

Hailuoto

luokseen kutsuva loistokunta



Arviointikertomus vuodelta 2016
Tarkastuslautakunta 09.05.2017

Kansikuva:
Tule tekemään tulevaisuuden kuntaa,
Suomen kuntaliitto 2016

"Maakuntauudistuksen tehtävien ja vastuiden uusjako vaikuttaa monella eri tavalla kunnan rooliin, tehtävien toteuttamistapoihin, rahoitukseen, kuntajohtamiseen, kuntademokratiaan, henkilöstöön ja toimintatapoihin."

Sisällysluettelo

1.	<i>Tarkastuslautakunnan toiminta</i>	4
	Tarkastuslautakunnan kokoonpano	4
	Tarkastuslautakunta, tilintarkastus ja tarkastustoimi	4
2.	<i>Uudet ja uusittavat ohjelmat</i>	5
3.	<i>Vuoden 2015 arviointikertomuksen aiheuttamat toimenpiteet</i>	5
4.	<i>Remonttiryhmä</i>	6
5.	<i>Hailuodon kunnan tulo- ja menorakenne vuosina 2009–2016</i>	7
6.	<i>Hailuodon kunnan tilinpäätöksen tunnuslukuja vuosilta 2010–2016</i>	10
7.	<i>Konsernitilinpäätös</i>	11
8.	<i>Tulosalueiden tavoitteiden toteutuminen</i>	11
	Talousarvion sitovuus ja tavoitteet	11
	Hallintopalveluiden tavoitteiden toteutuminen	12
	Perusturvapalveluiden tavoitteiden toteutuminen	13
	Sivistyspalveluiden tavoitteiden toteutuminen	13
	Teknisten palveluiden tavoitteiden toteutuminen	14
	Kiinteistöjen salkuttaminen	15
	Investoinnit	15
9.	<i>Sitovista tavoitteista ja mittareista</i>	16
10.	<i>Lopuksi</i>	16

1. Tarkastuslautakunnan toiminta

Valtuusto on asettanut tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten.

Uusi kuntalaki tulee voimaan vaiheittain. Kokonaisuudessaan laki on voimassa 1.6.2017 alkaen. Sidonnaisuuksia koskeva ilmoittautumisvelvollisuus koskee niitä kuntavaaleissa valittavia päättäjiä, joiden toimikausi alkaa 1.6.2017. Ilmoitukset tehdään tarkastuslautakunnalle kahden kuukauden kuluessa valinnasta. 1.5.2015 alkaen ovat tulleet voimaan mm. kunnan taloutta (luku 13) sekä hallinnon ja talouden tarkastusta (luku 14) koskevat säädökset.

Tarkastuslautakunnan tehtävät määritellään uuden kuntalain 121 §:ssä. Kuntalain lisäksi tarkastuslautakunnan toimintaa säätelee kunnanvaltuuston hyväksymä Hallintosääntö.

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

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

Edellä mainitut tarkastuslautakunnan tehtävät voidaan jakaa kolmeen tehtäväkokonaisuuteen: hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, arviointi ja muut tehtävät.

Hailuodon kunnan konserniohjeissa määritellään mm. tarkastuslautakunnan asema konsernin arvioinnissa. Tarkastuslautakunnan tehtävä on mm. arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista tytäryhteisöissä. Uusi kuntalaki edellyttää, että kunnilla on oltava selkeä strategia ja sen toteutumista seuraavat mittarit. Tärkeää on tunnistaa myös toiminnassa riskit ja osata varautua niihin.

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

Vuoden 2016 arvioinnissa on huomioitu lautakunnan jäsenten esteellisyys: Mikko Iljana on sivistyslautakunnan jäsen, minkä vuoksi hän on esteellinen sivistystoimen asioiden arvioinnissa.

Tarkastuslautakunta, tilintarkastus ja tarkastustoimi

Kilpailutuksen jälkeen valtuusto valitsi 25.6.2013 49 § palveluntuottajaksi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n vastuunalaisena JHTT-tilintarkastajana JHTT Paula Hellén-Toivanen, varahenkilönään JHTT, KHT Tapio Raappana. Tilintarkastusyhteisö KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy on 14.6.2016 kirjeellään ilmoittanut vastuullisen tilintarkastajan vaihtumisesta. Vastuulliseksi tilintarkastajaksi on ilmoitettu JHTT Susanna Piltonen, varahenkilön säilyessä samana. Susanna Piltosen siirryttyä toisen työntekijän palvelukseen tammikuussa 2017 vastuullisena tilintarkastajana on toiminut JHT, KHT Katri Hokkanen. Avustavina tarkastajina on toiminut KHT Juho Rautio ja asiantuntija Katja Raunio. Alv-kysymyksistä tarkastusryhmässä vastaa KTM Tero Takalo.

Tarkastuslautakunta on hyväksynyt tilintarkastajan tilintarkastussuunnitelman ja työohjelman. Osavuosisikatsauksien lisäksi tilintarkastaja on raportoinut lautakunnalle tilintarkastuksen etenemisestä ja keskeisistä havainnoista sekä suullisesti että kirjallisesti. Tilintarkastusyhteisö on suorittanut myös Hailuodon Vesihuolto Oy:n tilintarkastuksen.

Tarkastuslautakunta kokoontui vuonna 2016 kuusi kertaa. Talousarviomuutoksen jälkeen tarkastuslautakunnan menot olivat 15 670 euroa (alkuperäinen talousarvio oli 10 000 euroa). Menoihin sisältyy vuoden 2015 tilintarkastuksesta aiheutuvia menoja, joka selittää talousarvion ylittymisen.

Vuoden 2016 toiminnan arviointia varten tarkastuslautakunta on seurannut systemaattisesti valtuuston, lautakuntien ja kunnanhallituksen toimintaa saamiensa tietojen puitteissa. Tarkastuslautakunta on tutustunut toimielinten pöytäkirjoihin ja muihin asiakirjoihin sekä haastatellut kokouksissaan kunnanjohtajaa ja teknistä johtajaa.

Arviointi perustuu tilinpäätöksen, jonka kunnanhallitus on hyväksynyt kokouksessaan 4.4.2017.

2. Uudet ja uusittavat ohjelmat

Valtuusto on vuoden 2016 aikana hyväksynyt seuraavat ohjelmat ja ohjeet: Yhdistetty kulttuuri- ja hyvinvointirahaston sääntö (kh 24.8.2016, kv 8.9.2016).

Useat ohjeet ja säännöt odottavat päivitystä ja uudistusta. Tarkastuslautakunta toteaa edelleen, että **Hallintosääntö** vuodelta 2009 ja **Konserniohje** vuodelta 2010 tulisi päivittää vastaamaan uutta kuntalakia ja muita kunnan toimintaa ohjaavia ohjeita. **Valtuuston työjärjestys** vuodelta 1995 tulisi myös päivittää. **Pienhankintojen menettelytapaohje** vuodelta 2013 tulisi myös päivittää vastaamaan 1.1.2017 voimaan astunutta uusittua hankintalakia.

Tarkastuslautakunta toteaa edelleen, että viime valtuustokaudella hyväksytty **Hailuodon kunnan elinkeino- ja kehittämisohjelma 2011–2021** olisi myös päivitettävä. Valtuuston päätöksen mukaan ohjelma tulisi päivittää valtuustokausittain viimeistään valtuustokauden puolivälissä.

Tarkastuslautakunta on edelleen sitä mieltä, että tulisi harkita kuntakonsernin sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvien tehtävien ja vastuunjaon sisällyttämistä uusittavaan hallintosääntöön. Hallintosäännön uudistuksessa tulisi huomioida kunnanhallituksen velvollisuus vuosittain toimintakertomuksessa raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Arviointikertomuksessaan vuodelta 2013 tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota **luottamushenkilöiden palkkiosäännön uudistamiseen**. Kunnanhallitus on toimenpideraportissaan arviointikertomuksen osalta ilmoittanut, että palkkiosääntö uusitaan vuonna 2015. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan asiat etenevät vähemmän kuin ”ketterästi” ja uudistaa jälleen tämän asian käsittelemisen kiireellisenä.

3. Vuoden 2015 arviointikertomuksen aiheuttamat toimenpiteet

Kunnanhallitus on kokouksessaan 28.11.2016 hyväksynyt raportin vuoden 2015 arviointikertomuksessa esitetyistä keskeisistä toimenpiteistä. Selvitys on annettu kunnanvaltuustolle tiedoksi. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan annettuja määräaikoja tulisi noudattaa. Tarkastuslautakunta toivoo edelleen, että tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen esitykset käsiteltäisiin myös tulosalueilla ja mahdollisesti myös lautakunnissa.

Useat arviointikertomuksessa tehdyt kehitysehdotukset ovat toteutuneet tai toteutumassa; toimintakertomuksessa on esitetty henkilöstöä koskevia tietoja huomattavasti laajemmin kuin aikaisemmin,

kiinteistöjen sisäinen vuokra on toteutunut vuonna 2016, myös rakennusten korjausvelan suuruutta on selvitetty. Kunnanhallitus on raportissaan vuoden 2015 arviointikertomuksesta ilmoittanut, että hallintopalveluiden tukipalveluita ollaan selvittämässä projektityönä ja muutokset esitetään talousarviossa 2017. Talousarviossa 2017 esitetään keskitetyn hallintoprosessin kehittämistä ja prosessien tehostamista. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tukipalveluiden palvelukeskus toimii tehokkaimmin silloin, kun palvelut tuotetaan fyysisesti samassa paikassa.

Valtuuston tiedonsaanti taloudellisesta tilanteesta ei juuri parantunut vuonna 2016 aikaisempiin vuosiin verrattuna tarkastuslautakunnan aikaisemmin esittämistä toiveista huolimatta. Sisäisen valvonnan ohjeen mukaisista raporteista valtuusto sai raportin heinäkuun lopun tilanteesta. (valtuuston kokous 4.10.2016). Valtuustolle ei ole esitetty sisäisen valvonnan ohjeen mukaista välitilinpäätöstä syyskuun lopun tilanteesta. Välitilinpäätös, joka yleensä sisältää myös arvion tilikauden tuloksesta, olisi helpottanut valtuuston veroäyriä ja vuoden 2017 talousarviota koskevaa päätöksentekoa. Vuonna 2017 huhtikuussa valtuusto sai talouskatsauksen maaliskuun lopun tilanteesta, mikä enteilee muutosta aikaisempaan.

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt ohjeen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista 1.10.2013. Toimintakertomuksessa riskienarviointi keskittyy ulkoisiin riskeihin mm. valtionavun muutoksiin. Kertomuksesta ei käy ilmi, että tulosalueilla olisi arvioitu riskejä. Tarkastuslautakunta suosittelee edelleen, että valtuusto hyväksyisi myös riskienhallinnan perusteet. Riskianalyysia varten on olemassa valmiita ohjeita ja kaavakkeita. Menestyksellä riskienhallinta edellyttää, että riskienhallintapolitiikka on linjassa kunnan strategian ja vision kanssa.

<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p040206152543Q.pdf>

4. Remonttiryhmä

Kunnanvaltuusto asetti 8.2.2016 remonttiryhmän talouden tasapainottamistoimenpiteiden selvittämiseksi. Ryhmään valittiin jäsen jokaisesta valtuustoryhmästä. Ryhmä kokoontui kolme kertaa, viimeinen kokous pidettiin 8.6.2016. Ryhmän kehittämiskohteiksi määriteltiin: hallinto- ja luottamus-henkilö rakenne, tulevaisuuden kannalta kriittiset palvelut, tulopohjan vahvistaminen ja kunta-konserni. Remonttiryhmässä olivat jäseninä mm. tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja vara-puheenjohtaja.

Remonttiryhmän kokoontumisista on virkamiestyönä laadittu väliraportti (19.9.), josta kolme remonttiryhmän jäsentä sanoutui irti. (Raportti on julkaistu kunnanhallituksen kokouspöytäkirjan liitetiedostona.) Remonttiryhmä muokkasi em. raportista yksimielisen väliraportin (17.10.) kunnan luottamusmieshallintoa ja kuntaorganisaatiota koskevaa valtuustoseminaaria varten. (Raporttia ei ole ollut www-sivujen kautta saatavilla.) Remonttiryhmän kokouksista ei ole laadittu pöytäkirjoja.

Toimintakertomuksessa mainitaan useassa eri kohdassa remonttiryhmän työn tuloksia: mm. ajatuksia palveluprosessien kuvaamisesta ja luottamushenkilöhallinnon organisaation uudistamisesta. Remonttiryhmää ei ole kesäkuussa pidetyn kokouksen jälkeen kutsuttu kokoon, minkä vuoksi se ei ole ollut mukana uusitustyössä, vaan uudistustyö on tapahtunut etupäässä virkamiestyönä. Remonttiryhmä ei ole myöskään määritellyt talouden tasapainottamisen seurantaan tarvittavia tunnuslukuja, tulevaisuuden kannalta kriittisiä palveluita tai keinoja tulopohjan vahvistamiseksi.

Kunnan rahoitus ja tehtävät tulevat muuttumaan lähivuosina voimakkaasti. Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä joudutaan miettimään kunnan tuottamat palvelut ja palveluprosessit uudelleen. Kunnanvaltuuston tulisi päättää luottamushenkilöiden roolista tässä muutosprosessissa.

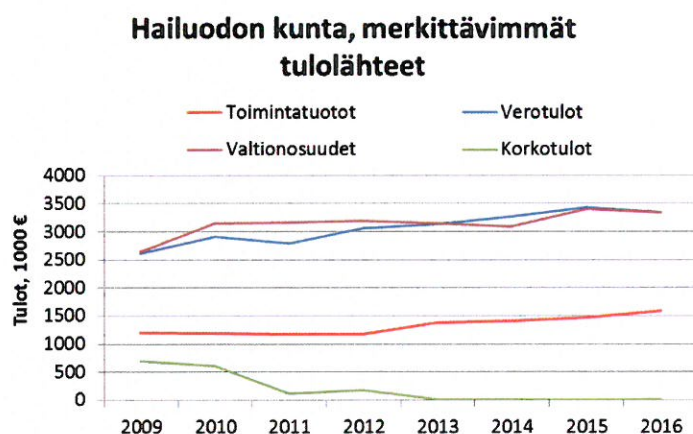
5. Hailuodon kunnan tulo- ja menorakenne vuosina 2009–2016

Hailuodon kunnan tuloslaskelma (ulkoiset erät) osoittaa vuodelle 459 530 euron ylijäämää (v. 2015 242 281 euroa ylijäämää, v. 2014 -485 205 euroa alijäämää ja v. 2013 -616 374 euroa alijäämää). Vuoden 2016 ylijäämä selittyy aikaisempina vuosina tehtyjen varausten purkamisesta. **Tosiasiassa tilikauden tulos oli -74 894 euroa alijäämäinen**, eli vuosikatteella (tulojen ja menojen erotus, 328 224 euroa v. 2016) ei pystytty kattamaan suunnitelman mukaisia poistoja (-403 118 euroa). Minimitavoitteena pitäisi olla, että pystytään kattamaan poistot sataprosenttisesti vuosikatteella eli tulorahoituksella. Lisäksi vuosikatteen pitäisi riittää kattamaan myös uusinvestointeja ja korjausvelan lyhentämistä.

Toimintakate (toiminnan tuottojen ja kulujen välinen erotus) vuonna 2016 oli -6 349 tuhatta euroa eli lähes samansuuruinen kuin vuonna 2015 (v. 2015 -6 346 tuhatta euroa ja v. 2014 -6 447 tuhatta euroa).

Määrärahat on talousarviossa määritelty bruttona ja ne sisältävät sisäiset erät. Talousarvoon verrattuna tilikauden tulos poikkesi – talousarvion muutosten jälkeenkin – erittäin paljon toteutuneesta. Tilikausi toteutui 334 tuhatta euroa parempana kuin joulukuussa arvioitiin muutetussa talousarviossa. Menot olivat 450 tuhatta euroa pienemmät ja tulot 88 tuhatta euroa suuremmat kuin korjatussa talousarviossa. Ero on erittäin merkittävä kun ottaa huomioon kunnan koon.

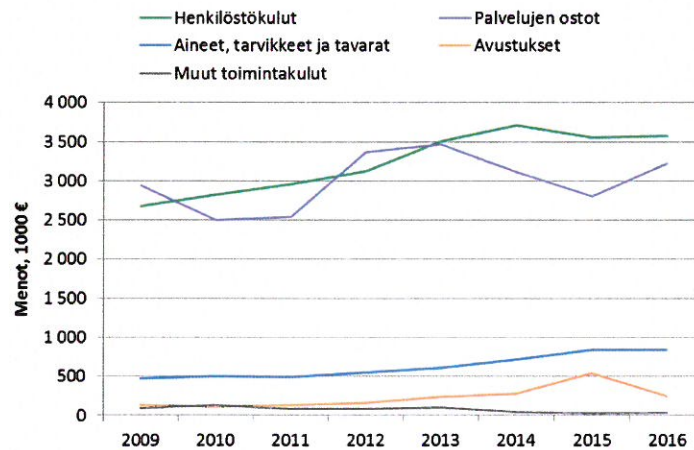
Kuvassa 1 on kuvattu Hailuodon kunnan merkittävimmät tulolähteet vuosina 2009–2016. Verotulot ovat kääntyneet laskuun neljän peräkkäisen nousuvuoden jälkeen. Myös valtionosuudet laskivat hieman vuonna 2016 edelliseen vuoteen verrattuna. Toimintatuotot kasvoivat viidettä vuotta peräkkäin. Korkotuottoja kunta ei ole saanut juuri lainkaan vuoden 2010 jälkeen. Aiemmin korkotuotoilla on ollut merkittävä rooli kunnan taloudessa.



Kuva 1. Hailuodon kunnan merkittävimmät tulolähteet vuosina 2009–2016.

Kuvassa 2 on kuvattu Hailuodon kunnan menorakenteen muutoksia vuosina 2009–2016. Henkilöstökulut ja palveluiden ostot ovat kaksi suurinta menolajia. Henkilöstökulut pysyivät vuonna 2016 edellisen vuoden tasolla. Henkilöstömenot ovat kuitenkin kasvaneet 900 tuhatta euroa (lisäystä 34 %) viimeisen seitsemän vuoden aikana. Samana ajanjaksona toimintakulut ovat kasvaneet 1,6 miljoonaa euroa (lisäystä 26 %). Palveluiden ostot nousivat 416 tuhatta euroa vuonna 2016 edelliseen vuoteen nähden. Palveluiden ostot vuonna 2016 olivat kuitenkin pienemmät kuin huippuvuosina 2012 ja 2013.

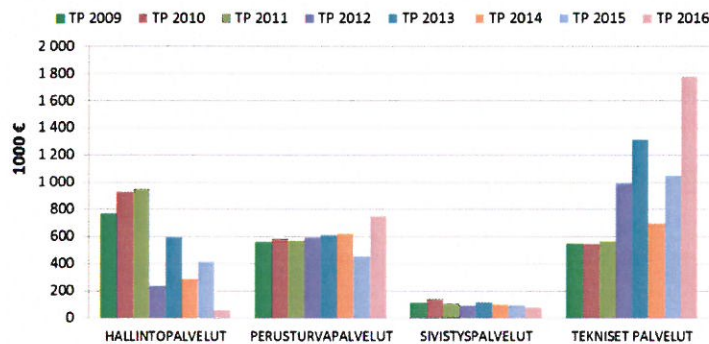
Hailuodon kunta, merkittävimmät menolähteet



Kuva 2. Hailuodon kunnan merkittävimmät menolähteet vuosina 2009–2016.

Kuvassa 3 on kuvattu kunkin palvelualueen tulot (sis. sisäiset ja ulkoiset erät) Hailuodon kunnassa vuosina 2009–2016. Tuloissa on muutoksia johtuen lähinnä sisäisten erien kohdistamisesta ja satunnaisista tuloeristä. Myös sisäisen vuokran käyttöönotto on vaikuttanut palvelualueiden tuloihin ja menoihin.

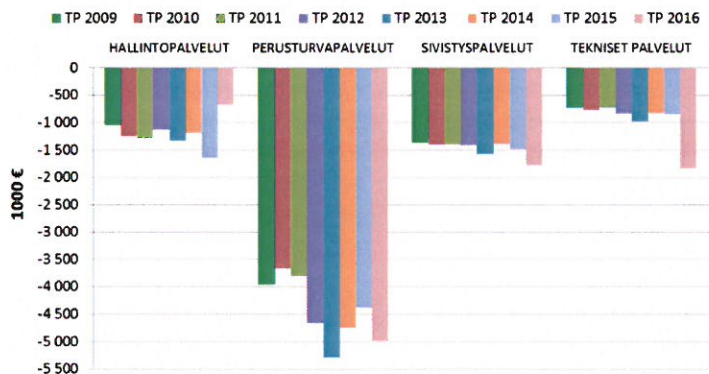
Tulot palvelualueittain



Kuva 3. Tulot palvelualueittain vuosina 2009–2016.

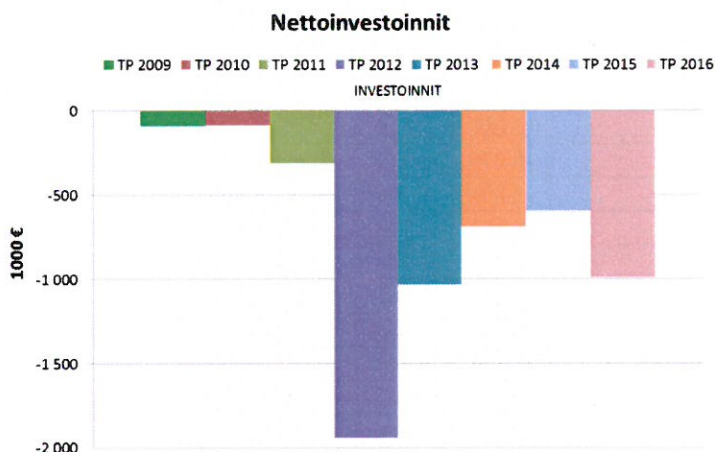
Kuvassa 4 on kuvattu kunkin palvelualueen menojen (sis. sisäiset ja ulkoiset erät) yhteenlaskettu osuus Hailuodon kunnassa vuosina 2009–2016. Hailuodon kunnan palvelualueista perusturvapalveluilla on huomattavasti suurimmat menot.

Menot palvelualueittain



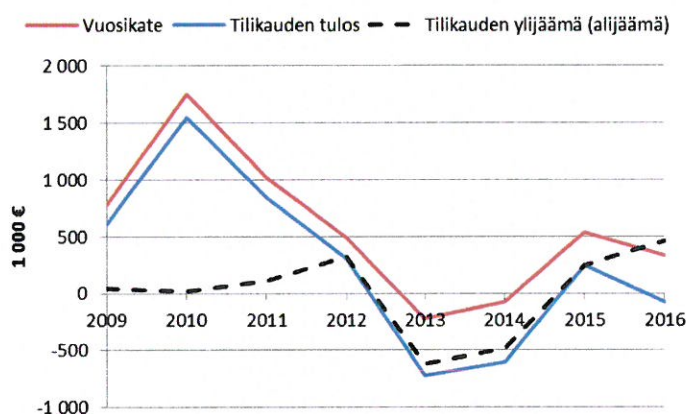
Kuva 4. Menot palvelualueittain vuosina 2009–2016.

Kuvassa 5 on esitetty investoinnit nettona. Investointimenot olivat -1 234 tuhatta euroa ja investointitulot 246 tuhatta euroa nettoinvestointien ollessa -988 tuhatta euroa. Vuonna 2016 investoitiin huomattavasti enemmän kuin kahtena edellisellä vuonna. Suurimmat investoinnit vuonna 2016 olivat paloaseman laajennus / kunnantalon vesikaton korjaus ja maanhankinta Marjaniemestä.



Kuva 5. Nettoinvestoinnit vuosina 2009–2016.

Kuvassa 6 on esitetty vuosikate, tilikauden tulos ja tilikauden ylijäämä/alijäämä vuosina 2009–2016. Tilikauden tulos kertoo, ovatko tulot riittäneet menoihin ja poistoihin. Vuosikatteen ja tilikauden tuloksen välinen ero on vuotuisten poistojen määrä. Tuloslaskelman erien tilikauden tulos ja tilikauden ylijäämä ero selittyy tilinpäätössiirroilla, joita ovat varausten muutos ja poistoero. Vuosikate ja tilikauden tulos heikkenivät vuonna 2016 edelliseen vuoteen nähden. Sen sijaan tilikauden ylijäämä kasvoi vuonna 2016 kolmatta vuotta peräkkäin johtuen investointivarausten tulouttamisesta. Vuosina 2009–2011, jolloin tilikauden tulos on ollut positiivinen, tilikauden ylijäämä on saatettu lähelle nollaa tilinpäätössiirroin tekemällä varauksia tulevia investointeja varten.



Kuva 6. Hailuodon kunnan vuosikate ja tilikauden tulos vuosina 2009–2016.

6. Hailuodon kunnan tilinpäätöksen tunnuslukuja vuosilta 2010–2016

Taulukkoon 1 on kerätty vuodesta 2012 alkaen Hailuodon kunnan keskeisiä tunnuslukuja.

Taulukko 1. Hailuodon kunnan tilinpäätöksen tunnuslukuja vuosilta 2012–2016 (1.000 euroa).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asukasluku 31.12	1 006	1 001	989	1 001	996	993	994
Tulovero-%	19,25	19,25	19,25	19,25	19,25	20,00	20,00
Toimintatuotot	1 182	1 169	1 172	1 385	1 415	1 467	1 595
Toimintakulut	-6 079	-6 200	-7 284	-7 927	-7 862	-7 813	-7 944
Toimintakate	-4 896	-5 030	-6 113	-6 542	-6 446	-6 346	-6 348
Verotulot	2 912	2 787	3 055	3 137	3 267	3 432	3 336
€/asukas	2 895	2 784	3 089	3 134	3 280	3 456	3 356
Valtionosuudet	3 147	3 161	3 197	3 153	3 095	3 397	3 346
€/asukas	3 128	3 158	3 233	3 150	3 107	3 421	3 366
Verorahoitus yhteensä	6 059	5 948	6 252	6 290	6 362	6 829	6 682
€/asukas	6 023	5 942	6 322	6 284	6 388	6 877	6 722
Vuosikate	1 747	1 016	492	-217	-74	533	328
€/asukas	1 737	1 015	498	-217	-75	537	330
Poistot	-183	-177	-185	-500	-532	-414	-403
Tilikauden tulos	1 548	838	307	-717	-606	119	-75
Investointien tulorahoitus-%			25,4	-18,1	-10,8	88,8	33,2
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta			266	-15	-213	-538	-809
Lainakanta	1 464	1 363	1 263	1 162	1 061	1 961	2 508
€/asukas	1 362	1 362	1 277	1 161	1 066	1 975	2 523
Lainanhoitokate				-1,7	-0,6	6,4	2

Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää käytettäväksi investointeihin, lainojen lyhennyksiin ja sijoituksiin.

Toiminnan ja investointien rahavirta: Toiminnan ja rahavirtojen kertymä ei saisi muodostua pysyvästi negatiiviseksi.

Investointien tulorahoitus-%: Tunnusluku kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenoista on rahoitettu tulorahoituksella.

Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Tulorahoitus riittää lainojen hoitoon, jos tunnusluvun arvo on 1 tai suurempi.

Toimintakate on ollut vuodesta 2012 lähtien noin 1–1,5 miljoona euroa korkeammalla tasolla kuin vuosina 2010–2011. Tämä johtuu siitä, että toimintakulut ovat nousseet merkittävästi enemmän kuin toimintatuotot. Toimintakulut olivat 6,1 milj. euroa vuonna 2010 ja 7,9 milj. euroa vuonna 2016 (kasvu 1,8 milj. euroa 6 vuoden aikana). Toimintakulujen nousua selittää osaltaan henkilöstökulujen merkittävä nousu (ks. kuva 2). Toimintakulujen merkittävä kasvu yhdessä rahastojen tuottojen poisjäännin kanssa selittävät pitkälti kunnan taloudellisen tuloksen heikkenemistä nykyisen valtuustokauden aikana. Vuosikatteen heikkeneminen on johtanut lainanottoon, kun kunnan kassavarat ovat ehtyneet. Hailuodon kunta on ottanut merkittävästi lainaa vuosina 2015 ja 2016 rahoittaakseen investointeja. Vuoden 2016 lopussa lainamäärä oli 2 523 €/asukas, kun kahta vuotta aiemmin lainamäärä oli ainoastaan 1 061 €/asukas. Hailuodon kunnan lainakanta ei ole kuitenkaan vielä kuntien keskimääräisen lainakannan tasolla, joka oli 2 835 €/asukas vuonna 2015, mutta Hailuodon kunnan lainakanta uhkaa lähivuosina ylittää kuntien keskimääräisen lainakannan varsinkin, kun lähitulevaisuuteen on suunnitteilla suuria investointeja, mm. kunnantalo.

7. Konsernitilinpäätös

Konsernitilinpäätökseen on yhdistetty tytäryhtiö Hailuodon Vesihuolto Oy sekä kuntayhtymät Pohjois-Pohjanmaan Liitto, Pohjois-Pohjanmaan Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä ja Oulun seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä.

Konsernin tulos toteutui -73 123 euroa alijäämäisenä. Konsernitaseessa ylijäämää on vuoden 2016 alijäämän yhdistelyn jälkeen 6 620 tuhatta euroa. Oma pääoma konsernin osalta on yhteensä 9 972 tuhatta euroa.

Uudessa kuntalaissa korostuu konserniajattelu. Talouden tunnusluvut lasketaan jatkossa konsernitaseella. Talouden tasapainottamisessa on huomiotava kuntakonserni kokonaisuudessaan. Myös omistajaohjauksen rooli korostuu.

Taulukko 2. Hailuoto-konsernin tunnuslukuja vuosina 2013–2016.

Konsernin tunnusluvut	2013	2014	2015	2016
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta	-82 365	-230 505	-498 650	-716 472
Investointien tulo-rahoitus-%	7	17	81	52
Pääomamenojen tulo-rahoitus-%	-6	14	69	43
Lainanhoitokate	-0,5	1,0	4,5	2,6
Kassan riittävyys pv	89	75	99	74
Kassavarat	2 838 720	2 189 152	3 360 196	2 660 873
Taseen loppusumma	16 715 255	16 311 141	17 791 142	17 848 654
Konsernin lainat, €/asukas	2 108	2 028	2 849	3 415
Kertynyt ylijäämä, €/asukas		6 562	6 703	6 661

Kriisikuntakriteerit muuttuvat vuonna 2017, jolloin uusi kuntalaki tulee voimaan tuolta osin. Tuolloin valtiovarainministeriön arvioinnissa otetaan huomioon mm. kunnan taseeseen kertynyt alijäämä sekä **koko kuntakonsernin tilinpäätöksestä** laskettavat tunnusluvut; esim. kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä asukasta kohden kertynyt alijäämä, kunnan rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut.

Vuoden 2016 aikana kunnanhallitus on pohtinut lämpövoimalaitoksen yhtiöittämistä. Päätöstä asian suhteen ei ole tehty.

8. Tulosalueiden tavoitteiden toteutuminen

Talousarvion sitovuus ja tavoitteet

Kuntalain 110 § edellyttää, että toiminnassa ja taloudenhoidossa noudatetaan talousarviota. Talousarvion sitovia eriä ovat valtuuston hyväksymät **toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet** ja niiden edellyttämät **määrärahat ja tuloarviot**. Tavoitteet ovat osa talousarviota, jota kunnan toiminnassa on noudatettava. Jos tavoitteet eivät ole saavutettavissa, on valtuuston hyväksyttävä määrärahan muutoksen yhteydessä myös tavoitteita koskevat muutokset. Muutokset tulee käsitellä kunnanvaltuustossa tilivuoden aikana. Muutokset hyväksyy kunnanvaltuusto, eli mm. talousarvion merkittävät ylitykset on **tilivuoden aikana** käsiteltävä valtuustossa.

Määräraha voidaan kuntalain perusteella ottaa talousarvioon brutto- tai nettomääräisen (talousarvion sivut 27–28). Bruttoperiaate tarkoittaa sitä, että menot ja tulot budjetoidaan erikseen määrärahoina ja tuloarvioina. Hailuodon kunnassa määrärahat ovat yhtä lukuun ottamatta bruttomääräisiä.

Talousarviossa todetaan, että siihen kirjatut sitovat tavoitteet (tavoitetaso 2016) ovat valtuustoon nähden sitovia. Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida talousarvion tavoitteiden toteutumista. Tämä tehtävä jää osittain suorittamatta, koska kaikkia tavoitteita ei ole määritelty selkeästi, eikä tavoitteisiin ole määritelty selkeitä mittareita.

Toimintavuonna tapahtuneita merkittäviä muutoksia ovat olleet sisäisen vuokran käyttöönotto sekä siivouksen ja ruokahuollon muuttuminen tukipalveluksi.

Hallintopalveluiden tavoitteiden toteutuminen

Hallintopalveluiden osalla toimintatuotot toteutuivat arvioitua suurempina johtuen sisäisten vuokrien arvioitua suuremmasta toteumasta (34 900 euroa) sekä rakennusten että kiinteistöjen arvioitua suuremmista myyntivoittotuloista (30 400 euroa). Puun myyntituotot puolestaan vähensivät arvioitua toteumaa, koska se ei toimintavuonna toteutunut.

Toimintakulut toteutuivat 92,6 %:sti. Toteumaan vaikuttivat henkilöstökulujen ja palveluiden ostojen pienemmät käytöt. Kehityksen kannalta on kuitenkin huomattava, että menot ovat kasvaneet 21 % verrattuna edelliseen vuoteen.

Taulukko 3. Hallintopalveluiden taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016 ja vertailu vuosiin 2014 ja 2015.

	2014	2015	2016	TA 2016	Tot-%
Toimintatuotot	283 949	413 805	1 626 499	1 582 382	102,8 %
Toimintakulut	-1 191 975	-1 645 478	-1 989 329	-2 147 916	92,6 %
Toimintakate	-908 026	-1 231 673	-362 830	-565 534	64,2 %
Rahoituskulut			-11	0	
Poistot	-61 607	-17 437	-10 322	-18 900	54,6 %
Tilikauden tulos	-969 633	-1 249 110	-373 163	-584 434	63,9 %

Toimintakate oli kertomusvuonna 63,9 % talousarvioon nähden, joka johtui sekä tulojen että menojen yliarvioinnista talousarviossa. Määrärahojen tarkkuuteen on kiinnitetty enemmän huomiota vuonna 2017 talousarviossa.

Taulukko 4. Hallintopalveluiden sitovien tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016.

Toteutui	Ei toteutunut	Toteuma / tavoite epäselvä	Yhteensä
21	24	6	51

Sitovista tavoitteista toteutui 41 %. Ei toteutunut -merkintöjä tuli eniten kaavoitukseen ja henkilöstöön liittyvissä tavoitteissa. Hailuoto ei ole kriisikunta -ryhmän tavoitteissa ei ole käytetty kaikilta osin talousarvion mittaristoa.

Hailuoto ei ole kriisikunta, yhtenä tavoitteena oli vuosikate 0 €/asukas. Toteuma oli 330 €/asukas. Vuosikatteen tulee olla kuitenkin niin suuri, että poistot pystyttäisiin kattamaan sataprosenttisesti vuosikatteella eli tulorahoituksella. Lisäksi sen on riitettävä kattamaan uusinvestointeja sekä korjausvelan lyhentämistä. Vuonna 2016 vuosikate oli 328 tuhatta euroa ja poistot 403 tuhatta euroa eli 81 % poistoista pystyttiin kattamaan tulorahoituksella. Konsernitasolla vastaava luku on 90 %. Tästä voidaan todeta, että vuosikate ei ole riittänyt vähentämään korjausvelkaa eikä se mahdollista uusinvestointien rahoittamista.

Henkilökunnan koulutus muutostilanteessa on erittäin tärkeää. Tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota siihen, että toimintakertomuksen mukaan koulutuksiin ovat vuonna 2016 osallistuneet vain ylemmät toimihenkilöt.

Perusturvapalveluiden tavoitteiden toteutuminen

Perusturvan vuoden 2016 toimintakatetavoite oli -4 461 tuhatta euroa ja toteuma -4 233 tuhatta euroa. Toimintakate oli odotettua parempi 229 tuhatta euroa johtuen säästöistä henkilöstömenoissa ja palveluiden ostoissa. Erikoissairaanhoidon menot ylittyivät 4,8 %, mutta ne ovat pysyneet kuitenkin maltillisina. Toimintatuotot toteutuivat lähes suunnitelman mukaan.

Taulukko 5. Perusturvapalveluiden taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016 ja vertailu vuosiin 2014 ja 2015.

	2014	2015	2016	TA 2016	Tot-%
Toimintatuotot	617 885	451 568	749 507	763 174	98,2 %
Toimintakulut	-4 740 535	-4 380 868	-4 982 105	-5 224 383	95,4 %
Toimintakate	-4 122 650	-3 929 300	-4 232 597	-4 461 209	94,9 %
Rahoituskulut			-14	0	
Poistot	-12 454	-12 577	-23 796	-14 674	162,2 %
Tilikauden tulos	-4 135 104	-3 941 877	-4 256 407	-4 475 883	95,1 %

Taulukko 6. Perusturvapalveluiden sitovien tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016.

Toteutui	Ei toteutunut	Toteuma / tavoite epäselvä	Yhteensä
14	2	4	20

Terveyspalvelut tulosalueella tarkastuslautakunta tulkitsi, että toteutuu-sana tarkoittaa samaa kuin toteutui. Ei toteutuneet tavoitteet ovat seuraavat: perusterveydenhuollon TEA-viisarin pistemäärä nousee valtakunnalliseen keskiarvoon, terveysinfoja toteutuu neljä kuntatiedotteessa ja ravinto- ja liikuntapainotteisiin hyvinvointitapahtumiin osallistuminen terveyspalveluiden osalta. Näitä tavoitteita toimintakertomuksessa ei ole arvioitu lainkaan. Myös perusturvapalveluiden osalta on todettava, että vuosittavoitteet asetetaan liian laajoiksi eikä mittareita ole, jolloin niiden toteumat ovat vaikeita arvioida.

Sivistyspalveluiden tavoitteiden toteutuminen

Sivistyspalveluiden tulosalueiden tulojen ja menojen kehitys on viime vuosina ollut hyvin tasaista ja hienoinen kustannusten nousu on selittynyt yleisen kustannustason nousulla. Vuoden 2016 tulojen ja menojen vertaamista aikaisempiin vuosiin vaikeuttaa menojen kirjanpidollisessa käsittelyssä sekä organisaatiossa tapahtuneet muutokset: sisäisten vuokrien käyttöönotto sekä ruokahuollon ja siivouspalvelujen muuttuminen tukipalveluiksi. Sisäiset vuokrat ja tukipalvelut näkyvät yksikön kirjanpidossa sisäisinä erinä.

Taulukko 7. Sivistyspalveluiden taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016 ja vertailu vuosiin 2014 ja 2015.

	2014	2015	2016	TA 2016	Tot-%
Toimintatuotot	98 614	96 758	77 602	85 177	91,1 %
Toimintakulut	-1 386 012	-1 480 573	-1 770 109	-1 800 815	98,3 %
Toimintakate	-1 287 398	-1 383 815	-1 692 507	-1 715 638	98,7 %
Poistot	-21 387	-7 433	-4 633	-2 699	171,7 %
Tilikauden tulos	-1 308 785	-1 391 248	-1 697 140	-1 718 337	98,8 %

Sivistyspalvelujen valtuuston tasolla sitovat tulosalueet ovat sivistyspalvelut, perusopetus, nuoriso-, kulttuuri ja liikuntapalvelut ja varhaiskasvatus. **Sivistyspalvelujen tulosalueen** menot pysyivät budjetissa (alitusta 1 314 euroa). Tuloja tällä vastuualueella ei ole.

Perusopetuksen tulosalueen menot ylittyivät (64 313 euroa) ja tulot pysyivät lähes budjetissa (-1 809 euroa). Suuri ero budjetoituun oli **Nuoriso-, kulttuuri ja liikuntapalveluiden tulosalueella**, jossa sekä

menot että tulot alittuivat (menot -51 166 euroa ja tulot -6 036 euroa). Ero on merkittävä, kun sitä verrataan tulosalueen budjettiin. Myös **Varhaiskasvatuksen tulosalueen** menot alittuivat (-42 740 euroa), tulot pysyivät budjetissaan.

Yhteenlaskettuna sivistyksen tulosalueiden tulot alittuivat noin 7 500 euroa ja menot noin 30 000 euroa.

Taulukko 8. Sivistyspalveluiden sitovien tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016.

Toteutui	Ei toteutunut	Toteuma / tavoite epäselvä	Yhteensä
15	(2)	2	17 (19)

Sivistyshallinnon vuoden 2016 toiminnallisten tavoitteiden erääksi arviointimittariksi oli asetettu mm. luottamushenkilöarviointi ja luottamushenkilökoulutusten määrä. Kumpaakaan ei ole toimintakertomuksessa arvioitu. Tavoitteiden toteutumisen arviointia vaikeutti osittain asetettujen tavoitteiden epämääräisyys. Yksikössä tulisi kiinnittää huomiota toimintavuoden tavoitteiden ja mittareiden asettamiseen niin, että ne mahdollistaisivat tilivuodelle asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin.

Seuraava kuva kertoo, että Hailuoto menestyi hyvin kuntien välisessä kustannusvertailussa perusopetuksen, lasten päivähoiton ja esiopetuksen osalta. Tiedot ovat vuodelta 2015. Tietojen vertailtavuutta vaikeuttaa menojen ja tulojen kirjaustavat.

PERUSOPETUS

VALITSE VERTAILUKUNTA



LASTEN PÄIVÄHOITO

VALITSE VERTAILUKUNTA



ESIOPETUS

VALITSE VERTAILUKUNTA



Kuva 7. Kuntavertailua vuoden 2015 talousarvioista;

lähde: <https://www.kuntaliitto.fi/kustannusrakenne>

Teknisten palveluiden tavoitteiden toteutuminen

Toimintakauden tuottoja lisäsi sisäisen vuokran käyttöönotto ja vähensi tuottoihin tehdyt rakenteelliset muutokset. Tuotot ylittyivät budjetoituun nähden 65 tuhatta euroa. Myös menoihin vaikutti sisäisen vuokran käyttöönotto. Vaikka toimintakate parani budjetoituun nähden, poikkeaa se edelliseen vuoteen verrattuna huomattavasti, syytä siihen toimintakertomuksessa ei ole mainittu, ero 130 %.

Taulukko 9. Teknisten palveluiden taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016 ja vertailu vuosiin 2014 ja 2015.

	2014	2015	2016	TA 2016	Tot-%
Toimintatuotot	695 711	1 046 805	1 775 716	1 710 523	103,8 %
Toimintakulut	-824 391	-847 383	-1 836 521	-1 852 621	99,1 %
Toimintakate	-128 680	199 422	-60 805	-142 098	42,8 %
Poistot	-436 806	-377 323	-364 368	-366 184	99,5 %
Tilikauden tulos	-565 486	-177 901	-425 173	-508 282	83,6 %

Taulukko 10. Teknisten palveluiden sitovien tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016.

Toteutui	Ei toteutunut	Toteuma / tavoite epäselvä	Yhteensä
22	9	2	33

Toteutumattomat tavoitteet liittyivät kaavoitushankkeisiin. Toimintavuonna ei toteutunut myöskään esteettömyyshanke, johon tekninen palvelu olisi osallistunut yhtenä palvelualueena.

Kiinteistöjen salkuttaminen

Kunnan kiinteistöjen kirjanpitoarvo oli vuoden 2016 lopussa 7,4 miljoonaa euroa. Kiinteistöjen korjaus ja ylläpito lohkaisevat tulevaisuudessa huomattavan osan kuntien tuloista, minkä vuoksi kunnissa on kiinnitetty yhä enemmän huomiota kiinteistöjen aiheuttamiin menoihin. Kiinteistöjä on mm. salkutettu. Salkutuksen tavoitteena on luokitella kunnan omistamat rakennukset eri luokkiin sen mukaan, miten tärkeä yksittäisen rakennuksen omistaminen on osa kunnan toimintaa. Luokittelun avulla pyrittiin löytämään realisoitavat rakennukset, joiden avulla omaisuuden ylläpitokuluja, korjausvelkaa ja perusparannustarvetta voidaan pienentää. Luokittelu on tapa ja työkalu tarkastella kunnan talouden kannalta kestävää omaisuuden määrää ja hahmottaa omistetun varallisuuden kustannuksia eri näkökulmista.

Jako eri kategorioihin voidaan tehdä esimerkiksi seuraavasti: A) Strategisesti tärkeät rakennukset, B) Kehitettävät rakennukset, C) Realisoitavat rakennukset, D) Kuntakuvallisesti ja kulttuurihistoriallisesti tärkeät rakennukset. (<http://kokousasiakirjat.tyrnava.fi/D5web/kokous/20161330-10-1.PDF>)

Investoinnit

Investointiosan määrärahat ja tuloarviot ovat valtuustoon nähden sitovia talousarvion mukaisesti hanketasolla. Toimintakertomuksessa on esitetty yhteenveto investointihankkeiden toteutumisesta. Investoinnit hankekohtaisesti ovat pääasiallisesti toteutuneet talousarvioiden puitteissa.

Talousarvion 2016 investointiosaan on kirjattu lukuisia takuuajankorjauksia koostuen pienistä 1 000–2 000 euron summista, jotka sittemmin on peruttu talousarviomuutosten yhteydessä. Näitä takuuajkaan liittyviä pieniä töitä, joiden toteutumisesta ei ole edes tietoa, ei tulisi tuoda talousarvioon investointiosaan vaan käsitellä ne vuosikorjauskuluina.

Taulukko 11. Toteutumatta jääneet investoinnit vuonna 2016.

Toteutumaton investointi	€
Terveystieteiden tietojärjestelmien uusiminen	10 500
Liikuntahallin vesikaton korjaus	25 000
Ojavilkin asuntojen saneeraus inva-asunnoiksi	15 000
Saarenkartanon keittiön palvelulinjasto	11 000

Muutama investointihanke ylitti valtuuston sille myöntämän määrärahan. Ylitykset eivät kuitenkaan olleet merkittäviä euromääräisesti. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että määrärahan ylityksiin ja hankintojen siirtämisiin olisi pitänyt hakea lupa kunnanvaltuustolta. Talousarvo on luottamus- henkilöitä ja virkamiehiä sitova asiakirja.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaikista satamista, joita on kunnostettu kunnan varoin, tulisi saada tuottoa kunnalle.

9. Sitovista tavoitteista ja mittareista

Erityistä huomiota tulee kiinnittää tilikauden tavoitteiden ja niistä kertovien mittareiden asettamiseen. Tavoitteiden tulee olla konkreettisia ja mittareiden laadullisia tai määrällisiä; muuten kehityksen seuraaminen ja tavoitteiden toteutumisen arviointi ei onnistu. Strategia tulisi jakaa osatavoitteiksi, joista olisi helpompaa asettaa konkreettiset vuositavoitteet, mittarit ja niiden seuranta. Kaikkia strategian asettamia tavoitteita ei voida saavuttaa yhden vuoden aikana. Toimintasuunnitelmissa tulisi selkeästi kertoa painopistealueet, joihin toimintavuonna keskitytään. Strategia ja talousarvio tulee jalkauttaa koko henkilöstölle ja luottamusmiehille.

10. Lopuksi

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kirjanpidon ja määrärahojen seurannan tulee olla järjestetty niin, että määrärahojen ja asetettujen tavoitteiden mahdolliset muutokset voidaan käsitellä valtuustossa kuntalain mukaisesti tilivuoden aikana.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää budjetointiin. Alkuperäisen talousarvion mukaan vuosikatteen (ulkoiset erät) olisi pitänyt olla miinusmerkkinen (-216 633 euroa), eli tuloilla ei olisi pystytty maksamaan lainojen lyhennyksiä. Toteutunut vuosikate osoittaa ylijäämää 328 224 euroa. Ero alkuperäisen talousarvion ja toteuman välillä on yli 500 000 euroa. Taloussuunnitelmaa laadittaessa on huomioitava, että kuntalain 110 §:n mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.

Toimintakertomuksessa esitetyn tiedon selkeyteen tulisi kiinnittää huomiota. Toimintakertomus sisältää erittäin paljon yksityiskohtaista tietoa (prosentteja ja lukuja). Vaarana on, että tilikauden kehityksen kannalta oleelliset asiat hukkuvat tiedon paljouteen. Moni asia olisi helpoiten esitettävissä taulukkona.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan toimintakertomuksen tulisi sisältää tulosaluetasolla vertailuja aikaisempiin vuosiin, jotta tilanteen muutokset avautuisivat päättäjille. Nyt aikaisempien vuosien tietoja on vertailtu vain koko kunnan tasolla.

Hailuodossa 09.05.2017


Pirkko Rantasuo


Raili Louhimaa


Mikko Iljana