



Arviointikertomus 2018

Tarkastuslautakunta

13.5.2019

Joensuun kaupungin
tarkastuslautakunnan arviointikertomus
vuodelta 2018

Sisällys

1	PUHEENJOHTAJAN KATSAUS	2
2	TARKASTUSLAUTAKUNNAN TOIMINTA.....	3
3	VUODEN 2017 ARVIOINTIKERTOMUKSESSA ESITETTYJEN HAVAINTOJEN KÄSITTELY	4
4	KAUPUNGIN TALOUDEN ANALYYSI	7
	4.1. Investointien toteutuminen	10
5	VALTUUSTON ASETTAMIEN VUOSITAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN.....	13
6	KONSERNIYHTEISÖJEN OHJAUS.....	25
7	KAUPUNGIN KOKONAISTULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI	26
	7.1 Tuottavuus ja taloudellisuus.....	26
	7.2. Henkilöstön tila.....	26
	7.3 Palvelujen laatu	28
	7.4 Palvelujen vaikuttavuus.....	29
8	MUUT TOIMINNAN JA TALOUDEN ARVIOINNIT.....	30
9	ALLEKIRJOITUKSET	33

1 PUHEENJOHTAJAN KATSAUS

Vuosi 2018 oli rakentamisen aikaa. Rakentamisen tahti on Joensuussa ollut kiivasta jo usean vuoden ajan, mutta kulunut vuosi jää historian siksi, että sen aikana saatiin päätökseen monia isoja ja kaupunkilaisten kannata merkittäviä rakennushankkeita. Ylivoimaisesti suurin oli Siilainen. Myös torin ja sen ympäristön valmistuminen toriparkkeineen oli merkittävä tapahtuma. Asuntorakentaminen, koulu- ja päiväkotikohteet sekä urheilutilat pitivät rakennusalan työllistettynä. Raatekankaan eritasoliittymä toi kaivattua sujuvuutta liikenteeseen.

Talouden kohdalla koettiin pieni notkahdus, mutta suurin uhkatekijä tulee olemaan investoinneista johtuva velan ja leasingvastuiden nopea kasvu. Kasvavat poistot ja korkoriski lisäävät kuormaa tuleville vuosille.

Valtakunnallisen sote-ratkaisun kaaduttua tulee maakunnassa tehtyyn ratkaisuun panostaa ja sen hallintomallia selkeyttää demokratian näkökulmasta. Valtuuston tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia on lisättävä yhteistyössä omistajaohjauksen kanssa. Joensuu suurimpana palvelujen käyttäjänä on avainasemassa toiminnan kehityksen arvioinnissa, ja tätä mahdollisuutta tulee myös käyttää. Kiistatonta on, että paikallinen sote-ratkaisu on tuonut helpotusta taloudenhoitoon sekä Joensuussa että koko maakunnan alueella.

Työttömyys on edelleen korkealla tasolla, ja vaikka myönteistä kehitystä on hieman tapahtunut, se ei näy kaupungin maksuosuuksien tasossa. Yhteistyötä tulee edelleen tiivistää eri sektorien kanssa ongelman ratkaisemiseksi.

Uutta hallintomallia on toteutettu jo pari vuotta, ja puolivälitarkastelua odotellessa on syytä miettiä havaittuja valuvikoja. Olisiko askel taaksepäin josain kohti järkevää?

Kiinteistöjen kunto ja erilaiset sisäilmaongelmat ovat edelleen aiheuttamassa häiriötä ja terveystorjuntaa käyttäjille, vaikka korjaus- ja uudisrakentamista tehdään jatkuvasti. Esille tuleviin tapauksiin tulee puuttua riittävän tarmokkaasti ja huolehtia siitä, että haitoista kärsimään joutuvat voivat luottaa siihen, että ongelmat otetaan vakavasti huomioon.

Tarkastuslautakunta on arviointikertomusta laatiessaan kiinnittänyt huomiota sitovien tavoitteiden suureen määrään. Selkeät ja tarkemmin rajatut tavoitteet helpottavat työskentelyä molemmin puolin pöytää.

Kiitän tarkastuslautakuntaa, viranhaltijoita, henkilöitä ja luottamushenkilöitä hyvästä yhteistyöstä tämän tehtävän suorittamisessa. Tulevaisuudessa, kun viranhaltijat saadaan enenevässä määrin saman katon alle, yhteistyö vain paranee.

Pekka Kukkonen

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

2 TARKASTUSLAUTAKUNNAN TOIMINTA

Tarkastuslautakunnan tehtävistä määrätään kuntalaissa. Tarkastuslautakunnan tulee lain 121 §:n mukaan muun muassa arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi tarkastuslautakunnan tulee arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamaton alijäämää.

Tämä arviointikertomus koskee vuotta 2018 ja sisältää tarvittavilta osin koko kaupunkikonsernin toiminnan ja tuloksellisuuden arvioinnin.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano vuonna 2018:

Jäsen

Kukkonen, Pekka, pj.
Räty, Marjatta, vpj.
Dannenberg, Alia
Malinen, Juho
Pitko, Jarno
Pulkinen, Hilka
Tielinen, Ari

Varajäsen

Kurki, Eeva
Sallinen, Sari
Vaskonen, Viljami
Tiittanen, Marja
Jönhede, Marko
Seppänen, Antero
Lankinen, Harri

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajana on toiminut Pekka Kukkonen. Lautakunnan sihteerinä on toiminut kaupungin sisäisen tarkastuksen päällikkö Timo Manninen. Kaupunginvaltuuston valitsemana tilintarkastajana on toiminut KPMG Oy Ab, vastuunalaisena tilintarkastajana JHT, HT Kaisa Lappalainen.

Tarkastuslautakunta kokoontui kertomusvuonna yhteensä 18 kertaa ja käsitteli kaupunkikonsernin toimintaa laajasti.

Tilintarkastusta on suoritettu ennalta laaditun työsuunnitelman mukaisesti, ja tilintarkastaja on raportoinut havainnoistaan lautakunnalle tarkastuslautakunnan kokouksissa.

Tarkastuslautakunta osallistui 15.3.2018 FCG:n järjestämään koulutukseen sekä järjesti 1.11.2018 Pohjois-Karjalan kuntien ja kuntayhtymien tarkastuslautakunnille koulutuspäivän Joensuussa.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu myös valvoa kuntalain 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään kuntalaissa. Tarkastuslautakunta on päätyneellä tilikaudella käsitellyt saapuneet sidonnaisuusilmoitukset ja toimittanut ne tiedoksi kaupunginvaltuustolle 26.11.2018.

Tarkastuslautakunta voi tarpeelliseksi katsomaan laajuudessa esittää valtuustolle asioita kesken tilikauden, jos se havaitsee toiminnassa puutteita tai epäjohtonmukaisuuksia. Tämä on tavallinen tapa, eikä Joensuu ole poikkeus.

Tarkastuslautakunnalla on rajoittamaton tietojensaantioikeus tehtävänsä hoitamiseksi. Jos tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeutta rajataan tai sille ei anneta tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä, se ei voi toimia siinä tehtävässä, johon se on kuntalaissa määrätty.

Esteellisyydet

Tarkastuslautakunnan jäsenet eivät ole esteellisyyssäännöksistä johtuen osallistuneet arviointiin seuraavilta osin:

Pekka Kukkonen: Keskinäinen Kiinteistö Oy Uimaharjun lähipalvelukeskus

Alia Dannenberg: Karelia Ammattikorkeakoulu Oy, Joensuun Yrityskiinteistöt Oy

Marjatta Räty: Elinvoimajohtokunta

3 VUODEN 2017 ARVIOINTIKERTOMUKSESSA ESITETTYJEN HAVAINTOJEN KÄSITTELY

Tarkastuslautakunta esitti vuoden 2017 arviointikertomuksessa havaintoja toiminnasta, joihin kaupunginhallitus ja muut tilivelvolliset antoivat vastineensa syksyllä 2018. Vastineesta ei kuitenkaan kaikilta osin ole yksilöitävissä, miten tarkastuslautakunnan havaintoihin on reagoitu ja millaisiin toimenpiteisiin niiden perusteella on ryhdytty. Vastineesta saa silti lisätietoa niihin vuositavoitteisiin, joiden toteutumista lautakunta ei pystynyt tilinpäätösinformaation perusteella arvioimaan.

Seuraavassa esitetään kaupungin toiminnan kannalta kaksi merkittävää kokonaisuutta, joihin tarkastuslautakunta toivoo edelleen kiinnitettävän huomiota.

Työllisyydenhoito

Joensuun työttömyysaste oli vuonna 2018 edelleen korkea. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen alueella oli joulukuun lopussa 9 922 työtöntä työnhakijaa. Joensuussa työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli vuoden lopussa 13,7 %, ja keskimäärin vuonna 2018 n. 14,5 %. Koko maan työttömien osuus työvoimasta oli joulukuun lopussa 9,7 %.

Lakisääteisessä TYP-toiminnassa (työllistymistä edistävä monialainen yhteistoimintamalli) on ruuhkaa, ja asiakkuudet kestävät pidempään kuin on tarkoitus. Kaupungilla itsellään on vain velvoite osallistua TYP-toimintaan, mutta se ei ole vastuussa mallista kokonaisuutena, eikä kaupungilla muutoinkaan ole lakisääteistä velvollisuutta työllisydenhoidossa kuin marginaalisesti.

Työttömyydestä aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin kaupungin ongelma. Kaupungin verotulokehitys on jäänyt viime vuosina koko maan kehitystä heikommaksi erityisesti heikon työllisyystilanteen vuoksi. Työttömyyden kustannukset kaupungille eivät ole toistaiseksi laskeneet, vaikka työllisyudessa tapahtuikin päättyneellä tilikaudella muutosta positiivisempaan suuntaan. Pitkäaikais-

työttömyys on edelleen ongelma, eikä työllistymisen vaikutta pitkäaikaistyöttömyydestä johtuvaan työmarkkinatuen kuntaosuuden määrään, koska helpoiten työllistyvät ne, joiden osalta kuntaosuutta ei vielä tarvitse maksaa tai joiden osalta se on vielä vähäinen.

Kaupunki on mukana hankkeissa, joissa työllisyydenhoitoon voidaan vaikuttaa mm. ohjausryhmien kautta. Kaupunki on kuluvana keväänä hakenut ESR-rahoitusta, jonka turvin on tarkoitus edistää monialaista palvelualustaa. Rahoituspäätös saadaan keväällä 2019.

Tarkastuslautakunta pitää ensisijaisen tärkeänä, että kaupungin tuottamat työllisyyspalvelut ovat asiakkaalle selkeät. Kuten kaupunginhallituskin vastineessaan toteaa, työllisydenhoidon toimenpiteitä on useita, joista kaupunki on vain yksi. Kaupungin tulee osaltaan huolehtia selkeistä palvelukokonaisuuksista, jotka ovat asiakkaalle helposti tavoitettavissa ja ymmärrettävissä. Esimerkiksi hankerahojen turvin voidaan kehittää työllisydenhoitoa, mutta vaarana voi olla, että lukuisten hankkeiden ja toimintamallien kokonaisuus muodostuu monitoimijamallissa työnhakijalle epäselväksi.

Erilaisten työllistämismallien ja kokeilujen tuloksellisuutta tulee mitata tosiasiallisella työllistymisellä sen lisäksi, että mittarina on palveluissa käyneiden lukumäärä.

Kaupungin tulee panostaa siihen, että työkyvyttömiä ei pidetä työttömien työnhakijoiden joukossa. On myös tarkoituksenmukaisempaa järjestää pitkäaikaistyöttömille tekemistä kaupungin toimesta kuin maksaa kallista työmarkkinatuen kuntaosuutta.

Kuntouttava työtoiminta ei ole tarkoitettu siihen, että työkykyiset työttömät palkataan kaupungin palvelukseen sen vuoksi, että heidän osaltaan ei tarvitse maksaa työmarkkinatuen kuntaosuutta.

Omistajaohjaus ja Siun sote

Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalveluiden kuntayhtymä purettiin ja kuntayhtymän toiminta ja siihen liittyvät varat, velat, vastuut ja oikeudet siirtyivät Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymälle 1.1.2017 lukien. Kuntien omistajaohjauksen kautta on pyritty vaikuttamaan siihen, että uuden kuntayhtymän toiminta käynnistyy kuntien kannalta taloudellisesti kestävästi.



Siun soten perussopimuksessa määrätään omistajaohjauksesta seuraavasti:

”Kuntien yhteisessä omistajaohjauksessa yhtymähallitus neuvottelee kuntien kanssa kuntayhtymän taloudesta ja investointitarpeista. Neuvottelumenettelystä määrätään yhtymävaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä.

Kuntakohtaiset paikalliset neuvottelukunnat sovitavat yhteen kunta-sote -rajapintaan liittyviä toimintoja. Kunta ja kuntayhtymä nimeävät edustajansa kuntakohtaiseen neuvottelukuntaan. Neuvottelukuntien toimintaan osallistumisesta kuntayhtymän osalta määrätään hallintosäännössä. Kerran vuodessa järjestetään tilinpäätöksen ja toiminnan tarkastamisen jälkeen yhteinen kuntafoorum, josta määrätään tarkemmin hallintosäännössä”

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan Siun soten ohjaus ei ole onnistunut tarkoitetulla tavalla. Joensuun maksuosuus kuntayhtymään oli vuonna 2018 yhteensä 236 797 638 euroa (toimintakate) euroa, mikä on 52 prosenttia kaupungin kokonaismenoista. Kaupungin tahtotilaa ei ole saatu riittävällä tasolla vietyä omistajaohjauksen kautta kuntayhtymään.

Tarkastuslautakunta kiinnitti asiaan huomiota jo edellisessä arviointikertomuksessa ja toistaa saman: Omistajaohjausryhmä on epävirallinen kunnallinen toimielin, jolle on käytännössä muodostunut päätösvalta Joensuun kaupungin maksuosuudesta Siun sotelle ja Siun sote -kuntayhtymän talousarviosta.

Siun soten valtuusto kuitenkin päättää kuntayhtymän talousarviosta itsenäisesti, kuten Joensuun kaupunginvaltuusto omasta talousarviostaan. Kummallakaan ei ole juridista estettä tehdä päätöksiä omistajaohjausryhmän esityksestä poikkeavalla tavalla. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan Siun soten omistajaohjauksen avoimuudessa kaupunginvaltuustoon nähden on edelleen parannettavaa.

Siun soten ohjaus ei ole edelleenkään onnistunut tarkoitetulla tavalla. Kaupungin tahtotilaa ei ole saatu riittävällä tasolla vietyä omistajaohjauksen kautta kuntayhtymään.

Tarkastuslautakunnan arviointi vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitettyjen havaintojen käsittelystä

Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksen ja siihen liittyvien hallintokuntien ja kaupunginhallituksen vastineiden kautta käynyt pöytäkirjojen muotoon laadittua keskustelua kehittämistarpeista tilikaudella 2018. Vastineista on saanut lisää sellaista informaatiota, jota olisi voinut paikoin olla jo vuoden 2017 tilinpäätöksessä.

Tarkastuslautakunnan esitys kaupunginvaltuustolle

Kuntalain 121 §:n mukaan *kaupunginhallituksen* on annettava valtuustolle lausunto toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

Tarkastuslautakunta esittää kaupunginvaltuuston päätettäväksi, että tulevana syksynä kaupunginhallitus kokoaa toimialojen vastineet yhdenmukaisesti raportoituna ja samalla ottaa vastuun myös alaistensa toimialojen laatimista vastineista lain hengen mukaisesti. Valtuuston tulee syyskuun 2019 loppuun mennessä saada hallitukselta selvitys, mihin toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitettyjen havaintojen johdosta on ryhdytty.

4 KAUPUNGIN TALOUDEN ANALYYSI

Tilikauden tuloksen muodostuminen

Joensuun kaupungin taloudellinen tilanne heikkeni tilikaudella 2018. Tilikausi oli 2,4 miljoonaa euroa alijäämäinen. Toteuma oli hieman muutettua talousarviota parempi, mutta alkuperäistä talousarviota heikompi.

Yhtenä syynä heikosti menneeseen vuoteen on mainittu negatiivinen verokehitys, joka johtui vuoden 2017 verotukseen perustuvista oikaisuista sekä poikkeuksellisen suurista ennakon palautusmaksuista. Kehityksen taustalla ovat erityisesti hyvinvointipalvelujen ja työllisyysmenojen kasvu sekä maankäyttökorvaustulojen aleneminen.

Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat kokonaisuutena kuitenkin yhteensä noin 0,5 %, eli 2,2 miljoonaa euroa. Samalla kaupungin väestömäärä on edelleen kasvanut ja työllisyystilanne kehittynyt.

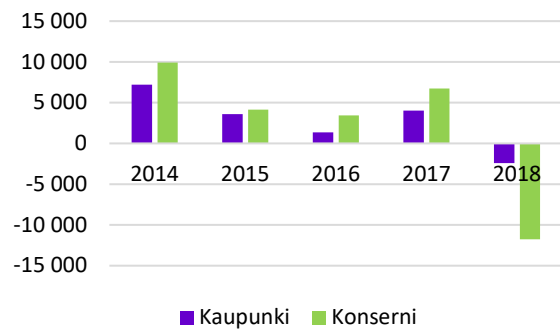
Joensuun kaupunki investoi vuoden 2018 aikana yhteensä 60 miljoonan euron edestä käyttöleasingrahoitus huomioon otettuna. Korkean investointitason myötä kaupungin lainakanta on kasvanut edelleen. Lainakanta oli vuoden 2018 lopussa 234,6 miljoonaa euroa, 3 064 euroa per asukas (3 008 euroa vuonna 2017). Lainakanta oli kuntatasolla valtakunnallisesti keskimäärin 2 933 euroa asukasta kohden vuonna 2017 (lähde: Kuntaliitto). Vuoden 2018 tietoa ei ole vielä käytettävissä.

Konsernitasolla lainaa oli vuoden lopussa 6 621 euroa per asukas (6 387 euroa vuonna 2017). Valtakunnan keskiarvo vuonna 2017 oli Kuntaliiton mukaan konsernitasolla 6 299 euroa per asukas. Vuoden 2018 keskiarvotietoa ei ole vielä saatavissa. Lainaa on siis sekä kunta- että konsernitasolla enemmän kuin valtakunnassa keskimäärin.

Lainakannan lisäksi kiinteistöleasingvastuiden määrä on viime vuosina noussut. Tämä näkyy suurena laina- ja leasingvastuiden yhteenlaskettuna määränä, jotka ovat kaupungin osalta 3 581 euroa per asukas ja konsernin osalta 7 151 euroa per asukas.

Talouden kehitys vuosivertailuina

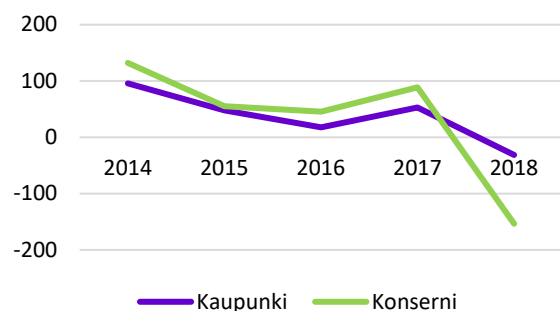
Seuraavasta kuviosta 1. nähdään, millaiseksi kaupungin ja konsernin tilikauden yli/alijäämä on muodostunut viimeisen viiden vuoden ajanjaksoilla. Tilikausi 2018 oli selkeästi edellisistä vuosista poikkeava.



Kuvio 1. Tilikauden yli/alijäämä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa vuosina 2014–2018 (1 000 euroa)

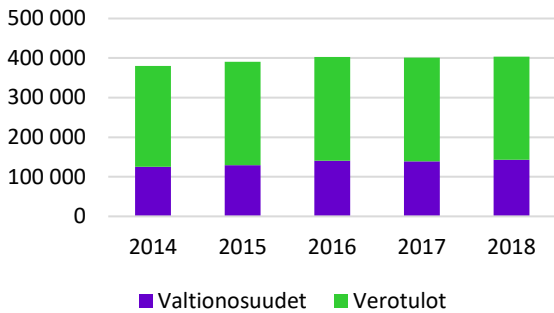
Kaupungin taseessa on edellisten vuosien ylijäämien kertymä 29,2 milj. euroa (31,6 milj. euroa vuonna 2017) ja konsernissa 61,6 milj. euroa (73,4 milj. euroa v. 2017). Heikko toteumavuosi ei näin ollen vielä aiheuta tarvetta kriisikuntakriteeritarkastelulle.

Asukasmäärään suhteutettuna tilikauden yli/alijäämät ovat vuosivertailussa seuraavan kuvion 2. mukaiset:



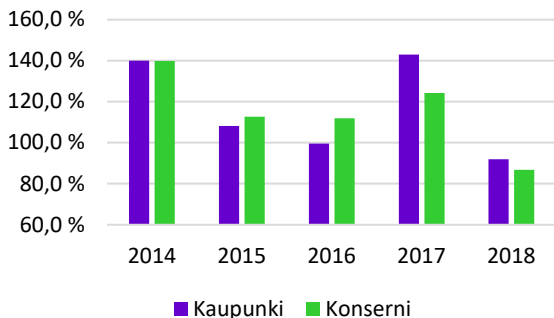
Kuvio 2. Tilikauden yli/alijäämä kaupungissa ja kaupunkikonsernissa vuosina 2014–2018, euroa per asukas

Seuraavasta kuviosta 3. nähdään verotulojen ja valtionosuuksien kertymä viiden vuoden seuranta-jaksolla. Yhteenlaskettu kertymä on ollut samaa suuruusluokkaa vuodesta toiseen, ja kokonaisuutena talouden suhdanteiden muutoksista huolimatta kertymä on kokonaisuutena kehittynyt positiivisesti.



Kuvio 3. Kaupungin verotulot ja valtionosuudet vuosina 2014–2018 (tuhatta euroa)

Seuraavasta kuviosta 4. nähdään miten vuosikate on kattanut poistot (%) viimeisen viiden vuoden aikana. Kun tunnusluvun arvo on 100 %, oletetaan kunnan/konsernin tulorahoituksen olevan riittävä.

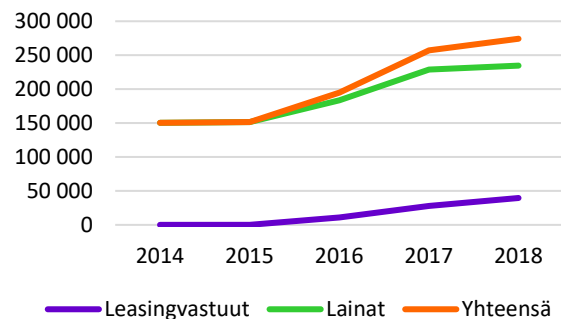


Kuvio 4. Vuosikate %:a poistoista vuosina 2014–2018

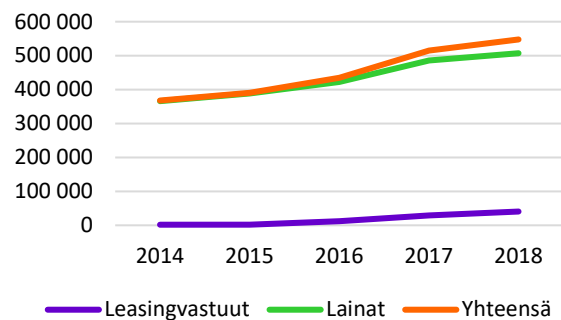
Tilikaudella 2018 vuosikate kattoi poistot vain noin 86-prosenttisesti kaupungissa (arvon alentumiset huomioiden) ja 87-prosenttisesti konsernissa. Valtakunnallisesti vuonna 2017 vuosikate kattoi keskimäärin 149 prosenttia poistoista. Vuoden 2018 tietoa ei ole vielä saatavissa. Päättyneellä tilikaudella tulorahoitus ei ollut riittävä. Tulorahoitusta ovat pääasiassa toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet.

Laina- ja leasingkannan kehitys

Lainamäärä on kasvanut sekä kaupungissa että konsernissa. Seuraavat kuviot 5. ja 6. osoittavat lainamäärän kasvun. Samoissa kuvioissa on rinnalla leasingvastuut, jotka ovat vuodesta 2015 olleet myös Joensuussa uusi tapa toteuttaa investointeja taseen ulkopuolella. Laina- ja leasingmäärää tuleekin tarkastella kokonaisuutena, koska leasing on ns. vuokravastuu, joka on maksettava takaisin siinä missä lainakin, koska vastuisiin on investoinnista riippuen sitouduttu vuosikymmeniksi.

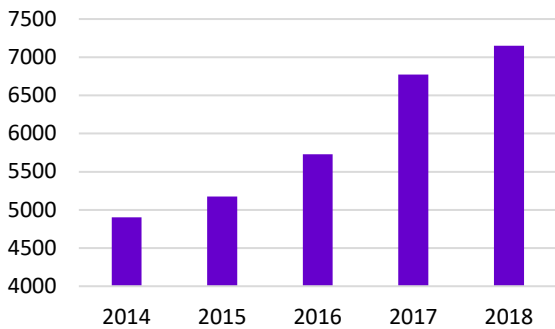


Kuvio 5. Laina- ja leasingvastuut kaupungissa vuosina 2014–2018



Kuvio 6. Laina- ja leasingvastuut konsernissa vuosina 2014–2018

Laina- ja leasingvastuita tulee tarkastella konsernitasolla, koska asukkaat osallistuvat kaikkien konsernin lainojen ja vastuiden maksuun huolimatta siitä, että osa palveluista toteutetaan liikelaitosten ja yhtiöiden kautta. Seuraava kuvio 7. näyttää, kuinka paljon konsernilla on lainaa ja vastuita asukasta kohden.



Kuvio 6. Laina- ja leasingvastuut konsernissa vuosina 2014–2018, euroa per asukas

Leasingvastuita tarkasteltaessa tulee lisäksi ottaa huomioon sopimuksiin sisältyvä jäännösarvo/lunastusvelvoite. Käytännössä kaikissa sopimuksissa, jotka on tehty kiinteistöleasingista, on kaupungilla velvollisuus ostaa tai osoittaa ostaja sopimusajan päättyessä, joten tosiasiallisesti vastuu kattaa aina lopulta myös jäännösarvon.

Takausvastuut

Kaupungin konserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta annettujen takausvastuiden määrä lähentee Joensuussa jo kaupungin pitkäaikaisen velan määrää. Kaupungin pitkäaikainen vieras pääoma oli 175, milj. euroa vuoden 2018 lopussa, (vuonna 2017 yht. 144,4 milj. euroa) kun taas kaupungin takausvastuut samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta 31.12.2018 olivat 137,1 milj. euroa (vuonna 2017 yht. 137,10 milj. euroa).

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että takausvastuut nousevat vuonna 2019 erityisesti opiskelija-asuntoja koskevien, jo tehtyjen takauspäätösten, johdosta. Vuoden 2019 kasvuksi on arvioitu 25 milj. euroa.

Muut tunnusluvut

Omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus ovat tunnuslukuja, joiden avulla voidaan tarkastella talouden kehitystä kokonaisuutena.

Kunnan omavaraisuusaste kuvaa oman pääoman suhdetta koko pääomaan. Tämä tunnusluku on yksi kriisikuntakriteeri, jonka raja-arvo 50 prosenttia: tunnusluvun tulisi olla sen yläpuolella.

Joensuussa omavaraisuusaste on lähtenyt hiljalleen heikkenemään. Kaupunkitasolla omavaraisuusaste on vielä kohtalainen eikä ylitä kriisikunnalle annettua raja-arvoa. Sen sijaan konsernitason tunnusluku on huono ja heikkenemään päin.

Prosenttia	2014	2015	2016	2017	2018
Kaupunki					
Omavaraisuusaste	58	60	57	57	56
Suhteellinen velkaantuneisuus	41	40	44	54	56
Konserni					
Omavaraisuusaste	43	42	41	37	39
Suhteellinen velkaantuneisuus	65	67	70	73	77

Taulukko 1. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2014–2018

Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, kuinka suuri osuus kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tämä tunnusluku on myös yksi kriisikuntakriteeri, jonka raja-arvo on 50 prosenttia: tunnusluvun tulisi olla sen alapuolella.

Kaupunkitasolla suhteellisen velkaantuneisuuden hälytysraja ylitettiin vuonna 2017, ero edellisvuoteen oli merkittävä. Edelleen päättyneellä tilikaudella tunnusluvun arvo heikkeni kaksi prosenttiyksikköä.

Konsernitason tunnusluku on ollut heikko jo vuosia. Myös tilikausi 2018 osoitti, että velan määrä kasvaa, mistä tulee olla huolissaan.

Tarkastuslautakunnan arviointi talouden kehityksestä

Tarkastuslautakunta on huolissaan huonompaan suuntaan menevästä taloudellisesta kehityksestä. Tilikaudelle 2018 kohdistuneet vero-oikaisut ovat vain yksittäinen syy sille, että tilikaudesta muodostui alijämäinen.

Positiivista on, että Joensuussa ei ole vielä kuitenkaan tarpeen käynnistää kuntalain tarkoittamaa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan (kriisikunnan) arviointimenettelyä.

Leasingrahoitus on uusi tapa rahoittaa investointeja. Leasingrahoitus on lainalle rinnasteinen, ja nämä tuleekin aina esittää yhdessä, kun tarkastellaan kaupungin velkaantumista kokonaisuutena. Lisäksi konserniyhteisöille annettujen takausvastuiden riskit tulee olla hallinnassa ja huomioida osana velkaantumisen kokonaisuutta. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan jatkossa, kun valtuustolle esitetään lainanottoa, leasing- tai takausvastuiden lisäystä, tulee valtuustolle esittää päätöksenteon pohjaksi kaikki vastuut kokonaisuutena.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, mitä konsernitasolla tapahtuu. Konserniyhteisöjen taloudella on merkittävä vaikutus paitsi kunnan toimintaan, myös tavalliseen kuntalaisen elämään, vaikka konsernin yhteisöjä ei helposti mielletä tavanomaisen kunnan peruspalvelujen rinnalla yhtä keskeisiksi.



	<i>Kaupunki</i>	<i>Konserni</i>	<i>Kaupunki eur/asukas</i>	<i>Konserni eur/asukas</i>
<i>Lainat</i>	234,6 milj. €	507 milj. €	3 064 €	6 621 €
<i>Leasingvastuut</i>	39,6 milj. €	40,6 milj. €	517 €	530 €
<i>Leasingvelvoitteiden lunastusvastuut</i>	14,5 milj. €	14,5 milj. €	189 €	189 €
<i>Vuokravastuut</i>	48,9 milj. €	59,4 milj. €	638,6 €	775,7 €
<i>Takausvastuut</i>	159 milj. €	159 milj. €	2 076 €	2 076 €

4.1. Investointien toteutuminen

Kaupunki on jatkanut investoimistaan aiempien vuosien tapaan. Vuonna 2018 investoitiin omaan taseeseen 40,4 milj. eurolla (luku sisältää Vesi-liikelaitoksen). Pelkän peruskaupungin investointimenot olivat 33,1 milj. euroa, kun talousarviossa määräraha oli 35,7 milj. euroa. Leasingrahoitusta käyttäen investoitiin 19,1 milj. eurolla.

Vuoden aikana valmistui Areenan kattokorjaus, jonka tilannetta tarkastuslautakunta on seurannut vuosittain. Urakoitsijan ja kaupungin välinen sopimus kosteusvauriokorjauksia koskevan riidan päättämisestä hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 14.5.2018 (§ 186 ja 187). Sovintosopimus on poikkeuksellinen.

Kaupunginhallituksen esittelytekstissä todetaan kaupungin toimineen koko ajan oikein, mutta kaupunki sitoutui maksamaan noin 90 % korjauskustannuksista. Lautakunta on saanut selvityksen sopimuksesta ja kustannusjakaumasta.

Areenan katon korjausprosessin tuoma kokemus on aiheellista pitää muistissa. Neuvotteluratkaisua yritettiin todella kärsivällisesti ja pitkään. Sen seurauksena urakoitsijalle mahdollistui vetoaminen katon ikääntymiseen ja samalla urakoitsijan vastuun pienenemiseen.

Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa sopimusten valmistelemista huolellisesti kaupungin etu varmistuen, jotta vastavilta, vuosia kestävilä erimielisyyksiltä voidaan jatkossa välttyä.

Kaupungin historian suurin rakennusinvestointi, Siilaisen kuntoutumissairaala, valmistui kertomusvuonna. Myös Siilaisen rakentamista lautakunta seurasi vuosittain. Alkuperäinen kustannusarvio oli 38,3 milj. euroa, päivitetyn hankesuunnitelman mukainen arvio 43,1 milj. euroa ja lopulta kokonaiskustannukset olivat 44,9 milj. euroa. Lisäksi keskuskeittiön kustannusarvio ylittyi 1,9 milj. eu-

rolla (kokonaiskustannus 10 milj. euroa). Keskuskeittiön kustannukset ovat mukana kokonaiskustannuksissa, mikä on yksi ylitystä selittävä tekijä.

Liikuntapaikkojen rakentamiseen liittyvä erityispiirre oli liikuntapaikkasuunnitelma, jonka päivitys ja hyväksyminen tapahtuivat vasta mittavien rakennuspäätösten jälkeen.



Muita lautakunnan seuraamia merkittäviä investointeja 2018 olivat tori ympäristöineen ja liikennejärjestelyineen, Raatekankaan eritasokiertoitymä sekä Ilosaaren rakennusprojekti.

Vuonna 2018 talonrakennushankkeista valmistuivat myös Nepenmäen yhtenäiskoulu, Heinävaaran yläkoulu, Hukanhaiden ja Hammaslahden päiväkodit sekä Pataluodon yläkoulun muutostyöt. Rakenteilla olleista isoista hankkeista Rantakylän normaalikoulu valmistui vuoden 2019 alussa, Karsikon päiväkotit sekä harjoitusjäähalli ja kilpahallin sosiaalilojen peruskorjaukset valmistuvat vuoden 2019 aikana.

Yhdyskuntatekniikkaan investoitiin noin 17 milj. eurolla. Kaupunkiympäristöä halutaan kehittää symmetrisen kaupungin tavoitteiden mukaisesti, ja tavoite onkin edennyt asemansuodun toteuttamisen käynnistymisen, Penttilänrannan etenemisen sekä kauppatorin alueen muutosten myötä.

Vuoden 2018 aikana päätettiin seuraavien vuosien investoinneista. Erityisesti kaupunginvaltuuston päätökset eteläisen suunnan koulujärjestelyistä sekä Enon ja Uimaharjun yläkoulujärjestelyjen toteuttamisesta vaikuttavat tulevien vuosien investointiohjelmaan.

Vuoden 2018 aikana käsiteltiin Mehtimäkihallin investointi, joka päätettiin toteuttaa. Hallin rakentaminen perustuu malliin, jossa yritykset ja yksityisen toimijat osallistuvat hankkeen toteuttamiseen 2,7 miljoonalla eurolla.

Vuonna 2018 päätettiin myös Carelia-salin aiesopimuksesta, jossa osallisia ovat kaupungin lisäksi Itä-Suomen yliopisto ja Suomen Yliopistokiinteistöt Oy. Sopimus koskee tarkemmin yliopistokampuksen konservatorion uusia tiloja. Hankkeen tavoitteena on kampusalueen ja Mehtimäen tapahtuma-alueen elävöittäminen.

Tarkastuslautakunta kiinnittää valtuuston huomiota katujen ja tiestön kuntoon ja korjausvelan määrään, joka on 12,4 milj. euroa. Kunnossapitomäärärahoja tulee lisätä, jotta korjausvelkaa saadaan pienennettyä.

Tarkastuslautakunnan arviointi investointien toteutumisesta

Investoinnit toteutuivat kaupungin tasolla määrärahojen puitteissa. Peruskaupungin investointeihin käytettiin 33,1 milj. euroa, kun talousarviossa oli niille varattu 37,3 milj. euroa.

Investoinnit on valmisteltava suunnitelmallisemmin. Esimerkiksi Areenan kattoriita ja Siilaisen talousarvioylitykset ovat esimerkkejä puutteellisesta valmistelusta. Myös liikuntapaikkahankkeille myönnettiin talousarviossa määrärahoja ennen kuin liikuntapaikkasuunnitelma oli valmis. Sopimukset tulee valmistella huolella ja niiden pitää perustua kunnollisiin suunnitelmiin.



5 VALTUUSTON ASETTAMIEN VUOSITAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Valtuusto asetti vuoden 2018 talousarviossa tavoitteita kaupunginhallitukselle sekä elinvoiman, hyvinvoinnin ja kaupunkiympäristön toimialoille.

Arvio tavoitteiden toteumasta esitetään talousarviossa tehdyn jaottelun mukaisesti taulukoissa. Tarkastuslautakunnan arvioinnissa tavoitteiden toteutumisesta käytetään seuraavia värejä:

Tavoite toteutui	●
Tavoite toteutui osittain: vähintään puolet tavoitelluista tuloksista saavutettiin.	●
Tavoite ei toteutunut: tavoite ei toteutunut, tai vain alle puolet tavoitelluista tuloksista saavutettiin.	●
Tavoitetta ei arvioitu: Esim. mittaustulokset valmistuvat myöhemmin, tai tavoite tai sen toteutumisesta raportointi on epäselvä.	●

Lautakunta panee tyydytyksellä merkille, että myös osavuosikatsauksissa on otettu käyttöön tavoitteiden toteuman ilmaisu värein.

Tilinpäätöksestä nähdään kunkin toimielimen osalta erikseen, mitkä vuositavoitteet kuuluvat strategian eri teemojen alle. Tarkastuslautakunta keskittyy tässä luvussa vain yksittäisten toiminnallisten vuositavoitteiden toteutumisen arviointiin.

Tilinpäätösasiakirjassa ei esitetä yksittäisten tavoitteiden kohdalla kaupunginhallituksen arviota siitä, toteutuivatko ne vai eivät, vaan asiakirjassa on sanallinen osuus, joka vain paikoin vastaa lukijalle yksiselitteisesti, missä asioissa onnistuttiin ja missä ei.

Seuraavassa osuudessa tarkastuslautakunta arvioi yksittäisiä tavoitteita em. värein ja toteaa kokonaisuuksista olennaisimmiksi tai muutoin tarpeelliseksi katsomiansa asioita. Jokaista vuositavoitetta ei näin ollen kommentoida erikseen.

Vuositavoitteita on poikkeuksellisen suuri määrä verrattuna saman kokoiisiin tai jopa suurempiin kaupunkeihin. Hallituksella oli 10, elinvoimalla 23, hyvinvoinnilla 55 ja kaupunkiympäristöllä 46 vuositavoitetta.



Kaupunginhallitus

Kaupunginhallitukselle asetettiin vuodelle 2018 yhteensä kymmenen toiminnallista tavoitetta kolmeen eri strategianäkökulmaan liittyen. Toteuma oli tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan seuraava:

Kaupunginhallitus	
Varmistetaan uuden strategian, toimeenpano-ohjelmien ja tavoite- ja tulossopimusten jalkautuminen mm. toimeenpanoa ja raportointia kehittäen	●
Varmistetaan konsernin yhteistyön kehittyminen erityisesti elinvoiman, viestinnän ja markkinoinnin sekä kansainvälistymisen asioissa	●
Varmistetaan Karelia Expert Oy:n uuden roolin läpimeno ja suunnitellaan konsernin omat toimet matkailun edistämiseksi.	●
Joensuu konsernin viestinnän kehittämistä ja konsernin viestintäresurssien tehokasta hyödyntämistä koskeva selvitys ja toimenpiteet yhteistyössä konserniyhtiöiden ja muiden sidosryhmien kanssa	●
Kaupungin visuaalisen ilmeen uudistaminen käynnistetty	●
Aloitetaan tietovarantoperusteisen analyysityökalun kehitys. Tämän on tarkoitus mahdollistaa parempaan tietoon perustuvaa johtamista.	●
Laadimme henkilöstöohjelmaamme toteuttavat työpaikkakohtaiset toimintasuunnitelmat	●
Henkilöstömme työhyvinvointi ja työkyky on kunta-alan parhaimmista.	●
Otamme käyttöön ketteriä henkilöstömme kiittämisen keinoja	●
Kustannustehokkaat taloushallinnon ja palkanlaskennan palvelut	●

Ensimmäinen em. taulukkoon kirjattu tavoite on asetettu siten, että sen toteutumista on haasteellista arvioida. Tilivelvollisen on mahdollista raportoida toteutumisesta monella eri tapaa, koska tavoitteesta ei ilmene, mitä toimenpiteitä ”toimeenpano ja raportoinnin kehittäminen” vaativat. Tilinpäätöksen mukaan toteuma on yhtä kuin konserniyhtiöiden neljännesvuosiraportointi. Mikäli tämä oli alkuperäinen tavoite, on tavoite toteutunut. Tarkastuslautakunnan ei käytössä olevilla tiedoilla ei ole mahdollista todeta samaa, joten tavoitteen toteutumista ei arvioida.

Myöskään konsernin toimia matkailun edistämiseksi ei voi todeta tilinpäätöksestä, joten kolmannen taulukossa esitetyn tavoitteen voidaan arvioida toteutuneen vain osittain. Neljättä tavoitetta, viestintään liittyvää selvitystä, ei tehty vuoden 2018 aikana, sen sijaan toteumasta on tilinpäätöksessä raportoitu muita kuin tavoitteeseen liittyviä asioita.

On hyvä, että henkilöstöä motivoidaan sitoutumaan työnantajaan erilaisin keinoin. Tarkastuslautakunta arvioi henkilöstön kiittämiseen liittyvän tavoitteen toteutuneeksi, mutta tätäkin tärkeämpää on, että henkilöstö itse kokee uudenlaiset palkitsemismenetelmät motivoiviksi.

Kokonaisuutena tarkastuslautakunta arvioi kaupunginhallituksen vuositavoitteiden toteumaksi >50 %.

Elinvoiman toimiala

Elinvoimapalvelut	
Toteutetaan hyväksyttyä työllisyyden kasvuohjelmaa (laadinnassa)	●
Konserniyhteistyön parantaminen	●
Jatketaan kasvusopimusyhteistyötä EFI:n kanssa ja toteutetaan yhteinen kansainvälinen tapahtuma.	●
Asiakasyritysten liikevaihto kasvaa 7 %. Tavoitteet ja toimenpiteet sisällytetään konserniyhtiöiden tavoite- ja tulossopimuksiin.	●
Kasvuyritysten määrä nousee neljänneksellä v. 2018. Tavoitteet ja toimenpiteet sisällytetään konserniyhtiöiden tavoite- ja tulossopimuksiin.	●
Kehitetään investointien edistämistyötä koko konsernina.	●
Toteutetaan innovatiivisia hankintoja. Lisäksi lisätään hankintaosaamista erityisesti laatukriteerien ja isojen hankintojen pilkkomisen osalta. Pyydetään palaute kilpailuksiin osallistuneilta tahoilta.	●
Selvitetään ympäristöystävällisten ja sosiaalisten hankintojen määrät v. 2016 ja 2017, ja suunnitellaan jatkotyö ja -tavoitteet	●
Kasvusopimuksen kautta tuetaan innovaatioalustakohteita symmetrisessä kaupungissa (mm. innovatiiviset investoinnit, kansainvälinen innovaatiokilpailu ja open data)	●
Karelia Expert Oy:n toiminta on järjestetty uuden vision mukaiseksi.	●
Uudistetaan ja aktivoidaan BusinessJoensuu-nettisivut, toteutetaan Joensuu koulutuskaupunkina –portaali, toteutetaan konsernin yhteiset Invest In -materiaalit	●
Huomioidaan hiilineutraaliuden tavoite konserniyritysten tavoite- ja tulossopimuksissa. Osallistutaan Ilmastokorttelit-hankkeen yrityksille toteutetun osion toteutukseen.	●
Konserniyhteistyötä uudistetaan ja kehitetään.	●

Elinvoimapalveluille asetetuista tavoitteista arvioitiin vain se osa, joka on raportoitu selkeästi tilinpäätöksessä. Huomioitavaa on, että kaikkien tavoitteiden osalta toteumaa ei ole raportoitu tai on raportoitu muuta kuin mikä oli tavoite. Tällaisia ovat esimerkiksi palautteen pyytäminen kilpailuksiin osallistuneilta tahoilta sekä epäselvyys siitä, miksei vuosien 2016 ja 2017 ympäristöystävällisten ja sosiaalisten hankintojen määrää voitu selvittää.

Tavoitteita, joiden toteumaan on viitattu internet-sivuilla vievillä linkeillä, ei arvioitu. Tarkastuslautakunta muistuttaa lukijoiden tasa-arvosta: yksittäisen kuntalaisen tulee voida lukea tilinpäätöstä myös painettuna versiona, jolloin tieto toteumasta ei välity avoimesti.

Työllistäminen	
Tehostamme yli 200 päivää työmarkkinatukea saaneiden palvelutarpeen arviointia, tukitoimia ja työllistämistä	●
Edistämme alle 30-vuotiaiden kouluttautumista ja työllistymistä resursoimalla ja kehittämällä Ohjaamotoimintaa yhdessä nuorten palvelujen kanssa.	●
Kehitämme uusia joustavia työmahdollisuuksia yhteistyössä elinvoiman toimialueen ja muiden kumppaneiden kanssa.	●
Mahdollistamme kaupungin palkkatuettuja työpaikkoja sekä kausityötä työttömille kaupunkilaisille.	●
Tuemme kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä resursoimalla sekä työhön ja koulutukseen suuntaavaa toimintaa että sosiaalista kuntoutusta.	●
Tuemme järjestötoimijoita, hanketoimintaa ja yrittäjiä asiakkaiden tarpeiden mukaisessa työllistämässä.	●

Työllistämisen tavoitteita ja toimenpiteitä ja työllisystilannetta kommentoitiin aiemmin kappaleessa 3. Tarkastuslautakunta on tyytyväinen kaupungin panokseen palkkatuettujen työpaikkojen ja kausitöiden järjestämiseen olettaen, että toteuma tarkoitti sitä, että 404 henkilöä palkattiin nimenomaan kaupungin palvelukseen. Tavoite oli mahdollistaa ko. kaupungin työpaikkoja 185 kappaletta.

Kuntouttavaan työtoimintaan pääsy ei nopeutunut vuonna 2018, mutta paikkojen määrää koskeva tavoite toteutui hyvin. Samoin järjestö- ym. toimijoiden tukemisessa onnistuttiin.

Pohjois-Karjalan hankintatoimi	
Uuden hankintalain osaamisen ja hankintaosaamisen kehittäminen	●
Sopimusten jalkauttamisen ja seurannan kehittäminen	●
Sopimushallintajärjestelmän käyttöasteen nostaminen, jolla pyritään nostamaan sopimuksiin sitoutumista *	●
Sisäisten toimintamallien, yhteistyön ja tiedottamisen kehittäminen	●

Hankintalain koulutuksessa onnistuttiin hyvin.

Konsernin tarjouspyynnöissä on käytetty erilaisia rajauksia ja kynnysarvoja, jotka joissakin tilanteissa voivat olla perusteltuja, mutta ei aina.

Valtuuston tulee linjata kaupunkikonsernin hankintapolitiikka niin, että käyttöön tulisi aina optimaaliset tarjousehdot. Hankinnoissa tulee enenevässä määrin ottaa huomioon myös ilmastonmuutoksen torjunta ja sosiaalisten perusteiden käyttö.

Tarkastuslautakunta ei arvioi sopimusten jalkauttamista koskevaa tavoitetta, koska käsite on epäselvä.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan sopimukset on tehty noudatettaviksi ja valvottaviksi ilman, että niitä valtuuston päätöksellä erikseen jalkauteaan.

Mikäli sopimuksenhallintajärjestelmä ei vielä kata kaikkia kaupungin tekemiä sopimuksia, tulisi sopimukset kiireellisesti saattaa järjestelmään. Näin voidaan välttyä mm. sopimuksettomilta tiloilta sekä siitä, ettei palveluista makseta turhaa, mikäli sopimus olisi jo päättynyt, mutta laskutus epähuomiossa ei.

* Tavoite oli, että sopimuksenhallintajärjestelmä on käytössä kaikilla yhteistyötahoilla ja käyttäjämäärä nousee 15 prosentilla. Nämä kaksi ovat keskenään ristiriitaiset tavoitteet.

Elinvoiman koko toimialan vuositavoitteista toteutui tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan 43 % (kymmenen tavoitetta). Kolme tavoitetta toteutui osittain, kuusi tavoitetta ei toteutunut lainkaan ja neljää ei arvioitu.



Hyvinvoinnin toimiala

Hyvinvoinnin toimialan yhteiset tavoitteet	
Hyvinvoinnin toimialalla on yhteinen käsitys positiivisesta pedagogiikasta ja sen jatkumon rakentamisesta leikkaamaan koko hyvinvoinnin toimialan.	●
Monipuolista oppimista tukevat oppimisympäristöt ja osaaminen: Joensuun digisuunnitelman investointien toteutus, Oppilaiden ja henkilöstön ICT- taitotason mittaukset ja niiden pohjalta toimenpiteet kouluissa.	●
Osallisuuden lisääminen.	●
Tavoitteena on jokaisen lapsen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Hyvinvoinnin toimiala ryhtyy selvittämään toimenpiteitä, joilla laajennetaan subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus kokopäiväiseksi viimeistään valtuustokauden aikana. Lisäksi tuetaan sitä, että mahdollisimman moni lapsi tulisi varhaiskasvatuksen piiriin.	●
Kasvatetaan perusopetuksen tuntikehystä valtuustokauden aikana.	●
Koko hyvinvoinnin toimiala osallistuu koulutusklusterin uuden toimintamallin kehittämiseen: Rakenteen ja pelisääntöjen laatiminen yhteistyökumppaneiden kanssa; Hyvinvoinnin tuotepakettiaihoiden tekeminen	●
Toimiva ja turvallinen arki lapselle ja nuorelle: toimintamalli on pilotoitu	●
Uudenlaisten yhteistyön mallien kehittäminen yhteistyössä Siun soten kanssa: vakiintuneet työryhmät	●
Lisätään lasten ja nuorten mahdollisuuksia harrastaa osana kouluarkea.	●
Päiväkotien salit avataan entistä laajemmin alueen asukkaiden käyttöön.	●
Esimerkiksi ikääntyvät voisivat olla oiva apu päivähoidon ryhmissä lisäsylinä, satujen lukijoina, tarinoiden kertojina ja kulttuurin siirtäjinä tulevalle sukupolvelle.	●
Koulutusklusterin uuden toimintamallin kehittäminen	●
Hankinnat toteutetaan tiiviissä yhteistyössä hankintatoimen kanssa. Laajoissa kilpailutuksissa käytetään käänteistä kilpailutusta.	●
Osallistutaan tilasuunnitteluun ja tilojen kuntoon liittyvään yhteistyöhön. Ratkaistaan ilmenevät ongelmat välittömästi, jotta ongelma ei kasva: Tilat ovat kunnossa ja kunnostustoimenpiteistä on tehty päätökset.	●
Uusien ja saneerattavien tilojen yhteydessä käydään läpi tilojen hyödyntäminen kaikkien palvelujen näkökulmasta.	●
Tutkimusyhteistyön lisääminen	●
Yhteistyö yksityisen varhaiskasvatuksen kanssa on toimivaa.	●

Lisätään valmiutta osallistua kulttuurin ja liikunnan kärkihankkeisiin	●
Ampumahiihdon maailmancup	●
Kannustetaan henkilöstöä viestimään näyttävästi hyvinvoinnin toimialan toteuttamista palveluista ja tapahtumista, mutta myös arjen toimintaa tuodaan vahvasti esille sekä sosiaalisessa mediassa että lehdistössä.	●
Joensuu on hiilineutraali vuonna 2025: Tavoitteen selkeyttäminen: mitä jokainen voi tehdä tavoitteen tukemiseksi	●
Karhumäen ja Nepenmäen koulujen oppimisympäristöt tukevat kestävää kehitystä.	●
Ympäristökasvatus on läpileikkaavana teemana mukana kaikessa toiminnassa kouluissa ja päiväkodeissa.	●
Uusien rakennusten tekniikkaa hyödynnetään hiilijalanjäljen pienentämiseksi.	●
Ruokahävikin osuutta pienennetään.	●
Vältetään ylimääräistä matkustusta ja pyritään pitämään ainakin osa kokoontumisista sähköisinä kokouksina.	●
Yhteistyö järjestöjen kanssa on toimivaa ja järjestöjä aktivoivaa.	●
Hyvinvoinnin toimialalla on yhtenäinen johtamisjärjestelmä. Kehityskeskustelut käydään koko henkilöstön kanssa vuosittain.	●
Hyödynnetään teknisiä mahdollisuuksia käyttämällä jaettuja työtiloja.	●

Hyvinvointialan yhdeksi tavoitteeksi oli asetettu talousarviossa pysyminen. Tällaiset tavoitteet on poistettu tarkastuslautakunnan toimialojen arviointitaulukoista, koska talousarvio on sitova ilman, että siitä tehdään toimialueelle erikseen vuositaavoite. Talouden toteutumista on arvioitu luvussa 4.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että toimitilat ovat kunnossa. Hyvinvoinnin toimialalle asetettu tavoite tilojen kunnossapidosta on pitkälti kiinni tila- ja teknisen puolen ratkaisuista sekä käytössä olevista määrärahoista, joten hyvinvointipalveluilla on vain rajalliset mahdollisuudet itsellään vaikuttaa tilojen kuntoon. Myös ko. tavoitteesta raportointi on epäselvä, toteumaa ei arvioitu.

Lisähuomiona tarkastuslautakunta toteaa tiloista seuraavaa: Hyvinvointilautakunta päätti 23.5.2018 (§ 50) Tuupovaaran kirjaston sijoittamisesta Osuuspankilta vuokrattaviin tiloihin kymmenen vuoden määräaikaisella vuokrasopimuksella ilman irtisanomisehtoa.

Tilojen vuokrauspäätöksiä tehtäessä tulee huomioon ottaa vuokrattavan tilatyyppin sekä kohteen sijainnin vaikutus vuokratason sekä irtisanomisehdon sisällyttäminen sopimukseen.

Tarkastuslautakunta pohti myös, oliko ampumahiihdon maailmancupia koskeva tavoite enää relevantti vuoden 2018 talousarviossa, kun tapaus toteutui jo maaliskuussa. Talousarviosta päätettäessä vuoden 2017 lopussa oli jo tiedossa, että tapaus tullaan järjestämään, eikä sitä tarvinnut enää talousarvion tavoitella.

Tavoite koskien uusien rakennusten tekniikkaa ja hiilijalanjäljen pienentämistä ei kuulu hyvinvoinnin toimialan vastuulle. Tavoitetta ei arvioitu.

Tavoite, jossa vältetään ylimääräistä matkustusta ja pyritään pitämään ainakin osa kokoontumisista sähköisinä kokouksina, tuli toteutua 30-prosenttisesti. Toteumaa ei ole mitattu eikä siitä raportointi vastaa tavoitteeseen, joten toteutumista ei arvioida. Samoin tavoitetta koskien järjestöyhteistyön toimivuudesta ei arvioida, koska kaupunginhallituksen arvioita ”yhteistyötä tapahtuu monella alueella” ei voida suhteuttaa mihinkään eikä siitä voida tulkita, onko yhteistyö toimivaa tai järjestöjä aktivoivaa.

Hyvinvoinnin toimialalle oli asetettu yhteensä 29 kaikille yhteistä tavoitetta. Tavoitteista 15 arvioitiin toteutuneeksi. Kolme tavoitetta toteutui osittain ja seitsemän ei toteutunut lainkaan. Neljää tavoitetta ei voitu arvioida.

Koulutuspalvelut	
Rehtoreiden kanssa yhteinen käsitys johtajuudesta	●
Koulutuspalveluiden yhteinen käsitys positiivisesta pedagogiikasta ja sen jatkumon rakentaminen	●
Koulutuspalvelujen yhteinen sovellus kunkin koulualueen kaikkien lasten yhteisestä koulusta	●
SciFest -tapahtumaan osallistuminen	●

Koulutuspalvelujen tulosalue onnistui hienosti tavoitteiden saavuttamisessa. Tavoitteet on myös asetettu keskimääräistä selkeämmin ja toteutumista raportointi on yksiselitteistä.

Varhaiskasvatuspalvelut	
Vanhempien ja lasten osallisuutta lapsen varhaiskasvatukseen toteutumiseen lisätään kaikissa varhaiskasvatuksen toimintamuodoissa.	●
Varhaiskasvatuksessa toimitaan uuden varhaiskasvatussuunnitelman ja positiivisen pedagogiikan mukaisesti lapsen vahvuuksia ja kiinnostuksen kohteita korostaen.	●
Uusien yksiköiden käynnistyessä päivähoitopaikkojen käyttöä tehostetaan niin, että yksittäisistä ryhmistä, siirtopäiväkotitiloista ja ryhmäperhepäivähoitoyksiköistä luovutaan.	●
Daisy-toiminnanohjausjärjestelmän tuomat mahdollisuudet hyödynnetään ja prosesseja kehitetään	●
Mini-verson (päiväkoteihin suunniteltu vertaissovittelu) käyttö laajenee kaikkiin varhaiskasvatusryhmiin.	●

Varhaiskasvatuksen tavoitteet toteutuivat myös hienosti. Henkilöstön työvuorosuunnittelun ja hoitoaikavarausten optimoinninkin tavoite toteutui, mutta tarkastuslautakunta toteaa kuitenkin, että henkilöstön määrä suhteessa varattuihin hoitopaikoihin on toimivista suunnittelujärjestelmistä huolimatta ikuisuusongelma: lopulta vastuu tuntien tarkkuudella tehdyistä hoitoaikavarauksista ja hoitoon tuomisesta on vanhempien päätös, mutta henkilökunta on järjestettävä varauksen mukaisesti.

Nuorisopalvelut	
Harrastusmahdollisuuksien ja koulunuorisotyön kehittäminen. Nepenmäen koulun yhteistyön kehittäminen pilotina (jossa indikaattorina on mielekäs tekeminen).	●
Alle 30-vuotiaiden nuorten kouluttautumisen ja työllisyyden edistäminen yhdessä työllisyyspalveluiden kanssa. Etsivän työn vahvistaminen ja nuorten kohtaamismahdollisuuksien parantaminen	●

Ensimmäinen nuorisopalvelujen tavoite on epäselvä. Tavoite oli, että jokaisella nuorella on mielekästä tekemistä koulun rinnalla. Tilinpäätöksessä asian raportointi on kuitattu viittaamalla mm. henkilöstön työnkuviin samalla ohittamalla vastaus, onko jokaisella ollut mielekästä tekemistä. Tämä selviäisi yksiselitteisemmin kysymällä nuorisolta itseltään.

Toinen tavoite toteutui. Tarkastuslautakunta pitää hyvänä, jos nuorisopalveluilla on ollut merkittävä vaikutus nuorisotyöttömyyden alenemisessa kaikkien muiden työllistämistoimenpiteiden rinnalla.

Kulttuuripalvelut	
Musiikin kärkitapahtumakonseptin vakiinnuttaminen	●
Nostetaan valmiutta suunnitella ja toteuttaa kulttuurin ja liikunnan kärkihankkeita. Laaditaan tarvittavat taustaselvitykset ja tuotetaan hankkeiden suunnittelussa ja priorisoinnissa tarvittavaa tietoa.	●
Järjestökyselyn tulosten huomioiminen yksiköiden toiminnassa (erit. vuorovaikutus ja tilojen mahdollistaminen)	●
Kake2.0-hanke	●
Taiteen perusopetuksen uusi opetussuunnitelma	●
Tuetaan kouluja ja varhaiskasvatusta perustehtävässään tuottamalla kulttuurisisältöjä	●
Kulttuurisen osallistumisen tuottaminen osana toimialan yhteistä toimintaa	●
Rakennetaan uudelle Nepenmäen koululle toimiva palvelukonsepti, jossa mukana mm. kirjasto, konservatorio ja kansalaisopisto.	●

Joensuun juhluvuoden tapahtuma oli Joensuu Arenalla. Tapahtuma oli onnistunut. Suunnitelma tulevien vuosien tapahtumista on kuitenkin vielä kesken.

Kulttuuripalvelujen oli määrä huomioida järjestökyselyn tulokset, mutta tarkastuslautakunta tulkitsee, että kyselyä ei ole tehty. Kyselyn toteuttamisesta saisi hyvää tietoa osallisuuden kehittämiseksi.

Kake2.0-hanke ei kerro tavoitteena ulkopuoliselle mitään, eikä tavoitteessa tai tilinpäätöksessä ole kerrottu, mitä on hankkeen mukainen toiminta, joten tavoitteen toteutumista ei voida arvioida. Samoin kulttuurisen osallistumisen tavoitteen indikaattori oli osallistujamäärä, mutta toteuma on raportoitu alkaneella hankkeella, jonka yhteyttä tavoitteeseen ei voida todeta.

Liikuntapalvelut	
Huippu-urheilun edistäminen urheiluakatemiatoiminnassa	●
Luontoliikunnan olosuhteiden tunnettuuden lisääminen	●
Yhteistyön ylläpitäminen oppilaitosten ja kolmannen sektorin kanssa	●
Terveytensä kannalta liian vähän liikkuvien kuntalaisten liikkumiseen aktivointi uudella tavalla	●
Liikuntapalvelujen ympäristötyön suunnitelmallinen edistäminen (ympäristöohjelma)	●
Lähiliikuntaan aktivoiminen (aktivointisuunnitelma)	●
Liikuntapaikkasuunnittelun toteuttaminen yhteistyössä Tilakeskuksen, kaupunkiympäristön sekä käyttäjien kanssa	●

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä sitä, että Joensuussa on nuorten olympiavalmentajia, joita arviointivuonna oli kolme. Tavoitteen toteutumista ei voida kuitenkaan arvioida, koska mittarina oli lukumäärä, jota ei pysty suhteuttamaan mihinkään.

Yhteistyön ylläpitämisen tavoitteisiin liittyivät yhteistyösopimukset ja avustukset. Tavoitteen toteutuksesta raportointi sisältää näihin viittaavia asioita vain niukasti, joten tavoitetta ei voida arvioida.

Terveiden edistäminen on tärkeää. Tarkastuslautakunta pitää hyvänä sitä, että liikuntapalveluissa on luotu aktivoinnin vuosikello. Toteutuneiden

toimenpiteiden lukumäärä oli 39 ja samalla indikaattori, mutta tavoitemäärää ei ollut asetettu. Tästä huolimatta tarkastuslautakunta arvioi tavoitteen saavutetuksi.

Lähiliikkumisen aktivointisuunnitelmaa ei ole laadittu, mikä oli indikaattori ja tavoitetila.

Hyvinvoinnin toimialan tavoitteiden lukumäärä on poikkeuksellisen suuri ja sisältää verraten paljon tavoitteita muilta toimialoilta. Erityisesti hyvinvointialan yhteiset tavoitteet on johdettu osin toisten toimialojen vastuulla olevista tavoitteista. Aiempana esimerkkinä tällaisesta tavoitteesta on mainittu tilojen kuntoa koskeva hyvinvointialan vuositavoite.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan näin ollen sekä tavoitteiden määrää, yksiselitteisyyttä, mittareita ja tuloksista raportoimista on tarpeen kehittää. On myös toimijoille selkeämpää, kun he itse tietävät, mitä heidän tulee tavoitella ja millä toimenpiteillä on mahdollista saada hyvä arviointi toiminnassa onnistumisesta. Toimijoita ovat kaikki tulosalueen työntekijät, ei pelkästään tilivelvolliset, jotka ainakin pääsääntöisesti osallistuvat tavoiteasetantaan.

Edellä kuvattuja asioita kehittämällä raportointi on selkeämpää ja muodostaa ulkopuoliselle lukijalle todenmukaisen käsityksen siitä, mitä kaupungissa tehdään, missä ollaan hyviä ja mitä pitää kehittää.



Kaupunkiympäristön toimiala

Kaupunkiympäristön toimialan yhteiset tavoitteet	
Asemanseudun asemakaavan toteutus käynnistyy.	●
Kauppatori ja ympäröivät kadut valmistuvat.	●
Penttilänrannan asemakaava III on hyväksytty valtuustossa.	●
Maapoliittinen ohjelma päivitetään.	●
Maankäytön toteuttamishjelma (MATO20) päivitetään.	●
Liikenneturvallisuussuunnitelmaa toteutetaan.	●
Investointiohjelman mukaiset jalankulkua ja pyöräilyä edistävät hankkeet toteutetaan.	●
Talvihoidon toimenpiteillä parannetaan jalankulun ja pyöräilyn olosuhteita.	●
Käynnistetään kokonaisuutta koskevan selvityksen laatiminen.	●
Tarkentuu toimenpideohjelmassa ja hankintasuunnitelmissa. Erityisesti avoimen datan käyttöönotto tarjoaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia.	●
Myyntivoitot (tontit ja rakennukset) auttavat pitämään talouden tasapainossa.	●
Pitkän aikavälin investointisuunnitelmat sovitetaan tähän tavoitteeseen.	●

Kolmanneksi viimeinen tavoite on epäselvä, joten sen toteutumista ei voida arvioida. Tavoitteessa tulee lähtökohtaisesti ilmaista, minkä odotetaan tarkentuvan. Jos tavoitteiden valmistelu on jäänyt kesken, niitä ei pidä viedä talousarvioon valtuuston päätettäväksi lainkaan. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan tavoitteessa mainittua toimenpideohjelmaa ei ollut vielä olemassa, kun talousarviosta päätettiin.

Samoin viimeinen tavoite ei ole tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaa loppuun saakka valmisteltu eikä se myöskään ole vuositavoite 2018, vaan kyse on strategian näkökulmasta ja taloussuunnitelmavuosista.

Kaupunkirakennelautakunnan tavoitteet	
Kaupunkirakennepalvelut osallistuvat kulttuurin ja liikunnan kärkihankkeita koskevaan selvitystyöhön ja auttavat etsimään erilaisia yhteistyömalleja hankkeiden toteuttamiseksi myös ulkopuolisten toimijoiden kanssa.	●
Tuotetaan tietoa maantieteelliseen saavutettavuuteen liittyvää edunvalvontaa varten ja viestitään Joensuulle tärkeistä asioista keskeisille yhteistyötahoille.	●
Tavoitteet tarkennetaan toimialan toimeenpano-ohjelmassa ja ilmasto-ohjelmassa.	●
Tavoitteet tarkennetaan toimialan toimeenpano-ohjelmassa.	●
Tonttitarjonta vastaa kysyntään. Tonttien luovutus ja lupaprosessit hoituvat nopeasti ja sujuvasti.	●
Hankintasuunnitelmassa otetaan huomioon ympäristökriteerit ja innovatiivisten hankintojen tavoitteet.	●
Kaupunkirakennepalvelut ovat aktiivisesti mukana liikuntapaikkasuunnitelman valmistelussa ja ohjelmoinnissa.	●

Kaupunkirakennelautakunnan ensimmäistä vuositavoitetta ei arvioida, koska toteutuminen on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan pääosin kiinni muun kuin kaupunkirakennelautakunnan toiminnasta. Kolmatta ja neljättä tavoitetta ei myöskään arvioida, koska talousarviosta ei ilmene, mitä on tavoiteltu ja mitkä ovat mittarit.

Toiseksi viimeinen tavoite, sen indikaattori ja raportointi eivät vastaa toisiaan. Toteutumista ei arvioida.

Yhdyskuntasuunnittelu	
Asemakaavoituksella varmistetaan riittävän ja monipuolisen tonttivarannon ylläpitäminen.	●
Joukkoliikenteen käyttöoikeussopimusten kilpailutuksessa tavoitellaan joukkoliikenteen kulkutapaosuuden lisäämistä ja otetaan huomioon ympäristökriteerit.	●
Täydennysrakentamishjelmaa tukevat asemakaavat.	●
Rakennusjärjestyksen uudistaminen käynnistetään yhdessä rakennusvalvonnan kanssa.	●

Toisessa vuositavoitteessa tavoiteltiin joukkoliikenteen kasvun lisäämistä ja ympäristökriteerien huomioimista. Toteumatieto ei tilinpäätöksessä anna vastausta, toteutuiko tavoite vai ei, joten sitä ei arvioida.

Maaomaisuus	
Metsän hoidon linjaukset uusitaan ja samalla luodaan tarkemmat tavoitteet kaupungin metsien käyttöön ja hoitoon.	●
Tonttimarkkinointia kehitetään yhteistyössä elinvoiman ja konserniyhtiöiden kanssa.	●

Maaomaisuuden linjaukset hyväksyttiin kaupunginhallituksessa, mutta ei tavoitteen mukaan valtuustossa.

Yhdyskuntatekniikka	
Jalankulun ja pyöräilyn olosuhteita parantamalla kannustetaan ihmisiä arkiliikunnan lisäämiseen.	●
Jalankulun ja pyöräilyn laatukäytävien talvihoitotasoa parannetaan.	●
Sähköautojen latauspisteiden verkostoa edistetään.	●
Ulkovalaistuksessa jatketaan energiatehokkuutta parantavia toimenpiteitä.	●
Leikkialueiden tarveselvitys päivitetään ja laaditaan toimenpidesuunnitelma.	●

Yhdyskuntatekniikan toista tavoitetta ei arvioitu, koska mittarina olivat asiakasraadin tulokset ja palautteet, mutta niistä ei ole tilinpäätöksessä raportoitu.

Alueellinen jätelautakunta	
Jätehuollon palvelutaso valmistuu ja laaditaan tarkempi toimenpidesuunnitelma.	●
Selvitetään sähköisen asiainnin käyttöönoton edellytykset.	●
Tavoitteet tarkennetaan toimialan toimeenpano-ohjelmassa.	●

Jätelautakunnan viimeistä tavoitetta ei voida arvioida, koska tavoitteen asettelu on jäänyt kesken.

Rakennus- ja ympäristölautakunta	
Lupaprosessit ovat nopeita ja helppoja. Sähköinen rakennuslupakäytäntö on vakiintunut toimintatapa.	●
Huolehditaan ympäristöstä ja laaditaan ympäristökatselmussuunnitelma.	●
Tavoitteet tarkennetaan toimialan toimeenpano-ohjelmassa ja ilmasto-ohjelmassa.	●
Rakennusjärjestyksen uudistaminen käynnistetään yhdessä kaupunkirakennepalveluiden kanssa.	●

Tarkastuslautakunta on huolissaan rakennuslupien käsittelyaikojen pitenemisestä ja toimimattomasta järjestelmästä. Tällä voi olla vaikutusta myös kaupungin vetovoimaan.

Kolmannen vuositavoitteen asettaminen on jäänyt valmistelussa kesken, joten toteumaa ei arvioida.

Teknisten palvelujen johtokunta	
Yhteistyö Siun sotien palveluketjujen kanssa on avointa, tehokasta ja asiakasnäkökulmasta sujuvaa. Logistiikkapalveluiden osalta laaditaan Siun sotien kanssa toimiva yhteistyömalli.	●
Ilmasto- ja ympäristöstävällisyyden huomioiminen kone- ja autohankinnoissa. Kevyen ja raskaan kaluston hankinnoissa painotetaan vähäpäästöisyyttä ja materiaalien kierrätettävyyttä.	●
Tavoitteena on vähentää kiinteistöjen sisäilmaongelmia ja lisätä toiminnallisuutta, viihtyvyyttä, terveellisuutta ja turvallisuutta käyttäjille: Pitkätähätäimen suunnitelman luominen.	●

Toinen tavoite oli asetettu epäselvästi eikä se ollut tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan vuosittainen vaan pitkän aikavälin tavoite. Tästä huolimatta, koska suunta on oikea, joten tavoite arvioitiin myös 2018 osalta toteutuneeksi.

Joensuun tilakeskus	
Tilakeskus osallistuu kulttuurin ja liikunnan kärkihankkeita koskevaan selvitystyöhön ja auttaa etsimään erilaisia yhteistyömalleja hankkeiden toteuttamiseksi myös ulkopuolisten toimijoiden kanssa	●
Talonrakennuksen investointi-hankkeissa jatketaan vihreänteknologian kartoittamista ja hyödyntämistä. Näihin kuuluvat mm. energiatehokkaat ratkaisut, ilmaisenergia sekä älykkäät automaatiojärjestelmät.	●
Määrittellään innovatiiviset hankinnat tarkemmin hankintasuunnitelmissa.	●
Toimitilojen terveellisyydestä, turvallisuudesta, esteettömyydestä ja viihtyvyydestä pidetään huolta. Korjausvelkaa vähennetään edelleen. Sisäilmatyöryhmälle tulevien sisäilmailmoitusten määrää seurataan vuosittain.	●
Käynnistetään kokonaisuutta koskevan selvityksen laatiminen yhdessä Konsernihallinnon ja toimialojen kanssa (tavoite liittyy hallinnon keskeisten toimitilojen yhteen kokoamiseen).	●
Tilakeskus on aktiivisesti mukana liikuntapaikkasuunnitelman valmistelussa ja ohjelmoinnissa.	●

Kolmatta vuosittain asetettua tavoitetta ei ole valmisteltu loppuun talousarviossa, joten sen toteumaa ei voida arvioida.

Joensuun vesi	
Asiakkaidemme mukaan veden laatu kokonaisuutena arvioitaessa on maailman parasta.	●
Sähköisiä palveluja ja etäluentateknologiaa kehitetään ja otetaan käyttöön	●
Kuhasalon jätevedenpuhdistamon lietteenkäsittelykenttä siirretään vaiheittain Kontiosuon alueelle.	●
Hinnastot päivitetään vastaamaan vesihuoltolaitosten uudistettuja maksuja koskevia ohjeita ja suosituksia huomioiden elinkeinoelämän erityistarpeet.	●
Laaditaan oma vesihuollon verkostosaneerausohjelma.	●
Investoinneissa huomioidaan Joensuun seudun vesihuollon kehittämissuunnitelman 2016–2030 toimenpidesuosituksia.	●
Arvioidaan ja mahdollistetaan Joensuun vesiosuuskuntien yhdistymisvelvoitteen mukaiset kehittämiskäytännöt.	●

Liikelaitoksen ensimmäinen, veden laatua koskeva tavoite, on tavoiteltava, mutta myös mielikuvittainen. 84 % asiakastyytyväisyyskyselyyn vastanneista piti Joensuun vettä maailman parhaana tai lähes parhaana.

Investointien toimenpidesuosituksia koskevaa tavoitetta ei voida arvioida, koska tavoitteen ja toteutuksen yhteenkuuluvuutta ei voida tilinpäätöksestä todentaa.

Liikelaitoksen tilikauden ylijäämäksi ennen satunnaisia eriä ja varauksia muodostui 2,57 milj. euroa, joten kaupungin laitokselle asettama 2,55 milj. euron tulostavoite saavutettiin.

Tarkastuslautakunta sai käyttöönsä myös Joensuun veden työhyvinvointimittausten tulokset ja pani merkille, että Joensuun Vedessä on muihin tulosalueisiin verrattuna keskimäärin heikoimmat tulokset työyhteisön toimintaan liittyvissä väittämässä. Työhyvinvointiin tulee panostaa ja työyhteisötaitoja kehittää.



Tarkastuslautakunnan arviointi tavoiteasetannasta, tavoitteiden toteutumisesta sekä toteumista raportoinnista

Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa jälleen kerran selkeyttä sekä tavoiteasetantaan että tavoitteista raportointiin. Tavoitteita on asetettu kaupunkitasolla toimialueittain ristiin, eikä ulkopuoliselle lukijalle, kuten kaupungin asukkaalle, välttämättä välity, mitä ollaan tavoittelemassa ja kenen vastuulla tavoite on. Osa tavoitteista oli jäänyt päätösvaiheessa keskeneräisiksi tai ei koskenut talousarviovuotta.

Tarkastuslautakunta suosittaa raportoinnin selkeyttämistä siten, että vuositavoitteet valmistellaan jatkossa yksiselitteiseen, mitattavissa ja arvioitavissa olevaan muotoon. Tarkastuslautakunta suosittaa myös valtuustoon nähden sitovien määrällisten tavoitteiden käyttöönottamista. Määrällisiä tavoitteita asetettaessa tulee myös ilmoittaa, pyritäänkö tavoitearvon ylittämiseen vai alittamiseen.

Hyvä esimerkki määrällisestä tavoitteesta on esimerkiksi tilinpäätöksen sivun 100 taulukko. Tavoitteet, jotka asetetaan muodossa "toimintaa kehitetään", tietty asia on käynnistetty" tai "jotakin edistetään" eivät ole yksiselitteisesti mitattavissa. Nykymuodossaan tilivelvollisella on mahdollisuus sanallisesti kiertää tavoitteesta toteutumisen raportointi. Lisäksi "tavoitteet ja toimenpiteet" sekä "indikaattorit ja tavoitetila vuoden lopussa" ovat paikoin sama ja paikoin eri asia.

Kaupungissa on moninkertainen määrä valtuustotasoisia toiminnan tavoitteita verrattuna useihin vastaavankokoisiin tai jopa suuriin kaupunkeihin. Laadullisten tavoitteiden määrää tulee tarkastuslautakunnan näemyksen mukaan vähentää ja ottaa käyttöön sitovia määrällisiä tavoitteita. Osa vuoden 2018 vuositavoitteista on sellaisia, jotka kuuluvat normaalin virkavastuun puitteissa hoidettaviksi ilman, että niistä täytyy erikseen valtuuston päättää.

6 KONSERNIYHTEISÖJEN OHJAUS

Kaupunginvaltuuston antamilla konserniohjeilla luodaan puitteet omistajaohjaukselle kaupungin määräysvallassa olevissa yhteisöissä. Konserniohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa ohjauksen menettelytapoja ja tehostaa kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kaupunkikonsernia ja kaupungin muuta toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kaupunkikonsernin kokonaisuus huomioon ottaen. Tavoitteena on kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen, kaupungin yhteisöistä saaman tiedon laadun parantaminen ja tiedonkulun tehostaminen.

Kaupunginhallituksen omistajaohjausjaosto vastaa konserniohjauksesta, yhteisöjen talouden ja toiminnan seurannasta, yhteensovittamisesta ja valvonnan järjestämisestä. Kaupunginjohtajalla, kansliapäälliköllä ja elinvoimajohtajalla tai määrämällään konsernipalvelujen viranhaltijalla on ollut oikeus osallistua tytäryhteisön hallituksen kokouksiin.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuona 2017 uuden vuoteen 2021 ulottuvan koko konsernia koskevan konsernistrategian, uudet konserniohjeet ja omistajapoliittisen ohjelman vuosille 2018–2021. Omistajapoliittisen ohjelman lähtökohtana ovat kaupungin kehittämistavoitteet ja niiden tarkoituksena on tukea konsernistrategian toteutusta. Uudistettu ja yhtiörakennetta vastaava konserniohje käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 25.2.2019 ja se tuli voimaan 1.3.2019.

Tilinpäätösinformaation mukaan valtuusto asettaa talousarviossa tytäryhteisölle toiminnan ja talouden tavoitteita, jotka on johdettu kaupunki-strategiasta ja siihen liittyvästä omistajapolitiikasta sekä yhteisön liiketoiminnasta. Tarkastuslautakunta pani merkille, että kaupunki ei ole valtuustotasolla asettanut toiminnallisia tavoitteita konserniyhteisöille, vaikka tilinpäätöksessä näin lukee. Valtuuston asettamat, yhtiöihin liittyvät kaupunginhallituksen vuosittavoitteet ovat kaupungin omia tavoitteita, ei yhteisöille osoitettuja.

Konserniyhteisöille on asetettu tavoitteet omistajaohjauksen ja yhteisöjen välisissä tavoite- ja tulossopimuksissa, joiden toteutumisesta yhteisöt raportoivat neljännesvuosittain omistajaohjaukselle. Omistajaohjaus on nähnyt mallin toimivana.

Opiskelija-asunnot Oy Joensuun Elli ja Joensuun Kodit Oy hoitavat sosiaalista asuntotuotantoa. Tarkastuslautakunta kysyy, onko kahden erillisen yhtiön malli perusteltu?

Tarkastuslautakunnan arviointi konserniyhtiöiden tavoitteiden ohjauksesta

Konserniyhteisöillä on merkittävä vaikutus talouden kokonaisuudessa. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan valtuuston tulee asettaa toiminnan vuosittavoitteet ainakin kunnan talouden kannalta merkittävimmille konserniyhteisöille. Toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta tulee myös raportoida tilinpäätöksessä.

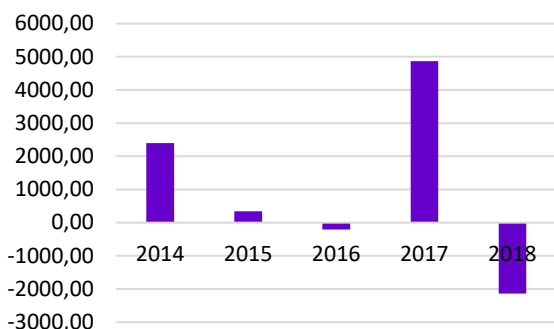
7 KAUPUNGIN KOKONAISTULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

Tarkastuslautakunta arvioi kaupungin tuloksellisuutta neljän eri näkökulman kautta. Näkökulmia ovat 1) tuottavuus ja taloudellisuus, 2) henkilöstön tila, 3) palvelujen laatu ja 4) palvelujen vaikuttavuus. Tässä kappaleessa käsitellään kaupunkia laajemmin koskevia kokonaisuuksia siltä osin, kuin vuosivertailutietoja oli käytettävissä.

7.1 Tuottavuus ja taloudellisuus

Tuottavuutta ja taloudellisuutta voidaan mitata talouden tunnuslukujen kautta sekä suhteuttamalla niitä esimerkiksi henkilöstötietoihin. Joensuun taloudesta on tässä arviointikertomuksessa oma lukunsa (luku 4). Tuloksellisuus on ollut tilikauden tuloksen osalta viiden vuoden seuranta-jaksolla hyvää viime vuotta lukuun ottamatta.

Kuviossa 8. on laskettu suhdeluku (euroa), joka osoittaa, kuinka hyvä tulos on tehty käytössä olleella henkilöstömäärällä. Suhdeluku on laskennallinen, eli se ei sisällä elementtejä toiminnan sisällöistä, muutoksista tai muista tekijöistä. Luku on laskettu kaupunkitasolla eikä sisällä konsernin lukuja.



Kuvio 8. Tilikauden tulos suhteutettuna henkilötyövuosiin euroina

Kuvio osoittaa, että vuosi 2017 oli erityisen tuloksellinen työpanosta kohden. Voidaan ajatella, että yksittäinen henkilö sai kyseisenä vuonna euro-määräisesti paljon aikaan. Vuonna 2018 tapahtui olennainen muutos edellisiin vuosiin nähden.

7.2. Henkilöstön tila

Henkilöstöasioita on aiemmin arvioitu henkilöstöraportin kautta. Tähän arviointiin on pyritty kokoaamaan työhyvinvointiin liittyviä kehityssuuntia paitsi henkilöstöraportin, mutta myös muiden saatujen tietojen avulla.

Edellistä kuviota 8. voidaan käyttää myös kuvajana siitä, miten taloudellinen tehokkuus saattaisi vaikuttaa henkilöstön työhyvinvointiin. Henkilöstön tehokkuus on ollut vuonna 2017 laskennallisesti erinomaista. Toisaalta tehokas henkilöstö taloudellisella aikaansaannoksella mitattuna voi oletettavasti hyvin. Mittaria voidaan siten tulkita monella eri tavalla, ja sitä pitää tulkita yhdessä mm. henkilöstön työhyvinvointitutkimusten ja sairauspoissaolojen kehityksen kanssa.

Taulukossa 2. on sairauspoissaolovuorokausien lukumäärä henkilötyövuotta kohden edellisen viiden vuoden ajanjaksolla. Kaupungin taloudellisen tuloksen vaihtelut eivät ole vaikuttaneet ainakaan sairauspoissaolojen määrään, vaan kehityssuunta on oikea.

	2014	2015	2016	2017	2018
Päivien lkm	15,4	15,6	14,7	13	12,4

Taulukko 2. Sairauspoissaolojen lkm henkilötyövuotta kohden vuosina 2014–2018 ('nykymuotoisen' organisaation sairauspoissaolojen määrä olisi ollut vuonna 2016 13,1 päivää/htv)

Työtapaturmat vähenivät edellisvuodesta, tapaturmia tapahtui 60 vuonna 2018, edellisenä vuonna 77. Työtapaturmista johtuvat sairauspoissaolopäivät kuitenkin lähes kaksinkertaistuivat, ja siitä huolimatta sairauspoissaolojen kokonaismäärä vuositasolla laski.

Sairauspoissaolojen myöntämisessä on noin kaksi vuotta noudatettu käytäntöä, jossa esimiehet voivat antaa harkinnallaan sairauslomaluvan yhdeksäksi päiväksi. Menettely perustuu luottamukseen ja ajatus on, että käytäntö mm. vähentää rutiininomaista työterveyshuollon tarvetta. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tämä menettely on ollut tuloksellinen olettaen, että sillä on osaltaan ollut vaikutuksia sairauspoissaolomäärien vähenemisessä.

Henkilöstöraportin tiedoista tulkittuna työ on muuttunut kaupungissa joustavamaksi. Saldo-liukumien käyttöä on laajennettu siten, että työn luonne huomioiden on mahdollista ajoittain tehdä myös esim. 4-päiväistä työviikkoa. Tämä on tehty työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottamiseksi. Etätömahdollisuus on olemassa ja perustuu tarveharkintaan. Kaupungissa on myös toteutettu useita toimenpiteitä henkilöstön osallistamiseksi ja palkitsemiskäytänteiden lisäämiseksi.

Pääluottamusmiehet ovat huolissaan KVTES:n ehtojen täyttymisestä työvuorosunnittelussa ja työvuorojen toteutumisessa. Pääluottamusmiehet ilmaisivat huolensa myös varhaiskasvatushenkilöstön jaksamisesta ja riittävydestä sekä varhaiskasvatuksen henkilöstöön kohdistuvasta ohjeistuksesta.

Varhaiskasvatuksen johdon ja henkilöstön edustajien tulee käydä koetut ongelmakohdat läpi ja etsiä yhdessä toimivat ratkaisut.

Kaupungissa on toteutettu työhyvinvointikysely joka toinen vuosi. Tarkastuslautakunnan ei ole mahdollista tehdä pidemmän jakson kehitysvertailua kuin kahden mittausvuoden osalta koska vuona 2014 toteutettu mittaus oli sisällöltään erilainen. Seuraavassa taulukossa 3. näkyy mittaustulokset kahden vuoden osalta (vuodet 2016 ja 2018).

Työhyvinvointia on mitattu asteikolla 1-4, jossa 4 on paras mahdollinen arvio. Vastausprosentti v. 2018 oli 53,8.

Työhyvinvointia koskeva väite	2016	2018
Tykkään työstäni	3,5	3,6
Arvostan työtäni	3,6	3,7
Minusta on kiva lähteä töihin	3,3	3,4
Oma asenteeni ja työskentelytapani luo myönteistä mielikuvaa työpaikastani ja kuntatyönantajasta	3,4	3,5
Osaamiseni vastaa työni vaatimuksia	3,3	3,4
Pärjään työssäni – ”kroppa on kunnossa ja pääkin pelaa”	3,3	3,3
Huolehdin itse työkunnostani	3,5	3,5
Työpaikallamme on hyvä yhdessä tekemisen meininki	3,1	3,1
Osaamme ratkaista ristiriidat yhdessä	3	3,1
Kohtelemme toisiamme niin kuin toivomme itseämme kohdeltavan	3,1	3,2
Saan sopivasti palautetta ja kannustusta	2,9	3
Puhumme työpaikalla työstämme (esim. kokoukset, kehityskeskustelut, työn kehittämispäivät)	3,3	3,3
Suunnittelemme ja kehitämme yhdessä työtämme	3,1	3,1
Kunnioitamme toisiamme ikään, näköön, sukupuoleen ja kuntoon katsomatta	3,3	3,4
Meillä on asianmukaiset työtilat	2,8	2,9
Meillä on tarvittavat työvälineet	3	3,2

Taulukko 3. Työhyvinvointimittausten tulokset kaupunkitasolla vuosina 2016 ja 2018

Työhyvinvointimittausten tulokset ovat lähes samankaltaiset kahden mittauksen osalta. Lähes jokainen väite on parantunut yhden desimaalin verran, mutta ei olennaisesti. Kehityssuunta on kuitenkin oikea ja kokonaisuutena tulokset ovat hyvät. Tarkastuslautakunta katsoo, että henkilöstöä tulee kannustaa aktiivisemmin vastaamaan työhyvinvointikyselyyn, jotta tulokset olisivat entistä luotettavampia.

Parhaimman arvosanan saivat väittämät ”tykkään työstäni” ja ”arvostan työtäni”. Heikoimmat arvosanat saavat työtilat, työvälineet, saadun palautteen ja kannustuksen määrä sekä ristiriitojen yhdessä ratkaisu.

Tarkastuslautakunta sai käyttöönsä toimialakohtaiset työhyvinvointimittausten tulokset. Tulokset ovat hyvin samankaltaiset koko kaupungissa.

Pääluottamusmiesten mukaan olisi hyvä, jos työyksiköt voisivat käyttää virkistysrahoja haluamallaan tavalla.

7.3 Palvelujen laatu

Tarkastuslautakunta pyysi kaupungin johtavilta vi-
ranhaltijoilta tietoja siitä, millaisia asiakastytyväi-
syyksmittauksia Joensuussa tehdään. Lautakunta
sai käyttöönsä seuraavassa mainitut tutkimustu-
lokset.

Kaupunkiympäristön lähes koko toimialaa kos-
keva, joka toinen vuosi toteuttava asiakastytyväi-
syyksitutkimus on valtakunnallinen *Yhdyskuntatek-
niset palvelut* -kyselytutkimus, jonka toteuttaa
FCG Finnish Consulting Group Oy. Joensuu on ollut
mukana kyselyssä 1990-luvulta saakka.

Kysely koskee katuja, puistoja, jätehuoltoa, vesi- ja
viemärihuoltoa, liikuntapalveluita sekä palo- ja pe-
lastustoimea (kaksi viimeistä eivät kuulu kau-
punkiympäristön toimialaan). Kyselyyn oli Joen-
suussa otettu satunnaisotoksella 1 500 asukasta
Väestörekisterikeskuksen tietokannasta, ja vas-
tausprosentti oli noin 30 vuonna 2018. Vastausas-
teikko väittämille oli 1-5.

Vuoden 2018 kysely osoittaa, että ylivoimaisesti
tyytyväisimpiä vastaajat ovat olleet juomaveden
laatuun (arvosana 4,58). Vesihuollon toiminta sai
muilta osin arvosanoja n. 3,5 – 3,9. Joensuun Vesi
toteutti viime vuonna ja myös parhaillaan vuonna
2019 uudenlaisen asiakastytyväisyyksitutkimuksen
yhteistyössä Innolink Oy:n kanssa. Näiden tutki-
musten tavoitteena on kartoittaa Joensuun Veden
kuluttaja-, yritys- ja isännöitsijäasiakkaiden, Joen-
suun kaupunginvaltuutettujen sekä Joensuussa
opiskelevien kansainvälisten opiskelijoiden näke-
myksiä Joensuun vedenlaadusta, vesilaitoksen toi-
minnasta ja palveluista.

Edellä mainitussa Yhdyskuntatekniset palvelut -ky-
selytutkimuksessa keskustan katuvalaistus sai ar-
vosanan 4,29. Myös paperinkeräyspisteiden ja la-
sikeräyspisteiden sijainti sekä jätteenkuljetuksen
toimivuus ylittivät arvosanan 4.

Heikoimmat arvosanat kyselyssä saivat oman
asuinkadun kunto (2,83), lumen auraus pyöräily- ja
jalankulkureiteillä (2,84) sekä liukkauden torjunta
em. tieosuuksilla (2,92). Keskustaan johtavien pää-
teiden kunto sai arvosanan 3,11 ja jalankulku- ja
pyöräiteiden kunto 3,07. Puistojen kunto nähtiin
tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan koh-
talaisen hyvinä (arvosanat välillä 3,44 – 3,84).

Muut virkistyspaikat saivat arvosanaksi keskimää-
rin 3,7.

Vuonna 2018 toteutettiin myös joukkoliikenteen
palveluun liittyvä kysely, jonka tuloksia hyödyn-
nettiin seudun joukkoliikenteen tarjonnan suun-
nittelussa ja erityisesti vuonna 2018 toteutettujen
kahden liikennöintisopimuksen kilpailutuksessa.
Joukkoliikennekysely tehdään vuosittain. Jäte-
huollon palvelutasokysely toteutettiin vuonna
2018, ja se liittyi valmisteilla olleeseen jätehuollon
palvelutason määrittelyyn vuosille 2018–2021.

Kaupunkiympäristön toimialalla tehdään myös
muita pienempiä tutkimuksia säännöllisesti. Näitä
ovat mm. ulkovalaistuksen kehittämiskysely sekä
satunnaiset hankkeisiin liittyvät kyselyt.

Tilakeskus on mitä suurimmalta osin kaupungin
oma sidosyksikkö, joten ulkoisia asiakastytyväi-
syyksikyselyjä tilakeskuksella ei ole sen kertoman
mukaan tarvetta tehdä. Asiakkaat ovat kaupungin
omia toimialoja. Kaupunginhallituksen alaisissa
toiminnoissa ei ole toteutettu asiakastytyväisyyks-
itutkimuksia eikä myöskään elinvoiman toimialalla.

Tekninen keskus teki säännöllisesti siivous- ja ruo-
kapalvelujen osalta asiakaskyselyjä siihen saakka,
kunnes nämä toiminnot eriytettiin Polkka Oy:ksi
2016 vuoden lopussa. Teknisten toimintojen
osalta viimeisin kattavampi kysely on vuodelta
2011. Vuonna 2018 lähetettiin sähköpostilla lyhyt
tyytyväisyyks-/palautekyselyn keskeisimmille kau-
pungin sisäisille asiakkaille.

Varhaiskasvatuksessa on tehty asiakastytyväi-
syyksikysely viimeksi vuonna 2017 kaupungin stra-
tegiavalmistelun yhteydessä. Kyselyssä oli kysy-
myksiä mm. lapsen kokemuksesta varhaiskasva-
tuksessa, päivälevosta, ruuasta, toiminnan sisäl-
löistä ja ulkoilusta. Pääsääntöisesti kaikki kysymyk-
set saivat hyvät arviot vastaajilta. Asiakkaan koke-
mus saamastaan neuvonnasta ja opastuksesta samoin
kuin hoitopaikkojen ulkoalueet saivat hei-
koimmat arviot, mutta myös ne olivat hyvällä ta-
solla.

Koulutuspalveluissa tehdään joka toinen vuosi il-
tapäivätoiminnan palautekysely toiminnassa ole-
vien lasten huoltajille. Kyselyssä on kartoitettu lap-
sen ja perheen näkemystä siitä, osallistuuko lapsi
miehellään kerhoon, onko toiminta vastannut odo-
tuksia ja onko toiminta tuottanut lapselle iloa.

Vastaajista yli 70 prosenttia on kokenut kerhon toiminnan vastanneen odotuksiaan. 87 % vastaajista koki kerhotoiminnan olleen turvallista lapselle. Kokonaisuutena iltapäiväkerhotoiminta sai vastaajilta kouluarvosanan 9, mikä on hyvä tulos. Eri mieltä olleiden osuus oli viimeisimmässä mitauksessa kaikissa kysymyksissä marginaalinen.

Tarkastuslautakunnan arviointi palvelujen laadusta

Tarkastuslautakunnalla on rajallinen mahdollisuus tehdä laajempaa arviointia kaupungin palvelujen laadusta tai laadun kehityksestä, koska asiakastytyväisyystutkimuksia ei ole tehty säännöllisesti kaupunkiympäristön toimialaa lukuun ottamatta.

Joensuun Vesi siinä missä koko kaupunkiympäristön toimiala ovat esimerkkejä muille toimialoille siitä, miten asiakastytyvyyttä tulisi säännöllisesti mitata ja toimintaa kehittää saadun palautteen perusteella.

Tarkastuslautakunta suosittelee toimialoja tutustumaan verrokkikunnissa käytössä oleviin mittareihin ja kehittämään työkalut palvelujen laadun kehittämiseksi. Myös sisäiset palvelutytyväisyysmittaukset ovat hyödyllisiä toiminnan kehittämisessä.

7.4 Palvelujen vaikuttavuus

Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoiteltuja muutoksia, joita tuotetuilla ”tuotteilla”, kuten palveluilla, saadaan aikaan asiakkaissa. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi oppiminen koulutuspalveluissa tai potilaan paraneminen lääkäripalveluissa.

Tarkastuslautakunta pyysi tietoja toimialoilta palvelujen laatumittauksista ja pyysi samalla tietoja siitä, miten kaupunki mittaa palvelujensa vaikuttavuutta. Selvityksessä ilmeni, että vaikuttavuutta ei pääsääntöisesti Joensuussa mitata ainakaan vaikuttavuus-käsitteen nimissä.

Kaupunkiympäristön toimialueelta saadun tiedon mukaan joukkoliikenteen järjestämisen vaikuttavuuden keskeisin mittari on joukkoliikenteen matkustajamäärä. Kaavoituksen osalta seurataan laadittujen kaavojen ja niiden sisältämän rakennusoikeuden sekä valmisteltujen lupapäätösten määrää, toteutunutta rakentamista ja väestönkehitystä vuotuisessa MATO-ohjelmassa. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan nämä mittarit kertovat toiminnan vaikuttavuudesta, eli siitä, mitä näille toiminnoille annetuilla resursseilla ja tehdyillä toimenpiteillä on saatu aikaan. Muilta toimialoilta ei saatu tietoa vaikuttavuuden mittaamisesta.

Tarkastuslautakunnan arviointi vaikuttavuuden mittaamisesta

Joensuussa ei tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ole tunnistettu vaikuttavuuden käsitettä. Vaikuttavuuden mittaamiseksi on aiheellista miettiä keinoja, jotta saadaan käsitys siitä, mitä tehdyillä toimenpiteillä ja olemassa olevilla resursseilla on saatu aikaiseksi. Tämä on erityisen tärkeää koko tuloksellisuuden näkökulmasta.

8 MUUT TOIMINNAN JA TALOU- DEN ARVIOINNIT

Tarkastuslautakunnan kokouksissa on käsitelty kaupungin toimintoja laajasti koskien tilivuotta 2018. Tässä luvussa esitetään keskeiset huomiot, joista lautakunta on saanut kokouksissaan selvi-tyksen.

Strategian toimeenpano ja toimintojen kehittä- minen

Kaupungilla on uusi strategia, jota lautakunta on kommentoinut vuoden 2017 arviointikertomuk- sessaan. Lautakunta sai tilikaudella 2018 tilanne- katsauksen strategian jatkotyöstä. Selvityksen mu- kaan talousarviotavoitteita selkeytettiin vuodelle 2018 ja edelleen vuodelle 2019. Tarkastuslauta- kunta ei kommentoi tässä kertomuksessa tilikau- den 2019 tavoiteasettelua, mutta vuoden 2018 osalta tavoiteasetantaan ja indikaattoreihin on otettu kantaa luvussa 5. Kehitystyötä tulee edel- leen jatkaa.

Lähikoulumalli ja säästöt

Pääluottamusmiehet ovat huolissaan siitä, että lä- hikoulumallia käytetään säästömenetelmänä si- ten, että raskaitakin tukitoimia tarvitsevia oppi- laita sijoitetaan normaaliopetuksen ryhmiin ilman sen edellyttämiä resursseja. Heidän mukaansa tämä on merkittävä tekijä opettajien työn kuormi- tuksen lisääntymisessä. Hyvinvoinnin toimialan johdon mukaan lähikoulumallia ja inklusiota ei käytetä säästötoimenpiteenä.



Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että lähikoulumallin tarkoituksenmukainen toteu- tus edellyttää riittävät tukitoimet normaaliopetu- sen luokkiin. On todennäköistä, että lähikoulu- malli vaatii enemmän resursseja kuin pienluokka- opetus.

Varhaiskasvatus

Työsuojelu on ilmaissut huolensa päiväkodeista ja kouluilta tulleista viesteistä mm. työn kuormitta- vuuden lisääntymiseen liittyen. Sisäilmaongel- mista on ilmaistu huoli hyvinvointipuolella siinä missä muuallakin kaupungissa. Huoli on myös siitä, että ryhmäkoot ovat liian suuret ja lapsilla on erityisen tuen tarvetta yhä enemmän. Jos lapsella tai perheellä on tuen tarve, on lapsella kuitenkin oikeus laajennettuun varhaiskasvatukseen ilman kunnan päätöstä asiasta.

Ennaltaehkäisevä toiminta

Kaupungin tulee ryhtyä toteuttamaan kuntalais- ten, erityisesti ikäihmisten hyvinvointia edistävää ja ylläpitävää toimintaa. Toteutus kuuluu kaupun- gin kaikille toimielimille. Ennalta ehkäisevä toi- minta edellyttää vastuuhenkilön nimeämistä. Sote-palveluiden ulkoistaminen ei poista kunnan vastuuta.

Myös palvelut tulee olla kaikkien saavutettavissa, eli myös niiden, jotka eivät käytä digitalisoituja palveluja. Perinteisten palvelujen käyttäjiä ovat erityisesti ikäihmiset.

Sisäilmaongelmat ja niitä koskevat toimenpiteet

Joensuussa on kasvava huoli kiinteistöjen sisäil- man kunnosta. Koulurakennuksissa on käynnissä selvitykset ja kaupunki on joutunut hankkimaan väistötiloja. Tarkastuslautakunta edellyttää, että tilat ovat sekä henkilöstölle että lapsille terveet ja turvalliset. Väistötilaratkaisut tulevat kalliiksi, ja kouluverkon suunnittelu on haasteellinen tehtävä sekä viranhaltijoille että päättäjille.

Tarkastuslautakunta on kuullut eri tahoja tilojen sisäilmaongelmiin liittyen. Tämän hetken merkit-

tävin ongelmatekijä on erilaisten materiaalien yhteensovittavuus. Suunnittelija määrittää materiaalit. Niissä pitää olla EU-hyväksyntä. Urakoitsija voi esittää materiaalin vaihtamista. Vaihtamisen hyväksynnästä päättää tilaaja ja vastaa sen jälkeen siitä. Kuultavien näkemys materiaalien yhteensovittavuuden hallinnasta ja niistä mahdollisesti seuraavista ongelmien hallinnasta vaihtelee.

Kaupunkikonsernin tiloissa on laajasti sisäilmaongelmia. Luottamushenkilöiden on vaikea saada kokonaiskäsitystä ongelman laajuudesta. Konsernin tulee laatia yhteenveto sisäilmaongelmaisista tiloista luottamushenkilöorganisaatiolle.

Vuonna 2018 väistötilat maksoivat hyvinvointipalveluille yhteensä 1,7 milj. euroa. Tulevissa ratkaisuissa on edettävä asiakkaan näkökulma keskiössä.

Rakennuttaminen ja rakennuttamisen valvonta

Tarkastuslautakunta ehdottaa harkittavaksi oman rakennustöiden valvojan palkkaamista. Omistajaohjauksen kannalta olisi tärkeää, että kaupungin oman valvojan osaamista hyödynnettäisiin myös konserniyhtiöiden rakennushankkeissa.

Rahastot

Kaupungilla on rahastoja, joille on laadittu säännöt. Taloustilanteen heiketessä tarkastuslautakunta suosittaa, että kaupunki selvittää sellaisten rahastovarojen osalta, jotka eivät ole sijoitettuna, saataisiinko rahastojen säännöt huomioiden varoja sijoitettua niin, että niistä olisi jatkossa mahdollista saada jaettavaksi tuottoa.

Korruption ja lahjonnan torjunta

Kirjanpitolain 3a luvun mukaan toimintakertomuksessa tulee antaa tiedot siitä, miten kunta huolehtii ympäristöasioista, sosiaalisista asioista ja

henkilöstöasioista, ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä korruption ja lahjonnan torjunnasta.

Toimintakertomuksessa tulee kuvata, millaisia toimintaperiaatteita kunta noudattaa huolehtiesaan edellä luetelluista asioista. Toimintakertomuksessa tulee lisäksi kertoa toimintaperiaatteiden noudattamisen tulokset sekä kuvaus riskeistä, joiden toteutuminen todennäköisesti haittaa kunnan toimintaa sekä selostus siitä, miten kunta hallitsee näitä riskejä.

Tilinpäätöksessä 2018 on laiminlyöty edellä kirjoitettua raportointivelvollisuutta. Ainoastaan toimintaperiaatteet on kuvattu.

Hankerahoituksen käyttö

Tarkastuslautakunta sai 11.10.2017 vastauksen, että koulutoimessa hankerahoja ei ole käytetty lakisääteisten koulukuraattori- ja psykologipalvelujen rahoittamiseen. 20.2.2019 tarkastuslautakunta sai tiedon, että hankerahoja on käytetty näiden palveluiden rahoittamiseen. Tarkastuslautakunta toteaa, että menettely on mahdollisesti hankerahojen väärinkäyttöä sen vuoksi, että hankerahoilla on kustannettu lakisääteisiin velvoitteisiin kuuluvia toimintoja. Tarkastuslautakunta huomauttaa, että viranhaltijat ovat virkavastuulla velvollisia vastaamaan tarkastuslautakunnalle totuudenmukaisesti. Tarkastuslautakunta toteaa myös, että kaupungin tavoite saada koulukuraattori- ja psykologiresurssit oman organisaation hoidettavaksi Siun sotelta on tarkoituksenmukainen ratkaisu näiden palveluiden riittävän resursoinnin turvaamiseksi. Tällöin on huolehdittava siitä, että näistä palveluista ei enää makseta Siun sotelle.

Hankintavaltuudet

Talousarviossa päätettyjen viranhaltijoiden hankintoja koskevien toimintavaltuuksien nykyinen sanamuoto kuuluu: ”urakka-, suunnittelu-, hankinta- tai muun Tilakeskusta koskevan sopimuksen tekeminen hyväksytyin hankesuunnitelman ja kustannusarvion puitteissa tai mikäli sopimuksen arvo on enintään 1,5 milj. euroa. Muussa tapauksessa sopimuksen hyväksyminen on käsiteltävä omistajaohjausjaostossa.”

Tämä sanamuoto toistuu hyvinvointijohtajan, kaupunkiympäristöjohtajan, teknisen keskuksen johtajan, liikelaitoksen johtajan ja tilakeskuksen johtajan kohdalla. Sanamuotoa ”hyväksytyin hankesuunnitelman ja kustannusarvion puitteissa” tulee tarkentaa. Nykyinen sanamuoto mahdollistaa sen, että hankesuunnitelma asettaa ainoastaan taloudelliset raamit hankkeen toteuttamiselle, mutta sisällölliset raamit puuttuvat.

Valtuuston päätettäväksi tuotujen hankesuunnitelmien tulee antaa enemmän aitoa informaatiota hankkeen toteuttamisesta. Hankesuunnitelmista on puuttunut esimerkiksi tiedot yksikkökustannuksista, ja valvonnan ja projektinjohdon järjestämisestä. Tarkoituksenmukaista on tuoda päätöksentekoon useampi vaihtoehto valittavaksi. Hankesuunnitelmassa tulee kuvata hankkeen toteutus ja siihen hyväksytyt määrärahat. Valtuustolla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus ohjata ja valvoa toteutusta ja määrärahojen käyttöä.




Tarkastuslautakunta kiittää henkilöstöä ja luottamushenkilöitä hyvästä yhteistyöstä.

9 ALLEKIRJOITUKSET

Joensuussa 13.5.2019


Pekka Kukkonen
puheenjohtaja


Marjatta Rätty
varapuheenjohtaja


Alia Dannenberg


Hilikka Pulkkinen


Juho Malinen


Ari Tielinen


Jarno Pitko

JOENSUU

Joensuun kaupunki

PL 59

80101 Joensuu

p. 013 267 7111