



**SALON KAUPUNKI**

**TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIKERTOMUS 2009**

## Sisällysluettelo

<b>1 TARKASTUSLAUTAKUNTA JA SEN TOIMINTA.....</b>	<b>3</b>
1.1 Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano .....	3
1.2 Tarkastuslautakunnan toiminta .....	3
1.3 Sisäinen tarkastus.....	4
1.4 Tilintarkastus.....	4
<b>2. TALOUDELLISTEN JA TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI .....</b>	<b>5</b>
2.1. Kokonaistaloudelliset tavoitteet .....	6
2.2. Sitovien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen .....	7
2.2.1. Arviointi toimialoittain.....	7
2.2.2. Liikelaitosten arviointi.....	9
2.2.3. Investoinnit .....	9
2.2.4. Kaupunkikonsernin tavoitteiden toteutuminen.....	10
<b>3. HENKILÖSTÖASIAT.....</b>	<b>10</b>
<b>4. EDELLISTEN VUOSIEN ARVIOINTIKERTOMUSTEN JOHDOSTA TEHTYJEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI .</b>	<b>11</b>
4.1. Yleistä lakanneiden kuntien ja kuntayhtymien arviointikertomuksista .....	11
4.2. Salon kaupungin vuoden 2007 avoimeksi jäänyt vastuuvapauspäätös koskien kaukolämpölaitoksen päästöoikeuksien ylitysmaksua .....	12
4.3. Järjestelytoimikunnan päätösten laillisuus.....	13
<b>5. MUITA HAVAINTOJA .....</b>	<b>13</b>
5.1. Johtaminen ja organisointi .....	13
5.2. Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen toteuttaminen .....	14
5.3. Taloushallintoon liittyviä havaintoja .....	15
<b>6. YHTEENVETO .....</b>	<b>15</b>

# 1 TARKASTUSLAUTAKUNTA JA SEN TOIMINTA

## 1.1 Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

Kuntalain 71 §:n mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kaupungissa ja kaupunkikonsernissa toteutuneet.

Salon kaupungin tarkastussäännössä valtuusto on kuntalain mukaisten tehtävien lisäksi määrännyt, että lautakunnan on

- Seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehtävä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi
- Huolehdittava siitä, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessaan, sekä
- Tehtävä aloitteita ja esityksiä lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla

Tarkastuslautakunta tekee valtuustolle esityksen JHTT-yhteisön valitsemiseksi valtuuston toimikautta vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten.

Valtuusto valitsi tarkastuslautakuntaan toimikaudeksi 2009 - 2012 seuraavat henkilöt:

Jäsen	Varajäsen
Halkilahti Jaakko, puheenjohtaja	Lindstedt Jorma
Saarinen Tapio, 1. varapuheenjohtaja	Virtanen Heikki
Niinistö Kari, 2. varapuheenjohtaja	Simola Juha
Halkilahti Marjatta	Ruohonen Kirsi
Kyllönen Kari	Kolppanen Juhani
Lannermaa Kirsti	Kirjavainen Liisa
Mäkilä Juha	Elovaara Mauri
Ryyppö Terttu	Rannikko-Iltanen Seija
Wiirilinna Ulla	Viitanen-Tiainen Ritva

## 1.2 Tarkastuslautakunnan toiminta

Vuoden 2009 aikana tarkastuslautakunta kokoontui 11 kertaa. Tarkastuslautakunta kilpailutti kaupungin sekä kaupungin tytäryhtiöiden lakisääteisen tilintarkastuksen ja teki esitykset valinnasta kaupunginvaltuustolle.

Tarkastuslautakunta laati oman arviointisuunnitelman koko valtuustokaudelle 2009 - 2012 sekä yksityiskohtaisemman työohjelman vuoden 2009 arvioimiseksi. Kaupungin strategiatyön mukaisesti lautakunta laati omalle toiminnalleen tuloskortin vuodelle 2010.

Tarkastuslautakunta perehtyi arviointisuunnitelmansa ja työohjelmansa mukaisesti toimintakauden ensimmäisenä vuonna Salon kaupungin eri toimialoihin kutsumalla kaikki toimialajohtajat kokouksiinsa syksyn 2009 aikana. Tarkastuslautakunta on käyttänyt arviointityössään apuna kokoukseen kutsutuille etukäteen lähetettävää arviointilomaketta.

Muina erityisinä arviointikohteina olivat kaupungin strategiatyöskentely sekä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen toteutuminen. Omaa arviointitaitoaan lautakunta on kehittänyt osallistumalla koulutuksiin.

Tarkastuslautakunta on puuttunut seuraaviin asioihin pyytäen lisäselvityksiä tai toimenpiteitä:

- Laskutuksen ja perintätoimien viivästyminen
- Opetuspäällikön viran perustaminen
- Päästöoikeuden ylitysmaksuun vakuutuskorvauksen hakeminen
- Kassatoimintojen ohjeistaminen
- Sopimusten ja niiden määräaikojen valvonta
- Kiinteistöyhtiöiden tilinpäätösaikataulu
- Tietohallinto-osaston organisointi
- Sisäisen valvonnan ohjeistus ja sisäisen tarkastuksen asema ja hyödyntäminen osana johtamisjärjestelmää

### 1.3 Sisäinen tarkastus

Salon kaupungin kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alaisuudessa toimii sisäisen tarkastuksen yksikkö, jossa työskentelee tarkastuspäällikkö ja tarkastussihteeri. Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus antaa sisäisen tarkastuksen toimintaohjeet. Tarkastuslautakunnan kiirehdittyä asiaa ohjeet on annettu 30.11.2009.

Tarkastuspäällikkö on ollut läsnä tarkastuslautakunnan kokouksissa koko vuoden ja myös tarkastussihteeri marraskuusta 2009 alkaen. Sisäinen tarkastus on raportoinut lautakunnalle tekemistään tarkastushavainnoista.

Tarkoituksenmukaisuussyistä tarkastuslautakunnan tekniset sihteerintehtävät siirrettiin 1.1.2010 alkaen tilintarkastajalta tarkastussihteerille ja tilintarkastaja jatkaa tarkastuslautakunnan avustamista arviointitehtävissä.

### 1.4 Tilintarkastus

Kaupungin tilintarkastajaksi valtuustokaudelle 2009 – 2012 on valittu Oy Auditor Ab. Päävastuullinen tilintarkastaja on Sari Isaksson, JHTT, KHT. Kaupungin tilintarkastukseen ovat

osallistuneet myös JHTT Krister Rehn, sekä tarkastajat Andreas Holmgård ja Anne Arvola. Päävastuullinen tarkastaja on ollut läsnä tarkastuslautakunnan kokouksissa.

Tarkastuslautakunta on saanut tiedoksi Oy Auditor Ab:n tilintarkastussuunnitelman kaudelle 2009 - 2012 sekä työohjelman tilivuoden 2009 tarkastamiseksi. Tilintarkastajat ovat raportoineet tarkastuslautakunnalle tilintarkastuksen toteuttamisesta ja tehdyistä havainnoista suullisesti kokouksissa sekä tarkastusraporteilla.

## 2. TALOUDELLISTEN JA TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI

Valtuusto vahvisti vuodelle 2009 toiminnalliset tavoitteet järjestelytoimikunnan valmistelusta vuoden 2008 syksyllä. Toimintakertomuksessa ei ole esitetty kaikkien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Keväällä 2009 aloitettiin kaupungin strategian uudistaminen, määriteltiin strategiset menestystekijät ja laadittiin tuloskortit. Tästä huolimatta tarkastuslautakunnan mielestä tilinpäätöksessä olisi pitänyt esittää kaikkien valtuuston vahvistamien tavoitteiden toteutuminen.

**Toimintakertomus ei anna riittävää tietoa tavoitteiden toteutumisesta eikä tarkkaa kuvaa kaupungin toiminnasta. Kaupungin toiminta ja tehtävät eivät ole vielä riittävästi selkiintyneet.**

Talousarvio vuodelle 2009 on perustunut yhdistyneiden kuntien ja purkautuneiden kuntayhtymien aiempiin talousarvioihin. Tätä jouduttiin tarkentamaan keväällä, ja silloin vuosikatearvio heikkeni miljoonalla eurolla. Investoinneista kaupungintalohanketta siirrettiin vuodelle niin, että vuodelta 2009 siirtyi 4 miljoonaa euroa seuraavalle vuodelle.

Talousarvion toimialakohtaisen toteutumisen arviointia ovat vaikeuttaneet vuoden aikana tehtävien organisoinnissa tapahtuneet muutokset, jolloin kustannukset ovat toteutuneet eri tavoin kuin talousarviossa oli ajateltu. Tilivuoden aikana talousarvioon on tehty muutoksia, mutta silti sitovien toimintakatteiden ylityksiä on tullut runsaasti.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä ei ole esitetty kaikkien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista.**

**Sitovien toimintakatteiden ylityksiin olisi tullut tehdä valtuustolle ylitysanomus.**

**Valtuuston tulee hyväksyä ylitykset ennen tilinpäätöksen hyväksymistä.**

Suurimmat toimintakatteiden ylitykset (yli 0,5 milj. euroa) olivat seuraavat:

Terveyspalvelut	2.837.099 euroa
Sosiaalityön palvelut	1.164.522 euroa
Ravitsemis- ja puhtaanapitopalvelut	1.351.443 euroa
Tietohallinto-osasto	633.486 euroa

**Kaupunginhallituksen on tehtävä valtuustolle selvitys ylitysten syistä sekä siitä, miksi ylitysten hyväksymispyyntöä valtuustolle ei ole tehty.**

Tuloksen arvioinnissa on myös huomioitava yhdistymisavustuksen ja yhdistymisestä aiheutuneiden kulujen vaikutus sekä muuttunut kirjaustapa. Yhdistymisavustuksen valtionosuuskompensaatio kirjattiin tilinpäätöksessä toimintatuottoihin, kun se talousarviossa oli näkyvissä valtionosuuksissa.

## 2.1. Kokonaistaloudelliset tavoitteet

Verotuloja saatiin 2,6 miljoonaa euroa enemmän kuin arvioitiin. Jos huomioidaan, että yhdistymisavustuksen valtionosuuskompensaatio oli talousarviossa väärässä paikassa, ns. normaalit valtionosuudet olivat 0,8 miljoonaa euroa arvioitua suuremmat. Tulot eivät kattaneet menoja.

Toimintakatteen eli nettotoimintamenojen kasvuprosentti oli 2,8. Jos laskelmista poistaa yhdistymisavustuksen, valtionosuusmenetyksien kompensaation ja valmisteluvaiheen kulut, kasvuprosentiksi muodostuu 5,7 %.

Toimintakuluja ei varsinkaan palvelujen ostojen osalta talousarviossa pystytty arvioimaan tyydyttävästi.

Valtuusto hyväksyi kesäkuussa säästöohjelman, jolla tavoiteltiin toimintakatteen 3,9 milj. euron pienennystä. Toimintakate supistui talousarviosta 2,3 milj. eurolla. Tarkempaa selvitystä säästöohjelman toteutumisesta ei ole tehty.

Eri toimintoja on kaupungissa kilpailutettu sekä ulkoistettu.

**Tarkastuslautakunta edellyttää, että ulkoistamisen hyödyistä ja haitoista tehdään selvitys.**

Vuosikate oli 4,3 miljoonaa euroa talousarviota parempi ja tilikauden alijäämäksi muodostui 1 miljoonaa euroa kun oli arvioitu, että alijäämää syntyy 4,8 miljoonaa euroa. Vuosikate asukasta kohden oli Salossa 284 euroa kun se keskimäärin kaikissa kunnissa oli tilinpäätösennusteiden mukaan 275 euroa.

Salon tuloslaskelmaan kuitenkin sisältyy yhdistymisavusta ja valtionosuuskompensaatiota 10,2 miljoonaa ja yhdistymiseen kohdistettuja menoja 6,1 miljoonaa euroa. Näiden positiivinen erotus korottaa vuosikatetta asukasta kohden 75 euroa, joten ilman tätä vuosikate olisi ollut 209 euroa.

Lainaa Salon kaupungilla oli vuoden päättyessä 64,9 miljoonaa euroa eli 1.182 euroa asukasta kohti (koko maa 1.875 euroa).

Maksuvalmius on ollut heikko vuoden 2009 aikana eikä tavoitteeseen (30 pv) päästy. Rahoitukseen on käytetty tilapäisluottoja, vaikka valtuusto oli talousarviossa hyväksynyt pitkäaikaisen luoton nostamisen.

Tarkastuslautakunta on saanut maksuvalmiudesta selvityksen jokaiseen kokoukseensa ja tilapäisluottojen käyttö on saatujen selvitysten mukaan ollut kustannusvaikutuksiltaan järkevä ratkaisu verrattuna pitkäaikaisen lainan nostoon. Laskutuksen ja perinnän viivästyminen kasvattaa riskiä luottotappioihin ja vaikuttaa maksuvalmiutta heikentävästi.

**Tarkastuslautakunta katsoo, että maksuvalmius pitää jatkossa saattaa tavoitetasolle.**

**Vastuu kokonaistalouden toteutumisesta on toimialoilla ja niiden on seurattava toteutumiaan aktiivisesti ja tehtävä toimenpide-ehdotuksia talousarviossa pysymiseksi.**

**Talousarvion muutostarpeet on tuotava välittömästi valtuuston päätettäväksi.**

**Tilinpäätöksestä on nähtävissä, että tulojen budjetoinnissa on oltu liian varovaisia. Koska odotettavissa on taloudellisesti kireämmät ajat, tulisi kaupunginhallituksen selvittää, olisiko tulojen ja menojen bruttositovuus parempi ohjausekeino kokonaistalouden kannalta.**

## 2.2. Sitovien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

### 2.2.1. Arviointi toimialoittain

Tarkastuslautakunta on tehnyt eri toimialojen arvioinnit tutustumalla talousarvioon ja toimintakertomuksessa esitettyihin tietoihin toteutumista sekä toimialajohtajien kuulemisiin tarkastuslautakunnan kokouksissa. Tarkastuslautakunta on kuullut kokouksissaan syksyllä 2009 ja keväällä 2010 kaupunginjohtajaa, talousjohtajaa ja toimialajohtajia (sosiaali- ja terveystoimesta, sivistystoimesta, teknisestä toimesta, kehittämis- ja elinkeinotoimesta). Lisäksi kuultiin liikelaitosten toimitusjohtajaa. Tarkastuslautakunta laati arvioinnin tueksi kyselylomakkeen toimialajohtajille, mutta vastauksia kysymyksiin ei kaikilta hallintokunnilta saatu.

Talousarvioiden toimialakohtaisiin poikkeamiin on vaikuttanut sisäisten kustannusten toteutumien kohdentuminen eri tavoin kuin talousarviota laadittaessa oli arvioitu.

#### **Yleishallinto**

Useimmat yleishallinnon toiminnallisten tavoitteiden arvioinnit perustuvat erilaisiin kyselyihin ja seurantoihin, joita ei ollut vielä vuonna 2009 tehty. Tietohallinto-osasto ylitti talousarvion toimintakatteen osalta 633 tuhannella eurolla, josta suurin osa syntyi palvelujen ostoista. Toimintakertomuksessa on selvitetty tähän johtaneet syyt. Tietohallinnon muutosten laajuutta ei osattu arvioida vuoden 2009 talousarviota laadittaessa.

Tavoitteet ja odotukset joukkoliikenteen toimivuudesta eivät ole toteutuneet. Toteutumattomuuden yhdeksi syyksi esitetään, ettei järjestämistapaa ole voitu suunnitella pidemmällä tähtäimellä päätösten puuttuessa. Joukkoliikenteen osalta palvelutasomäärittely on tehtävä viipymättä.

### Sosiaali- ja terveystoimi

Terveyspalveluiden toimintakate yhteensä ylittyi 2,8 miljoonalla eurolla, mutta erikoissairaanhoidon kustannukset ylittyivät 3,7 miljoonalla eurolla.

Erikoissairaanhoidon talousarvio ja menot olivat seuraavat (1000 euroa):

Alkup. talousarvio	muutos talousarvioon 18.5.2009	muutos talousarvioon 9.11.2009	muutettu talousarvio	Toteutunut	Poikkeama
46.750	-850	2.250	48.400	52.143	3.743

Sairaanhoidopiirin laskema maksuosuus oli talousarvion valmistelijoiden tiedossa syksyllä 2008. Sairaanhoidopiirin omassa talousarviossaan Salolle laskema maksuosuus oli 51.922 tuhatta euroa.

**Merkittävytensä vuoksi erikoissairaanhoidon kustannukset pitää jatkossa budjetoida realistisesti.**

Erikoissairaanhoidon maksuosuudet asukasta kohden Salossa olivat 935 euroa, kun kaikkien kuntien vastaava luku oli 889 euroa.

Sosiaalitoimen osalta tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa ei ole riittävästi arvioitu tavoitteiden toteutumista, esimerkiksi vanhuspalveluissa. Syitä tavoitteiden toteutumattomuuteen ei myöskään ole selvitetty.

Vanhuspalveluiden tuotot ylittivät budjetin 2,4 miljoonalla eurolla. Tulot on budjetoitava realistisesti, eikä aiheettoman alhaiseksi, koska käytössä on nettositovuus.

Sosiaalityön palvelujen ostot ylittyivät 1,6 miljoonalla eurolla, mikä aiheutui olennaisilta osin lastensuojelun menoista. Lastensuojelun resurssitilanne on toimintakertomuksessa ilmoitettu vajaaksi niin, että lain edellyttämiä määräaikoja ei ole pystytty noudattamaan.

**Tarkastuslautakunta katsoo, että resurssit on mitoitettava niin, että lakia voidaan noudattaa.**

### Sivistystoimi

Toimintakertomuksesta käy ilmi, että kansalaisopiston ja kirjaston toimintakatteiden ylitykset johtuivat sisäisistä kustannuksista.

### Tekninen toimi

Teknisessä toimessa todettiin olevan riskejä vanhojen Salolle siirtyneiden sopimusten valvonnassa. Sopimusten kartoittaminen ja niihin liittyvien etujen ja vastuiden seuranta tulee pikaisesti järjestää luotettavalla tavalla.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että tehdyt muutokset ravitsemuspalveluissa arvioidaan. Arvioinnissa ja kehittämisessä on huomioitava asiakaspalautteet.



Kaupungin vuokra-asuntokannasta ja omistetuista kiinteistöyhtiöistä tulisi mahdollisimman pian tehdä kokonaiselvitys ja suunnitelma niiden tarkoituksenmukaiseksi hallinnoimiseksi.

#### **Kehittämisen- ja elinkeinotoimi**

Toimialan rooli kaupungin tehtäväkentässä ei ole vielä muotoutunut.

### **2.2.2. Liikelayosten arviointi**

Prosessikuvauksia ei liikelaitoksissa ollut vielä laadittu.

Tarkastuslautakunnan mielestä tulisi kiirehtiä niiden laatimista, koska merkittävä osa henkilöstöstä jäämässä eläkkeelle lähivuosina.

**Liikelayos Salon Vesi** ei päässyt toimintakatetavoitteeseensa, koska tulot jäivät arvioitua pienemmäksi. Toimintakulutkin alittivat arvion, mutta eivät yhtä paljon kuin tulot. Vesilaitoksen taseessa on 45,6 miljoonaa euroa kuluva omaisuus, jonka suuret poistot rasittavat tulosta. Liikelayos sai kuitenkin poistonsa (3,3 milj. €) lähes kokonaan katetuksi tuloillaan, mutta 1,5 miljoonaa euron korvaus peruspääomasta vei tuloksen tappiolliseksi (-1,6 milj. €).

Tarkastuslautakunnan mielestä ensisijaisesti tulee huolehtia siitä, että turvataan vesihuollon kehittäminen sekä verkoston korjaus- ja uudisrakentaminen.

**Liikelayos Salon Kaukolämpö** ei myöskään päässyt toimintakatetavoitteeseen, mutta sen tulos muodostui kuitenkin positiiviseksi (+ 0,4 milj. €).

Kaupungin laskutuksessa oli tilikauden 2009 alussa ongelmia ja siitä johtuen myös saatavien perintä oli viivästynyt.

### **2.2.3. Investoinnit**

Investointien toteutumisesta on hyvin lyhyesti mainittu kokonaistasolla toimintakertomuksen alussa kohdassa 1.3.4. Tilivuoden nettokustannukset jäivät talousarviota 5 miljoonaa euroa pienemmäksi.

**Investointien kohdalla tulisi selvittää myös miten kokonaiskustannusarviot ovat toteutuneet, koska hankkeet jakautuvat monelle vuodelle. Investointien omarahoitustavoite saavutettiin.**

**Investointien osalta olisi ollut tärkeää antaa selvitys siitä, miten suurimmat hankkeet ovat toteutuneet ja erityisesti silloin kun niiden kohdalla on ollut suuria poikkeamia talousarviosta tai kokonaiskustannusarviosta.**

Esimerkiksi koulun ja päiväkodin rakentaminen Kuusjoella oli kokonaiskustannusarvioltaan 4,5 miljoonan euron hanke, ja vuoden 2009 talousarvioon lisättiin 1,1 miljoonaa euroa.

Rakennushankkeeseen oli 31.12.2009 mennessä käytetty 6,6 miljoonaa. Alkuperäiseen talousarvioon nähden 2,1 miljoonan euron ylitys on 46,6 %. Epäselväksi jää, onko kokonaiskustannusarviota korjattu, koska tilinpäätöksessä sivulla 98 on kustannusarviosarakkeessa 4,5 miljoonaa euroa, vaikka vuoden 2009 muutettu talousarvio oli 5,6 miljoonaa euroa ja aiempina vuosina oli toteutunut jo 1,9 miljoonaa euroa.

Tarkastuslautakunnan mielestä investointisuunnitelmien laadintaan tulisi käyttää enemmän aikaa, jotta saataisiin hankkeiden kokonaiskustannusarviot sekä myös aloitusajankohdat tarkemmiksi.

**Kustannusarvioiden ylittyessä merkittävästi kaupunginhallituksen tulee välittömästi viedä selvitys poikkeamien syistä tiedoksi valtuustolle ja tehdä kokonaiskustannusarvioon tarvittavat korjaukset.**

#### 2.2.4. Kaupunkikonsernin tavoitteiden toteutuminen

Konserniyhtiöille tai konsernijohdolle ei ollut asetettu yksilöityjä tavoitteita. Konserniohjeet on hyväksytty valtuustossa toukokuussa 2010.

Konserniin kuuluvien Asunto- ja kiinteistötytäryhtiöiden tilinpäätökset eivät valmistuneet ajoissa, jotta ne olisi voitu tarkastaa ennen konsernitalinpäätöksen laatimista.

**Tarkastuslautakunta edellyttää, että jatkossa kaupunginhallitus huolehtii tytäryhtiöiden tilinpäätösten valmistumisen sovittamisesta yhteen kaupungin tilinpäätösaikataulun kanssa.**

Toimintakertomuksessa on mainittu, että joissakin yhtiöissä on heikko taloudellinen tilanne. Kaupungin riskit kasvavat erityisesti, jos tytäryhtiöiden tyhjien asuntojen määrä kasvaa.

**Riskien seuranta ja konsernirakenteen yksinkertaistamista on vietävä eteenpäin.**

Suomusjärven Kivikausikeskus Oy:n tiloista syntyy jatkuvasti kustannuksia. Vuoden 2010 aikana tulee kiirehtiä ratkaisun tekemistä sen jatkotoimista.

Rouskis Oy on ilmoittanut osakkeenomistajilleen toimintaolosuhteidensa vaarantuneen. Kaupunki omistaa yhtiöstä 76 %. Yhtiön talous on saatava tervehdytetyksi, johon voidaan vaikuttaa konserniohjauksella. Jos tappiollinen toiminta jatkuu, se muodostaa kaupungille riskin.

### 3. HENKILÖSTÖASIAT

Henkilöstön tarkoituksenmukainen sijoittaminen on nykyisessä organisaatiossa haasteellista. Oikeat ihmiset on saatava oikeille paikoille.

**Organisaation toimivuuden turvaamiseksi työnjohtotason esimiestyöskentelyyn tulee kiinnittää enemmän huomiota.**

Prosessityössä ja hallintosäännön uudistamisen yhteydessä tulee kiinnittää huomiota siihen, miten hallitaan muutostilanteet ja vastuun kasvaminen henkilötasolla.

**Työnjohtotason on huolehdittava työkuormitusten oikeasta tasosta ja tasapuolisuudesta sekä kuultava henkilöstöä. Tarvittaessa on lähdettävä rohkeasti myös henkilöstön uudelleen sijoittamiseen.**

Tarkastuslautakunta ei ole havainnut, että henkilöstön määrä olisi vähentynyt koko organisaatiossa tai erityisesti hallinnon puolella. Tämä on huolestuttavaa, koska toiminnan tehostuminen oli yksi uuden kunnan perustamisen perustavoitteista.

Tarkastuslautakunta huomauttaa, että henkilöstökertomuksen mukaan vuonna 2009 ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon on käytetty vähemmän varoja kuin sairauden hoitoon. Tämä on sekä työterveyslain hengen että kaupungin strategian vastaista, ja työterveyshuollossa on saatava jatkossa painopistettä siirtymään enemmän ennaltaehkäisevään toimintaan.

Tarkastuslautakunnan mielestä tulee koota yhteen ja koordinoida työsuojelun, yhteistoiminnan, työhyvinvoinnin edistämisen ja työterveyden palvelut, jotta saataisiin kokonaisvaltainen käsitys henkilöstön hyvinvoinnista. Tavoitteena on sairauspoissaolojen väheneminen ja työhyvinvoinnin lisääminen.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että jo järjestelytoimikunnan hyväksymää aktiivisen puuttumisen mallia käytetään ja sitä myös noudatetaan.

**Tarkastuslautakunta kehottaa henkilöstöosastoa tutkimaan, onko työilmapiirillä ollut sairauspoissaoloihin vaikutusta ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin. Kaupunginhallituksen tulee selvittää, onko edellä mainittuun organisoiminnin muutokseen aihetta.**

## **4. EDELLISTEN VUOSIEN ARVIOINTIKERTOMUSTEN JOHDOSTA TEHTYJEN TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI**

### **4.1. Yleistä lakanneiden kuntien ja kuntayhtymien arviointikertomuksista**

Tarkastuslautakunta tutustui kaikkien yhdistyneiden kuntien ja lakanneiden kuntayhtymien viimeisiin arviointikertomuksiin. Useimmissa oli otettu esille lähipalvelujen turvaaminen. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan onnistuminen lähipalveluiden järjestämisessä vaikuttaa merkittävästi siihen, miten asukkaat kokevat kaupungin palveluiden tason.

Nyt kun palveluiden organisointi ja toimintatavat ovat muuttuneet, on asukkaidenkin vielä vaikea arvioida lähipalveluiden toimivuutta ja uudet, muuttuneet toimintatavat voidaan aluksi kokea hankalaksi.

**Kaupungin tulee määritellä, mitkä ovat tärkeimmät lähipalvelut, joihin kaupunki voi päätöksillään vaikuttaa ja miten niiden onnistumista on mahdollista mitata.**

**Lähipalveluiden määrittäminen ja mittareiden laatiminen on tärkeää, jotta ensimmäisen valtuustokauden loppupuolella voidaan todentaa, onko lähipalveluiden turvaamisessa onnistuttu.**

## **4.2. Salon kaupungin vuoden 2007 avoimeksi jäänyt vastuuvapauspäätös koskien kaukolämpölaitoksen päästöoikeuksien ylitysmaksua**

Salon arviointikertomus 2007:

”Kaukolämpölaitos on saanut energiamarkkinavirastolta 132 t€:n laskun päästöoikeuksien ylityksestä, joka johtuu raportoinnin laiminlyönnistä eikä varsinaisesta päästöoikeuksien ylityksestä. Energiamarkkinavirasto oli muistuttanut raportoinnista ennen määräajan umpeutumista. Asiasta on tehty Turun hallinto-oikeudelle valitus, jonka käsittely on vielä kesken. Mikäli lasku jää kaupungin maksettavaksi, kaupunginhallituksen tulee päättää tarpeellisista toimenpiteistä.”

Salon arviointikertomus 2008:

”Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt uuden Salon kaupunginhallitukselta vastineen 7.5.2009 mennessä. Kun ratkaisu on saatu ja kaupunginhallitus on sen perusteella päättänyt tarpeelliseksi katsomistaan toimenpiteistä, tulee kaupunginvaltuuston käsitellä vielä avoimeksi jäänyt vastuuvapausasia.”

Tarkastuslautakunta merkitsi kokouksessaan 13.10.2009 tiedoksi KHO:n 3.9.2009 antaman päätöksen kaukolämmön päästökauppalaissa säädetystä ylitysmaksusta. Kaupungin tekemä valitus oli hylätty ja ylitysmaksu jäi kaupungin maksettavaksi.

Tarkastuslautakunta merkitsi kokouksessaan 11.2.2010 kaupunginhallituksen asian johdosta laatiman selvityksen tiedoksi ja päätti pyytää viimeistään tammikuussa 2011 selvityksen siitä, miten erilaisten määräaikojen valvonta on kaupungissa järjestetty.

Tarkastuslautakunta esitti kaupunginvaltuustolle, että päästöoikeuksien ilmoittamisesta vastuussa olleille tilivelvollisille myönnetään vastuuvapaus tilikaudelta 1.1. - 31.12.2007. Kaupunginvaltuusto päätti myöntää vastuuvapauden kokouksessaan 12.4.2010.

**Vastuuvapauspäätös ja siihen liittyvä selvitystyö on tehty huomioiden tarkastuslautakuntien asiasta esittämät huomautukset.**

### 4.3. Järjestelytoimikunnan päätösten laillisuus

Salon arviointikertomus 2008:

”Uuden Salon tarkastuslautakunnan tulee kiinnittää huomiota siihen, että järjestelytoimikunnan valmistelevat päätökset vahvistetaan kaupunginvaltuustossa.”

**Tarkastuslautakunta on pyytänyt ja saanut selvityksen siitä, että järjestelytoimikunnan tekemät päätökset on käsitelty kaupunginvaltuustossa.**

## 5. MUITA HAVAINTOJA

### 5.1. Johtaminen ja organisointi

Johtamiseen ja organisointiin tutustumiseksi järjestettiin tarkastuslautakunnan koulutustilaisuus Salon johtamisjärjestelmän kehittämiseksi. Kaupunginjohtajan ja toimialajohtajien kuulemisissa on voitu perehtyä asiaan käytännön tasolla.

Sähköinen Salo kuuluu kaupungin strategiaan, käsittäen sekä asukkaat että sisäisen tukipalvelun. Tietohallinnon rooli ja sen käytännön organisointi on keskeinen asia vuonna 2010. Esimerkiksi hallinnon pöytäkirjat on kaupungin nettisivulla nähtävissä vain vuoden ajan. Tarkastuslautakunnan mielestä on selvitettävä, onko tämä riittävän pitkä aika.

Tarkastuslautakunta esitti 8.9.2009 kaupunginhallitukselle, että sisäisen valvonnan ohjeen laatimista kiirehditään. Tarkastuslautakunta pyysi kaupunginhallitusta kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että sisäisestä tarkastuksesta tulee kiinteä osa johtamisjärjestelmää.

Sopimusten ja määräaikojen valvonnan puutteet ovat tulleet ilmi niin päästöoikeuden ylitysmaksujen osalta aiempina vuonna, että teknisen toimen ongelmana nyt yhdistymisen jälkeen. Tarkastuslautakunta on pyytänyt kaupunginhallitusta antamaan selvityksen vuoden 2010 päätyttyä siitä, miten sopimusten hallinta on järjestetty.

Valtuusto on perustanut (§ 43 24.11.2008) opetustoimen ohjaajan tehtävän määräaikaisena elokuun 2009 loppuun saakka. Opetuslautakunta on 26.5.2009 (§ 110) päättänyt, että sivistystoimen toimialalle perustetaan toistaiseksi voimassa oleva opetuspäällikön virka. Päätöksessä opetuslautakunnan toimivalta viran perustamiseen oli perusteltu sillä, että hallintosäännön 31 §:n mukaan opetuslautakunta päättää alaistensa virkojen perustamisesta sekä toistaiseksi ja yli vuoden voimassa olevien työsopimussuhteiden muodostamisesta kaupunginvaltuuston hyväksymän talousarvion määrärahojen ja henkilöstösuunnitelman mukaisesti. Asia käsiteltiin puheenjohtajan esittelystä ilman viranhaltijan esittelyä. Kustannukset katetaan olemassa olevista määrärahoista.

Tarkastuslautakunta on katsonut opetuspäällikön viran tulleen perustetuksi vastoin toimivaltasäännöksiä, koska virka ei ole tässä muodossa (toistaiseksi jatkuvana) sisältynyt valtuuston hyväksymän talousarvion henkilöstösuunnitelmaan eikä talousarviossa ollut sitä varten määrärahaa. Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt asiaan huomiota jo silloin kun siitä

päätettiin ja totesi kokouksessaan syyskuussa, että kaupungin lakimies hoitaa asian jatkokäsittelyyn viemistä. Koska virkamääräys oli jo annettu valitulle henkilölle, ei voitu tehdä muuta kuin vahvistaa virka jälkikäteen.

**Tarkastuslautakunta huomauttaa, että opetuspäällikön viran perustamisessa ei ole toimittu hyvän hallintotavan mukaisesti.**

## 5.2. Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen toteuttaminen

**Tarkastuslautakunnan mielestä pitäisi pyrkiä noudattamaan sopimuksen laatimisessa tarkoitettua sopimuksen henkeä, vaikka yksittäiset tarpeet ovat saattaneet jo muuttua tai osoittautua epätarkoituksenmukaiseksi.**

Sopimuksen mukaisena päämääränä on nähtävä uusi, tasavertaisesti yhdistynyt kunta, jota kehitetään kokonaisuutena, ja erityisesti lähipalveluiden turvaaminen koko kaupungin alueella.

**Sopimuksessa mainittu ”Viherkaupunki” on tarkastuslautakunnan mielestä hyvä idea, mutta valtuuston pitää määritellä, mitä viherkaupunki käytännössä tarkoittaa.**

Yhdistymisavustuksesta 17,4 miljoonaa euroa on toteutumaraportin mukaan käytetty sovittuihin kehittämiskokonaisuuksiin 6,1 miljoonaa euroa. Yhdistymisavustuksen käytöstä on esitetty toimintakertomuksessa toteutumataulukko. Tarkastuslautakunta on saanut sen käsityksen, että joiltakin osin on tulkinnanvaraista, mitä kustannuksia voidaan kohdistaa määritellyille kehittämiskohteille. Osittain voi olla tulkinnanvaraista jo sekin, mitkä kustannukset ovat yhdistymisestä johtuneita. Kustannusten kirjaamista ei ole myöskään yhdenmukaisesti ohjeistettu henkilöstölle.

**Tarkastuslautakunta piti outona ratkaisuna sitä, että muutosjohtajien palkat kirjataan kokonaan yhdistymisavustuksesta.**

Tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota kohtaan ”asumisviihtyvyyttä”: tähän kohdistuu myös kaupungin ulkopuolisten organisaatioiden odotuksia esim. avustuksien saamisesta perustuen tähän sopimukseen. Erityisen tarkkana pitää olla siinä, että tällaiset muut kuin kaupungin sisäiset erät kohdentuvat ja toteutuvat niin kuin oli tarkoitettu.

Tässä kohdassa kiinnitti huomiota myös se, että vanhusten kotihoito, yksityistieavustukset ja liikuntatoimen kehittäminen eivät olleet tässä vielä lainkaan esitetty toteutuneeksi.

Puolue- ja kansalaisjärjestötoimintaan annetusta yhdistymisavustuksen osasta on tehty valitus, jonka käsittely on vielä kesken.

### 5.3. Taloushallintoon liittyviä havaintoja

Tarkastuslautakunta on seurannut sisäisen tarkastajan ja tilintarkastajan havaintoja sekä toimialojen käytännön kokemuksia taloushallinnon toimivuudesta kokouksissaan saamien selvitysten muodossa. Ensimmäisenä vuonna on ollut monenlaisia käynnistysongelmia ja ohjeistusten puutetta. Näistä tarkastuslautakunta on antanut selvitys- ja raportointipyyntöjä taloushallinnolle.

Sisäinen laskutus on herättänyt erityistä kiinnostusta toimialoilla. Niiden yksikköjen, jotka laskuttavat kustannuksensa muilta toimialoilta, kustannustehokkuuden seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että sisäisellä laskutuksella on mahdollista ohjata toimintojen organisointia ja nämä vaikutukset on arvioitava ja huomioitava, ettei käytäntöön vakiinnu epätarkoituksenmukaisia järjestelyjä.**

**Sisäisten palveluiden kustannusten on oltava kilpailukykyisiä ulkopuolisiin palveluihin verrattuna.**

Sisäinen laskutus on tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan saanut siksi erityisen negatiivista palautetta, että sitä ei ollut vielä ensimmäisenä vuonna pystytty huomioimaan talousarviossa oikein eikä niistä ollut hallintokuntien kanssa etukäteen sovittu.

Teknisen ja liikuntatoimen välillä on erityisesti pohdittava järkevää työnjakoa esim. liikuntapaikkojen hoidon osalta. Ei pitäisi muutoinkaan luoda liian rajoittavia rakenteita toimialojen tehtäväkenttiin, vaan pitää voida joustavasti soveltaa käytännön kannalta järkeviä ja kustannustehokkaita ratkaisuja. Toimialoilla tilaajina pitää olla aito mahdollisuus vaikuttaa kustannuksiinsa omilla päätöksillään. Omatoimisuuteen pitää olla mahdollisuuksia ja hallintokuntien välistä yhteistyötä lisätä.

## 6. YHTEENVETO

Yhteenvetona tarkastuslautakunta kiinnittää kaupunginvaltuuston huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

Kuntalain mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

Yhdistymisen tavoitteena oli palveluiden turvaaminen koko uuden kunnan alueella sekä hallinnon keventäminen ja matala organisaatio niin, että resurssit suorittavalle tasolle voidaan turvata.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan onnistuminen lähipalveluiden järjestämisessä vaikuttaa merkittävästi siihen, miten asukkaat kokevat kaupungin palveluiden tason. Kaupungin tulee määritellä, mitkä ovat tärkeimmät lähipalvelut, joihin kaupunki voi päätöksillään vaikuttaa ja miten niiden onnistumista on mahdollista mitata. Lähipalveluiden



määrittäminen ja mittareiden laatiminen on tärkeää, jotta ensimmäisen valtuustokauden loppupuolella voidaan todentaa, onko lähipalveluiden turvaamisessa onnistuttu.

Kaupungin tiedottamiseen tulee edelleen kiinnittää huomiota. Tiedotuksessa kuntalaisille ei alkuvaiheessa kaikilta osin onnistuttu, mutta myöhemmin on päästy paremmalle tasolle. Sähköisten palveluiden tarjonta on lisääntynyt kiitettävästi.

Talousarvion laadintaan ja sen aktiiviseen seurantaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Mikäli tilivuoden päätyttyä havaitaan talousarvion sitovien toimintakatteiden ylityksiä, on jatkossa tehtävä välittömästi valtuustolle selvitykset niiden syistä ja anomukset ylitysten hyväksymiseksi. Valtuuston tulee hyväksyä ylitykset vuodelta 2009 ennen tilinpäätöksen hyväksymistä.

Kaupunginhallituksen tulee selvittää, olisiko jatkossa talousarvion tulojen ja menojen bruttositovuus parempi ohjauskeino kokonaistalouden hoidon ja seuraamisen kannalta.

Vuonna 2009 tulot eivät kattaneet menoja. Tilikauden alijäämäksi muodostui 1 miljoonaa euroa. Vertailukelpoinen vuosikate asukasta kohden oli Salossa 209 euroa, kun se keskimäärin kaikissa Suomen kunnissa oli tilinpäätösennusteiden mukaan 275 euroa.

Maksuvalmius on ollut heikko vuoden 2009 aikana eikä tavoitteeseen (30 pv) päästy. Maksuvalmius pitää jatkossa saattaa tavoitetasolle.

Tarkastuslautakunta havaitsi, että talousarviossa toimenpiteeksi esitettyjä asiakaskyselyjä ei ollut suurelta osin tehty tai ainakaan esitetty toimintakertomuksessa. Toiminnan kehittämisen kannalta ne ovat kuitenkin olennaisia, jotta palveluiden laatua voidaan kehittää asukaslähtöisesti ja pitää kiinni kohtuullisista määräajoista.

Konserniyhtiöille tai konsernijohdolle ei ollut asetettu yksilöityjä tavoitteita. Riskien seuranta ja konsernirakenteen yksinkertaistamista on vietävä nopealla aikataululla eteenpäin.

Tarkastuslautakunta edellyttää, että jatkossa tytäryhtiöiden tilinpäätösten valmistuminen saadaan sovitetuksi yhteen kaupungin tilinpäätösaikataulun kanssa.

Sisäisten palveluiden kustannusten on oltava kilpailukykyisiä ulkopuolisiin palveluihin verrattuna. Niiden yksikköjen, jotka laskuttavat kustannuksensa muilta toimialoilta, kustannustehokkuuden seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

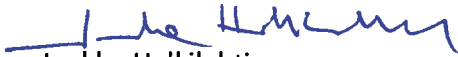
Järjestelmällisesti esitettyjä tilastotietoja ei tilinpäätösasiakirjassa juurikaan ole. Erillisen tilastokirjan korvaaminen on mahdollista toteuttaa hyödyntämällä tietotekniikkaa.

Aluetoimikuntien rooli ei ole täysin selvinnyt kuntalaisille, mutta ei myöskään luottamushenkilöille eikä kaupungin viranhaltijoille. Toimikuntien oma aktiivisuus on edellytys sille, että kuntalaiset hyödyntävät tämän vaikutuskanavan paremmin.



## ALLEKIRJOITUKSET

Salossa 4. päivänä kesäkuuta 2010



Jaakko Halkilahti  
puheenjohtaja



Tapio Saarinen  
1. Varapuheenjohtaja



Kari Niinistö  
2. varapuheenjohtaja



Marjatta Halkilanti  
jäsen



Kari Kyllönen  
jäsen



Juha Mäkilä  
jäsen



Kirsti Lannermaa  
jäsen



Terttu Ryyppö  
jäsen



Ulla Wiirilinn  
jäsen