

YLEINEN ALLEKIRJOITUSPROSESSI

Yleinen allekirjoitusprosessi L7R1T6MEP on allekirjoitettu Visma X-Sign -palvelussa. Prosessin tunnus on a5f05637-6d73-4453-8adc-c8a4cdd93074.

Allekirjoitukset

Allekirjoittaja	ARTO OLAVI TIKKA
Allekirjoitusaika	07.05.2024 17:26
Allekirjoittaja	AIRI MARITTA AALTO
Allekirjoitusaika	07.05.2024 17:27
Allekirjoittaja	MATTI HENRI HIRVONEN
Allekirjoitusaika	07.05.2024 17:29
Allekirjoittaja	RAUNI MARITA MYNTTINEN
Allekirjoitusaika	07.05.2024 17:30
Allekirjoittaja	Samuli Saarela
Allekirjoitusaika	07.05.2024 17:36

Allekirjoitetut asiakirjat

Asiakirja

Arviointikertomus 2023.pdf

TARKASTUSLAUTAKUNNAN

**ARVIOINTIKERTOMUS
VUODELTA 2023**



IMATRA

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2023

Sisällys

	Sivu
1. Tarkastuslautakunnan tehtävä ja kokoonpano	3
1.1. Työskentely	5
2. Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet	6
2.1. Toiminnalliset tavoitteet	7
2.2. Konsernin taloudellinen asema	12
2.3. Taloudellinen asema suhteessa kriisikuntakriteereihin	16
3. Toimintaympäristö ja sen muutokset	20
3.1. Väestö ja ikärakenne	20
3.2. Työttömyys	27
4. Omistajaohjaus ja konsernivalvonta: toimivuus ja tuloksellisuus	30
4.1. Tytäryhtiöselvitys	35
5. Kaupunkikehitys- ja tekniset palvelut	36
6. Edellisen vuoden arviointikertomus	44
7. Yhteenveto	52

IMATRAN KAUPUNKI - CITY OF IMATRA

Virastokatu 2 - FI-55100 Imatra • +358 20 617 111 - kirjaamo@imatra.fi - imatra.fi

1. *Tarkastuslautakunnan tehtävä ja kokoonpano*

Imatran kaupunginvaltuusto (16.8.2021 § 85) valitsi tarkastuslautakunnan toimikaudeksi 2021-2025.

Tarkastuslautakunnan tehtäväksi on säädetty kuntalaissa (121 §):

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

Tarkastuslautakunta on laatinut valtuustokauden arviointisuunnitelman, josta muodostuu lautakunnan vuosittainen työohjelma. Tarkastuslautakunta antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisenä pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Arviointikaudella 2023 tarkastuslautakunta toimi seuraavassa kokoonpanossa. Kaupunginvaltuusto myönsi 11.9.2023 (§ 6g) Eija Hauska-Mertaselle eron tarkastuslautakunnan jäsenyydestä ja valitsi hänen tilalleen Airi Aallon jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Suluisia tieto siitä, kuinka monta kertaa edustaja on osallistunut kokoukseen.

Arto Tikka, puheenjohtaja	(SDP)	(14/14)
Matti Hirvonen, varapuheenjohtaja	(KOK)	(14/14)
Airi Aalto, jäsen (11.9.2023 alkaen)	(KD)	(12/14)
Eija Hauska-Mertanen, jäsen (11.9.2023 saakka)	(KD)	(2/14)
Rauni Mynttinen, jäsen	(SDP)	(14/14)
Samuli Saarela, jäsen	(PS)	(10/14)
Jouko Rossi, varajäsen	(SDP)	(0/14)
Tomi Sillanvuo, varajäsen	(KOK)	(0/14)
Aura Kinnari, varajäsen	(KD)	(0/14)
Pia Helveranta, varajäsen	(SDP)	(0/14)
Joni Nenonen, varajäsen	(PS)	(0/14)

Arviointikaudella 2023 tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja Arja Kekki ja sihteerinä sisäinen tarkastaja Iiro Parjanne. Toimistosihteerinä Satu Tuomela toimi teknisenä sihteerinä marraskuun 2023 loppuun saakka.

Tilintarkastuspalvelu ostettiin arviointikaudella 2023 BDO Auditor Oy:ltä. Vastuunalaisena tilintarkastajana toimi JHT, KHT Ulla-Maija Tuomela.

1.1 Työskentely

Lautakunta työskenteli arviointikaudella valtuustokauden työohjelmansa mukaisesti.

Lautakunta valmisteli vuoden 2023 arviointia 14 kokouksessa, joista osa pidettiin keväällä 2024, jolloin tilinpäätös tiedot olivat tarkastuslautakunnan käytettävissä.

Tilintarkastuksen työohjelma on käsitelty lautakunnan päätöskokouksessa 22.8.2023. Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuksistaan tarkastuslautakunnalle työkokouksissa 22.11.2023 ja 23.4.2024.

Valvonnan yhteistyökokous (tarkastuslautakunta, tilintarkastus, sisäinen tarkastus ja konsernijohto) järjestettiin 28.11.2023 ja 29.4.2024.



2. Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet

Kuntalaki (110 §) edellyttää, että kalenterivuoden talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet.

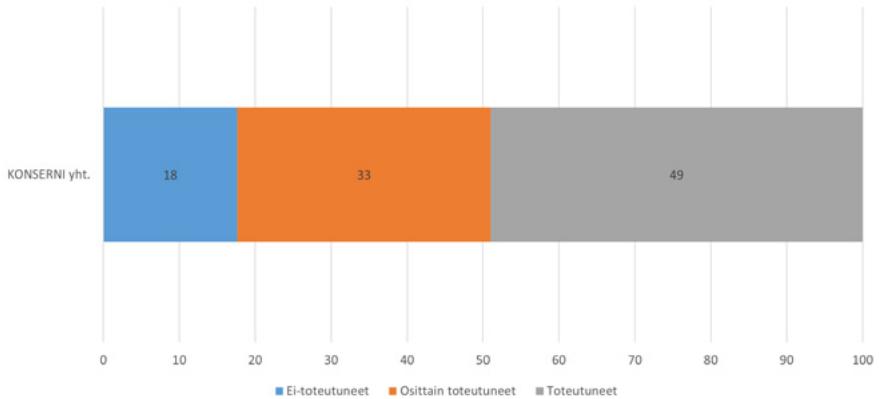
Kaupunginvaltuusto hyväksyi talousarvion 14.11.2022 (§ 125) ja vahvisti vuoden 2023 sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Valtuusto hyväksyi myös konserniyhteisöille tavoitteet, jotka kaupunginhallitus oli asettanut. Valtuusto edellyttää, että kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen tulee omassa palvelutuotannossaan noudattaa valtuuston hyväksymiä tavoitteita.

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan yhtenä tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoitukseenmukaisella tavalla.

2.1 Toiminnalliset tavoitteet

Tarkastuslautakunta on arvioinut valtuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista vuodelta 2023. Arvioinnin tulokset on esitetty numeerisena. Lisäksi ei-toteutuneiden tavoitteiden osalta on esitetty syitä, miksi tavoitteet eivät toteutuneet.

Toimintakertomuksen perusteella koko konsernin tavoitteista 49 prosenttia toteutui kokonaan. Tavoitteista 18 prosenttia ei toteutunut ja 33 prosenttia toteutui osittain. Näin valtuuston vahvistamista tavoitteista 51 prosenttia jäi joko täysin tai osittain toteutumatta.

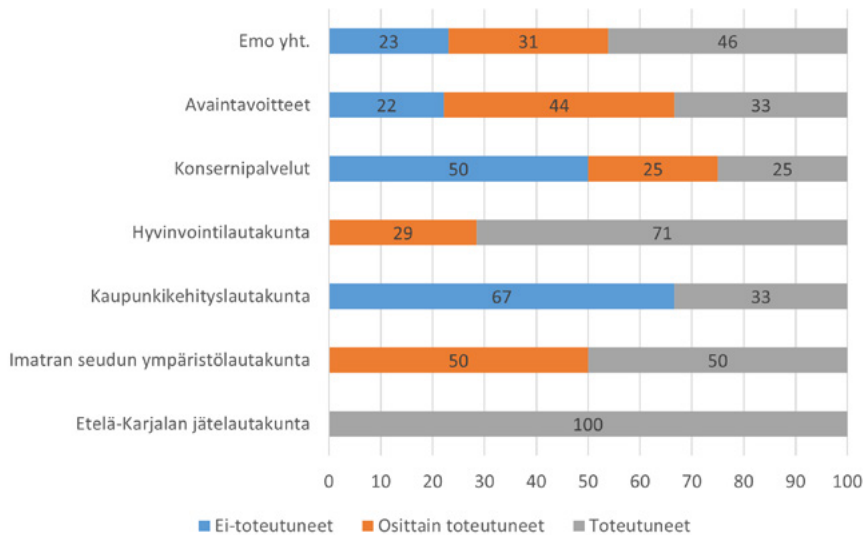


Konserni yhteensä: valtuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2023.

Seuraavassa esitetään arvio tavoitteiden toteutumisesta konsernin emossa ja konserniyhtiöissä.

Konsernin emo

Emon tavoitteista toteutui 46 prosenttia kokonaan. Tavoitteista ei toteutunut 23 prosenttia ja 31 prosenttia toteutui osittain. Tavoitteista jäi siis toteutumatta 54 prosenttia.



Konsernin emo: valtuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2023.

Konsernipalveluiden, kaupunkikehityslautakunnan ja Imatran seudun ympäristölautakunnan tavoitteista jäi toteutumatta vähintään puolet. Myös konsernin avaintavoitteista toteutui alle puolet.

Seuraavassa esitetään tavoitteet, jotka jäivät kokonaan toteutumatta ja raportoidut syyt toteutumatta jäämiselle.

Konsernin avaintavoitteet

Tavoite: Edistämme erä- ja luontokulttuurimuseo suunnittelua ja perustamista.

Investointirahoitusta hankkeelle ei ole saatu. Lisäksi liikkeenluovutukselle on edellytyksenä kalastonhoitomaksulainsäädännön muutos.

Tavoite: Suunnittelemme kriittiset investointikohteet huolella ja pitkäjänteisesti.

Toimintakertomuksen selvityksen perusteella uimahallipalvelujen tulevaisuuden valmistelu keskeytettiin valtuustoryhmien linjauksen mukaisesti. Urheilutalohan-
ketta on valmisteltu ohjausryhmässä.

Konsernipalvelut

Tavoite: Kaupungintalon toimintojen muutto Imatrankoskelle.

Kaupunginhallitus päätti 5.6.2023 (§ 149) jättää asian pöydälle ja 4.9.2023 (§ 206) palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Toimintakertomuksen perusteella asiassa ei talousarviovuoden aikana tulla tekemään ratkaisuja.

Tavoite: Teemme aktiivista työllisyyden hoitoa.

Työmarkkinatukimenot eivät ole kehittyneet tavoitteen mukaisesti. Epäedullinen kehitys johtuu työttömyysilanteen heikkenemisestä edellisvuoteen verrattuna.

Kaupunkikehityslautakunta

Tavoite: Houkuttelevia tontteja tarjolla omakoti-, rivi- ja kerrostalorakentamiselle.

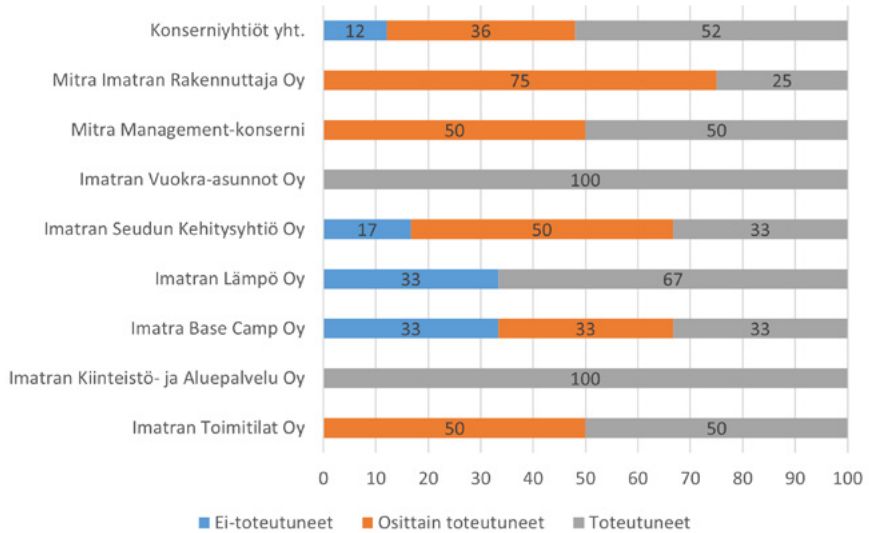
Tontteja asuinrakentamiseen ei ole luovutettu tavoitteen mukaisesti.

Tavoite: Kaupallisia ja teollisuustontteja pystytään tarjoamaan ketterästi logistisesti edullisella sijainnilla.

Saadun selvityksen perusteella mittarina ollutta kyselyä yrittäjille ei toteutettu vaan jäätiin odottamaan palvelumuotoilukoulutuksen tuloksia, eli käytännössä sitä, mitkä tavoitteet ja toimenpiteet nousevat siellä esille.

Konserniyhtiöt

Konserniyhtiöiden osalta tavoitteista toteutui 52 prosenttia kokonaan. Tavoitteista ei toteutunut 12 prosenttia ja 36 prosenttia toteutui osittain. Näin 48 prosenttia tavoitteista jäi toteutumatta.



Konserniyhtiöt: valtuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2023.

Tavoitteista vähintään puolet jäi toteutumatta seuraavilla yhtiöillä: Mitra Imatran Rakennuttaja Oy, Mitra Management-konserni, Imatran Seudun Kehitysyhtiö Oy, Imatra Base Camp Oy ja Imatran Toimitilat Oy.

Seuraavassa kokonaan toteutumatta jääneet tavoitteet ja raportoinnissa esitetyt syyt toteutumatta jäämiselle.

Imatran seudun Kehitysyhtiö Oy

Tavoite: Yrittäjyyteen kannustaminen

Yrityksiä ei perustettu tavoitteen mukaisesti. Imatran seudulla perustettavien yritysten lukumäärä oli selvässä laskussa maailman- ja yleisestä taloustilanteesta johtuen.

Imatran Lämpö Oy

Tavoite: Omavaraisuus ja elinkelpoisuus.

Yhtiön omavaraisuusaste jäi tavoitearvosta, johtuen yhtiön merkittävästä investoinnista ja lainatarpeesta.

Imatra Base Camp Oy

Tavoite: Imatran (Ukonniemi) alueen urheilu- ja liikuntamatkailun kehittäminen, matkailuvolyymin kasvattaminen. Imatran tunnettuuden kasvattaminen matkailukohteena.

Majoitusvuorokausien tavoitemäärän ei raportoitu toteutuneen, sillä seurantaan käytetty laskentatapa on muuttunut.

2.2 *Konsernin taloudellinen asema*

Konsernin tilinpäätös tilikaudelta 2023 oli 4,7 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Konsernin emon tulos oli myös 4,5 miljoonaa euroa ylijäämäinen, Konsernin vuosikate oli 28 miljoonaa euroa parantuen edellisestä vuodesta 6,5 miljoonaa euroa. Konsernin poistot olivat 20,1 miljoonaa euroa, joten konsernin vuosikate riitti poistojen kattamiseen. Vuoden 2023 tilinpäätöksen osoittama talouden tasapaino ja parantuneet kuntatalouden tunnusluvut ovat pääosin seurausta sote-uudistukseen liittyvästä kertaluontoisesta ns. verohännästä, poikkeuksellisen suurina toteutuneista valtionosuuksista ja Eksoten lakkauttamisen vaikutuksesta konsernin velkamäärään.

Konsernin toimintakulut olivat 84,5 miljoonaa euroa vuonna 2023. Vuosi 2023 ei ole verrannollinen edellisiin toimintavuosiin muun muassa siksi, että hyvinvointialueuudistus vaikutti käyttötalouksuluihin.

Konsernin lainakanta oli tilinpäätöksessä 247,8 miljoonaa euroa. Vuodesta 2022 lainakanta vähentyi 5,9 miljoonaa euroa. Konsernin lainakanta väheni Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden lakkautumisesta johtuen, jonka yhteydessä lainakannasta poistui noin 17 miljoonaa euroa. Konsernissa nostettiin kuitenkin uutta lainaa noin 6 miljoonaa euroa.

Konsernin emon lainamäärä oli 129,1 miljoonaa euroa vuoden lopussa ja tilikauden 2023 aikana se kasvoi 10,3 miljoonaa euroa konsernin investoinneista johtuen. Vuonna 2023 lainakanta kasvoi kokonaisuudessaan 14,7 miljoonaa euroa. Konsernin emo on velkaantunut vuosien 2022-2023 aikana yhteensä 25 miljoonaa euroa lisää.

Konsernilla oli lainaa ja vuokravastuita tilinpäätöksessä 11 130 euroa/asukas. Määrä on vähemmän kuin vuoden 2022 tilinpäätöksessä. Talousarviossa valtuusto oli hyväksynyt 26,2 miljoonan euron lainan nostovaran. Kaupungin rahoitus-tarve kuitenkin kasvoi talousarviovuonna investointien johdosta, jonka vuoksi valtuusto teki uuden päätöksen (18.12.2023 §106) nostamalla lainan nostovaran 26,9 miljoonaan euroon.

Konsernin taseen kertynyt ylijäämä oli 51,5 miljoonaa euroa vuoden 2023 lo-pussa. Kertynyt ylijäämä on 2 067 euroa/asukas. Emon kertynyt ylijäämä oli 69 miljoonaa euroa. Kertynyt ylijäämä on 2 769 euroa/asukas. Tunnuslukujen positiivinen kehitys on seurausta konsernin tilikauden hyvästä tuloksesta.

Konsernin omavaraisuusaste oli 30,4 prosenttia, joka parani kaksi prosenttiyksik-köä vuodesta 2022. Tuloslaskelman ja taseen tunnuslukujen vertailukelpoisuutta vuosien 2022 ja 2023 välillä heikentää tilikauden aikaiset kertaluonteiset erät.

Konsernin lainamäärän ollessa merkittävä on kiinnitettävä huomio myös korko-kuluihin, jotka kasvoivat vuodesta 2022 vuoteen 2023 liki kolme miljoonaa euroa (2,421 ->5,21 miljoonaa euroa). Korkokulujen kasvu on ollut seurausta yleisen kor-kotason noususta. Konsernin lainamäärän ollessa suuri korkojen nousu aiheuttaa koko konserniin taloudellisen riskin, etenkin velkaantuneissa konserniyhtiöissä.

Seuraavassa esitetään konsernin rahoitus- ja korkokulut vuosina 2022 ja 2023.

1000 €	2022	2023		
	Pitkäaikainen	Korkokulut	Pitkäaikaiset	Korkokulut
Kaupunki	99 028	1 214	112 457	1 857
Konserniyhtiöt	114 268	1 287	111 072	3 530
Yhteensä	213 296	2 501	223 529	5 387

Konsernin rahoitus- ja korkokulut v. 2022 ja 2023

Konsernin rahoitus- ja korkokulut kasvoivat liki kolme miljoonaa euroa vuodesta 2022. Kaupungin rahoitus- ja korkokulujen kasvu oli 0,6 miljoonaa euroa (53 %) pitkäaikaisen lainamäärän noustessa 13,4 miljoonaa euroa. Huomioitavaa on, että merkittävä korkotason nousu heikentää pääomavoittoisten yhtiöiden tulevaisuuden talouden näkymiä. Huolestuttavin tilanne on Mitra Management Oy:llä, jonka korkokulujen nousu on tilinpäätöslukujen perusteella ollut 0,8 miljoonaa euroa. Tässä yhteydessä tulee huomioida, että yhtiön lainakanta on pienentynyt kaksi miljoonaa euroa.

Imatran kaupunkikonsernin tilikauden tulos oli hyvä. Taloudellinen tilanne tulee todennäköisesti olemaan epävakaa tulevilla taloussuunnittelukausilla kun konsernin velkaantuneisuus huomioidaan. Tulevaisuudennäkymiä heikentää myös kaupungin korkea työttömyysaste ja työllisen väestön väheneminen sekä näiden tekijöiden yhteisvaikutus verotulokertymiin.

Lautakunnan arvio:

Vuoden 2023 toimintakertomuksessatavoitteiden toteutumisraportoinnin laatu oli konsernissa vaihtelevaa. Jotkut tavoitteista, jotka oli toimintakertomuksessa raportoitu osittain toteutuneiksi tai toteutuneiksi, eivät olleet toteutuneet. Osaa tavoitteista ei voitu arvioida lainkaan. Tavoitteelle tulee määritellä mittari tai raja-arvo, joita voidaan mitata.

Tarkastuslautakunta on vuosittain keväällä kutsunut vastuualueiden ja konserniyhtiöiden johdon raportoimaan päättäneen toimintavuoden talouden ja toiminnan toteutumisesta. Lautakunta on kiinnittänyt huomiota konserniyhtiö Mitra Imatran Rakennuttaja Oy:ltä ja sen manageeraamilta yhtiöiltä saamaansa suullisen ja kirjallisen raportoinnin laatuun ja ristiriitaisuuteen. Muun muassa lautakunnalle esiteltiin seuraavaa Imatran Toimitilat Oy:n osalta: *"Kaikilla mittareilla onnistunut toimintavuosi."* Kuitenkin todetaan seuraavaksi, että *yhtiön rahoitustulos ei riitä lainanlyhennyksiin ja investointeihin.* Toisena esimerkkinä mainitaan Mitra Managementin raportoinnista: *"Käyttökate 46,8% (41% 2022, 39,4% budjetti 2023) parantunut 7 vuoteen yli 15%-yksikköä.* Käyttökatteella mitattuna kunnalliseksi yritystilayhtiöksi loistava. **Merkittävä onnistuminen ja huippusuoritus!**" Raportoinnissa ei kuitenkaan kerrota millä tähän huippusuoritukseen on päästy, vai ovatko Napinkulman, leirintä-alueen ym. kiinteistöjen siirrot kaupungin syyliin johtaneet huippusuoritukseen.

Lautakunta edellyttää jatkossa, että raportointi on totuudenmukaista ja realistista. Lisäksi tarkastuslautakunta pitää huolestuttavana, jos epäasianmukainen raportointi on saman laatuista myös konsernijohdolle, jonka tulisi ohjata ja valvoa omistajan roolissa yhtiöitä. Luottamushenkilöiden on saatava oikeaa tietoa päätöksenteon tueksi.

Tavoiteasettelu konserniyhtiöiden osalta ei ole kaikilta osin täysin onnistunut. Konserniyhtiöiden ensisijainen tarkoitus on toteuttaa yhtiöjärjestyksen mukaista tehtävää. Yhtiöiden tavoitteet eivät voi olla täysin sidottuja voimassa olevaan strategiaan. Yhtiöiden tavoiteasettelusta vuodelta 2023 on nähtävissä, että tavoitteiden yhteys strategiaan on osin keinotekoinen. Vuoden 2023 käyttöön otetut omistajakirjat voivat tuoda selkeyttä yhtiöiden tavoitteenasetteluun vuodesta 2024 alkaen.

2.3 Taloudellinen asema suhteessa kriisikuntakriteereihin

Kunnan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja niin, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien (Kuntalaki 110 §).

Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa. Lisäksi menettely voidaan käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat **kahtena** vuonna peräkkäin täyttäneet seuraavat raja-arvot:

1. kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia
2. kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti
3. asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla
4. konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Jos raja-arvot täyttyvät kuntalaissa säädetyllä tavalla, tulee kunnan ja valtion yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi.

Kuntalaki määrittelee tunnusluville raja-arvot sellaisten tilanteiden tunnistamiseksi, joissa kuntakonsernit ovat lähellä raja-arvojen täyttymistä. Väljempien raja-arvojen täytyminen ei vielä johda arviointimenettelyn käynnistämiseen. Jos väljemmät raja-arvot täyttyvät, olisi kuntakonsernin kiinnitettävä erityistä huomiota taloutensa kehitykseen ja analysointiin.

Seuraavassa tarkastellaan Imatran kaupunkikonsernin taloudellista tilannetta suhteessa kriisikuntakriteerien raja-arvoihin. Raja-arvot ovat vielä vuoden 2022 Manner-Suomen arvoja, sillä päivitykset lukuihin saadaan myöhemmin keväällä.

	Imatran kaupunkikonserni			Manner-Suomi	
	TP 2023	TP 2022	TP 2021	TP 2022	TP 2021
Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia	120,4 %	92,9 %	100,3 %	128,8 %	140,4 %
Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti	7,36 %	20,0 %	20,0 %	20,02 %	20,02 %
Asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla	11 130	11 871	10 740	9 367	9 065
Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8	0,93	0,71	0,82	1,16	1,26

Imatran kaupunkikonsernin tunnuslukujen tarkastelu suhteessa erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan tunnuslukuihin, raja-arvotarkastelu.

Imatran kaupunkikonserni ei ylitä kriisikuntakriteerien raja-arvoja. Huomioitavaa on, että kertaluontoiset erät ovat vaikuttaneet vuoden 2023 tilinpäätöksen tunnuslukuihin. Lainanhoitokate (0,93) parani konsernin osalta vuodesta 2022 (0,71), arvo ylittää kriisikuntakriteerin raja-arvon (<0,22).

Konsernin velkaantuneisuus ja toimintakulujen kasvu sekä verotulojen ja valti-onosuuksien pieneneminen tuovat edelleen isot haasteet talouden tasapainon säilyttämiseksi taloussuunnittelukausilla, huolimatta siitä, että tuloveroprosenttia korotettiin vuodelle 2024.

Konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää keskimääräisen määrän, mutta ei viittäkymmentä prosenttia.

Lautakunnan arvio:

Imatran kaupunkikonsernin tilikauden tulos oli positiivinen, mutta tarkastuslautakunta haluaa tuoda esiin sen, että tulokseen vaikutti kertaluonteiset erät. Konsernitasolla ei ole mahdollisuutta osaoptimointiin vaan kaikkien toimijoiden on pystyttävä tarkastelemaan omaa kustannusrakennettaan kriittisesti.

Tarkastuslautakunta on huolissaan edellisen vuoden tapaan rahoituksen riittävydestä, sillä konsernin lainakannan kasvaessa edelleen myös merkittävät rahoitus- ja korkokulut rasittavat konsernin käyttötaloutta. Kaupunginhallituksen tulee kiinnittää huomiota konsernirakenneuudistuksen yhteydessä siihen, että raskas konsernirakenne puretaan ja päällekkäisyydet tehtävissä/toiminnoissa sekä saavutetaan pysyviä taloudellisia säästöjä.

Kaupungin talouden kantokyky on heikkenemässä. Investointimahdollisuudet tulo-rahoituksella ovat vähäiset. Konsernin rahoitus- ja korkokulutarkastelun perusteella kaupungin rahoitus- ja korkokulut ovat pienemmät kuin konserniyhtiöiden. Tämä tulee huomioida tulevien lainarahalla tehtävien investointien osalta.

Tarkastuslautakunta esittää, että valtuusto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tulevien vuosien taloussuunnittelussa saavutetaan talouden tasapaino.



3. Toimintaympäristö ja sen muutokset

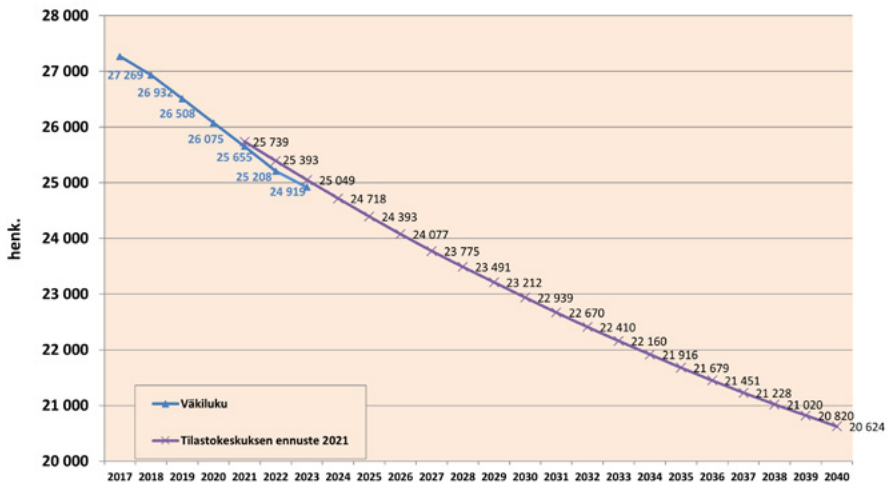
Kunnan talouden ja toiminnan suunnittelun tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tunnistettuihin toimintaympäristön muutoksiin ja niiden vaikutuksiin kunnan tehtävien ja palvelujen toteuttamiseen. Toimintaympäristöllä tarkoitetaan kunnan ulkoista toimintaympäristöä, johon kunta ei juuri voi vaikuttaa.

3.1 Väestö ja ikärakenne

Imatran kaupungin merkittävimpiä haasteita on ollut vähenevä väestö ja ikään-tyvään väestöosaan painottuva ikärakenne. Tilastokeskuksen väestöennusteen (2021) perusteella Imatran väkiluku tulee vähenemään nykyisestä noin 24 900 asukkaasta noin 20 600 asukkaaseen vuoteen 2040 mennessä. Samalla ikärakenne painottuu vielä enemmän yli 65-vuotiaisiin.

Väestö

Seuraavassa kuviossa esitetään toteutunut väestökehitys vuosina 2017-2023 ja ennuste (2021) vuoteen 2040 (Lähde: Tilastokeskus).

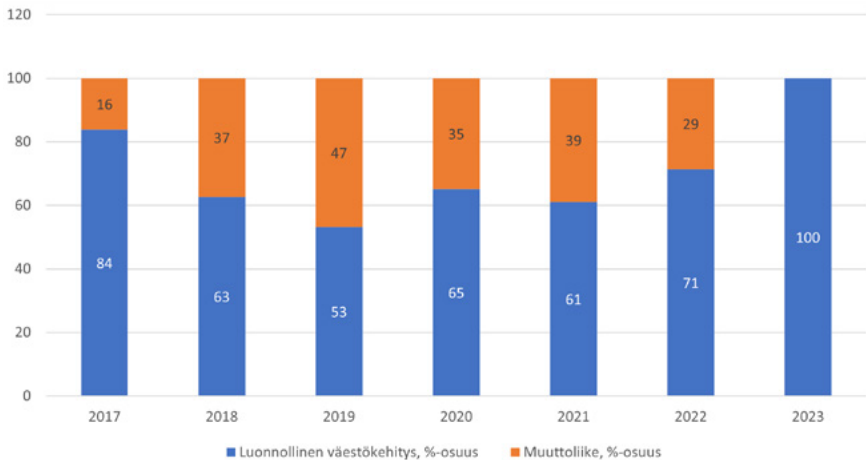


Imatran väestö 2017-2023 ja ennuste 2040.

Vuoden 2023 lopussa kaupungin väestömäärä oli 24 919 henkilöä. Viime valtuus-
tokauden alusta vuodesta 2017 on väestö vähentynyt 2 350 henkilöä (yhdeksän
prosenttia). Vuoden 2023 aikana väestö väheni 289 henkilöä (yhden prosentin)
edellisvuodesta.

Tilastokeskuksen vuonna 2021 laatiman väestöennusteen perusteella väestö-
määrä vuonna 2040 olisi 20 624 henkilöä. Mikäli ennuste toteutuu, kaupungin vä-
estö vähenee 4 295 henkilöä (17 prosenttia) aikavälillä 2023-2040. Tosin ennuste
on vuosien 2021-2023 toteutuneen väestömäärän perusteella ollut liian posi-
tiivinen. Vuoden 2021 lopussa asukkaita oli 84 henkeä (0,3 prosenttia), vuoden
2022 lopussa 185 henkeä (0,7 prosenttia) ja vuoden 2023 lopussa 130 henkeä (0,5
prosenttia) ennustetta vähemmän.

Väestökehityksen osatekijät ovat luonnollinen väestökehitys (syntyvyyden ja
kuolleisuuden erotus) ja muuttoliike. Seuraavassa esitetään väestön vähenemi-
sen syyt vuosina 2017-2023 (Lähde: Tilastokeskus).

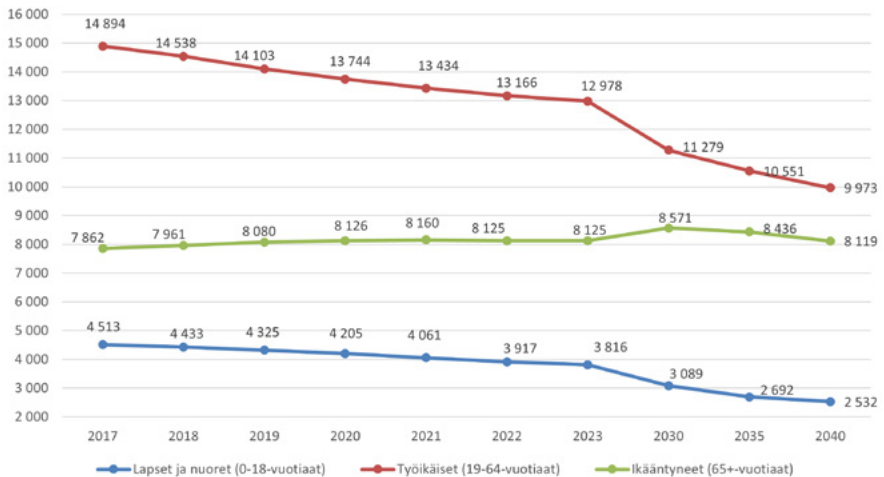


Väestön vähenemisen syyt 2017-2023.

Negatiivinen muuttoliike on vuosina 2017–2022 ollut syynä vähintään 16 prosenttiin ja enintään 47 prosenttiin väestön vähenemisestä. Luonnollisen väestökehityksen osuus väestön vähenemisestä on vuosina 2017–2022 vaihdellut 53 ja 84 prosentin välillä. Vuonna 2023 väestön väheneminen oli väestömuutosten ennakkotietojen perusteella sataprosenttisesti seurausta luonnollisesta väestökehityksestä, sillä luonnollinen väestökehitys oli -302 henkilöä. Muuttoliike kääntyi 16 henkilön verran positiiviseksi. Imatran väestö väheni vuonna 2023 yhteensä 289 henkilöä.

Ikärakenne

Toteutunut väestökehitys ikäryhmittäin vuosina 2017–2023 ja Tilastokeskuksen ennuste vuodelle 2040 (Lähde: Tilastokeskus).



Imatran väestö ikäryhmittäin 2017–2023 ja ennuste 2040.

Aikavälillä 2017-2023 on lasten ja nuorten (0-18-vuotiaiden) määrä vähentynyt 697 henkilöä (15 prosenttia). Työikäisten (19-64-vuotiaiden) määrä on pienentynyt 1 916 henkilöä (13 prosenttia). Ikääntyneiden (65 vuotta täyttäneiden) määrä on kasvanut 263 henkilöä (kolme prosenttia).

Lasten ja nuorten määrä on tarkasteluajanjaksolla vähentynyt vuosittain 80–144 henkilöä. Vuonna 2023 lasten ja nuorten ikäluokka pieneni 101 henkilöä (kolme prosenttia) edellisvuodesta.

Työikäisten määrä on aikavälillä 2017-2023 vähentynyt merkittävästi. Ikäluokan koko on pienentynyt vuositasona enimmillään yli 400 henkilöä. Vuonna 2023 työikäisten määrä pieneni 188 henkilöä (yhden prosentin) edellisvuodesta. Tulee myös huomioida kehitys nuorimpien työikäisten ikäluokkaan kuuluvien määrässä, johon sisältyy myös muualle siirtyviä opiskelijoita. Esimerkiksi 19-25-vuotiaita oli vuonna 2017 yhteensä 1 858 henkilöä, kun heitä vuonna 2023 oli 1 202 henkilöä. Tarkasteluvuosina on 19-25-vuotiaiden määrä vähentynyt 656 henkilöä (35 prosenttia). Myös tämän ikäluokan pienentyminen on ollut huomattavaa.

Ikääntyneiden määrä kasvoi vuosien 2017–2021 välillä 34–119 henkeä vuositasona. Vuonna 2022 ikääntyneiden määrä väheni edellisvuodesta 35 henkilöä (0,4 prosenttia). Vuonna 2023 ikääntyneitä oli saman verran kuin vuonna 2022.

Väestöennusteen perusteella aikavälillä 2023 - 2040 lasten ja nuorten ikäluokka pienenisi 1 284 henkilöä (34 prosenttia). Työikäisten määrä vähenisi 3 005 henkilöä (23 prosenttia). Ikääntyneiden ikäluokka pienenisi kuusi henkilöä (0,1 prosenttia). Kaikkein iäkkäimpien (75 vuotta täyttäneiden) määrä kuitenkin kasvaisi vuosina 2023–2040 yhteensä 960 henkilöä (23 prosenttia). Ennusteen mukainen väestökehitys tulee toteutuessaan vaikuttamaan merkittävästi Imatran valtionosuuksiin ja verotuloihin. Pääpaino valtionosuuksien määräytymisessä on alle 18-vuotiaiden määrässä, kun taas työikäisten määrän väheneminen vaikuttaa verotulokertymään.

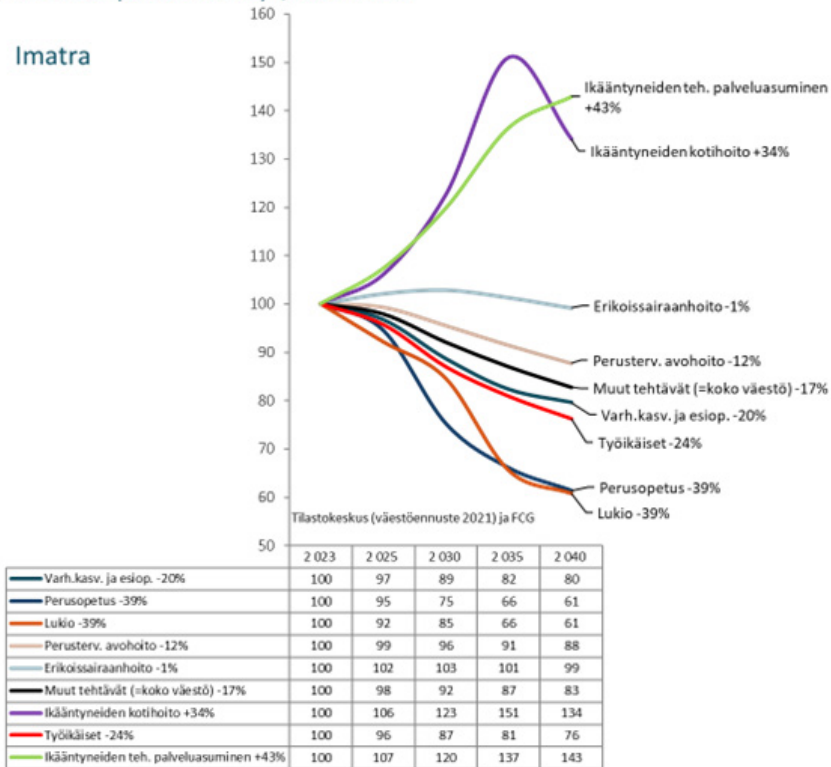
Työikäisten määrä on jo vähentynyt ja väestöennusteen perusteella ikäluokka tulisi edelleen pienenemään merkittävästi. Työikäisiä oli vuonna 2017 noin 7 000 henkeä enemmän kuin ikääntyneitä. Ennusteen perusteella työikäisten määrä tulisi vuonna 2040 olemaan enää noin 1 800 henkeä ikääntyneiden määrää suurempi. Lasten ja nuorten ikäluokka tulisi ennusteen perusteella olemaan vuonna 2040 noin 2 000 henkeä pienempi kuin vuonna 2017.

Palvelutarve

Väestömäärän ja ikärakenteen muuttuessa kuntalaisten palvelutarve tulee tulevaisuudessa muuttumaan. Seuraavassa esitetään ennuste palvelutarpeiden kehityksestä vuodesta 2023 vuoteen 2040. Laskelma perustuu Tilastokeskuksen väestöennusteeseen sekä sosiaali- ja terveystaloudissa palvelujen ikäryhmittäiseen käyttöön (Lähde: FCG/Asukkaiden palvelutarpeiden ennakointi 16.4.2024).

Palvelutarpeiden kehitys, 2023=100

Imatra



5

Palvelutarpeiden kehitys Imatralla v. 2023-2040 väestöennusteen ja palvelujen ikäryhmittäisen käytön perusteella.

Vuoteen 2040 mennessä palvelutarve tulee merkittävästi vähenemään:

- lukiossa (-39 prosenttia)
- perusopetuksessa (-39 prosenttia) ja
- varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa (-20 prosenttia).

Ainoastaan ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tarve (+43 prosenttia) ja ikääntyneiden kotihoidon tarve (+34 prosenttia) tulevat kasvamaan. Kyseessä olevat palvelut järjestää hyvinvointialue.

Vastaava palvelutarvearvio esitettiin jo vuoden 2020 arviointikertomuksessa, jossa viitattiin FCG:n laatimaan arvioon palvelutarpeiden kehityksestä vuodesta 2019 vuoteen 2040. Seuraavassa tarkastellaan vuosien 2019 ja 2023 palvelutarvearvioiden välillä tapahtunutta muutosta ennustetussa palvelutarpeen kehityksessä. Ennusteiden perusteella tulee palvelutarve vähenemään vuoteen 2040 mennessä:

- lukiossa (v. 2019: -39 prosenttia, v. 2023: -39 prosenttia)
- perusopetuksessa (v. 2019: -44 prosenttia, v. 2023: -39 prosenttia) ja
- varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa (v. 2019: -37 prosenttia, v. 2023: -20 prosenttia).

Varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa palvelutarve on jo vähentynyt vuosien 2019 ja 2023 välillä. Vuoden 2019 ennusteessa oli arvioitu palvelutarpeen väheneminen vuoteen 2040 mennessä -37 prosenttia, kun se vuoden 2023 ennusteessa on -20 prosenttia. Arvioiden perusteella palvelutarve olisi vuosien 2019 ja 2023 välillä jo vähentynyt -17 prosenttiyksikköä. Varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa olevien lasten määrä on vähentynyt aikavälillä 2019–2023 kaikkiaan -153 lasta (-16 prosenttia). Palvelutarpeen todellinen vähenemä vuosien 2019 ja 2023 välillä onkin hyvin lähellä FCG:n palvelutarvearvioissa esitettyä.

Myös perusopetuksessa palvelutarve on vähentynyt vuodesta 2019 vuoteen 2023. FCG:n vuoden 2019 ennusteessa oli arvioitu palvelutarpeen väheneminen vuoteen 2040 mennessä -44 prosenttia, kun se vuoden 2023 ennusteessa on -39 prosenttia. Arvioiden perusteella palvelutarve olisi aikavälillä 2019–2023 vähentynyt viisi prosenttiyksikköä. Perusopetuksessa olevien lasten määrä on vähentynyt vuodesta 2019 vuoteen 2023 yhteensä -228 lasta (-11 prosenttia). Näin palvelutarpeen todellinen väheneminen on vuosien 2019 ja 2023 välillä ollut suurempaa kuin palvelutarvearvioissa esitetty vähenemä.

Lautakunnan arvio:

Mikäli väestömäärä vähenee ennusteiden mukaisesti lasten ja nuorten sekä työikäisten osalta, tulee tämä pienentämään kaupungin valtionosuuksia ja muodostamaan huomattavan riskin verotulojen vähentymiselle.

Lasten määrän ennustettu huomattava väheneminen tulevaisuudessa tulee huomioida myös koulukeskusten tulevaa käyttöä koskevissa suunnitelmissa.



3.2 Työttömyys

Työttömyystilanne on heikentynyt vuoden 2023 aikana. Työttömyys oli vuonna 2023 jo lähes koronavuosien tasolla. Vuoden 2023 toimintakertomuksen perusteella on Imatran seudulla kehitys näyttäytynyt erityisesti kasvaneina lomautuksina, mikä on johtunut erityisesti metsä- ja metalliteollisuuden kysynnän heikentymisestä.

Seuraavassa esitetään vuosilta 2020–2023 keskimääräinen työttömyys- ja nuorisotyöttömyysaste sekä työttömien ja nuorten työttömien työnhakijoiden määrä (Lähteet: Ely-keskus ja Tilastokeskus).

Imatra	2020	2021	2022	2023	Muutos 2022-2023
Työttömyys					
Työttömyysaste keskimäärin (%)	18,3	14,5	12,8	14,1	1,3
Työttömien työnhakijoiden lkm keskimäärin	2 127	1 646	1 421	1 536	115
Nuorisotyöttömyys (alle 25-v.)					
Nuorisotyöttömyysaste keskimäärin (%)	26,7	20,8	18,0	20,1	2,1
Työttömien alle 25-v. työnhakijoiden lkm keskimäärin	271	195	143	160	17

Imatran työttömyys ja nuorisotyöttömyys v. 2020-2023.

Työttömyysaste oli vuonna 2023 keskimäärin 14,1 prosenttia, mikä oli heikompi kuin vuonna 2022 (12,8 prosenttia). Työttömiä työnhakijoita oli vuonna 2023 keskimäärin 1 536 henkilöä, mikä oli enemmän kuin edellisvuonna (1 421 henkilöä).

Keskimääräinen nuorisotyöttömyysaste vuonna 2023 oli 20,1 prosenttia, kun se vuonna 2022 oli 18,0 prosenttia. Nuorisotyöttömiä oli vuonna 2023 keskimäärin 160 henkilöä, kun heitä oli edellisvuonna 143 henkilöä.

Työttömyystilanne heikkeni vuonna 2023 jo lähes korona-ajan tasolle. Vuoden 2023 keskimääräinen työttömyysaste (14,1 prosenttia) oli lähes yhtä korkea kuin koronavuonna 2021 (14,5 prosenttia). Myös vuoden 2023 keskimääräinen nuorisotyöttömyysaste (20,1 prosenttia) oli lähellä koronavuoden 2021 tasoa (20,8 prosenttia).

Sekä työttömien että nuorten työttömien työnhakijoiden määrään Imatralla vaikuttaa työllisyystilanteen lisäksi työikäisten ja nuorten ikäluokkien pieneneminen kaupungissa.

Lautakunnan arvio:

Tarkastuslautakunta pitää huolestuttavana työttömyystilanteen heikentymistä huomioiden myös sen, että työikäisen väestön määrä vähenee vuosittain.



4. Omistajaohjaus ja konsernivalvonta

toimivuus ja tuloksellisuus

Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohdon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaa, analysointia ja raportointia.

Kuntalain perusteella kaupungin toimintojen siirtäminen osakeyhtiömuotoon edellyttää omistajaohjaukseen ja konsernivalvontaan panostamista ja jatkuvaa toimivuuden seurantaa. Omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä on vastuussa kaupunginhallitus (kuntalaki 39 §).

Tytäryhteisöjen ohjauskeinot omistajalla eli kaupungilla eivät ole samoja kuin kaupungin oman toiminnan ohjaamisen keinot. Omistajaohjauksella tulee varmistaa se, että konserniin kuuluvat yhtiöt (sataprosenttinen omistus kaupungilla) toteuttavat tavoitteita, jotka omistaja on yhtiöille asettanut. Omistajaohjauksella on varmistettava myös se, että yhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon kunta-konsernin kokonaisuus (kuntalaki 47 §).

Kuntalaissa (46 §) määritellään kunnan käytössä olevat omistajaohjauksen keinot:

- perustamissopimukset
- yhtiöjärjestysmääräykset (sitoo kaikkia yhtiön toimielimiä)
- osakassopimukset
- henkilövalinnat, hallitusten nimeäminen
- yhtiökokous ja ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille (esim. yhtiökokousedustaja)
- konserniohje, kunnan tapa ohjata yhtiöiden toimintaa (kuntalaki)
- talousarvio ja -suunnitelma (taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet)

Tarkastuslautakunta omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan arvioinnissa

Kuntalain 121 §:n perusteella tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida:

- ovatko valtuuston tilikaudelle asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet kunnassa ja kuntakonsernissa
- onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunta on kuntakonsernin toiminnan poliittinen arvioija ja se arvioi poliittisen ohjauksen toteutumista ja tuloksellisuutta konsernissa. Keskeinen tarkastuslautakunnan arvioinnin kohde on kunnanhallitus. Hallituksen tehtävänä on johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta ja konsernijohtoon kuuluvana vastata kuntakonsernin omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Arvioinnin tausta-aineisto

Imatran kaupunkikonsernin omistajaohjauksen tulee perustua kuntalakiin ja omistajapolitiikassa määriteltyihin linjauksiin. Kuluvalle valtuustokaudelle ei ollut laadittu omistajapolitiikkaa kuntastrategian laatimisen yhteydessä, vaan uudesta omistajapolitiikasta päätettiin kaupunginvaltuustossa 12.2.2024 (§ 5). Tarkastuslautakunnan arviointi perustuu vuonna 2023 voimassa olleisiin aiempiin omistajapolitiittisiin linjauksiin.

Toimintakertomuksessa annetun selvityksen ohella tarkastuslautakunta on arvioinnissaan käyttänyt muita selvityksiä konserni- ja omistajaohjauksen toimivuudesta sekä tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuudesta. Konserniohjauksen arvioinnissa lautakunnan arviointi kohdistuu konsernijohtoon ja muiden tytäryhteisöjen valvojiksi nimettyjen viranomaisten toimintaan.

Tarkastuslautakunta on arvioinnissaan omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan toimivuudesta ja tuloksellisuudesta perehtynyt seuraaviin asiakirjoihin:

- tilinpäätös ja toimintakertomus
- hallintosääntö
- konserniohje
- omistajapolitiikka
- konsernirakennemuutosten dokumentaatiot ja selvitykset
- konserniyhtiöiden toimitusjohtajien vuosittaiset raportoinnit tarkastuslautakunnalle.

Lautakunta on lisäksi kuullut seuraavien vastuuhenkilöiden näkemyksiä asiaan liittyen:

- kaupunginhallituksen puheenjohtaja
- kaupunginjohtaja
- konsernitalouspäällikkö
- yhtiöiden toimitusjohtajat
- vastuualueiden päälliköt.

Arvioinnissa havaitut kehittämiskohteet

Tarkastuslautakunta on arviointinsa perusteella tunnistanut lukuisia haasteita liittyen omistajaohjaukseen ja konsernivalvontaan kaupunkikonsernissa. Tarkastuslautakunta haluaa nostaa esiin seuraavat asiat, jotka heikentävät konsernin johtamista, omistajaohjausta ja konsernivalvontaa.

1. Toimintamallien ja toimivallan selkeys

Omistajaohjauksessa toimintamallit, toimivallan jako ja roolit eivät ole selkeitä. Konserniohje ei ole riittävästi määritellyt eri toimielinten ja viranhaltijoiden tehtäviä tältä osin. Myös konsernivalvonnan toteuttamisen toimintamallien kirkastaminen on nähty kehittämiskohteena. Arvioinnin perusteella konsernissa on tarve tehokkaammalle ennakoinnille mahdollisten riskien hallitsemiseksi. Johtamisen ja toiminnan hajanaisuus ja osin riittämättömät valvontamekanismit ovat tehneet muun muassa talouden valvonnasta haastavaa.

Roolien epäselvyys on arvioinnin perusteella tunnistettu ongelmaksi erityisesti luottamushenkilöpuolella. Yksi esimerkki roolien epäselvyydestä on kaksois- ja jopa kolmoisroolit päätöksenteossa. Ongelma on noussut esiin myös viranhaltijoiden kohdalla, etenkin kaupungin palvelujohtajan toimiessa jäsenenä kahden konserniyhtiön hallituksessa.

2. Konsernihallituksen ja yhtiöiden vuoropuhelu

Konsernihallituksen ja konserniyhtiöiden välisen vuoropuhelun osalta on tunnistettu tarve uusille toimintamalleille. Konsernin toiminnassa on tunnistettu ristikkäisiä intressejä, jotka ovat vaikeuttaneet yhteistyötä. Lisäksi yhtiöiden raportointi kaupunginhallituksessa ei ole ollut yhteismittallista eikä tasalaatuista. Yhtiöiden raportoinnin osalta onkin tunnistettu tarve laadunvarmistukselle.

3. Yhtiöiden hallituksen jäsenten nimeäminen

Arvioinnin perusteella on tunnistettu tarve lisätä yhtiöiden hallitusten jäsenten asiantuntemusta ja osaamista. Lisäksi yhtiöiden hallitusten jäsenten tulee sisältää jatkossa paremmin vastuukysymykset.

Kaupunginhallituksen tulee kiinnittää huomio nimeämiskäytäntöjen kehittämiseen. Tarkastuslautakunta yhtyy kaupunginjohtajan lautakunnalle esittämään näkemykseen muuttaa yhtiöiden hallitukset niin sanotuiksi hybridihallituksiksi, joissa hallitusten jäsenet eivät ole kaikki luottamushenkilöitä.

4. Konsernirakenne

Imatra-konsernissa on tunnistettu tarve konsernirakenteen uudistamiselle. Konsernirakenteessa on esiintynyt omistajaohjaukseen ja konsernivalvontaan liittyviä ongelmia sekä ristikkäisvetoa ja yhteistyöongelmia, jotka ovat vaikeuttaneet konsernin kokonaisedun toteutumista.

Tarkastuslautakunta näkee, että niin sanotut manageerausjärjestelyt Mitra Imatran Rakennuttaja Oy:n ja sen manageeraamien yhtiöiden välillä ovat heikentäneet omistajaohjauksen ja konsernin kokonaisedun toteutumista. Omistajaohjaus ei välttämättä toteudu manageerauksen kautta. Myös roolit ja toimivallat ovat hämärtyneet.

Kaupunginhallituksen kehittämiskohteet omistajaohjauksessa

Kaupunginhallitus on myös oman kehittämistyönsä tuloksena havainnut omistajaohjauksessa ja konsernivalvonnassa ilmenneitä puutteita. Kehittämispäivässään 21.2.2023 kaupunginhallitus on todennut seuraavat omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan kehittämiskohteet:

1. Omistajaohjauksen roolien selkeyttäminen (konserniohje ja hallintosääntö)
2. Omistajaohjauksen keinojen tunnistaminen eri yhteisöissä ja roolit omistajaohjauksessa.
3. Ohjauksen systemaattisuus ja sitoutuminen sekä ohjeiden noudattaminen ja tulkinta konsernissa
4. Tiedottaminen

Omistajaohjauksen tehostamiseksi on tehty toimenpiteitä, jotka ovat toteutuneet vuoden 2024 puolella. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 12.2.2024 (§ 5) konserniohjeen, hyvän hallinnon ja johtamistavan ohjeen sekä kaupungin omistajapolitiikan. Lisäksi konsernirakennetta koskeva selvitystyö on käynnissä.

Lautakunnan arvio:

Tarkastuslautakunta haluaa kiinnittää huomiota kaupunginhallituksen vastuulla olevan omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan tilaan, jossa on havaittu kehittämistarpeita. Monien toimintatapojen ja käytäntöjen rapautuminen sekä yhteistyöongelmat ovat heikentäneet konsernin tuloksellista toimintaa. Vaikka uudet ohjeistukset on laadittu, tulee seurata ja valvoa, että niiden mukaisesti myös toimitaan. Konsernivalvonta on hallintosäännössä määritelty konsernijohton tehtäväksi.

Hyvällä omistajaohjauksella on mahdollista parantaa niin emon kuin yhtiöidenkin suorituskykyä ja tuloksellisuutta konsernin kokonaisedun mukaisesti.

Henkilövalinnat ovat konserniohjauksen keskeisimpiä asioita. Jotta konserniyhtiö toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla konsernin kokonaisetua ja yhtiön tarkoitusta, yhtiöllä on oltava asiantunteva hallitus. Tarkastuslautakunta toteaa, että yhtiöiden hallituksiin tulee valita kokoonpano, jossa on liiketoiminnan, talouden, juridiikan sekä toimialan osaamista ja tuntemusta kuntalain edellyttämällä tavalla. Tarkastuslautakunta esittää, että käytetään harkintaa kaupunginhallituksen jäsenien tai valtuuston puheenjohtajiston nimittämisessä tytäryhtiöiden hallituksiin.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että kaupunginhallitus jatkaa kehittämistyötä edelleen ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan ajoissa.

4.1 Tytäryhtiöselvitys

Tämän arviointikertomuksen luvun valmisteluun ei ole osallistunut tarkastusjohtaja eikä sisäinen tarkastaja. Tarkastuslautakunta kuuli sisäistä tarkastusta prosessiin liittyen asiantuntijoina.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt kaupunginjohtajan 4.4.2023 antamasta toimeksiannosta laadittua sisäisen tarkastuksen raporttia, joka on allekirjoitettu 11.12.2023, sekä muita siihen liittyviä asiakirjoja ja yhtiöiden laatimaa hallintokantelua. Tarkastuslautakunnan tiedoksisaantioikeus näihin asiakirjoihin on perustunut kuntalakiin. Tarkastuslautakunta on kuullut prosessiin liittyen kaupunginjohtajaa 29.2.2024. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja oli kyseessä olevana ajankohtana estynyt saapumasta kuulemistilaisuuteen.

Tarkastuslautakunta käsitteli sisäisen tarkastuksen raporttia työkokouksissaan 13.2.2024 ja 29.2.2024. Tarkastusjohtaja ja sisäinen tarkastaja eivät olleet läsnä kokouksissa asian käsittelyn yhteydessä.

Tarkastuslautakunta on todennut, että sisäinen tarkastus on perustunut kaupunginjohtajan toimeksiantoon laatia selvitys Imatran kaupungin tytäryhtiöistä. Toimeksiannon taustalla oli ollut huoli hallinnon ja päätöksenteon lainmukaisuudesta ja valtuutetut olivat kaupunginjohtajan pyynnöstä antaneet toimeksiantoa varten aihealueita, joihin tarkastusraportin havainnot perustuivat. Toimeksianto on perustunut kaupunginjohtajan virkavastuulla antamaan määräykseen. Toimeksiantaja vastaa toimeksiannon sisällöstä.

Sisäisen tarkastuksen raportin havainnot omistajaohjauksen puutteista tukevat tarkastuslautakunnan havaintoja osittain epäonnistuneesta omistajaohjauksesta. Lautakunnan mielestä omistajaohjausta ja konsernivalvontaa on parannettava merkittävästi.

Tarkastuslautakunnan mielestä raporttia ei ole käsitelty hyvän hallintotavan mukaisesti, perustuen kaupunginjohtajalta saatuun suulliseen selvitykseen. Tällä menettelyllä on aiheutettu kaupunkikonsernille mainehaittaa.

5. Kaupunkikehitys- ja tekniset palvelut

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2023 arviointisuunnitelmansa mukaisesti kaupunkikehitys- ja teknisten palvelujen vastuualuetta, mukaan lukien Imatran seudun ympäristötoimi ja Etelä-Karjalan jätehuoltoviranomainen. Arvioinnissaan lautakunta on käynyt läpi vastuualueen palveluprosesseja ja johtamisjärjestelmää. Lisäksi lautakunta on hyödyntänyt talousarvio-, tilinpäätös- ja palkanlaskentajärjestelmäinformaatiota.

Hallintosäännössä (20-22 §) säädetään kaupunkikehityslautakunnan ja sen alaisen rakennusvalvontajaoston tehtävistä. Hallintosäännön 22 §:ssä sekä siinä määritellyissä ohje- ja johtosäännössä säädetään Imatran seudun ympäristölautakunnan sekä Etelä-Karjalan jätelautakunnan tehtävistä.

Toiminnan resurssien kehitys

Talous

Seuraavassa esitetään vuosien 2022 ja 2023 talousarvioissa kaupunkikehityslautakunnalle, Imatran seudun ympäristölautakunnalle ja Etelä-Karjalan jätelautakunnalle myönnettyjen määrärahojen kehitys.

1000 €	2022	2023	Muutos 2022-2023
Kaupunkikehityslautakunta			
Toimintatuotot	9 975	10 165	190
Toimintakulut	-14 930	-12 715	-2 215
TOIMINTAKATE	-4 956	-2 550	2 406
Imatran seudun ympäristölautakunta			
Toimintatuotot	919	974	55
Toimintakulut	-1 517	-1 685	168
TOIMINTAKATE	-598	-711	-113
Etelä-Karjalan jätelautakunta			
Toimintatuotot	167	169	2
Toimintakulut	-167	-169	2
TOIMINTAKATE	0	0	0

Määrärahojen kehitys v. 2022-2023

Verrattaessa vuosien 2022 ja 2023 talousarvioissa myönnettyjä määrärahoja kaupunkikehityslautakunnan toimintakate on kohentunut 2,4 miljoonaa euroa. Toimintakulut ovat pienentyneet 2,2 miljoonaa euroa ja toimintatuotot kasvaneet 190 000 euroa.

Imatran seudun ympäristölautakunnan toimintakate vuoden 2023 talousarviossa on heikentynyt vuoden 2022 talousarvioon nähden 113 000 euroa. Toimintakuluissa on kasvua 168 000 euroa, kun toimintatuottojen kasvu on 55 000 euroa.

Etelä-Karjalan jätelautakunnan toimintakate talousarviossa on tarkasteluvuosina ollut 0 euroa. Vuoden 2023 talousarviossa sekä toimintakuluja että toimintatuottoja nostettiin 2 000 euroa vuoden 2022 talousarvioon nähden.

Henkilöstö

Alla esitetään kaupunkikehitys- ja teknisten palvelujen vastualueen henkilöstömäärä 31.12.2023, suluissa henkilöstömäärä 31.12.2022. Luvuissa ei ole mukana työllistettyjä.

	Vakinaiset	Määräaikaiset	Yht.
Kaupunkikehityslautakunta	30 (30)	5 (5)	35 (35)
Ympäristövalvonta ja E-K Jätehuoltoviranomainen	19 (18)	5 (6)	24 (24)
Yhteensä	49 (48)	10 (11)	59 (59)

Henkilöstömäärä 31.12.2023 ja 31.12.2022

Vastualueen kokonaishenkilöstömäärä oli vuoden 2023 lopussa pysynyt samana (59 henkilöä) vuoden 2022 lopun tilanteeseen nähden. Vuoden 2023 lopussa oli vakinaista henkilöstöä yksi henkilö enemmän ja määräaikaista henkilöstöä vastaavasti yksi henkilö vähemmän kuin vuoden 2022 lopussa.

Vertailutietoa kustannuksista

Erialaisten valtakunnallisten kustannusvertailujen perusteella voidaan tarkastella palvelutuotannon kustannuksia eri kunnissa ja vertailla niitä. Lisäksi niitä voidaan verrata koko maan tai maakuntien keskiarvoihin. Vertailutietoja käytettäessä tulee huomioida, että tilastot ovat suuntaa-antavia, johtuen muun muassa palvelutuotannon erilaisista organisointitavoista sekä kuntien välisistä demografisista eroista.

Kuntaliiton vertailu

Kuntaliiton ylläpitämän aikasarjapalvelun (Kuntien palvelukohtaiset käyttö- ja nettokäyttökulut sekä kuntavertailut vuodesta 2000 alkaen) perusteella voidaan verrata kuntien eri tehtäväalueiden käyttökuluja toisten kuntien sekä eri maakuntien ja koko maan (Manner-Suomi) käyttökuluihin. Seuraavassa esitetään yhdyskunta ja ympäristö-tehtäväalueen asukaskohtaiset nettokäyttökulut vuonna 2022 Imatralla ja vertailukunnissa sekä Etelä-Karjalassa ja koko maassa. Vuoden 2023 tietoja ei ollut arviointihetkellä saatavilla.

Palvelualue	Imatra	Lappeenranta	Savonlinna	Varkaus	Etelä-Karjala	Koko maa
Yhdyskunta ja ympäristö	494	391	445	393	405	307

Yhdyskunta ja ympäristö, asukaskohtaiset nettokäyttökulut v. 2022

Vertailun perusteella tehtäväalueen asukaskohtaiset nettokäyttökulut vuonna 2022 olivat Imatralla 494 euroa/asukas, mikä oli korkeampi kuin esitetyissä vertailukunnissa. Imatran asukaskohtaiset nettokäyttökulut olivat myös 22 prosenttia Etelä-Karjalan (405 euroa/asukas) ja 61 prosenttia koko maan (307 euroa/asukas) asukaskohtaisia nettokäyttökuluja korkeammat.

Vertailussa on yhdyskunta ja ympäristö-tehtäväalueeseen sisältyneet seuraavat palvelut: ympäristönsuojelu, yhdyskuntasuunnittelu, vesihuolto, satamatoiminta, rakennusvalvonta, puistot ja yleiset alueet, pelastustoimi, muu liikeluonteinen toiminta, maaomaisuuden hallinta, maa- ja metsätilat, liikenneväylät, jätehuolto, joukkoliikenne, energiahuolto ja asumisen turvaaminen.

Kuntaliiton vertailun perusteella voidaan tarkastella joidenkin yhdyskunta ja ympäristö-palvelualueen sisältämien palvelujen asukaskohtaisia nettokäyttökuluja Imatralla, vertailukunnissa, Etelä-Karjalassa ja koko maassa vuodelta 2022.

Palvelualue	Imatra	Lappeenranta	Savonlinna	Varkaus	Etelä-Karjala	Koko maa
Liikenneväylät	312	220	222	255	222	220
Joukkoliikenne	60	35	46	20	34	106
Puistot ja yleiset alueet	51	33	52	32	39	53
Yhdyskuntasuunnittelu	42	42	26	49	36	30
Ympäristönsuojelu	12	16	10	6	14	10
Rakennusvalvonta	10	4	8	8	10	3

Yhdyskunta ja ympäristö-palvelualueen eri palvelujen asukaskohtaiset nettokäyttökulut v. 2022

Vertailun perusteella Imatran nettokäyttökulut euroa/asukas olivat vuonna 2022 liikenneväylien osalta vertailukuntia, Etelä-Karjalaa ja koko maata korkeammat. Lisäksi joukkoliikenteen nettokäyttökulut asukasta kohden olivat Imatralla vertailukuntia ja Etelä-Karjalaa korkeammat, mutta koko maata matalammat.

Vastuualueen johdon arvion perusteella yksi mahdollinen selittävä tekijä Imatran kalliiden asukaskohtaisten liikenneväylien kustannusten osalta on tilaaja-tuottajamalli. Kaupungin ja tytäryhtiöiden toiminnassa on ollut löydettävissä päällekkäisyyksiä muun muassa kohteiden valvonnan osalta. Tytäryhtiöiden toimintaa ei myöskään ole kilpailutettu, eikä kilpailuttamista inhouse-yhtiön toiminnan osalta pidettäisi mielekkäänä. Huomioitavaa on myös se, että palvelun laatuun esimerkiksi talvikunnossapidossa on Imatralla haluttu panostaa. Kustannustasoa ei ole haluttu alentaa kuntalaispalvelun laatua heikentämällä.

Imatran vertailukuntiin nähden kalliita joukkoliikenteen asukaskohtaisia kustannuksia voivat vastuualueen johdon arvion perusteella selittää Lappeenrannan ja Imatran välisen liikenteen talousvaikutus sekä pääosin toimivan joukkoliikenteen varassa oleva koulukuljetusliikenne.

Katu- ja viheralueiden kustannusvertailu

Imatra on ollut mukana myös yksityisen toimijan laatimassa, kaikkiaan 13 kuntaa kattaneessa katu- ja viheralueiden kunnossapidon kustannusvertailussa vuodelta 2021. Imatra ei ole ollut vertailussa mukana kyseisen vuoden jälkeen.

Vertailun perusteella yleisten alueiden (liikenne- ja viheralueet) ja järjestelmien (valaistus-, sulanapito- ja liikennevalojärjestelmät) kunnossapidon kustannukset asukasta kohden olivat vuonna 2021 Imatralla 155,1 euroa/asukas. Imatran asukaskohtaiset kustannukset olivat selvästi vertailussa mukana olleiden kuntien keskimääräisiä kustannuksia (100,6 euroa/asukas) korkeammat.

Erityisesti Imatran asukaskohtaiset kustannukset olivat keskimääräisiä kustannuksia korkeammat liikennealueiden kunnossapidon (Imatra 101,2 euroa/asukas – keskiarvo 65,6 euroa/asukas) ja järjestelmien kunnossapidon (Imatra 33,9 euroa/asukas – keskiarvo 16,6 euroa/asukas) kohdalla. Myös viheralueiden kunnossapidon asukaskohtaiset kustannukset olivat Imatralla 19,9 euroa/asukas keskiarvoa (18,3 euroa/asukas) korkeammat.

Onnistumiset

Vastuuhenkilöiden esittämien arvioiden perusteella vastuualueen tunnistettuja onnistumisia ovat vuonna 2023 olleet suora sopimussuhde Imatran Kiinteistö- ja aluepalvelu Oy:öön, tiedonkulun paraneminen ja onnistuneet rekrytoinnit.

1. Palvelusopimus suoraan tuottajan kanssa

Kaupunkikehityslautakunta hyväksyi 21.2.2023 (§ 21) urakkasopimuksen alueurakasta kaupungin sekä Imatran Kiinteistö- ja aluepalvelu Oy:n välille vuosiksi 2023-2026. Urakan kohteina ovat Imatran kaupungin omistamat ja hallinnoimat liikenne-, viher- ja leikkialueet, sopimuksen ja sitä täydentävien asiakirjojen mukaisesti. Alueurakan hoito- ja kunnossapitotyöt sisältävät mm. katujen, pihojen, kenttien, viheralueiden sekä puistojen talvi- ja kesähoidon sekä kunnossa- ja puhtaanapidon.

Vastuuhenkilöiltä saatujen arvioiden perusteella suora sopimussuhde palveluntuottajana toimivan Imatran Kiinteistö- ja aluepalvelu Oy:n kanssa on selkeyttänyt toimintaa ja auttanut kunnossapidon toteutumista. Arvioiden perusteella on vastuualueella koettu toiminnan suoraviivaistuneen huomattavasti palvelusopimussuhteen yksinkertaistamisen myötä.

2. Tiedonkulun paraneminen

Vastuuhenkilöt kokevat, että kaupungin johdon ja vastuualueen välinen tiedonkulku on parantunut. Olennaisia tekijöitä tiedonkulun parantumisessa ovat olleet kaupungininsinöörin rekrytointi ja nimeäminen kaupunginjohtajan johtoryhmän jäseneksi.

3. Onnistuneet rekrytoinnit

Arvioinnin perusteella yksi vastuualueen onnistumisia oli onnistuneet rekrytoinnit. Toisaalta osaavan työvoiman saatavuus koettiin myös haasteena. Vuonna 2023 vastuualueelle palkattiin kymmenen henkilöä, joista kaikki (100 prosenttia palkattujen määrästä) oli hakukriteerit täyttäviä.

Vastaavasti koko kaupungille palkattiin vuonna 2023 yhteensä 99 henkilöä. Näistä 72 henkilöä (73 prosenttia) oli hakukriteerit täyttäviä.

Haasteet

Vastuualueen tunnistettuja haasteita olivat vastuuhenkilöiden arvioiden perusteella henkilöstön suuri vaihtuvuus, johtaminen sekä yhteistyö konsernissa.

1. Henkilöstön vaihtuvuus

Kaupunkikehitys- ja tekniset palvelut-vastuualueella on tapahtunut henkilövaihdoksia vuoden 2023 aikana. Vuonna 2023 (31.12.) vastuualueen vakinaisen henkilöstön kokonaismäärä oli 49 henkilöä. Vuoden aikana vastuualueella päättyi viisi vakinaista työsuhdetta (kymmenen prosenttia vakinaisen henkilöstön kokonaismäärästä). Koko kaupungilla päättyi vuonna 2023 yhteensä 38 vakinaista työsuhdetta (seitsemän prosenttia vakinaisen henkilöstön kokonaismäärästä). Kaupunkikehitys- ja tekniset palvelut-vastuualueella päättyneiden vakinaisten työsuhteiden osuus vakinaisesta henkilöstöstä oli suurempi kuin koko kaupungin vastaava osuus.

Vastuualueella alkoi vuoden 2023 aikana yhdeksän vakinaista työsuhdetta (18 prosenttia vastuualueen vakinaisen henkilöstön kokonaismäärästä). Vastaavasti koko kaupungilla alkoi vuoden 2023 aikana 45 vakinaista työsuhdetta (kahdeksan prosenttia kaupungin vakinaisen henkilöstön kokonaismäärästä). Kaupunkikehitys- ja tekniset palvelut-vastuualueella oli alkaneiden vakinaisten työsuhteiden osuus vakinaisesta henkilöstöstä selvästi suurempi kuin vastaava osuus koko kaupungilla.

2. Johtaminen

Kaupungin nykyinen johtamisjärjestelmä ja hallintosääntö perustuvat kaupunginvaltuuston päätökseen 14.6.2021 (§ 64). Päätöksen perusteella kaupungin tuli loppuvuoden 2021 aikana siirtyä yhden kaupunginjohtajan johtamisjärjestelmään, jossa silloisesta johtamisrakenteesta ja siihen liittyneestä apulaiskaupunginjohtajan virasta luovuttiin.

Hallintosäännössä (§ 10) säädetään, että kaupungin viranhaltijajohtoon kuuluvat kaupunginjohtaja ja palvelujohtaja. Hyvinvointi- ja koulutuspalvelujen sekä kaupunkikehitys- ja teknisten palvelujen vastuualueiden johtajana toimii palvelujohtaja. Hallintosäännön (§ 27) perusteella palvelujohtajan tehtäviin ja ratkaisuvaltaan kuuluu muun muassa hyvinvointi- ja koulutuspalvelujen sekä kaupunkikehitys- ja teknisten palvelujen vastuualueiden johtaminen.

Arvioinnin perusteella kaupunginvaltuuston päätöksen mukaista johtamisjärjestelmää ei vastuualueella nähdä kaikilta osin toimintaan nähden optimaalisena. Vastuut johtamisjärjestelmässä on koettu epäselväksi, eikä kaikilta osin ole selvää, mitä asioita hoidetaan kenenkin kanssa. Johtamisjärjestelmässä koetaan olevan selkiyttämisen tarvetta.

Lisäksi kaupunginhallitus on nimennyt Imatran kaupungin palvelujohtajan Mitra Imatran Rakennuttaja Oy:n hallitukseen 8.5.2023 (§ 132) sekä Imatran Toimitilat Oy:n hallitukseen 21.2.2022 (§ 62). Kaupunginhallituksen nimityksillä on syntynyt kaksoisroolit tilaajaorganisaation johdossa ja yhtiöiden hallituksissa. Sopimusohjausmalliin on syntynyt selkeä valvonnan intressiristiriita.

3. Yhteistyö konsernissa

Imatran kaupunkikonsernin johtamisjärjestelmä perustuu osittain sopimusohjausjärjestelmään, joka koskee kaupungin sataprosenttisesti omistamia yhtiöitä. Yhteistyö vastuualueen ja kaupungin tytäryhtiöiden välillä perustuu pääosin sopimusohjaukseen.

Hallintosäännön (§ 18) perusteella lautakunta vastaa oman vastuualueensa mukaisten palvelujen järjestämisestä kaupunginvaltuuston talousarvion yhteydessä hyväksymien päätösten mukaisesti. Vastuualue tekee palvelujen järjestämisen edellyttämät tilaukset ja sopimukset soveltuvin osin kaupunkikonserniin kuuluvien yhtiöiden kanssa.

Tarkastuslautakunta on vastuualueen arvioinnin yhteydessä tunnistanut merkittäviä haasteita yhteistyössä ja tiedonkulussa Mitra Imatran Rakennuttaja Oy kanssa. Sopimukseen perustuvaa toimintaa ei koeta läpinäkyväksi ja tilaajaorganisaation on ollut vaikea seurata kustannuskehitystä ja hankkeiden budjettien toteutumaa. Esiin tuoduilla yhteistyön ongelmilla on koettu olevan negatiivinen vaikutus henkilöstön työhyvinvointiin ja konsernin kokonaisedun toteutumiseen.

Lautakunnan arvio:

Vakinaisen henkilöstön vaihtuvuus on vastuualueella ollut koko kaupunkia suurempaa. Ammattitaitoinen henkilöstö on edellytys palvelutuotannon onnistumiselle. Henkilövaihdoksista huolimatta on tärkeää varmistaa selkeät vastuut ja toiminnan jatkuvuus, jolloin perehdytys ja tiedonsiirto ovat olennaisessa roolissa.

Suuntaa antava kustannusvertailu osoittaa, että Imatralla asukaskohtaiset kustannukset ovat verrattain kalliita vastuualueen palvelujen osalta. Lautakunta pyytää seuraamaan ja analysoimaan kustannuskehitystä. Huomioitavaa on kuitenkin, että väestömäärän vähetessä asukaskohtaiset kustannukset kasvavat, jos kustannustaso ei laske.

Arvioinnin perusteella on vastuualueella koettu, että suora palvelusopimussuhde palveluntuottajaan alueurakan hoito- ja kunnossapitotöiden osalta on yksinkertaistanut toimintaa. Kaupunginhallitus käynnisti vuonna 2023 konsernirakenteen uudistamisen. Lautakunta pyytää kiinnittämään konsernirakenteen kehittämisessä huomiota toimintamallien suoraviivaistamiseen tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Toimintamalleja ja palvelutuotannon organisointia konsernissa tulee tarkastella kriittisesti. Toiminnan tehokkuus ja kilpailukyky sekä organisaation johtamisen mahdollistaminen tuloksellisesti tulee varmistaa.

Tarkastuslautakunta pitää erittäin huolestuttavana kaupunkikonsernissa tunnistettuja yhteistyöongelmia Mitra Imatran Rakennuttaja Oy:n kanssa. Lautakunnan havainnot perustuvat useamman vuoden aikana toteutettuihin selvityksiin ja konsernin eri toimijoiden kuulemisiin. Ongelmat kyseisen yhtiön kanssa ovat vaikuttaneet niin henkilöstön työhyvinvointiin kuin toimintaprosessien sujuvuuteen.

Konsernirakenteen ja johtamisjärjestelmän uudistuksen yhteydessä tulee arvioida päällekkäisten johtamisrakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

6. Edellisen vuoden arviointikertomus

Kuntalain (121 §) perusteella kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Kaupunginvaltuusto (11.9.2023 § 70) merkitsi tiedoksi saatetuksi kaupunginhallituksen lausunnon vuoden 2022 arviointikertomuksesta. Kaupunginhallituksen lausunto sisälsi seuraavat asiat:

1. Tavoitteiden asettaminen ja toteutuminen

Vuoden 2022 valtuustoon nähden sitovista tavoitteista jäi huomattava osa toteutumatta. Konserniyhtiöiden osalta on merkittävä osuus tavoitteista jäänyt toteutumatta. Tavoitteiden ja mittareiden sekä raportoinnin laadun vuoksi tavoitteiden saavuttamisen ja toteutumisen arviointi on osin vaikeaa.

Tavoitteet ovat määrällisesti vähentyneet aiemmista vuosista, mutta tavoitteiden laatuun tulee edelleen kiinnittää huomiota. Konserniohjauksen tulee osittain tapahtua yhtiöille asetettavien tavoitteiden kautta, jotka konsernin hallituksen tulee määrittellä. Yhtiöiden tavoiteasetantaan tulee jatkossa kiinnittää huomiota.

Kaupunginhallituksen lausunto:

Vuoden 2024 talousarvion laadinnan yhteydessä on uudistettu talousarvion laadintaa, ja konsernihallituksen tavoitteiden asetanta tapahtuisi jatkossa yhtiökohtaisten omistajakirjojen kautta, jotka päivitettäisiin jatkossa vuosittain talousarvion yhteydessä.

2. Konsernin taloudellinen asema

Imatran kaupunkikonsernin taloudellinen tilanne on heikentynyt. Kaupunki velkaantuu edelleen ja suuri huolenaihe velkaantumisen ohella on myös rahoituksen riittävyys. Taloussuunnittelukaudelle 2024 oli arvioitu valtionosuuksien verotulokompensatioineen olevan 23,4 milj. euroa, mutta tuorein valtiovarainministeriön painelaskelma (5.4.2023) osoittaa Imatran menettävän yli kuusi miljoonaa euroa valtionosuuksista, jotka taloussuunnitteluvuodelle oli jo huomioitu. Verotulojen osalta ennusteet eivät vielä ole merkittävästi heikentyneet, mutta jatkuva korkotason nousu tuo kaupungille suuret haasteet selvitä velvoitteistaan. Lisäksi huolenaihe on edelleen työkäisten väheneminen Imatralla, jolla on merkitystä verotulokertymään.

Miten kaupungin talouden kantokyky tulee jatkossa kestäämään tarvittavat perusinvestoinnit sekä suunnitellut merkittävät investoinnit (urheilutalo, uimahalli ja erämuseo)?

Kaupunginhallituksen lausunto:

Kaupunginhallitus yhtyy tarkastuslautakunnan huoleen velkaantumiskehityksestä. Nykyinen korkotaso tulee tarkoittamaan erityisesti vuosikymmenen loppupuolella korkomenojen kasvua useilla miljoonilla euroilla. Kaupungin tulisi strategian mukaan saavuttaa vuosittain vähintään 10 miljoonan euron vuosikate, mikä hankaloituu rahoituskulujen noustessa ja erityisesti valtionosuuksien vähentyessä vuonna 2024.

Erämuseon osalta kustannusarviot tarkentuvat, ja investoinnin toteuttamiskyky riippuu olennaisesti valtion panostuksesta sekä Erämuseosäätiön vuokranmaksuvyvystä. Urheilutalon ja uimahallin jatkototeutuksessa on entistä tarkemmin huomioitava myös vaikutus käyttökustannuksiin sekä varsin lasten ja nuorten harrastajamäärien kehitys.

3. Henkilöstön vaihtuvuus ja henkilöstöpolitiikka

Strategiasta ja toimeenpano-ohjelmasta puuttuvat henkilöstöpoliittiset linjaukset, vaikka kuntalaki, hallintosäätö ja konserniohje edellyttävät niitä.

Kuntalain (38 §) perusteella kaupunginhallitus johtaa kaupungin toimintaa ja muun muassa vastaa kaupungin henkilöstöpolitiikasta. Kaupunkiorganisaatiossa on viimeisen kahden vuoden aikana tuotu esiin riskeinä muun muassa osaamis- vaje, kaupungin houkuttelevuus työnantajana, lukuisat henkilövaihdokset sekä johtamistoimintojen jatkuvuus. Lisäksi toimintaympäristön jatkuvasta muutok- sesta aiheutuu muutoksia osaamistarpeessa. Kaupunginhallituksen vastuulla on henkilöstöpolitiikan valmistelu valtuuston päätettäväksi. Ajantasainen henkilöstö- politiikka on tärkeä johtamisen väline.

Kaupunginhallituksen lausunto:

Kaupunginhallitus yhtyy huoleen henkilöstön jaksamisesta ja pysyvyydestä. Kaupungilla on lukuisia henkilöstöpoliittisia linjauksia, mutta niitä ei ole aiemmin koottu yhteen nimenomaiseen asiakirjaan. Viimeisimpänä on kaupungille muun muassa laadittu työn vaativuuden arviointijärjestelmä sekä työsuorituksen arvi- ointijärjestelmä.

Kaupunginhallitus korostaa, että kaupungin henkilöstön muusta kuin eläköity- misestä johtuva lähtövaihtuvuus on kokonaisuutena todella matala, vain noin 7,2 prosenttia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ennen irtisanoutumista tai irti- sanomista henkilöstö työskentelee kaupungilla keskimäärin noin 13 vuoden ajan.

Kaupunginhallitus yhtyy huoleen johto- ja päällikkötason henkilöstön vaihtuvuu- desta ja heidän pysyvyytensä merkityksestä kaupungin johtamiselle ja kehit- tämiselle. Erityisesti julkisuus ja sosiaalinen media kuormittavat useita johto- ja päällikkötason henkilöitä kaupunkikonsernissa. Kuitenkin kaupunginhallitus muistuttaa, että esimerkiksi vuonna 2022 tapahtuneista neljästä palvelussuhteen päättymisestä kaksi oli työnantajan päättämää koeaikapurkua, ja loput ennen eläköitymistä eronneet kaksi henkilöä olivat toisella paikkakunnalla asuneita työntekijöitä, jotka siirtyivät ammatillisesti haastavampiin tehtäviin urallaan.

4. Varhaiskasvatuspalvelut

Palveluverkkoa on sopeutettu kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti. Tulee ottaa huomioon, että lapsimäärä vähenee ennusteita enemmän. Onko palveluverkon sopeuttamisaikataulu riittävän nopea?

Tavoitteiden ja johtamisjärjestelmän tulee olla yhteneviä kaikissa varhaiskasvatuksen yksiköissä, yhdenvertaisen palvelun varmistamiseksi koko kaupungissa.

Kaupunginhallituksen lausunto:

Varhaiskasvatuksessa seurataan jatkuvasti lastenmäärän kehitystä. Myös henkilöstösuunnittelu on pitkäjänteistä ja rekrytointi erittäin varovaista. Edellä mainitut asiat edesauttavat nopeatkin siirrot palveluverkon suhteen. Lisäksi hyödynnämme perhepäivähoidon ostopalvelua kunnallisen varhaiskasvatuksen täydentävänä palveluna. Ostopalvelussa tapahtuvat jatkuvat muutokset tuovat myös joustoa toki myös haasteita varhaiskasvatuksen toteuttamiseen lähipalveluna.

Varhaiskasvatusta ohjaa paikallinen varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen opetussuunnitelma, jota kaikki varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen yksiköt toteuttavat. Varhaiskasvatus nojautuu kaupungin strategiaan arvoihin ja sen pohjalta varhaiskasvatus on kirjannut omat yhtenevät arvot. Yhteiset tavoitteet nousevat yhteisesti päätetyn pedagogisen kehittämisen, sekä laatutyön että asiakaskäytön seurauksena. Päiväkodeissa toteutetaan niin sanottua jaettu johtajuutta, jossa johtaja vastaa yksikköjensä toiminnasta ja apunaan hänellä on varajohtajat. Jaettuun johtajuuteen kuuluu myös henkilöstön vastuu yhdessä sovituista asioista. Jaettu johtajuus on käytössä kaikissa päiväkodeissa. Jaetun johtajuuden tehtäväkuva ja vastuut on kuvattu yksiköissä.

5. Opetuspalvelut

Toimintaympäristön muutos ja ennusteet tulee huomioida toiminnan ja talouden suunnittelussa. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös palvelutarve.

Palveluverkkopäätöstä on lähdetty toteuttamaan niin varhaiskasvatuksessa kuin opetuspalveluissakin kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätösten mukaisesti.

Hyvinvointilautakunnan tulee seurata tarkkaan lapsimäärän kehitystä ja palveluntarvetta. Lautakunnalla tulee olla valmiutta sopeuttaa palveluverkkoa, kun palveluntarpeessa tapahtuu muutoksia, erityisesti kun lapsimäärä vähenee.

Valtuuston vuoden 2016 palveluverkkopäätöstä on toteutettu johdonmukaisesti ja Imatralla on kolme koulukeskusta käytössä. Koulukeskusten käyttöönoton yhteydessä on erityisesti Mansikkalan koulukeskuksessa tullut esiin toiminnallisia ongelmia, joita on lähdetty korjaamaan. Koulukeskuksissa vastuuhenkilöt kokivat, että eri toimijoiden ja tukipalvelujen sijoittuminen saman katon alle on lisännyt yhteistyötä ja palvelujen saatavuutta. Lisäksi vastuuhenkilöt olivat erittäin tyytyväisiä koulukeskusten tiloihin.

Perusopetuksen toimintakulut ovat kasvaneet merkittävästi oppilasmäärän vähentymisestä huolimatta. Oppilaskohtaisten toimintakulujen kasvu vuosina 2016–2022 on ollut 2 483 euroa/oppilas (29 prosenttia).

Hyvinvointialueuudistuksen myötä vuoden 2023 alusta alkaen opetuspalvelujen toimintakulujen osuus nousee entistä merkittävämmäksi koko kaupungin talousarviossa.

Kun palveluverkkoratkaisua tehtiin vuonna 2016, oli selkeä tahtotila, että kustannusten tulee ohjautua opetukseen eikä seiiniin. Kiinteistömenot ovat kuitenkin kasvaneet menolajeista euromääräisesti eniten ajanjaksolla 2016–2022. Jos oppilasmäärä tulee vähenemään ennusteen mukaisesti, tulee vuoteen 2030 mennessä käytännössä yksi koulukeskus tyhjenemään. Koulukeskusten käytössä olevissa tiloissa on mahdollisuuksia muuntojoustavuuteen. Mansikkalan ja Kosken koulukeskusten palvelut tuotetaan osin moduuleissa. Tilatarvetta tulee seurata säännöllisesti ja toteuttaa tarpeelliset ratkaisut tilojen sopeuttamiseksi ajoissa.

Kiinteistömenojen kasvu osoittaa, että kaupungin tulee kiinnittää huomiota myös omistajaohjauksen toimivuuteen ja miten toimitilojen vuokrat määritellään. Perusopetuksen palvelut tuotetaan osin konserniyhtiön omistamissa tiloissa. Kerätäänkö pääomavuokrilla jo ylimitoitettua puskuria tuleviin korjaustarpeisiin? Tarkastuslautakunta näkee tärkeänä, että perusopetuksessa kiinnitetään edelleen huomio opetuksen laadun ja varhaisen tuen kehittämiseen.

Lukio-opiskelijoiden osuus ikäluokasta on Imatralla verrattain alhainen. Lisäksi on vähentynyt sekä IB-lukion opiskelijamäärä että ulkopaikkakuntalaisten lukio-opiskelijoiden määrä Imatralla. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että laadukas lukiokoulutus säilyy Imatralla ja IB-lukiokoulutuksen tunnettavuutta lisätään.

Kaupunginhallituksen lausunto:

Opetuspalveluissa tehdään jatkuvaa henkilöstösuunnittelua. Arviot henkilöstötarpeesta sekä suunnitelma tehty vuoteen 2030.

Talouden osalta henkilöstökulut huomioidaan tuntikehyksen määrittämisessä oppilas/opiskelijamäärien vähenemisenä. Toki palkankorotukset ja muut maksut, jotka nousevat jossain kohtaa mm. indeksikorotukset tai eläkeosuudet kompensoivat vähenemistä. Todellisuudessa se, päästääänkö näillä toimilla riittävään talous" tasapainoon" on kysymysmerkki.

Toimintakulut kasvavat opetuspalveluissa. Syynä siihen ovat kiinteistökulut, palveluiden ostot sekä henkilöstökulut; henkilöstökuluja nostaa osaltaan esim. avustus/hankehenkilöstön palkkaaminen (valtakunnalliset hallitusohjelman linjaukset).

Strategiset tavoitteet, kuten huippulaatuinen opetus, varmistetaan mm. pienillä ryhmäkoolla, erityisopetuspalveluilla ja koulutuksella sekä pätevillä opettajilla, jotka lisäävät kustannuksia.

Kiinteistökulut ovat kasvaneet merkittävästi, vaikka tavoite oli toinen.

Laadun kehittämistä jatketaan observoinnin avulla (tieto/laatujohtaminen) yhteistyössä Helsingin yliopiston kanssa.

Lukiokoulutuksen kehittäminen etenee ja suunnitelmissa on vahvan korkeakoulu- ja yliopistoväylien rakentaminen, mm. LAB matkailulukiokurssit.

Ib lukion markkinointia tehostetaan ja verkostoitumista tiivistetään kansainvälisesti.

6. Kaupunkikehitys- ja tekniset palvelut

Kaupunginhallituksen lausunto:

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2022 on arvioitu erityisesti hyvinvointi- ja koulutuspalvelut vastualueen toiminnan toteutumista suhteessa valtuustoon nähden sitoviin tavoitteisiin.

Kaupunkikehitys- ja tekniset palvelut vastualueen osalta vuonna 2022 on tarkasteltu lähinnä toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Näistä tavoitteista liki 30 % on jäänyt toteutumatta tai olleet vaikeasti arvioitavissa. Vuodelle 2023 tavoiteasetantaa on jo muutettu ja työtä jatketaan myös tulevina talousarviovuosina.

Lautakunnan arvio:

Tarkastuslautakunta edellyttää, että jatkossa kaupunginhallitus vastaa kaupunginvaltuustolle esille nostettuihin havaintoihin toimenpide-ehdotuksin. Tarkastuslautakunta tulee seuraamaan toimenpide-ehdotusten toteutumista.



7. Yhteenveto

Imatran kaupunkikonsernin tulos oli hyvä tilikaudelta 2023. Tulokseen vaikuttivat hyvinvointialueuudistuksesta aiheutuneet kertaluonteiset erät. Kaupungin talouden kantokyky on heikkenemässä ja rahoituksen riittävyyteen tulee kiinnittää huomiota. Väestömäärän ennustettu väheneminen lasten ja nuorten sekä työikäisten osalta tulee pienentämään merkittävästi kaupungin valtionosuuksia ja muodostamaan huomattavan riskin verotulokertymälle.

Kaupungin mahdollisuudet mittaviin investointeihin tulevat olemaan vähäiset, ottaen huomioon tulorahoituksen pieneneminen ja jo olemassa oleva velkamäärä. Nykyisellä korkotasolla konsernin rahoitus- ja korkokulut rasittavat jo käyttötaloutta. Emokaupungin rahoitus- ja korkokulut ovat pienemmät suhteessa konserniyhtiöiden vastaaviin kuluihin.

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota talouden ja toiminnan raportointiin. Konserniyhtiöiden raportointi ei ole yhteismitallista. Luottamushenkilöiden ja toimielinten päätöksenteon tueksi tuotettavan tiedon on oltava kaikilta osin oikeaa, luotettavaa ja realistista.

Tarkastuslautakunnan arvioinnin yhteydessä on todettu onnistumisia kaupunki-kehitys- ja tekniset palvelut-vastuualueella vuoden 2023 aikana, muun muassa onnistuneet rekrytoinnit. Lisäksi vastuualueella on muutettu toimintamalleja alueurakan hoito- ja kunnossapitotöiden osalta tekemällä palvelusopimus suoraan palveluntuottajan eli Imatran Kiinteistö- ja aluepalvelu Oy:n kanssa. Suoran sopimussuhteen on koettu parantaneen yhteistyötä palveluntuottajan kanssa ja sujuvoittaneen toimintaprosesseja.

Omistajaohjauksessa ja konsernivalvonnassa on todettu olevan kehittämistarpeita. Kehittäminen on kaupunginhallituksen vastuulla. Valtuusto on hyväksynyt uuden omistajapolitiikan ja konserniohjeet. Kaupunginhallituksen tulee huolehtia, että hyväksytyjen uusien ohjeistusten mukaan myös toimitaan ja mahdollisiin epäkohtiin on puututtava ajoissa.

Kaupunginhallituksen valmistellessa konsernirakenneuudistusta tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että raskas konsernirakenne ja päällekkäisyydet toiminnoissa puretaan. Olennaista on pysyvien säästöjen saavuttaminen ja toimintaprosessien yksinkertaistaminen.

Kaupungin ja konserniyhtiöiden kokonaisvaltainen onnistuminen edellyttää ohjauksen, toteutuksen ja hallinnon saumatonta yhteistyötä ja yhteistä ymmärrystä päämäärän asettamisesta.

Valtuusto on päättänyt yhteiset pelisäännöt, joiden mukaan valtuuston tulee toimia. Pelisääntöjen noudattamisessa ei ole täysin onnistuttu. Pelisääntöjä on noudatettava, jotta valtuusto, viranhaltijat ja työntekijät voivat keskittyä oikeisiin töihin Imatran ja imatralaisten eduksi. Kun parannamme päätöksenteko- ja keskustelukulttuuria, voimme kohentaa myös kaupungin imagoa.



Imatran kaupunginvaltuuston 2021-2025 pelisäännöt.

Imatra 7.5.2024

IMATRAN KAUPUNGIN TARKASTUSLAUTAKUNTA

Arto Tikka
puheenjohtaja

Matti Hirvonen
varapuheenjohtaja

Airi Aalto
jäsen

Rauni Mynttinen
jäsen

Samuli Saarela
jäsen

