan perusturvalautakunnan tietoon.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Lautakunta suosittelee, että kaupunginhallitus noudattaisi sosiaali- ja potilasasiamiehen suositusta toimialojen kehittämisestä ja raportoinnista.
- Ympäristöterveydenhuollon vuosittainen valvontasuunnitelma, neljännesvuosittainen toiminnan- ja talouden seurantaraportointi sekä valvontasuunnitelman toteutuminen tulee jatkossa tuoda tiedoksi perusturvalautakunnalle.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- **Kehityskohde 2019/4:** Hyvinvointikatsaus tulisi jatkossa lähettää lausuntokierrokselle asianmukaisesti lautakuntiin.

3.4.4 Sivistys- ja hyvinvointikeskus

Sivistys- ja hyvinvointikeskuksen toiminnan isoimmat haasteet ovat koskeneet kiinteistöjen sisäilmaongelmia. Tästä johtuen toimintaa on jouduttu pitämään paljon väliaikaisissa tiloissa.

Taulukko 3. Sivistys- ja hyvinvointikeskuksen ulkoiset toimintatuotot, -kulut ja toimintakate.

Sivistys- ja hyvinvointi- keskus (1 000 €)	TA 2019	TP 2019	Poikkeama	Poikkeama-%
Toimintatuotot	2 748	3 394	646	23,5 %
Toimintakulut	-30 140	-29 510	630	-2,1 %
Toimintakate	-27 392	-26 116	1 276	-4,7 %

Sivistys- ja hyvinvointikeskuksen ulkoiset tuotot toteutuivat 646 176 euroa budjetoitua suurempina johtuen pääasiassa siitä, että keskus on saanut hankkeisiin ulkoista rahoitusta. Budjetin ylitykset koskivat elintarvikemenoja ja ulkoisen työvoiman palkkaamista keskuskeittiöön.

1.1.2019 keittiö- ja siivoustoimi siirtyi sivistys- ja hyvinvointikeskuksen alaisuuteen. Hallinnon ja kehittämisen vastuualueen sairauspoissaolot, johon nimenomaan keittiö- ja siivoustoimi kuuluu, nousivat aika rajusti. Sen sijaan opetustoimen sairauspoissaolot vähenivät.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Tarkastuslautakunnan mielestä sivistys- ja hyvinvointikeskuksen tulee kiinnittää erityistä huomiota hallinnon ja kehityksen vastuualueen henkilökunnan työhyvinvointiin ja jaksamiseen.

3.4.5 Elinkeino- ja infrastruktuurikeskus

Henkilökunnan rekrytoinnissa on ollut vaikeuksia muun muassa alhaisen palkkaustason johdosta (vt. yksityinen sektori). Keskuksen johdossa tapahtuvat irtisanoutumiset ovat huolestuttava piirre. Rekrytointi on aloitettava hyvissä ajoin ennen henkilön siirtymistä eläkkeelle. Rakennusvalvonnan sähköisen erillisarkiston järjestäminen ei ole mahdollista nykyisten henkilöresurssien puitteissa.

Toimistotyöntekijäresurssi on puutteellinen lisääntyvien työmäärien johdosta.

Tarkastuslautakunta teetti rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun tilasta erityisselvityksen, jonka mukaan ympäristönsuojelun lakisääteiset toiminnot eivät ole lain vaatimalla tasolla. Lautakunta sai kaupunginhallitukselta vastineen, jossa todetaan, ettei ympäristönsuojeluun ole mahdollista lisätä resursseja nykyisessä taloudellisessa tilanteessa.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- **Kehityskohde 2019/5:** Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun toimia on tehostettava lakien ja määräysten toteuttamiseksi.

Elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen mukaan heidän toimintaansa on vaikeuttanut muun muassa henkilökunnan rekrytoimisen ja pysyvyyden hankaluus. Tämän seurauksena muun muassa:

- koulujen ja päiväkotien peruskorjaussuunnitelmat ovat kesken
- kaupungin liikennejärjestelyjä ei ole vielä päivitetty liikenneturvallisuussuunnitelman mukaisiksi
- Sahaniemen laiturin purkaminen ei ole toteutunut
- ajantasaisten kaavatietojen saatavuusprosessi on kesken
- ilmastovaikutusten arviointia ei ole tehty.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- **Elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen resurssit pitäisi määritellä tarpeita vastaaviksi.**

3.4.5.1 Maaseutuyksikkö

Maaseutuyksikön toiminta on vuoden 2019 alusta siirretty elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen alaisuuteen. Tilinpäätöstiedoissa, henkilöstöraportissa tai kirjallisessa osiossa ei maaseutuyksikön toimintaa eritellä selkeästi eikä koko maaseutulautakunnan kokoonpanoa tai sen toimintaa edes mainita. Lomituspalveluiden toteuma ja tilojen lukumäärä mainitaan taloudellisten tavoitteiden toteumataulukossa ainoina mainintoina koko maaseutukeskuksen toiminnasta.

Elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen tulee seurata maaseutuyksikön toimintaa ja sen tuloksellisuutta koko maaseutuyksikön kaikkien toimialojen puitteissa. Maaseutuyksikkö myy lomituspalveluita alueelle, joka käsittää 16 kuntaa ja kaupunkia. Lomitusyksikössä työskentelee noin 50 henkilöä. Tämän toiminnan taloudellisten ja tilastollisten vaikutusten tulee käydä ilmi raportoinnissa, erityisesti siksi, koska lomituspalveluiden sairaslomapäivien lukumäärä on tilastollisesti merkittävä, eivätkä niiden vaikutukset kuitenkaan välttämättä kohdistu suoraan Loviisan kaupunkiin vaan niihin kuntiin, joihin palvelua myydään.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Keskuksen avaintavoitteista puuttuu kokonaisuudessaan maaseutuelinkeinojen kehittäminen, vaikka se on eräs maaseutuyksikön tehtävistä. Loviisa on maaseutuvaltainen kaupunki, jonka maaseutuelinkeinot ovat oikeutettuja erilaisiin EU-rahoituksiin ja tukiin. Näitä rahoituksia tulisi koordinoita maaseutuyksikön kautta ja kannustaa maaseutuyrityksiä niitä käyttämään. Maataloussidonnaisuus ei ole edellytys rahoitusten ja tukien saamiselle.
- Maaseutuyksikön toiminnan vahvempi seuranta ja yksikön toiminnan kehittäminen vastaamaan tavoitteita.
- Maaseutulautakunnan on toteutettava hallintosäännön mukaista tehtäväänsä kokonaisvaltaisesti ja infrastruktuuri- ja elinkeinokeskuksen on seurattava maaseutuyksikön toimintaa tehtävänsä mukaisesti.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- **Kehityskohde 2019/6:** Maaseutuyksikkö on eriytettävä elinkeino- ja infrastruktuurikeskuksen luvuissa omaksi seurattavaksi yksikökseen.

3.4.6 Hulevesi taseyksikkö

Huleveden toimintavastuu on siirretty 2019 aikana Loviisan vesiliikelaitokselta kaupungille erilliseksi taseyksiköksi. Vuoden 2019 talousarviossa ei näin ollen ollut määritelty huleveden yksikölle taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita.

Taulukko 4. Huleveden taseyksikön ulkoiset toimintatuotot, -kulut ja toimintakate.

Hulevesi taseyksikkö (1 000 €)	TP 2019
Toimintatuotot	286
Toimintakulut	-18
Toimintakate	268

Taseyksikön toimintakate oli 268 175 euroa ylijäämäinen.

4 Henkilöstö

Loviisan kaupungissa (mukaan lukien vesiliikelaitos) oli vuoden 2019 lopussa voimassa yhteensä 1 135 päätoimista palvelussuhdetta. Näistä oli vakituisia 865 ja määräaikaista 270. Sivutoimisia ja tilapäisiä palvelussuhteita oli lisäksi 110 henkilöllä. Kaupungin palveluksessa oli siten yhteensä 1 245 työntekijää.

Taulukko 5. Loviisan kaupungin henkilöstömäärän kehitys 2010–2019.

Vuosi									
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Päätoiminen henkilöstö ilman vesiliikelaitosta									
1 152	1 163	1 192	1 141	1 117	1 111	1 109	1 125	1 128	1 121
									+ Kiint.huolto 17
Asukkaita / päätoiminen henkilöstö ilman vesiliikelaitosta									
13,53	13,38	13,02	13,6	13,87	13,93	13,72	13,42	13,2	13,18
									+ Kiint.huolto 12,98

Palkkamenot sivukuluineen olivat kokonaisuudessaan 49 406 000 euroa. Palkkamenot ovat siten nousseet 665 000 eurolla vuodesta 2018. Palkkamenot nousivat muun muassa virka- ja työehtosopimusten mukaisen järjestelyvaraerän (1.1.2019) sekä yleiskorotuksen (1.4.2019) johdosta. Näiden kustannusvaikutus oli noin 950 000 euroa.

Terveysperusteisten poissaolojen määrä väheni huomattavasti vuonna 2019 edelliseen vuoteen verrattuna. Niiden määrä vähentyi lähes 1 700 työpäivällä eli noin 9 % vuodesta 2018. Terveysperusteisten poissaolojen takia menetettiin yhteensä 16 347 työpäivää ja suhteutettuna henkilöstömäärään 31.12. terveysperusteiset poissaolot olivat 14,4 työpäivää työntekijää kohden. Suurimman osuuden muodostivat 4–29 päivän poissaolot, joiden osuus oli 2,55 %.

Taulukko 6. Terveysperusteisten poissaolojen määrän kehitys 2010–2019 (pv/työntekijä).

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
12,5	11,7	13,4	12,9	13	13,3	15	14,5	15,8	14,4

4.1 Henkilöstöhallinnon kaksi päätavoitetta vuonna 2019

1. Organisaatiouudistuksen toimeenpano

Toteutus:

- Osa tehtävistä on järjestelty uudelleen ja osa tehtäväkuvauksista on arvioitu uudelleen.
- Säästöjen saavuttaminen henkilöstökuluissa siten, että muun muassa luonnollisen poistuman kautta uudelleenrekrytoinnit on arvioitu kriittisesti.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin koko henkilökunnalla pitää olla ajantasaiset tehtäväkuvaukset.
- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan henkilöstömäärän tarkoituksenmukaisuutta tulee seurata jatkuvasti.

2. Henkilöstön työhyvinvointi, motivaatio ja osaaminen

Toteutus:

- Tiiviimpi ja kumppanuuspohjainen yhteistyö terveydenhuollon kanssa, jonka kautta on kiinnitetty huomioita ja tehty erilaisia toimenpiteitä työkyvyn parantamiseksi ja terveysperusteisten poissaolojen vähentämiseksi.
- Henkilöstökysely kaikille työntekijöille on toteutettu keväällä ja niiden vastauksista on syksyllä johdettu keskus- ja yksikkökohtaisia kehittämistoimenpiteitä.
- Esimiesten valmennukseen työkykyjohtamisessa ja osaamisen kehittämisessä on panostettu sisäisesti järjestettävillä tilaisuuksilla, koulutuksilla ja työpajoilla.
- Aktiivisen tuen malli, sisältäen ennakoivia toimenpiteitä ja työkyvyn kehittämiseen liittyviä toimintamalleja, on valmistunut.
- Osatyökykyisten työurien tukemiseen on panostettu ja työtulevaisuusryhmä aloitti toimintansa keväällä.
- Uuden palkkausjärjestelmän laadinta on käynnistynyt

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Tarkastuslautakunta toteaa hyvänä kehityksenä henkilöstön työhyvinvoinnissa tehdyn työn:
 - Osallisuuden vahvistaminen
 - Huomion kiinnittäminen työnkuvien selkeyteen
 - Työntekijöiden lisätty mahdollisuus vaikuttaa työhön ja työn mielekkyyteen
 - Työn arvokkuuden esille nostaminen.

4.2 GreatPlacetoWork®

Vuonna 2019 toteutettiin ensimmäistä kertaa henkilöstökysely GreatPlacetoWork®-konseptin avulla. Kysely sisälsi kaksi osiota: TrustIndexin (henkilöstökysely) ja johdolle tehtävän CultureAudit:in.

Kaikille työ- ja virkasuhteessa oleville annettiin tehtäväksi vastata henkilöstökyselyyn, aikaa oli kolme viikkoa, siitä muistutettiin kahdesti, mutta vastausprosentti oli vain 59,2 %.

Henkilöstökyselyn tuloksiin voi tutustua henkilöstöraportista. Vastanneista henkilöstöstä 61 % oli kyselyn perusteella tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä työhönsä ja työympäristöönsä Loviisan kaupungilla.

Johdon vastauksissa CultureAudit -kyselyyn on havaittavissa jonkin verran hapuilua ja vastaukset eivät aina täysin vastanneet annettuun kysymykseen.

GreatPlacetoWork® arvioi TrustIndexin ja CultureAuditin vastausten perusteella Loviisan kaupungin työpaikkana. Vastaukset myös pisteytettiin. Suomen paras työpaikka -listalle pääsee 75 pisteellä, Loviisan kaupungin tulos oli 62. GreatPlacetoWork® tarjosi tukea Loviisan kaupungin organisaation kehittämiseen, mutta saadun palautteen runsauden johdosta päätettiin vielä kehittää toimintaa omana toimintana. Vastaava kysely tehdään taas alkusyksystä 2020.

GreatPlacetoWork®:n palautteen mukaisia kehittämistoimia yksiköissä on nyt otettu vuoden 2020 toimintasuunnitelmaan.

GreatPlacetoWork®:n ideologian mukaan tehokkaassa työyhteisössä työntekijät kokevat olevansa hyvässä työpaikassa, he voivat luottaa organisaation johtoon, ovat ylpeitä työstään ja nauttivat työtovereidensa kanssa työskentelystä.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Terveysperusteiset poissaolot ovat edelleen korkeammalla tasolla kuin uuden Loviisan alkuvuosina.
- Töiden organisoinnilla ei ole saavutettu tavoiteltuja säästöjä henkilöstökustannuksissa.
- Työhyvinvoinnin edistämisessä on edetty oikeaan suuntaan.
- Työhyvinvointikyselyn osallistumisaktiivisuus osoittaa, että kaupungin esimiestyötä pitää kehittää nykyistä määrätietoisemmaksi.
- Mikäli GreatPlacetoWork®-pistemäärää ei omin toimin saada nousemaan, on turvaututtava ulkopuoliseen apuun.

5 Kuntakonsernille asetetut tavoitteet sekä kuntakonsernin ohjaus ja valvonta

Loviisan kaupungin konsernitulos oli 7,8 miljoonaa euroa alijäämäinen, mikä on vähemmän kuin Loviisan kaupungin alijäämä. Kuitenkin vuoteen 2018 verrattuna tulos on heikentynyt yli 13 miljoonaa euroa.

Konsernin lainakanta oli kasvanut 65,4 miljoonasta eurosta 84,9 miljoonaan euroon vuonna 2019. Näin ollen edellisessä tilinpäätöksessä lainaa oli 4 388 euroa/asukas ja vuoden 2019 tilinpäätöksessä 5 744 euroa/asukas. Loviisan kuntakonsernin lainakanta on ollut alle maan keskiarvon, sillä vuonna 2018 kuntakonsernien lainat keskimäärin asukasta kohden olivat 6 537 euroa.

Taulukko 7. Tilinpäätöserien vertailu Loviisan kaupungin ja konsernin välillä.

Tilinpäätöserä (1 000 €)		Loviisan kaupunki	Konserni
Verksamhetens intäkter	Toimintatuotot	23 801	55 484
Verksamhetens kostnader	Toimintakulut	-111 731	-140 789
Räkenskapsperiodens resultat	Tilikauden tulos	-9 151	-7 722
Bestående aktiva	Pysyvät vastaavat	113 303	138 392
Finansiella värdepapper	Rahoitusarvopaperit	683	689
Kassa och bank	Pankkisaamiset	6 249	11 915
Skulder totalt	Velat yhteensä	77 731	104 545
<i>varav långfristiga</i>	<i>josta pitkäaikaista</i>	44 079	63 045
<i>varav kortfristiga</i>	<i>josta lyhytaikaista</i>	33 652	41 500

Kuntakonsernille kaudelle 2019–2021 asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kaupunkikonsernille asetetut tavoitteet ovat laajat ja suurelta osin vaativatkin toteutuakseen koko tarkastelukauden.

1. Konsernirakenteen terävöittäminen ja konserniohjauksen edistäminen. Kaupungin omistamien asunto-osakkeiden keskittämistä Loviisan Asunnot Oy:lle selvitetään. **Asia edennyt. ARA-kohteet vielä siirtämättä.**
2. Pitkän aikavälin investointisuunnitelman laatiminen ja yhteensovittaminen Loviisan Vesiliikelaitoksen, Loviisanseudun Vesi Oy:n ja omistajakuntien kanssa. **Asia edelleen harkinnassa.**
3. Omistajaohjauksen toteutumisen seuraaminen yhtiöissä ja mahdollisiin puutteisiin reagoiminen. Kehitys- ja konsernijaosto on aloittanut toimintansa. Jaoston tehtävänä on muun muassa seurata omistajaohjauksen toteutumista.
4. Huolehtia siitä, että kaupungin edunvalvonta kuntayhtymissä on toimivaa ja omistajaohjauksen linjausten mukaista.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

- Uusittu kuntalaki kiinnittää erityistä huomiota konserniohjaukseen. Tämän takia tarkastuslautakuntaa pitää hyvänä asiana, että konserniohjeen päivitys saatiin tehtyä ja että kehitys- ja konsernijaosto on perustettu ja sen tehtävät määritelty päivitettyyn hallintosääntöön.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on yleisohjeessaan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta kirjannut konserniraportoinnin ohjeet. Loviisan kaupungin tilinpäätöskirjan konserniraportointi on näihin ohjeisiin nähden puutteellinen muun muassa seuraavissa kohdissa:
 - Konsernin toiminnan ohjaus
 - Vastuujako ja toimivalta
 - Riskienhallinta
 - Tiedotus ja raportointi
 - Edustajien valinta ja hallituskokoonpano
 - Edustajien ohjeistus
 - Mahdollisten yhteisten resurssien käyttö ja palvelujen ostojen hinnoitteluperiaatteet
 - Arvio konsernin todennäköisestä tulevasta kehityksestä
- Konserniyhtiöiden ohjeistus on selkeästi ollut puutteellista. Tilintarkastustyö vaikeutui, koska kaikilta yhtiöiltä ei ollut saatu ajoissa tilinpäätöstä. Yhden yhtiön toiminnan-tarkastajiksi oli kuntalain vastaisesti valittu muu tarkastaja kuin Loviisan kaupungin tilintarkastusyhteisö.
- Kehitys- ja konsernijaos ehti vuonna 2019 kokoontumaan neljä kertaa hoitamaan sille kuuluvia nimitys- ja ohjeistusasioita. Tarkastuslautakunta haluaa kuitenkin painottaa myös jaostolle kuuluvaa tavoitteiden ja tuloskehityksen seurantaan. Loviisan kaupungin omistajaohjaus- ja konserniohjeeseen on kirjattu: ”Kehitys- ja konsernijaosto seuraa tytäryhteisöjen toimintaa ja kehitystä kvartaaleittain.”
- Konserniohjeen mukaisia tilinpäätösaikatauluja ei ole noudatettu.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- **Kehityskohde 2019/7:** Kehitys- ja konsernijaosto jalkauttaa omistajaohjaus- ja konserniohjeen ohjeistamalla tytäryhteisöjä sen sisällöstä ja sen tuomista raportointivelvoitteista ja muista velvoitteista.
- **Kehityskohde 2019/8:** Kehitys- ja konsernijaosto käynnistää tytäryhteisöjen tuloksien kvartaaliseurannan.

6 Muut havainnot

Verkossa olevaa raporttien esittelysivustoa (loviisaraportointi.weebly.com) ei ole päivitetty. Loviisan kaupungin kotisivuilla on huomattavan paljon vanhentunutta tietoa. Kaupungin verkkosivujulkaisut tulee pitää ajan tasalla vähintään lain vaatimusten mukaisesti.

Maaseutuyksikön toimintaa ei ole millään lailla raportoitu tilinpäätöskirjassa.

6.1 Loviisan kaupungin taloudellisen tilanteen kehitys

Loviisan asukasluku jatkaa laskuaan, samoin verotulot/asukas. Toimintakulut/asukas/vuosi ja lainat/asukas/vuosi ovat jatkaneet nousuaan. Kertynyt ylijäämä on viime vuosina vähentynyt voimakkaasti.

Taulukko 8. Asukasluvun, verojen, kulujen, lainojen ja kertyneen ylijäämän kehitys vuosina 2010–2019.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Asukasluku									
15 590	15 559	15 522	15 519	15 493	15 480	15 218	15 098	14 894	14 777
Verot/asukas (€)									
3 501	3 931	4 009	4 216	4 071	4 253	4 334	4 368	4 028	4 012
Kulut/asukas (€)									
6 466	6 683	7 119	7 123	7 146	7 070	7 146	7 094	7 411	7 561
Lainat/asukas (1 000 €)									
1 528	1 282	1 056	1 176	1 654	2 078	2 263	2 365	2 997	4 321
Kertynyt ylijäämä (1 000 €)									
1 349	3 966	5 304	9 524	16 187	16 831	17 367	17 885	11 159	2 049

6.2 Koronakriisi

Koronakriisi lisää kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, heikentää talouskasvua ja työllisyyttä ja sitä kautta verotuloja sekä vähentää kuntien maksutuloja.

Koronakriisin suurimmat vaikutukset aiheutuvat verotulojen alenemisesta. Vaikutukset eroavat alueellisesti ja kuntaryhmittäin riippuen muun muassa kunnan väestö- ja elinkeinorakenteesta.

Kunnissa on mahdollisuuksien mukaan varauduttava pitkäkestoiseenkin häiriöön. On myös varauduttava siihen, että kriisistä toipumiseen menee pitkä aika välittömän kriisitilanteen jälkeenkin.

Suomen hallitus tukee kuntia koronakriisissä, ja muun muassa nämä tukitoimet on tarkoitus sisällyttää neljänteen lisätalousarvioesitykseen, joka annetaan eduskunnalle kesäkuun alkupuolella.

- o Valtio korvaa suoraan sairaanhoitopiireille koronakriisin muun muassa tehohoidosta aiheutuvat lisäkustannukset valtionavustuksella.
- o Kuntien yhteisöveron jako-osuutta korotetaan määrääjäksi vuodelle 2020.
- o Peruspalvelujen valtionosuutta korotetaan loppuvuodelle 2020.
- o Harkinnanvaraista valtionosuutta korotetaan.

Lisäksi hallitus esittää, että kunnille korvataan koronatilanteesta aiheutuva verotulojen viivästyminen täysimääräisenä tänä vuonna, mutta ratkaisu on kustannusneutraali, sillä vastaava summa vähennetään kuntien valtionosuuksista vuonna 2021.

Ei vielä tiedetä, kuinka pitkään kriisi tulee jatkumaan ja mitkä sen vaikutukset lopulta Loviisan kaupungin talouteen tulee olemaan, joten tilanteen kehittymistä tulee seurata tarkasti.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Arvioita koronakriisin vaikutuksista Loviisan kaupungin talouteen tulee raportoida kaupunginhallitukselle kuukausittain.
- Loppuvuosi 2020 tulee toimia säästeliäästi ja taloutta sopeuttamalla.
- Talousarvio ja taloussuunnitelma 2021-2023 tasapainoiseksi.
- Talousarvio ja taloussuunnitelma 2021-2023 laadinnassa tulee olla mahdollisimman luotettavat arviot koronakriisin vaikutuksista suunnittelukaudella.

7 Johtopäätökset

Loviisan kaupunkikonsernin tulos oli alijäämäinen, mutta aiempina tilikausina ylijäämä oli ollut jatkuvassa kasvussa. Alijäämä vuonna 2019 oli 7 801 849 euroa, mutta kumulatiivista ylijäämää vuoden 2019 tulos huomioiden oli silti vuoden lopussa 7 858 790 euroa. Tosin myös lainakanta on jatkanut nousuaan, vuonna 2019 yli 19 miljoonalla eurolla.

Vuonna 2019 Loviisan kaupunki teki 9 109 675 euroa alijäämäisen tuloksen. Sen kertynyt ylijäämä oli enää 2 049 787 euroa ja lainakanta kasvoi myös yli 19 miljoonalla eurolla.

7.1 Kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaiset arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset ja edellytysten täyttyminen Loviisan kaupungin osalta

Kuntien taloudellista asemaa arvioidaan vuoden 2019 osalta kuntalain (410/2015) 118 §:ssä "Eriytyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely" esitettyjen kriteerien mukaisesti. Siirtymäsäädösten vuoksi vuosi 2019 on ensimmäinen, jolloin 2015 säädetyt lain kriisikuntakriteereitä sovelletaan. Helmikuussa 2019 hallitus hyväksyi lain kuntalain muuttamisesta, joka muuttaa jälleen 118 §:n arviointikriteereitä. Näitä uusia kriteereitä sovelletaan kuitenkin vasta ensimmäisen kerran vuonna 2022, vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella.

1. Kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.

➤ **Loviisa: Ei täyttynyt**

Kunnan taseessa ei ole kertynyttä alijäämää vielä tilikauden 2019 lopussa. Jos vuoden 2020 tilinpäätöksen tuloksesta tulee alijäämäinen yli 2 049 787 euroa, niin vuodesta 2020 voi tulla ensimmäinen vuosi, kun kertymä on alijäämäinen, jolloin Loviisan kaupungille syntyisi alijäämän kattamisvelvollisuus.

2. Asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

➤ **Loviisa: Ei täyttynyt**

Asukasta kohden kertynyttä ylijäämää on 532 euroa/asukas.

Lisäksi arviointimenettelyyn voi joutua, jos kahtena vuonna peräkkäin ovat täyttyneet seuraavat raja-arvot:

3. Kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen.

➤ **Loviisa: Ei täyttynyt**

Kuntakonsernin vuosikate on positiivinen ollen 1 241 000 euroa.

4. Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.

➤ **Loviisa: Ei täyttynyt**

Vuoden 2019 kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti on 19,88 %, kun se on Loviisassa 19,75 %, jolloin Loviisan tuloveroprosentti on 0,13 prosenttiyksikköä maan keskiarvoa matalampi.

5. Asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;

➤ **Loviisa: Ei täyttynyt**

Vuodelta 2019 ei ole tilastotietoa saatavilla kuntakonsernien lainamääristä, mutta vuoden 2018 osalta Loviisan kaupunkikonsernin lainamäärä (ilman vuokravastuita) oli 33 % pienempi kuin kuntakonserneissa keskimäärin.

6. Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

➤ **Loviisa: On täyttynyt**

Suhteellinen velkaantuneisuus on Loviisan kuntakonsernissa 74,6 %.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT JA SUOSITUKSET:

- Havaintojen mukaan Loviisan kaupunki täyttää yhden kuudesta kriisikuntakriteeristä, ja todennäköiseltä näyttää, että vuonna 2020 ylitettäisiin lisää kriisikuntakriteerien edellytyksiä. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan jo vuoden 2020 talousarvion toteutusta loppuvuonna tulee tarkastella kriittisesti sekä taloussuunnitelma 2021–2023 tulee laatia realistisesti.

7.2 Keltaiset valot

Kuntalaissa määritellään edelleen tunnuslukujen raja-arvot, jotka kuvaavat kunnan erityisen vaikeaa taloudellista asemaa. Kuntien olisi tarpeen tunnistaa myös tilanteet, joissa kunta on lähellä raja-arvon täyttymistä. Suomen hallituksen esityksessä on esitetty myös väljemmät raja-arvot (ns. keltaiset valot), jotka eivät vielä johda arviointimenettelyn käynnistämiseen, mutta joiden täytyessä kunnan tulisi kiinnittää erityistä huomioita taloutensa kehitykseen ja analysointiin.

- Konsernin kertynyt alijäämä vähintään 500 €/asukas +532 €/asukas
- **Konsernin vuosikate % poistoista alle 100** 14,3 %
- Tuloveroprosentti 1,5 prosenttiyksikköä yli keskimääräisen ei ylitä
- Konsernin lainat ja vastuut 25 % yli keskimääräisen 6 245 €/as. (alittaa keskimääräisen)
- **Konsernin laskennallinen lainanhoitokate alle 1,0** 0,15

Loviisan kuntakonserni ylittää keltaisten valojen raja-arvoista kaksi viidestä, vaikkakin arviointimenettelyä ei voida vielä käynnistää yllä mainittujen raja-arvojen (keltaiset valot) täytyessä.

Nykyiset ja tulevat kriisikuntamittarit painottuvat kuntakonsernin taloudelliseen tilanteeseen. Loviisan kaupungin tilanteesta voidaan todeta, että mittareilla määriteltyjen raja-arvojen ylitykset antavat jo aihetta huoleen. Vaikka kuntakonserni toisaaltapärjää vielä monilla mitattavilla osaluilla, niin itse Loviisan kunnan tilanne on sen sijaan vielä synkempi. Tarkastuslautakunnan mielestä talous tulee saada kestävämmälle tasolle myös kunnan osalta.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan talousarvion ja taloussuunnitelman vuosille 2021–2023 tulee olla kaupungin taloutta sopeuttava ja tasapainottava.

7.3 Kehityskohteet 2019

- **Kehityskohde 2019/1:** Kehityskohdetaulukkoa päivitetään osavuositarkastuksien lisäksi myös tilinpäätöksen yhteydessä siten, että kaupunginhallitus käsittelee päivitykset tilinpäätöksen yhteydessä ja kaupunginvaltuusto käsittelee ja hyväksyy tai muuttaa päivitykset tilinpäätöskäsittelyn yhteydessä. Kehityskohdetaulukko julkaistaan osana osavuositarkastusta ja tilinpäätöskirjaa.
- **Kehityskohde 2019/2:** Sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja riskienhallinnan toteutuksesta raportoidaan keskuksittain tilinpäätöksen yhteydessä, kuten sivistys- ja hyvinvointikeskus yksikköineen on raportoinut vuoden 2019 toimintakertomukseen.
- **Kehityskohde 2019/3:** Kaupunginhallitukselle tuodaan kuukausittain koko kaupungin talousraportti käsiteltäväksi.
- **Kehityskohde 2019/4:** Hyvinvointikatsaus tulisi jatkossa lähettää lausuntokierrokselle asianmukaisesti lautakuntiin.
- **Kehityskohde 2019/5:** Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun toimia on tehostettava lakien ja määräysten toteuttamiseksi.
- **Kehityskohde 2019/6:** Maaseutuyksikkö on eriytettävä elinkeino- ja infrastruktuuri-keskuksen luvuissa omaksi seurattavaksi yksiköksi.
- **Kehityskohde 2019/7:** Kehitys- ja konsernijaosto jalkauttaa omistajaohjaus- ja konserniohjeen ohjeistamalla tytäryhteisöjä sen sisällöstä ja sen tuomista raportointivelvoitteista ja muista velvoitteista.
- **Kehityskohde 2019/8:** Kehitys- ja konsernijaosto käynnistää tytäryhteisöjen tuloksien kvartaaliseurannan.

Tarkastuslautakunta ehdottaa, että kaupunginvaltuusto pyytää kaupunginhallituksesta kuntalain mukaisen selvityksen arviointikertomuksesta aiheutuvista toimenpiteistä kaupunginvaltuuston käyttöön 21.10.2020 mennessä, ennen tulevan vuoden talousarvion käsittelyä. Selvitykset ehdotetaan täytettäväksi tämän arviointikertomuksen liitteinä olevan kehittämiskohdetaulukkoon, kaupunginvaltuustolle erityisesti seurattavaksi.

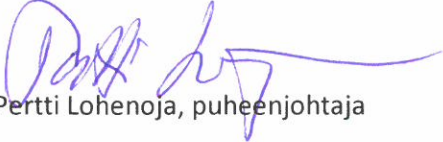
Tarkastuslautakunta kiittää kaupungin henkilökuntaa sekä vastuullisia luottamushenkilöitä vuoden 2019 hyvästä ja tuloksellisesta työstä.



Kuvat: Mia Aitokari

8 Allekirjoitukset

Loviisassa 10. päivänä kesäkuuta 2020



Pertti Lohenoja, puheenjohtaja




Mia Aitokari, varapuheenjohtaja



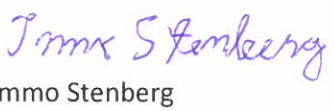
Henry Friman



Thérèse Meriheinä



Berndt-Gustaf Schauman



Immo Stenberg



Auli Lehto-Tähtinen