

*Tarkastusltk 28.5.2014
Liite 3*

Kunnanvaltuustolle

ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2013

kunnanvaltuuston asettamien toiminnallisten ja
taloudellisten tavoitteiden toteutuminen

Tarkastuslautakunta 28.5.2014

1. Tarkastuslautakunnan toiminta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastusta varten. **Kuntalain 71 §:n** mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä on **valmistella** valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden **tarkastusta koskevat asiat** sekä **arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet** kunnassa ja kuntakonsernissa **toteutuneet**. **Kuntalain 75 §:n** mukaan tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianosaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto.

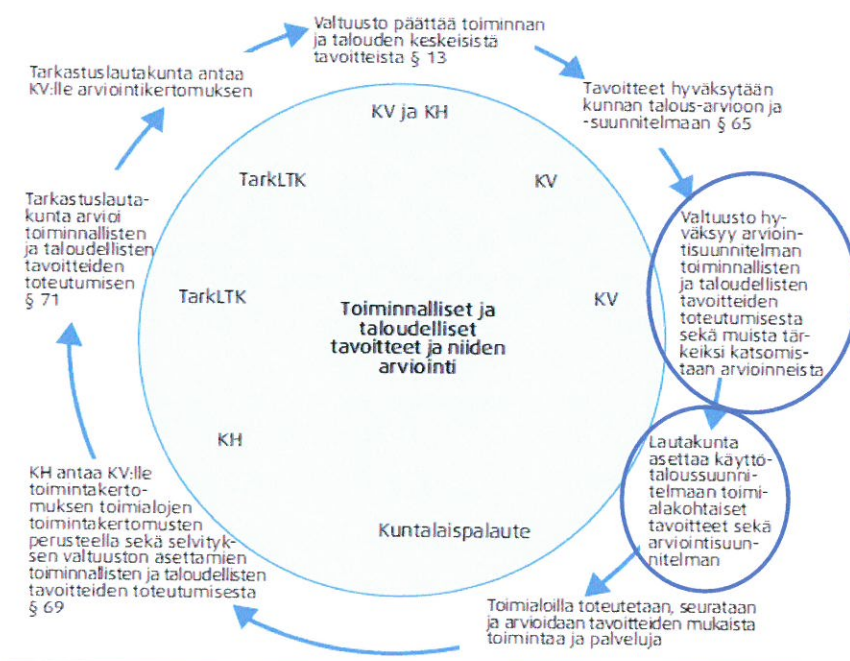
Kuntalain lisäksi tarkastuslautakunnan toimintaa sääntelee valtuuston hyväksymä hallintosääntö. Hallintosäännössä valtuusto vastuuttaa lautakunnan

- **seuraamaan** tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista, ja muutoinkin tilintarkastajan tehtävien suorittamista sekä tekemään tarvittaessa esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi.
- **huolehtimaan siitä**, että tilintarkastusta varten on **tarpeelliset voimavarat**, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa
- **tekemään aloitteita ja esityksiä** lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hailuodon kunnan konserniohjeissa määritellään mm. tarkastuslautakunnan asema konsernin arvioinnissa. Tarkastuslautakunnan tehtävä on mm. arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista tytäryhteisössä.

Arviointiprosessi

Alla olevassa kuvassa 1 on esitetty arviointiprosessi kuntalain mukaan. Kuntalaissa korostetaan tavoitteiden asettamista valtuustotasolla sekä siihen perustuvaa toiminnan johtamista ja arviointia.



Tarkastuslautakunnan arviointi perustuu kunnanhallituksen toimintakertomuksessa esittämiin tietoihin sekä tarkastuslautakunnan arviointikokousten yhteydessä saatuihin tietoihin ja havaintoihin.

Toimielinten pöytäkirjat, toimialojen raportit, tilintarkastajan raportit ja selvitykset ovat myös olleet tarkastuslautakunnan käytettävissä. Vuositasolla tarkastuslautakunnan toiminta ja seurantaraportointi valtuustotasolla etenee oheisen yleisen toimintamallin mukaisesti.

Lähde: Sundqvist&Lovio, toim. 2006. Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille: perustelut ja täsmennykset, Suomen Kuntaliitto.

Kuva 1. Tarkastuslautakunnan toiminta ja raportointi valtuustolle.

Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt tarkastuslautakunnan kokoonpanoksi valtuustokaudelle 2013–2016:

pj. Rantasuo Pirkko	varaj. Ruonala Heidi
vpj. Louhimaa Raili	varaj. Isola Paavo
Iljana Mikko	varaj. Rantasuo Toni

Valtuustokaudelle 2009–2012 valittu tarkastuslautakunta huolehti vuoden 2012 tilintarkastuksesta ja suoritti vuoden 2012 arvioinnin.

Vuoden 2013 arviointitehtävää suorittaessa on huomioitu lautakunnan jäsenten esteellisyys: Mikko Iljana on sivistyslautakunnan jäsen, minkä vuoksi hän on esteellinen sivistystoimen asioiden arvioinnissa. Pirkko Rantasuo on sivistyslautakunnan varajäsen, mutta hän ei ole osallistunut lautakunnan toimintaan eikä siten ole esteellinen vuoden 2013 arviointiin. Raili Louhimaalla ei ole arviointia koskevia esteellisyyksiä.

Tarkastuslautakunta, tilintarkastus ja tarkastustoimi

Valtuusto valitsi kilpailutuksen jälkeen 25.6.2013 kunnan tilintarkastusyhteisöksi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n, vastuullisena tilintarkastajana JHTT Paula Hellén-Toivanen. Vuonna 2013 vastuullisen tilintarkastajan varahenkilönä on toiminut JHTT, KHT Tapio Raappana ja avustavina tarkastajina KHT Juho Rautio ja asiantuntija Katja Raunio. Alv-kysymyksistä tarkastusryhmässä vastaa KTM Tero Takalo. Vuosille 2013–2016 tehtyyn tilintarkastussopimukseen on lisätty tarkastuspäiviä 8:aan, jolla on pyritty takaamaan tarkastuspäivien riittävyys vuosisopimukseen sisältyvään hintaan.

Lautakunta on hyväksynyt tilintarkastajan tilintarkastussuunnitelman ja työohjelman. Osavuosi-katsauksen (5.11.2013) lisäksi on tilintarkastaja raportoinut lautakunnalle tilintarkastuksen etenemisestä ja keskeisistä havainnoista sekä suullisesti että kirjallisesti. Tilintarkastusyhteisö on suorittanut myös Hailuodon Vesihuolto Oy:n tilintarkastuksen.

Valtuustokaudelle 2013–2016 valittu tarkastuslautakunta kokoontui vuonna 2013 viisi kertaa. Vuoden 2013 tarkastuspäiviin sisältyy erityistilintarkastuksista ja muista erilliskysymyksistä aiheutuneita tunteja. Tarkastuslautakunnan alkuperäinen määräraha oli 10.400 € ja lisämäärärahaa myönnettiin 11.000 € erityistarkastusten toteuttamiseksi. Lautakunnan määrärahoja on käytetty 72,2 %.

Tarkastuslautakunta on tutustunut toimielinten pöytäkirjoihin ja muihin asiakirjoihin sekä haastatellut kokouksissaan kunnanjohtajaa, kunnansihteeriä, perusturvajohtajaa sekä kunnaninsinööriä.

2. Sisäinen valvonta ja uudet ohjeet

Valtuusto on kokouksessaan 14.11.2013 hyväksynyt Hailuodon kunnan sisäisen valvonnan ohjeet sekä Hailuodon kunnan pienhankintojen menettelytapaohjeen. Sisäisen valvonnan ohje on astunut voimaan 1.1.2014 ja pienhankintojen menettelytapaohje valtuuston päätöksen saatua lainvoiman.

Tarkastuslautakunta esittää, että henkilökunnalle ja luottamusmiehille järjestetään ohjeisiin liittyvää koulutusta, jolla varmistetaan, että he ovat tietoisia ohjeiden sisällöstä.

Lisäksi tarkastuslautakunta esittää, että ***pienhankintojen menettelytapaohje laajennetaan kattamaan myös kansallisissa hankinnoissa noudatettavat menettelytavat.*** Ohjeeseen tulee määritellä myös hankintavaltuudet.

Sisäisen valvonnan ohjetta käsitellään tarkemmin arviointikertomuksen kohdassa 8.

Valtuuston joulukuun 2013 talousarviokokouksessa hyväksymä **Hyvinvointisuunnitelma vuosille 2014–2016** on osa kunnan toiminnansuunnittelua. Ohjelmassa on esitetty suunnitelma kehittämiskohteista, joilla pyritään edistämään kuntalaisten hyvinvointia. Suunnitelmassa on esitetty myös mittarit, joilla toteutumista mitataan. ***Tulevissa toimintakertomuksissa tulee ottaa kantaa hyvinvointisuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteutumiseen.***

Kunnanhallitus on hyväksynyt Hailuodon kunnan tiedotusohjeet 14.6.2010 (§81). ***Tarkastuslautakunta esittää, että ohje päivitetään vastaamaan tämän päivän tiedotusympäristöä.*** Ohjeessa tulisi täsmentää ohjeita mm. julkisuuslain (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621) soveltamisesta sekä sähköisten välineiden (www-sivut ja sosiaalinen media) käytöstä tiedotuksessa. Ohjeen päivittäminen on tarpeellista senkin vuoksi, että vuonna 2013 on ollut puutteita esityslistojen/pöytäkirjojen julkaisemisessa www-sivulla.

Tarkastuslautakunta tähdentää, että Hailuodon kunnan tiedotusohjeisiin sisällytetään maininta tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeudesta. Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi (Kuntalaki §74).

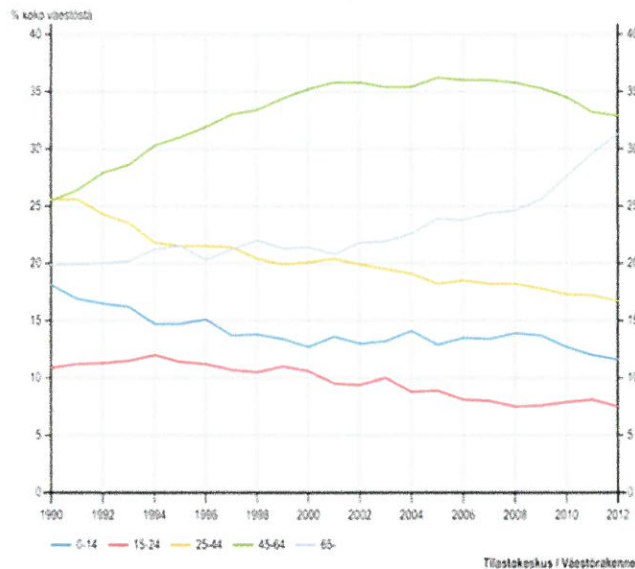
Tarkastuslautakunta esittää, että 1.1.2005 voimaan tullut Luottamushenkilöiden palkkiosääntö päivitetään ja laaditaan ohjeet henkilöstön luontaisuuksista.

3. Hailuodon kunnan strategia

Kuntastrategiassa on määritelty kunnan toiminnan keskeiset painopistealueet ja tavoitteet. Strategia on kunnan toiminnan kannalta keskeinen asiakirja, joka ohjaa päätöksentekoa ja viranhaltijoiden toimintaa. Kuntastrategia (Hailuodon kunnan strategia 2015) on hyväksytty valtuuston kokouksessa vuonna 2006. Strategiaa ei ole päivitetty hyväksymisen jälkeen. Kuntastrategia sisältää myös mittareita, joilla asetettujen tavoitteiden toteutumista voidaan seurata. Vuoden 2013 toimintakertomuksessa ei oteta kantaa strategian toteutumiseen. ***Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kuntastrategian uusiminen olisi erittäin kiireellistä.***

Asukkaiden tyytyväisyys kunnan tuottamiin palveluihin tulisi mitata säännöllisin väliajoin tehtävillä asukastyytyväisyyskyselyillä. Kyselyn yhteydessä asukkaat voisivat tuoda esille myös toiveitaan.

Väestön ikärakenne 1990-2012
Hailuoto



Hailuodon kuntastrategiassa on asetettu mittareita, joilla strategian toteutumista voidaan seurata. Yksi mittareista on väestön kehitys. Vuodelle 2015 väestötavoitteeksi on asetettu 1.100 asukasta.

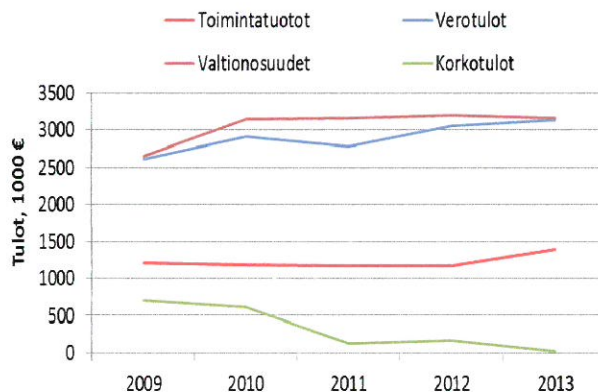
Saaren väestö on pysähtynyt noin 1.000 asukkaaseen. Vieressä olevassa kuviossa on esitetty Hailuodon väestörakenteen muutokset vuodesta 1990 alkaen. Huomionarvoista on yli 65-vuotiaiden suhteellisen osuuden kasvu viime vuosina.

Lähde: www.kunnat.net/tietopankit

Kuva 2. Hailuodon väestön ikärakenteen kehittyminen vuosina 1990–2012.

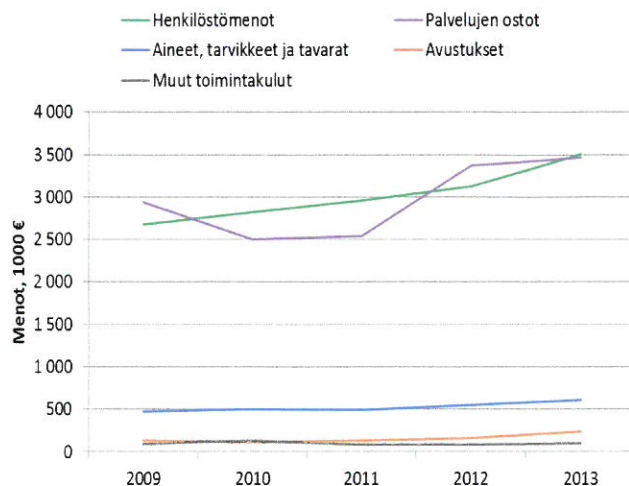
4. Hailuodon kunnan tulo-/menorakenteen muutokset

Kuvissa 3 ja 4 luodaan katsaus Hailuodon kunnan merkittävimpiin tuloihin ja menoihin. Kuvissa 5-7 luodaan tarkempi katsaus Hailuodon kunnan tuloihin, menoihin ja nettoon osastoittain. Lähteenä on käytetty Hailuodon kunnan tilinpäätöksiä vuosilta 2009–2013.

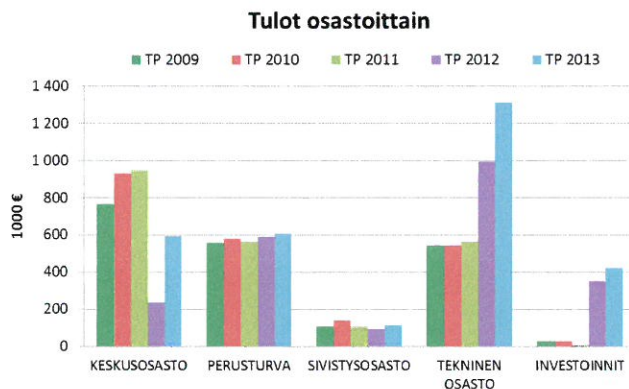


Viereisessä kuvassa on kuvattu Hailuodon kunnan merkittävimmät tulolähteet vuosina 2009–2013. Huomionarvoista on se, että valtionosuudet kääntyivät laskuun vuonna 2013. Verotulot kasvoivat maltillisesti. Toimintatuottoja oli vuonna 2013 hieman edellistä vuotta enemmän. Huomionarvoista on myös se, että korkotulot ovat olleet erittäin pienet vuosina 2011–2013. Korkotulot ovat olleet keskimäärin noin 500.000 euroa pienemmät vuosina 2011–2013 kuin vuosina 2009–2010.

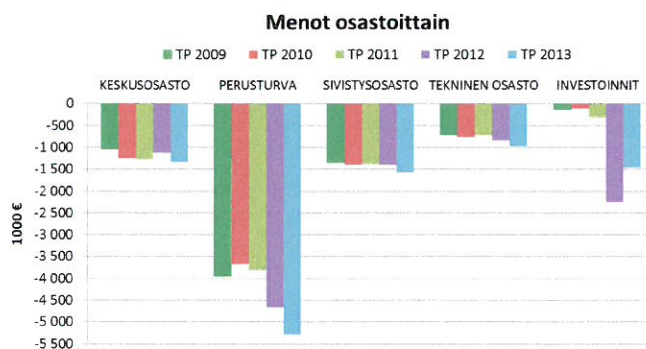
Kuva 3. Hailuodon kunnan merkittävimmät tulolähteet vuosina 2009–2013.



Kuva 4. Hailuodon kunnan menorakenne vuosina 2009–2013.



Kuva 5. Tulot osastoittain vuosina 2009–2013.



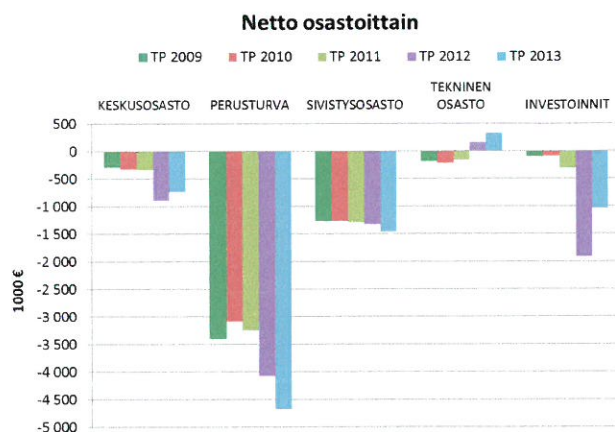
Kuva 6. Menot osastoittain vuosina 2009–2013.

Viereisessä kuvassa on kuvattu Hailuodon kunnan menorakenteen muutokset vuosina 2009–2013. Kuvaajasta nähdään, että henkilöstömenot ja palveluiden ostot ovat kaksi suurinta menoerää. Henkilöstömenot ovat kasvaneet vuosi vuodelta viimeisen viiden vuoden aikana.

Henkilöstömenot ovat kasvaneet vuonna 2013 382.000 euroa verrattuna vuoteen 2012 (lisäys 12,2 %). Ostopalveluita on käytetty vuosina 2012 ja 2013 huomattavasti enemmän kuin aiempina vuosina.

Viereisessä kuvassa on kuvattu eri osastojen tulot (sis. sisäiset ja ulkoiset erät) Hailuodon kunnassa vuosina 2009–2013. Perusturvaosaston ja sivistysosaston tulot ovat pysyneet samalla tasolla, mutta keskusosaston ja teknisen osaston tuloissa on muutoksia johtuen lähinnä sisäisten erien kohdistamisesta.

Kuvassa 6 on kuvattu eri osastojen menojen (sis. sisäiset ja ulkoiset erät) yhteenlaskettu osuus Hailuodon kunnassa vuosina 2009–2013. Kuvaajasta havaitaan, että perusturvaosastolla on selkeästi suurimmat menot vertailtaessa eri osastoja keskenään. Keskusosaston, sivistysosaston ja teknisen osaston menot ovat pysyneet samalla tasolla viimeisten viiden vuoden aikana, mutta perusturvaosaston menot ovat kasvaneet merkittävästi vuosina 2012 ja 2013 edellisiin vuosiin verrattuna. Tällä on suuri negatiivinen vaikutus Hailuodon kunnan tilikauden tulokseen. Investointeja tarkasteltaessa uusi koulurakennus näkyy piikkinä vuosien 2012 ja 2013 kohdalla.



Viereisessä kuvaajassa on esitetty tulot – menot osastoittain (sis. sisäiset ja ulkoiset erät) eli toisin sanoen kahden edellisen kuvaajan lukujen summa. Poistoja ei ole huomioitu. Perusturvaosaston tuloksen heikkeneminen vuosina 2012 ja 2013 on huomattava.

Kuva 7. Netto (tulot – menot) osastoittain. Ulkoiset ja sisäiset erät huomioitu, poistoja ei huomioitu.

5. Henkilöstöhallinto

Toiminnalliset tavoitteet 2013:

- Uuden työkyvyn ylläpitoon tarkoitetun ohjelman valmistelemine
- Työsuojelutoiminnan kehittäminen
- Yhteistyöperiaatteiden kehittäminen kunnan yksiköiden välillä
- Työterveyshuollon hankinnan selvitys vuonna 2013 yhteistyössä muiden kuntien kanssa

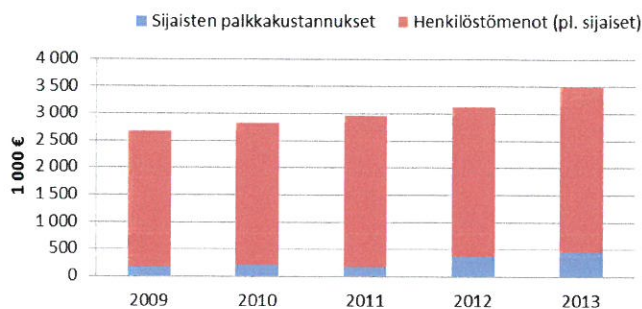
Taloudelliset tavoitteet 2013:

- Rahat käytetään työntekijöiden esittämien toimenpiteiden pohjalta mahdollisimman suurta rajahyötyä tavoitellen
- Erityisesti pyritään siihen, että henkilöstö on fyysisesti ja psyykkisesti hyvinvoivaa

Toiminnalliset tavoitteet toteutuivat pääosin, taloudellisista tavoitteista ei ole tilinpäätöksessä mainintaa.

Jo vuoden 2011 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota henkilöstötilinpäätöksen puuttumiseen. **Tarkastuslautakunta uudistaa pyynnön, että kunnassa laadittaisiin henkilöstötilinpäätös kunnallisen työmarkkinalaitoksen ohjeiden mukaisesti.** Asiakokonaisuuden nimittäminen tilinpäätökseksi viestii pyrkimystä asettaa henkilöstötilinpäätös tasa-arvoiseksi osaksi taloudellista tilinpäätöstä. Henkilöstötilinpäätös palvelee niin henkilöstöjohtamista, kehittämistä kuin myös työterveyshuoltoa.

Pienen kunnan haavoittuvaisuus on Hailuodon kunnassa realisoitunut henkilöstön osalla jo useana vuonna peräkkäin eri osa-alueilla kuten terveydenhuollossa sekä kunnan hallintotoimistossa. Riskinä voidaan nähdä myös osaamisen keskittyminen yksille henkilöille.



Vakituisen henkilöstön määrä on pysynyt kutakuinkin ennallaan verrattuna edelliseen vuoteen. Henkilöstömenoja rasittavat suuret sijaisten palkkauskustannukset, mikä on nähtävissä viereisestä kuvaajasta. Sijaisten palkkausmenot ovat kasvaneet 265 % vuodesta 2011 vuoteen 2013. Myös henkilöstökulut kokonaisuudessaan ovat nousseet vuosittain. Vuodesta 2011 vuoteen 2012 kasvua on ollut 5,5 % ja vuodelta 2012 vuoteen 2013 kasvua on ollut 12,2 %.

Kuva 8. Henkilöstökulut tuloslaskelman mukaan vuosina 2009–2013. Sijaisten palkkakustannukset on erotettu henkilöstökuluista sinisellä värillä.

Tarkastuslautakunta esittää, että sijaisten tarveselvitys tehdään hallintokunnittain ja seurataan kuukausitasolla. Vakituisia töitä ei pitäisi teettää tilapäisellä työvoimalla.

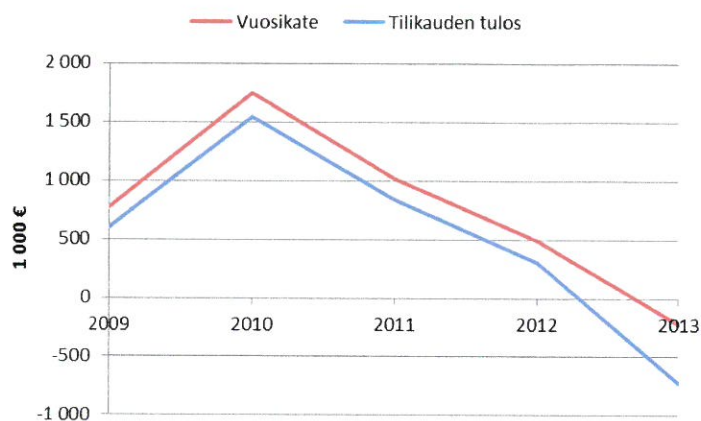
6. Vuoden 2013 toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen

KOKO KUNTAA KOSKEVAT TAVOITTEET

Hailuodon kunnan tilinpäätös vuodelta 2013 on alijäämäinen 616 tuhatta euroa. Kunnanhallitusta **sitovaksi vuosikatteeksi** valtuusto vahvisti talousarviokokouksessaan 180 tuhatta euroa. Kunnanvaltuusto on 14.11.2013 hyväksynyt 500.500 euron lisätalousarvion, joka päätettiin kattaa verotulojen lisäyksellä sekä lisälainanotolla. Tilinpäätöksessä vuosikate on -217 tuhatta euroa. Vuosikatetta pidetään hyvänä, jos se on vähintään käyttöomaisuuden poistojen suuruinen.

Toimintatuottoja vuonna 2013 kertyi 1.385 tuhatta euroa, mikä on 213 tuhatta euroa enemmän kuin vuonna 2012 (toteuma 122 %). **Toimintakuluihin** oli vuoden 2013 talousarviossa varattu 7.004 tuhatta euroa. Määräraha ylittyi 643 tuhannella eurolla (toteuma 113,2 %). Toimintakulut olivat 643 tuhatta euroa suuremmat kuin vuonna 2012. Suurin ylitys oli asiakaspalveluostoissa. Palvelujen ostoihin budjetointiin (ei sis. lisäbudjetointia) 2.786 tuhatta euroa ja toteuma oli 3.468 tuhatta euroa (124 %). Vuonna 2012 palvelujen ostot olivat 3.300 tuhatta euroa.

Toimintakate (=toimintatuotot – toimintakulut; katetaan verorahoituksella) oli -6.543 tuhatta euroa, joka on 430 tuhatta euroa suurempi kuin vuonna 2012 (6.112 tuhatta euroa). Talousarviossa toimintakate oli 5.876 tuhatta euroa, toteuma 111 %. **Pitkäaikaisten lainojen määrä** oli vuoden lopussa 1.162 tuhatta euroa. Valtuusto on talousarviossa vahvistanut pitkäaikaisten lainojen määräksi 1.263.220 euroa. Uutta lainaa ei ole otettu.



Viereisessä kuvassa on kuvattu tuloslaskelman erät (vuosikate ja tilikauden tulos) vuosina 2009–2013. Näiden välinen ero on vuotuisten poistojen määrä. Trendi on ollut laskeva vuodesta 2010 lähtien. Vuonna 2013 vuosikate jäi miinukselle, mikä tarkoittaa sitä, että toimintatuotot eivät ole riittäneet kattamaan toimintakuluja. Kuvaajan lukuihin ei ole tehty asukaslukukorjauksia.

Kuva 9. Hailuodon kunnan vuosikate ja tilikauden tulos vuosina 2009–2013.

KESKUSOSASTON TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Kunnanvaltuusto on vahvistanut 956.044 euroa [ta 897.044 e + 25.000 e (kvalt 11.6.2013 §34) + 10.000 e (kvalt 11.6.2013 §35) + 24.000 e (kvalt 14.11.2013 §73)] keskushallinnon nettomenona. Myönnetystä määrärahasta on käytetty 734.792 euroa eli 76,9 %.

Toimintakertomuksessa esitetään selkeästi keskusosaston tavoitteiden toteutuminen. Keskusosaston toiminnalliset tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Tarkastuslautakunta pitää erittäin hienona asiana sitä, että tilinpäätös on valmistunut kuntalain edellyttämässä aikataulussa. Kirjanpidon siirtyminen Monetra Oy:lle edesauttoi tilinpäätöksen valmistumista.

Tarkastuslautakunta toteaa kuitenkin, että raportointi ei ole tarkasteluajanjaksona toteutunut tyydyttävällä tavalla ja **esittää, että raportointipalvelua taloushallinnon osalta edelleen kehitetään palvelemaan päätöksentekoa ja johtamista** ja raportit toimitetaan automaattisesti niitä tarvitseville heti kirjanpitoikauden sulkeuduttua (eli kerran kuukaudessa, seuraavan kuukauden alkupuolella).

Yksi toteutumattomista toiminnallisista tavoitteista oli kustannuslaskennan kehittäminen. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kustannuslaskennan kehittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Kustannuslaskenta edellyttää ajan tasalla olevaa kirjanpitoa ja suoritteiden tilastointia. Kirjanpidon siirtyminen Monetra Oy:lle mahdollistaa ajantasaisten kirjanpidon raporttien saamisen nopeasti.

Pitkään keskusosaston tavoitteisiin sisällynyt arkistosäännön päivitys ei ole toteutunut. **Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että em. ohje päivitetään mahdollisimman pian** ja Dynastyyn käyttöä laajennetaan. Dynastyyyn tulisi tallentaa mm. kunnan solmimat sopimukset.

PERUSTURVAN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Perusturvaosaston nettomenoksi valtuusto on vahvistanut 3.887.603 euroa [ta 3.487.603 e + 400.000 e (kvalt 14.11.2013 §73)]. Perusturva käytti 4.672.196 euroa ja ylitti sille myönnetyn määrärahan 784.593 eurolla (120,2 %). Ylitykseen ei ole haettu valtuuston hyväksyntää. Vuoteen 2012 verrattuna perusturvaosaston nettomeno kasvoi 596.139 euroa (14,6 %). Suurimmat määrärahan ylitykset olivat henkilöstökuluissa (205 tuhatta euroa) ja palveluiden ostoissa (406 tuhatta euroa). Sisäiset vyörytykset ylittyivät 137 tuhannella eurolla. Vuonna 2013 perusturvan toiminnan tuotot toteutuivat lähes talousarvion mukaisesti (97,4 %).

Perusturvan suurimmat ylitykset olivat momenteilla **Palvelukoti Saarenkartano** (ylitys 436 tuhatta euroa), **kotihoito** (85 tuhatta euroa) sekä **erikoissairaanhoidon** ostopalvelut (238 tuhatta euroa).

Perusturvan sisäiset vuokrat on kirjattu Palvelukoti Saarenkartanon momentille. Tarkastuslautakunta esittää, että perusturvan kiinteistömenot tulevaisuudessa vyörytetään käytön mukaan perusturvan eri toiminnoille, jotta toimintojen kokonais- ja yksikkökustannusten laskeminen kirjanpidon perusteella olisi tulevaisuudessa mahdollista.

Palvelukoti Saarenkartanon määräraha vuodelle 2013 oli 667 tuhatta euroa ja käyttö 1.103 tuhatta euroa (vuonna 2012 määräraha oli 597 ja käyttö 745 tuhatta euroa).

Taulukko 1. Saarenkartanon käyttöpäivät ja henkilöstön määrä vuosina 2009–2013.

Vuosi	2009	2010	2011	2012	2013
Tilapäiskäyttöpäivät	1499	1834	1139	1538	2921
Vakituisten käyttöpäivät	5475	5431	5286	5420	5475
Käyttöpäivät yhteensä	6974	7265	6425	6958	8396
Henkilöstö	10,3	10,1	10,5	10,6	10,6

Lähde: Hailuodon kunnan toimintakertomukset vuosilta 2009–2013.

Saarenkartanon käyttöpäivien määrä on lisääntynyt 31 % (1971 käyttöpäivää) vuodesta 2011. Vakinaisen henkilöstön määrä on pysynyt lähes samana. Myös kotihoidossa kehitys on ollut saman suuntainen. Kotikäyntien lukumäärä on kolmessa vuodessa lisääntynyt 68 % (6.873 hoitokäyntiä).

Taulukko 2. Kotihoidon hoitokäynnit vuosina 2009–2013.

Vuosi	2009	2010	2011	2012	2013
Kotihoitokäynnit	7842	8694	8628	9735	16917
Kotisairaanhoidokäynnit	1753	4198	1416	3375	sis.edell
Käynnit yhteensä	9595	12892	10044	13110	16917
Henkilöstö			7,5	7,5	7,5

Lähde: Hailuodon kunnan toimintakertomukset vuosilta 2009–2013.

Taulukoissa 1 ja 2 esitettyihin lukuihin tulee suhtautua varauksella, koska ei ole käytössä sähköistä tilastointijärjestelmää.

Erikoissairaanhoidon kustannuspaikan määräraha 1.232 tuhatta euroa (1.032 tuhatta euroa + lisämääräraha 200 tuhatta euroa) ylittyi 233 tuhannella eurolla (käyttö 119 %). Kokonaiskäyttö oli 1.471 tuhatta euroa, joka on lähes sama kuin edellisenä vuonna (2012 budjetti 1.538 ja käyttö 1.476 tuhatta euroa). Vuonna 2011 kustannuspaikan menot olivat 992 tuhatta euroa.

Taulukko 3. PPSHP: Hailuodon kunnan tunnuslukuja vuosilta 2009–2013.

Vuosi	Uudet lähetteet	Hoitopäivät	Avohoito käynnit	Laskutus (tuhatta eur)
2013	384	702	2012	1 459
2012	408	691	1687	1 387
2011	368	423	1391	947
2010	345	440	1177	894
2009	370	672	1129	1 032

PPSHP:n Avotalo otettu käyttöön 1.3.2011.

Lähde: <https://www.ppshp.fi/tilastot>.

Erikoissairaanhoidon palveluja on ostettu paitsi sairaanhoitopiiriltä myös yrityksiltä. Taulukon 3 luvut kertovat sairaanhoitopiiriltä ostetuista palveluista.

Perusterveydenhuollon ostopalvelujen määräraha oli 603 tuhatta euroa ja käyttö 620 tuhatta euroa. Vuonna 2012 momentin määräraha oli 397 tuhatta euroa ja käyttö 576 tuhatta euroa.

Taulukko 4. Perusterveydenhuollon kustannuksia (tuhatta euroa, netto).

	2009	2010	2011	2012	2013
2260 Terveysasema	239	248	276	303	365
2262 Suun terveydenhuolto	72	96	96	88	131
2263 Kuntoutus	53	46	57	73	71
2278 Perusterveydenhuollon ostopalvelut	549	382	407	576	620
Edelliset yhteensä	913	772	836	1040	1187

Lähde: Hailuodon kunnan toimintakertomukset vuosilta 2009–2013.

Perusturvalautakunta on kokouksessaan 24.4.2014 päättänyt käynnistää vanhustenhuollon ja terveyskeskuksen palvelujen ja nykytilan kartoituksen. ***Tarkastuslautakunta pitää erittäin tärkeänä kartoituksen tekemistä ja vaihtoehtojen keinojen etsimistä palvelujen järjestämiseen.***

SIVISTYSOSASTON TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Sivistysosaston nettomenoksi kunnanvaltuusto on vahvistanut 1.583.372 euroa [ta 1.543.872 e + 25.000 e (kvalt 11.6.2013 §41) + 14.500 e (kvalt 14.11.2013 §73)]. Sivistysosasto käytti 1.462.268 euroa toteuman ollessa 92,4 %.

Sivistysosasto toteutti sille asetetut taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. Toimintakertomus antaa hyvän kuvan palvelujen järjestämistavoista, toimintavuoden tapahtumista ja palvelujen aiheuttamista yksikkö- ja kokonaiskustannuksista.

TEKNISEN TOIMEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Teknisen toimen bruttomenoksi valtuusto on vahvistanut 951.053 euroa [ta 925.053 e + 26 000 e (kvalt 11.6.2013 §41)]. Toteuma oli 981.983 euroa eli 103,3 %.

Tekninen toimi oli yksi tarkastuslautakunnan vuoden 2013 arvioinnin painopistealueista. Tarkastuslautakunta lähetti kunnaninsinöörin vastattavaksi kirjallisia kysymyksiä ja lisäksi tarkastuslautakunta haastatteli kunnaninsinööriä suullisesti. Teknisen toimen tavoitteet ovat toteutuneet hyvin ja tilinpäätösasiakirjassa käy erittäin hyvin selville teknisen toimen tavoitteet ja niiden toteutuminen.

Teknisen toimen tärkeimpinä toiminnallisina tavoitteina on huolehtia rakennusvalvonnan ja sen eri palveluiden joustavasta toiminnasta sekä kunnan kiinteistöjen ja eri vastuualueiden taloudellisesti järkevästä ja määrätietoisesta hoidosta. Tärkeimpinä vastuualueina voidaan pitää rakennusvalvontaa, kiinteistöpalveluita sekä kiinteistörekisterin ylläpitoa. Vuoden 2013 alusta tekninen osasto on vastannut myös kaavoitushankkeiden ja muun maankäytön valmistelusta.

Lupakäsittelyssä asiakaslähtöisyys on ollut toiminnan lähtökohta, joka on omiaan lisäämään joustavuutta lupamenettelyissä ja luo uskallusta rakentaa ja tehdä muutostöitä ja siten mahdollisesti lisätä myös vakinaisten asukkaiden määrää kunnassa. ***Tarkastuslautakunta esittää, että asiakas-tyytyväisyys esim. rakennuslupa-asioiden käsittelyssä toteutetaan jokaisessa lupahakemuksen***

käsittelyssä antamalla asiakkaalle palautelomake ja vastauskirje kuori palautusta varten. Vain siten saadaan selville todellinen asiakaslähtöisyyden toteutuminen.

Arvioinnissa tuli esiin, että kunnassa ei ole tehty selvitystä korjausvelasta kiinteistöittäin ja ***tarkastuslautakunta esittää, että korjausvelka tulisi selvittää kiinteistöittäin.***

Korjausvelka = rakennuksen kunnan saattaminen tavoitetasolle eli tarkoittaa sitä rahamäärää, joka korjaukseen tulisi käyttää, jotta rakennus saataisiin lähes uutta vastaavaan, käyttökelpoiseen ja kohtuulliseen kuntoon. Yleisesti se tarkoittaa, että tarkastelukauden arvo = 75–80 % rakennuksen jälleenhankinta-arvosta.

Vuosittainen korjausvastuu tarkoittaa sitä vuosittaista rahamäärää, joka tarvitaan rakennuksen teknisen kulumisen korvaamiseen. Käsitteellisesti vuotuinen korjausvastuu vastaa kirjanpidon poistoa.

Kiinteistön ylläpito jaetaan kiinteistönhoitoon ja kunnossapitoon. Kiinteistönhoito on säännöllistä toimintaa, jolla pidetään kiinteistön olosuhteet halutulla tasolla, ja on luonteeltaan toistuvaa toimintaa, jossa samat tehtävät toistuvat viikosta, kuukaudesta tai vuodesta toiseen.

Kunnossapito on kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jolla kiinteistö pidetään teknisesti toimintakuntoisena uusimalla tai korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ilman, että kiinteistön suhteellinen laatutaso oleellisesti muuttuu eli kyse on normaaleista vuosikorjauksista (Näitä ei aktivoida, vaan rahoitus on suoraan talousarviosta)

Hailuodon kunnassa on pääosin vuokrauksessa siirrytty ns. kylmään vuokraan. Omistajan siirtäessä kunnossapitovastuun kokonaan tai osittain vuokralaiselle tilanne mutkistuu kunnossapidon kannalta. Tämä asia tulisi huomioida kunnossapito ja hoitotason määrittelyssä sekä vuositarkastuksissa. Kunnossapitovastuu siirtäminen vuokrasopimuksella ei saa vähentää omistajan kiinnostusta kunnossapitoa ja kiinteistön arvon säilymistä kohtaan.

INVESTOINTIEN TOTEUTUMINEN

Investoinneille valtuusto on vahvistanut vuodelle 2013 bruttomenoksi 1.666 tuhatta euroa. Päätös edellyttää pitäytymistä enintään hankekohtaisessa budjetoinnissa.

Investointiosan bruttomenot alittivat sitovan määrärahan 215 tuhannella eurolla (käyttö 87,1 %). Sitova määräraha ylitettiin mm. seuraavissa hankkeissa: peruskoulun uudisrakennus 228 tuhatta euroa (34 %), Mäntyvilikki 15.9 tuhatta euroa (39 %), mittauskaluston uusiminen 1 tuhatta euroa (6,7 %) ja lähiliikuntapaikka 34.9 tuhatta euroa. ***Tarkastuslautakunta toteaa, että ylityksiin olisi pitänyt hakea valtuuston hyväksyminen,*** koska valtuuston päätös edellyttää, että hankkeissa pitäydytään enintään hankekohtaisessa budjetoinnissa.

Koulun uudisrakennus oli suurin investointi vuonna 2013 Hailuodon kunnassa. Investointiprojekti alkoi vuonna 2011, mutta varsinainen rakentaminen käynnistyi vuonna 2012. Vuodelle 2014 hankkeeseen on budjetoitu vielä 2.000 euroa. Koulun uudisrakennukseen Hailuodon kunta on saanut valtion avustusta yhteensä 675.000 euroa. Kunnan maksettavaksi on jäänyt 2.400 tuhatta euroa vuoden 2013 loppuun mennessä. Koulun uudisrakennukseen on budjetoitu tuloja (valtion avustusta) 1.325.000 euroa vuodelle 2012 ja 670.000 euroa vuodelle 2013. On todettava, että valtion avustus jäi huomattavasti odotettua pienemmäksi.

7. Kunnan määräysvallassa oleville yhtiöille asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Kunnan konserniin kuuluvat kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt: Hailuodon Vesihuolto Oy ja Asunto Oy Mäntyvilikki II. Konsernitilinpäätökseen on yhdistetty myös kuntayhtymät Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Pohjanmaan Sairaanhoidopiiri ja Oulun seudun koulutuskuntayhtymä.

Konsernin tulos toteutui 785 tuhatta euroa alijäämäisenä. Konsernitaseessa ylijäämää on vuoden 2013 alijäämän yhdistelyn jälkeen 2.9 milj. euroa. Oma pääoma konsernin osalta on yhteensä 6.3 milj. euroa ja Hailuodon kunnan osalta 5.8 milj. euroa. Tytäryhtiöt eivät muodosta kovinkaan suurta taloudellista merkitystä tuloksen osalta Hailuodon kunnalle, mutta pitkäaikaiset lainat sen sijaan ovat pääosin tytäryhtiöissä (3.6 milj. euroa).

Kunnanvaltuusto on 23.6.2010 hyväksynyt Hailuodon kunnan konserniohjeet, jotka luovat puitteet omistajaohjaukselle. Konserniohjeen mukaan kunnanvaltuusto määrittelee omistajapolitiikan linjaukset ja hyväksyy strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja valvoo niiden toteutumista. **Tarkastuslautakunta esittää, että tytäryhteisöjen keskeiset tavoitteet sisällytettäisiin kunnan talousarvioon ja toimintakertomukseen.**

Konserniohjeiden mukaisesti tarkastuslautakunta suosittelee, että kunnan valitsema tilintarkastaja valitaan myös tytäryhtiöiden tilintarkastajaksi.

8. Muita arviointitoiminnassa tehtyjä havaintoja

Sisäisen valvonnan ohje – Toiminnalliset, taloudelliset ja laadulliset tavoitteet

Tarkastuslautakunta kehottaa kiinnittämään huomiota 1.1.2014 voimaan astuneen sisäisen valvonnan ohjeen aiheuttamiin muutoksiin.

Sisäisen valvonnan ohje edellyttää mm. että "Kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden pohjalta toimielimet hyväksyvät tehtäväalueensa toiminnalliset, taloudelliset ja palvelun laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösuunnitelmat." Joulukuussa 2013 hyväksyttiin uudenlainen talousarvio. Talousarvio määrittää talousarvion toteuttajien vastuun rajat. **Tarkastuslautakunta katsoo, että vuoden 2015 talousarvioon tulisi sisältyä myös laadulliset ja määrälliset mittarit, joilla asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan.**

Sisäisen valvonnan ohje – Valvontavastuu

Kokonaisvastuu kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta on kunnanhallituksella. "Lautakunnan velvollisuus on valvoa, että sen alainen palvelutuotanto toimii vahvistetun talousarvion sekä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti sekä asettaa omalta osaltaan palvelutuotannolle tavoitteet ja seuraa niiden toteutumista." **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan lautakuntien tulee päättää tavoista, joilla ne valvontavelvollisuutensa toteuttavat.**

Poistot

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut 15.11.2011 uuden yleisohjeen suunnitelman mukaisista poistoista. Lisäksi 18.6.2012 on annettu lisäohjeeksi muistio poistosuunnitelman laatimiseksi.

Kirjanpitolautakunnan yleisohjeen tarkoitus on ohjata suunnitelman mukaisten poistojen tekemistä kunnissa ja kuntayhtymissä sekä yhdenmukaistaa kunnissa käytettäviä poistoajkoja ja -menetelmiä.

Yksittäinen kunta voi poiketa annetuista ohjeista perustellusta syystä. Kuntajaoston uuden ohjeen tarkoituksena on erityisesti kiinnittää huomio kunnissa noudatettavien poistoaikojen pituuteen. Poistoajan määrittäminen tulee tehdä kunnan yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen. Tarkastuslautakunta ei ole käsitellyt kokouksessaan yleisohjeen soveltamista Hailuodon kunnassa.

Kuntaliitto on laatinut poistosuunnitelman tarkistamisesta erillisen muistion (18.6.2011). Muistiossa ohjeistetaan mm. rakennusten ryhmittelyä poistosuunnitelman perusteista päätettäessä. Poistojen oikeellisuutta arvioitaessa on lähtökohtana poistoalaisen hyödykkeen yksilöllinen tulontuottamis- ja palvelutuotantokyky.

Hailuodon kunnan hallintosäännön 30 §:n mukaan poistosuunnitelman perusteet hyväksyy kunnanvaltuusto: "Valtuuston hyväksymien suunnitelmapoistojen perusteiden pohjalta kunnanhallitus hyväksyy hyödyke- tai hyödykeryhmäkohtaiset poistosuunnitelmat. Kunnanvaltuusto vahvistaa poistolaskennan pohjaksi pienhankintarajan."

Kun valtuusto on määritellyt erityyppisille rakennuksille ala- ja ylärajat, kunnanhallitus määrittää kullekin rakennukselle poistoaikarajojen puitteissa taloudellisen käyttöiän. (Kuntaliiton muistio 18.6.2012).

Poistojen perusteita ei ole hallintosäännön määräysten mukaisesti käsitelty kunnanvaltuustossa vuonna 2013, vaan kunnanhallitus on päätöksellään ottanut käyttöön kirjanpitolautakunnan ohjeesta lyhimmän poistoajan. ***Tarkastuslautakunta esittää, että kiinteistöjen arvon määrittämisen jälkeen kiinteistökohtaiset poistoaikat tarkistetaan.***

Monetra Oy

Hailuodon kunnan kirjanpito on vuoden 2014 osalta siirretty Monetra Oy:lle. Monetra on tuottanut myös tilinpäätöksen vuoden 2013 osalta kunnan antamien tietojen pohjalta sekä aikatauluttanut tilinpäätöksen laadinnan.

Tarkastuslautakunta esittää, että kunnassa tehtäisiin välitilinpäätökset neljännesvuosittain kustannusseurannan ja johtamisen tueksi.

Avustukset

Vuonna 2013 avustuksia on myönnetty 243 tuhatta euroa budjetin ollessa 187 tuhatta euroa. ***Tarkastuslautakunta esittää, että kunnan tulee laatia ohjeistus avustusten myöntämisestä*** ja laittaa kaikki haettavat avustukset haettaviksi yhtä aikaa, jotta päällekkäisiltä avustuksilta vältytään. Avustusten myöntämisen päätösvalta tulisi olla kunnanhallituksella.

9. Yhteenveto

Tilintarkastaja on tilintarkastuskertomuksen lisäksi antanut erillisen raportin suorittamistaan tarkastuksista. Raportti sisältää myös suosituksia, joiden tavoitteena on parantaa sisäisiä prosesseja ja varmistaa kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeellisuus. Tilintarkastaja on myös tehnyt korjausehdotuksia havaitsemiensa virheiden korjaamiseksi.

Vuosina 2012 ja 2013 on valtuuston myöntämiä määrärahoja ylitetty. Samoin yksiköiden sisällä on suuriakin käyttösuunnitelman ylityksiä. Kuntalain 65 §:ssä todetaan, että kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Talousarvion määrärahojen sitovuustaso on määriteltävä valtuuston hyväksymässä talousarviossa. Talousarvioon tehtävistä muutoksista päättää

valtuusto. Tavoitteena on, että tilivuotta koskevat määrärahojen korotukset ja tuloarvioiden alitukset käsitellään muutostalousarviona tilivuoden aikana.

Valtuuston asettamien määrärahojen ylityksiin tulisi hakea lupa valtuustolta toimintavuoden aikana. Koska näin ei ole tapahtunut tulee **tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan huomiota kiinnittää talouden raportointiin ja tiedonvälitykseen**. Ohjeet löytyvät sisäisen valvonnan ohjeesta.

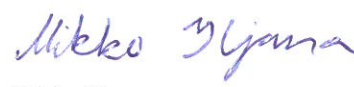
Tilinpäätöksen suuri alijäämä edellyttää tulosalueilta menokuria ja toiminnan kriittistä arviointia.

Tarkastuslautakunta esittää, että kunnanvaltuusto velvoittaa kunnanhallituksen raportoimaan valtuustolle lokakuun 2014 loppuun mennessä niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty arviointikertomuksen johdosta.

Hailuodossa 28. päivänä toukokuuta 2014


Pirkko Rantasuo


Raili Louhimaa


Mikko Iljana