

6.5.2019

# LAHDEN KAUPUNGIN ARVIOINTI- KERTOMUS 2018



Tarkastuslautakunta

LAHTI

## Sisällysluettelo

|   |    |
|---|----|
| 1. Tiivistelmä .....  | 5  |
| 2. Tarkastuslautakunnan tehtävät ja toimintatavat .....   | 7  |
| 2.1 Tarkastuslautakunnan tehtävät .....   | 7  |
| 2.2 Tarkastuslautakunta, tarkastustoimisto ja tilintarkastaja .....                                     | 8  |
| 2.3 Tarkastuslautakunnan toimintatavat .....  | 9  |
| 3. Toimenpiteet vuoden 2017 arviointikertomuksen johdosta .....   | 11 |
| 3.1 Vuoden 2017 arviointikertomuksen käsittely .....  | 11 |
| 4. Lahden strategia .....   | 17 |
| 5. Tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan arviointi .....   | 19 |
| 5.1 Konsernihallinto .....  | 20 |
| 5.2 Sivistyksen palvelualue .....   | 34 |
| 5.4 Kaupunkiympäristön palvelualue .....  | 37 |
| 6. Tarkastuslautakunnan muut havainnot ja arviot .....  | 41 |
| 6.1 Kaupungin talous .....  | 41 |
| 6.2 Yhdenvertaisuus ei toteudu katu- ja tiealueiden lunastuksissa .....                                 | 46 |
| 6.3 SAP HR -henkilöstöhallinnon atk-järjestelmä .....   | 47 |
| 6.4 Perintätoimiston käyttö kaupungin saatavien perinnässä, esimerkkinä varhaiskasvatuksen maksut ..... | 49 |
| 6.5 Kaupungin hankintaohjeiden noudattaminen .....  | 50 |
| Liite 1 .....   | 51 |

Lahden kaupungin arviointikertomus 2018

Lahden kaupungin tarkastustoimisto  
Saimaankatu 11

Arviointikertomus verkossa:  
[www.lahti.fi/maatoksenteke/lautakunnat/tarkastuslautakunta](http://www.lahti.fi/maatoksenteke/lautakunnat/tarkastuslautakunta)

Valokuvat: Lahden kaupungin kuvapankki, Liike- ja yrityskeskus KORI: Erkki Hämäläinen  
Kansikuva: Vesijärven satama  
Takakansi: Lahden Ironman -kilpailu, kuva: Lasse Koskinen  
Paino: Markprint, Lahti 2019

# 1 TIIVISTELMÄ

Kaupungintalon puutarhajuhla ja avoimet ovet 1.9.2018



## 1. TIIVISTELMÄ

Vuoden 2018 talousarvion tavoitteet ovat kehittyneet ymmärrettävämpään ja mitattavampaan suuntaan. Jotkut valtuuston asettamat tavoitteet ja niiden toteutumisesta annetut selvitykset ovat edelleen vaikeaselkoisia. Niistä on hankittu lisäselvityksiä arviointia varten. Kaupunginhallituksen toimintakertomuksessa on ilmoitettu, että yhtä lukuun ottamatta kaikki tavoitteet ovat toteutuneet vähintään osittain. Tarkastuslautakunta on aiemmin noudatetun käytännön mukaisesti arvioinut tavoitteiden joko toteutuneen tai jääneen toteutumatta. Tavoitteiden kokonaismäärä on tiivistetty puoleen aiemmasta, mikä on hyvä kehitys. Kaikkien tavoitteiden toteutuminen on pyydettyjen lisäselvitysten jälkeen voitu arvioida.

| Vuosi       | Toteutunut | Ei toteutunut | Ei voi arvioida | Tavoitteita yhteensä |
|-------------|------------|---------------|-----------------|----------------------|
| <b>2018</b> | <b>24</b>  | <b>15</b>     | <b>0</b>        | <b>39</b>            |
| 2017        | 45         | 17            | 18              | 80                   |
| 2016        | 47         | 30            | 3               | 80                   |
| 2015        | 51         | 32            | 2               | 85                   |

Kaupungin vuoden 2018 tilinpäätös oli kohtuullinen. Kaupungin oma organisaatio pysyi talousarvion raamissa hyvin. Lahti-konsernin asukaskohtainen velkamäärä on kaupunkien välisessä vertailussa korkea. Kaupungin väkiluvun vaatimaton kasvu huomioiden velkaantuminen huolestuttaa. Myös asumiskulut ovat kallistuneet vertailussa muihin kaupunkiin. **Kaupungin kasvu sai merkittävän piristysruiskeen, kun Lahdesta tuli aito yliopistokaupunki Lappeenranta-Lahden teknillisen yliopiston myötä. Tällä on jatkossa suuri merkitys kaupungin imagolle ja vetovoimalle.**

Kaupunginhallitus on 12.6.2017/213§ päättänyt asettaa toimikaudekseen valtuustotoimikunnan. Valtuuston puheenjohtaja on valtuuston kokouksessa 14.5.2018 ilmoittanut, että toimikunta ottaa käsiteltäväkseen arviointikertomuksen ja tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämisen tarkoitustaan palvelevaksi. Puheenjohtaja toivoi muutosta, jotta välttyttäisiin epäloogiselta ymmärrykseltä siitä, mikä tarkastuslautakunnalle ja arviointikertomukselle oikeasti kuuluu ja mikä ei. **Valtuustotoimikunta on ottanut käsiteltäväkseen tarkastuslautakunnan toimintaa koskevan asian ilman asianmukaista toimivaltaa.**

Tarkastuslautakunta kiirehtii kaupunginvaltuuston edellyttämien eettisten periaatteiden ja korruption vastaisen toimintaohjelman laadintaa. Aiheeseen liittyen on apulaisoikeuskansleri aloittanut selvityksen Kuntien Tiera Oy:n hallintoon osallistuvien kuntien viranhaltijoiden kaksoisroolista. Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt selvityksen myös Lahden kaupungilta. Kaupunki on lausunnossaan perustellut johtavien viranhaltijoiden mukana oloa yhtiön hallinnossa kaupungin suurella taloudellisella intressillä. Tarkastuslautakunnan mielestä intressi ei ole erityisen suuri. Kaksoisrooli on lautakunnan mielestä ongelmallinen, vaikka se kaupunginhallituksen antamassa lausunnossa kiistettään. **Lautakunnan mielestä yhteistyötä Kuntien Tiera Oy:n kanssa on tarkasteltava jatkossa nykyistä kriittisemmin, jos yhtiö ei saa talouttaan kuntoon ja tietojärjestelmien toimintaan ei olla tyytyväisiä.**

Tarkastuslautakunta on huolestunut kaupungin työntekijöiden kokeman työhyvinvoinnin ja kaupungin työnantajakuvaan heikkenemisestä. Viestinnästä ja tiedonkulusta annetaan jatkuvasti työhyvinvointikyselyissä heikoimmat arvosanat. Näin siitäkin huolimatta, että viestintähenkilöstön määrää on merkittävästi lisätty viimeisten kymmenen vuoden aikana.

Lahden kaupungilla on Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän suurimpana omistajana ja kulujen maksajana oikeus ja velvollisuus käyttää omistusosuutensa mukaista vaikutusvaltaa yhtymän asioissa. On voitava luottaa siihen, että yhdessä päätetystä palvelusopimuksesta ja sovitusta pelisäännöistä pidetään jatkossa kiinni.

Lahden ja Nastolan yhdistymissopimuksen henkeä on loukattu. Viimeksi tämä realisoitui Nastopolin lukion lakkauttamispäätöksen myötä. Lahden ja Nastolan yhdistymisestä saadut kokemukset eivät ole omiaan edistämään alueen kuntien yhdistymisiä lähitulevaisuudessa. Valtion maksaman yhdistymisavustuksen käyttö mm. Euroopan vihreä pääkaupunki -kilpailun osallistumiskuluihin ihmetyttää. Yhdistymisavustuksen käytöstä tulee laatia selvitys.

Kaupungin käytössä oleva SAP HR -henkilöstöhallinnon järjestelmä on vaikeakäyttöinen ja työnjako epätarkoituksemukainen. Ohjelman käyttö ei edistä kaupungin tulokSELLISTA toimintaa. SAP HR-ohjelman korvaaminen käyttäjäystävällisemmällä järjestelmällä tulee selvittää.

# 2 TARKASTUSLAUTAKUNNAN TEHTÄVÄT JA TOIMINTATAVAT

”Oma Lahti” -asukasilloissa kaupunkilaiset pääsevät vaikuttamaan. Alustajana Lahden uusi kaupunginjohtaja Pekka Timonen.



## 2. TARKASTUSLAUTAKUNNAN TEHTÄVÄT JA TOIMINTATAVAT

### 2.1 Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunnan tehtävissä korostuu kaupungin toimintojen, toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen **tarkoituksenmukaisuuden arviointi**. Tarkastuslautakunta antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen.

Tarkastuslautakunnan kuntalain mukaiset tehtävät sekä arviointikertomuksen käsittelyprosessi on esitetty alla olevassa kaaviossa.

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi. Kunnanhallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi kunnan hallintosäännön yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä. Kaupunginhallitus on 26.11.2018 tehnyt hallintosääntöön muutosesityksen, joka koskee myös tarkastuslautakuntaa. Esityksen mukaan valtuustotoimikunta voisi koordinoita kaupunginvaltuuston puolesta tarkastustoimintaa, sen resursseja ja yleistä kehittämistä yhteistyössä tarkastuslautakunnan ja tarkastustoimen kanssa. Esityksen hyväksyminen olisi tarkoittanut sitä, että valtuustotoimikunta olisi voinut vaikuttaa tarkastuslautakunnan työskentelyyn

edellytyksiin ja sitä kautta tosiasiasa tarkastuslautakunnan lakisääteisen tehtävän hoitamiseen.

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella kunnanhallitukselle esitys arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. Kunnanhallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä. Kuntalain 110 §:n mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Tarkastuslautakunnan valtuustolle esittämä toiminnallinen tavoite oli poistettu kaupungin talousarvioesityksestä jo ennen sen käsittelyä kaupunginhallituksessa. Kaupunginhallitus ei ole siis ollut edes tietoinen tarkastuslautakunnan toiminnallista tavoitetta koskevasta esityksestä. Tästä syystä kaupunginhallituksella ei ole tosiasiasa ollut edes mahdollisuutta tehdä kuntalain 121 §:ssä tarkoitettua harkintaa tarkastuslautakunnan talousarvioesityksen muuttamisesta.

**Suositus:** Kaupunginhallitus selvittää hallintosääntöä ja talousarviota koskevat käsittelyprosessinsa siten, että tarkastuslautakuntaa koskevilla asioissa toiminta on jatkossa kuntalain mukaista.



## 2.2 Tarkastuslautakunta, tarkastustoimisto ja tilintarkastaja

Lahden kaupungin ulkoisesta tarkastuksesta vastaavat tarkastuslautakunta, tarkastustoimisto ja tilintarkastaja. Tarkastuslautakunta toimii valtuuston alaisuudessa.

Valtuusto on valinnut toimikaudekseen 1.6.2017 - 31.5.2021 tarkastuslautakuntaan 12 jäsentä ja heille henkilökohtaiset varajäsenet. Lautakunnassa on lisäksi kaksi jaostoa, jotka suorittavat arviointikäyntejä seuraavan työajan mukaisesti:

- 1. jaosto:** Konsernihallinto lukuun ottamatta jäljempänä 2. jaostolle määritellyjä tarkastusalueita sekä sivistyksen palvelualue
- 2. jaosto:** Kaupunkiympäristön palvelualue sekä konsernihallinnosta elinvoima- ja kilpailukykypalveluiden sekä osallisuus- ja hyvinvointipalvelujen vastuualueet

| Jäsen                   | Varajäsen         |
|-------------------------|-------------------|
| Oksanen Reijo, pj.      | Vappula Heikki    |
| Nieminen Erkki, varapj. | Ripatti Tapani    |
| Airamo Pekka            | Arvaja Pertti     |
| Hyppölä Inga-Maija      | Sagulin Anja      |
| Korhonen Seppo          | Ulmanen Juha      |
| Koskinen Lasse          | Louhelainen Ville |
| Känkänen Kari           | Vappula Ahti      |
| Nikkanen Arja           | Joensuu Kristiina |
| Pietarinen Esko         | Soppi Kari        |
| Pohjolainen Terttu      | Pölkki Tarja      |
| Ruuska Sinikka          | Erviä Riitta      |
| Vartiainen Onerva       | Vuori Riitta      |

Tarkastuslautakunnan jäsenten arviointikertomuksen laadintaa koskevat esteellisydet on esitetty liitteessä 1.

Tarkastuslautakunnan alaisuudessa toimii tarkastustoimisto, joka valmistelee tarkastuslautakunnan käsiteltäviksi tulevat asiat, avustaa lautakuntaa arviointitehtävissä sekä tekee toiminnan ja talouden tarkastuksia. Tarkastustoimiston henkilökuntaan kuuluvat kaupunginrevisori JHT, HT Juha Tapiola ja tarkastaja JHT, HT Reijo Ollikka. Lahden tarkastustoimisto on ainoa Suomen kunnissa oleva tarkastusyksikkö, jossa henkilöstöllä on JHT ja HT auktorisointi.

Valtuusto on valinnut Lahden kaupungin vuosien 2017 - 2018 (+ 1 - 3 optiovuotta) tilintarkastajaksi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n. Tarkastuslautakunta on 17.10.2018 päättänyt tässä vaiheessa käyttää kaksi optiovuotta eli jatkaa sopimusta vuosille 2019 – 2020. Vastuullisena tilintarkastajana on toiminut JHT, HT Esko Säilä. Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Mainitut tehtävät liittyvät laillisuusvalvontaan.



Vasemmalta eturivi:  
Kari Känkänen, Reijo Oksanen,  
Seppo Korhonen,  
Erkki Nieminen,  
Onerva Vartiainen

Takarivi: Reijo Ollikka,  
Arja Nikkanen, Juha Tapiola,  
Sinikka Ruuska, Pekka Airamo,  
Lasse Koskinen,  
Terttu Pohjolainen

Kuvasta puuttuvat lautakunnan jäsenet Inga-Maija Hyppölä ja Esko Pietarinen

## 2.3 Tarkastuslautakunnan toimintatavat

Arviointityön systematisoimiseksi tarkastuslautakunta on hyväksynyt vaalikauden 2017 - 2021 kattavan arviointisuunnitelman. Siinä on määritelty ne tehtäväalueet, jotka otetaan kunakin vuonna syvällisemmän arvioinnin kohteeksi. Arviointisuunnitelman perusteella tarkastuslautakunta hyväksyy vuosittain itselleen yksityiskohtaisemman työohjelman.

Tarkastuslautakunta ja jaostot ovat vuoden 2018 toiminnan arvioimiseksi pitäneet kokouksia seuraavasti:

### Tarkastuslautakunta

- 5.6.2018 LAD-museohanke
- 22.8.2018 Nastolan aluejohtokunta
- 19.9.2018 EU:n tietosuojasetuksen vaatimukset
- 17.10.2018 Varhaiskasvatuspalvelut, palvelusetelikokeilu
- 14.11.2018 Lahti Aqua Oy
- 12.12.2018 Rakennus- ja ympäristövalvonta
- 23.1.2019 Yhteiskokous Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tarkastuslautakunnan kanssa.

### 1. jaosto

- 8.8.2018 Kulttuuripalvelujen ajankohtaiset asiat
- 12.9.2018 Henkilöstöjärjestöjen kuuleminen organisaatiouudistuksesta
- 3.10.2018 Sivistyksen palvelualueen ajankohtaiset asiat

- 15.11.2018 Konsernipalveluiden hallintopalvelut, toimis-  
topalveluiden keskittäminen
- 13.12.2018 Lahden Pysäköinti Oy

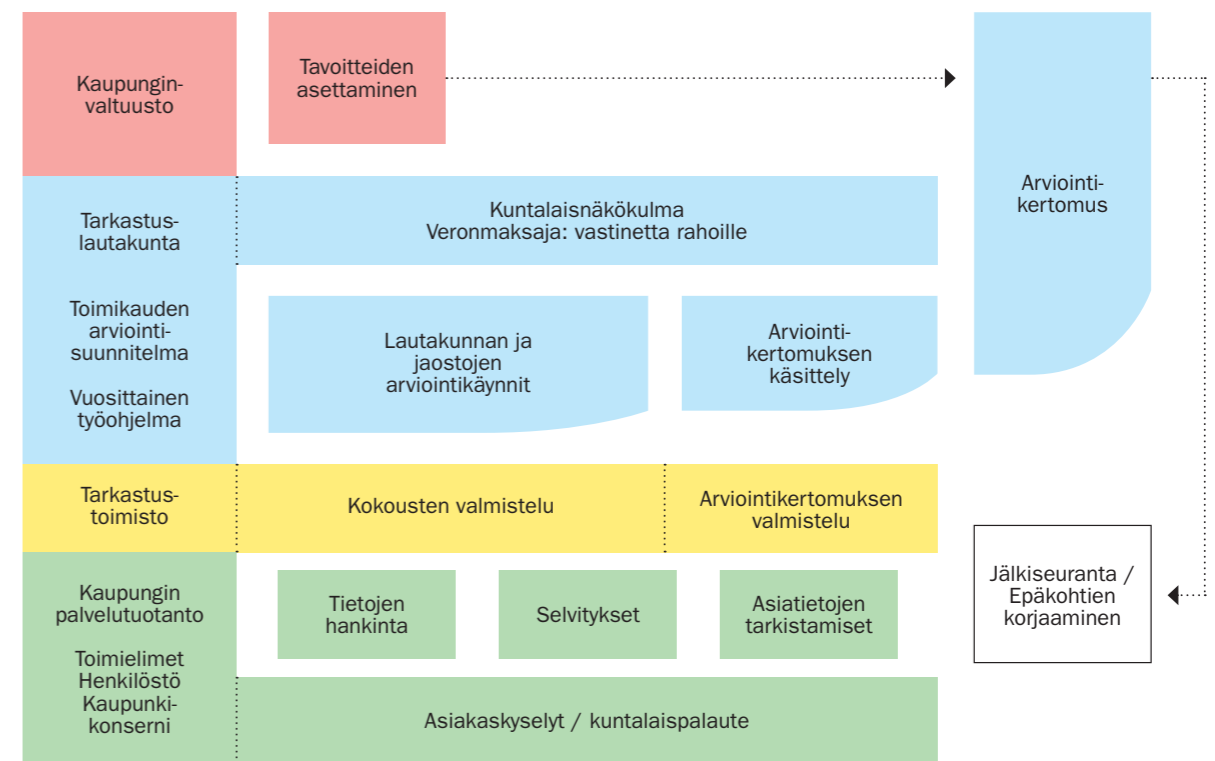
### 2. jaosto

- 9.8.2018 Kaupunkiympäristön palvelualue, vihertoimi
- 13.9.2018 Konsernihallinto, työllisyyspalvelut
- 16.10.2018 Kaupunkiympäristön palvelualue,  
ajankohtaiset hankkeet
- 6.11.2018 Konsernihallinto, elinvoima- ja  
kilpailukykypalvelut
- 4.12.2018 Konsernihallinto, maahanmuuttotyö ja  
sen alueellinen integraatiopiste Alipi

Arviointikertomuksessa korostuvat lautakunnassa ja jaostoissa käsitellyt asiat, koska tarkastusresurssit eivät riitä kaikkien kaupungin toimintojen vuosittaiseen arviointiin. Rationaalisista syistä arviointikertomuksessa on vältetty kaupunginhallituksen toimintakertomuksessa esitettyjen tietojen toistamista. **Arviointikertomuksessa ei ole erikseen selostettu niiden tavoitteiden toteutumista, joista toimintakertomuksessa esitetyt tiedot ovat tarkastuslautakunnan arvion mukaan riittäviä.**

Lahdessa arviointiprosessi on vuosien kuluessa muotoutunut seuraavan kaavion mukaiseksi:

## ARVIOINTIPROSESSI LAHDESSA



# 3

## TOIMENPITEET VUODEN 2017 ARVIOINTI- KERTOMUKSEN JOHDOSTA

Mukulankadun kampuksen avajaisia vietettiin marraskuussa 2018.  
Tiloissa toimii ammattikorkeakoulu ja tulevaisuudessa myös LUT-yliopisto.



### 3. TOIMENPITEET VUODEN 2017 ARVIOINTIKERTOMUKSEN JOHDOSTA

#### 3.1 Vuoden 2017 arviointikertomuksen käsittely

Tarkastuslautakunta hyväksyi 7.5.2018 arviointikertomuksen vuodelta 2017. Valtuusto käsitteli arviointikertomuksen 14.5.2018 ja päätti lautakunnan esityksen mukaisesti kehottaa kaupunginhallitusta ryhtymään toimenpiteisiin yksilöityjen (näistä tarkemmin kohdissa 3.1.1 – 3.1.4) arviointikertomuksessa esitettyjen epäkohtien korjaamiseksi ja jatkotoimenpiteiden toteuttamiseksi, sekä ilmoittamaan niistä kaupunginvaltuustolle 10.9.2018 mennessä. Kaupunginhallitus on 27.8.2018 antanut valtuustolle pyydetyn selvityksen. Kaupunginvaltuusto on 10.9.2018 käsitellyt kaupunginhallituksen asiasta antamaa selvitystä.

#### 3.1.1 Rakenteellisen korruption vastainen toimintaohjelma

**Arviointikertomus 2014:** Tarkastuslautakunta on vuoden 2014 arviointikertomuksessa tehnyt esityksen Lahden kaupunkikonsernille laadittavasta rakenteellisen korruption vastaisesta toimintaohjelmasta.

**Arviointikertomus 2017:** Tarkastuslautakunta on uudistanut aiemmin tekemänsä esityksen rakenteellisen korruption vastaisen toimintaohjelman laatimisesta.

Kaupunginhallituksen antaman selvityksen mukaan kuntasektorilla eettisten ohjeiden laadinta ei ole kovin yleistä. Muutamilla kaupungeilla kuten Helsingillä ja Espoolla tällaiset eettiset periaatteet on hyväksytty. Selvityksessä on todettu, että lyhyellä hakemisella rakenteellisen korruption vastaisia toimintaohjelmia ei löydy yrityksiltä eikä kuntasektorilta.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan eettisten ohjeiden laadinta Lahden kaupungille on täysin mahdollista, mikäli kaupunginvaltuusto näin haluaa. Selvityksen lopuksi on todettu, että erillisen rakenteellisen korruption vastaisen ohjeen laatimiselle ei liene tarvetta, vaan tältä osin ohjeistus kannattaa liittää mahdolliseen eettiseen ohjeistukseen.

Kaupunginhallitus ei ole esityksessään ottanut mitään kantaa tarkastuslautakunnan esitykseen rakenteellisen korruption vastaisen toimintaohjelman laatimisesta. Valtuusto on kaupunginhallituksen esityksen lisäksi hyväksynyt yksimielisesti seuraavaa: "Kaupunginvaltuusto edellyttää, että sille valmistellaan kaupungin hallintoa ja toimintaa ohjaavat eettiset periaatteet, jotka sisältävät korruption vastaisen toimintaohjelman."

Kaupunginvaltuusto on ilman kaupunginhallituksen esitystä tehnyt päätöksen korruption vastaisesta ohjelmasta. Kuntaliitolta on 4.10.2018 tullut "Korruptio ja eettisyys kunnassa" -julkaisu. Kyseisen julkaisun alkusanoissa on todettu seuraavaa: "Kunnallishallinnon etiikasta puhutaan silloin, kun lainsäädäntö ei yksiselitteisesti ratkaise kaik-

kia eteen tulevia ongelmia. Eettisyyden arviointi alkaa siitä, mihin laki loppuu, ja lainsäädäntö asettaa päätöksenteolle pelkästään reunaehdot. Eettisesti kestävä kunnallinen päätöksenteko on sekä lainmukaista että yhdessä sovittuja arvoja toteuttavaa."

#### Kuntien Tiera Oy:n hallinnosta

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on oma-aloitteisesti aloittanut selvityksen Espoon rahoitusjohtajan kaksoisroolista, kun hän toimii yhtä aikaa johtavana virkamiehenä ja Kuntien Tiera Oy:n hallituksen jäsenenä. Kaksoisroolissa on kyse rakenteellisen korruption vaarasta. Apulaisoikeuskansleri on ilmoittanut tutkivansa riskiä epäasianmukaisten sidonnaisuuksien syntymisestä.

Selvitystyön vuoksi apulaisoikeuskansleri pyysi 12.2.2019 myös Lahden kaupunkia hankkimaan selvityksen konsernipalvelujohtaja Mika Mäkiselältä ja antamaan oman lausuntonsa asiasta. Selvityksessä ja lausunnossa tulee kiinnittää huomiota siihen, miten Lahden kaupungin hallinnossa on huolehdittu asioiden valmistelun, esittelyn ja päätöksenteon puolueettomuudesta ja hallintolain ja kuntalain esteellisyyssäännösten huomioimisesta erityisesti Kuntien Tiera Oy:tä koskevien asioiden osalta.

Kaupunginhallitus päätti 19.3.2019 apulaisoikeuskanslerille annettavan lausunnon sisällöstä. Lausunnossa korostettiin sitä, että Lahden kaupungilla on erityisen suuri intressi valvoa yhtiön toimintaa, koska Lahti on merkinnyt Tiera Oy:n osakkeita 100.000 eurolla ja antanut yhtiölle

250.000 euron pääomallinen. Tarkastuslautakunnan mielestä kaupungin taloudellinen intressi ei ole kuitenkaan kovin merkittävä, kun huomioidaan kaupungin kokonaistalouden volyyymi. Lautakunnan mielestä kyse on enemmänkin siitä, että Lahti on sitoutunut yhtiöön järjestelmähankintojensa vuoksi. Yhteistyötä Kuntien Tiera Oy:n kanssa on tarkasteltava jatkossa nykyistä kriittisemmin, jos yhtiö ei saa talouttaan kuntoon ja järjestelmien toimintaan ei olla tyytyväisiä.

Kaupunginhallituksen antamassa lausunnossa on myös tähdennetty sitä, että Tiera Oy:n hallitukseen aiemmin kuulunut kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta ja hänen jälkeensä konsernipalvelujohtaja Mika Mäkinen ovat aina esteellisinä poistuneet kokoushuoneesta Tiera Oy:n asioiden käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Lisäksi lausunnossa todetaan, että Tieralta kaupungille hankittavista tuotteista päättää kaupungin tietohallintojohtaja, joka ei ole konsernipalvelujohtajan suora alainen.

Lahden kaupungilla on edustajia myös Tieran ohjausryhmissä, joiden tehtävänä on ohjata yhtiön palvelutarjonnan kehitystä. Kaupunginhallitus katsoo antamassaan lausunnossa, ettei Tieran ohjausryhmien jäsenyyden ole katsottu

muodostavan esteellisyyttä kaupungin päätöksenteossa. Lausunnossa todetaan, etteivät ohjausryhmien jäsenet ole yhtiöön missään edunvalvonta- tai muussakaan sellaisessa suhteessa, että heidän puolueettomuuteensa kaupunkiin nähden vaarantuisi. Tarkastuslautakunta on asiasta toista mieltä. Tieran Kasvatus ja opetus -ohjausryhmän päällikönä on jo usean vuoden ajan toiminut Lahden opetus- ja kasvatusjohtaja. Kuntien Tiera Oy:ltä on hankittu mm. sähköisen oppimateriaalin jakelu- ja hankintakanava kaupungin oppilaitosten käyttöön. Lautakunnan mielestä tässä toimitaan myös kahdessa roolissa siten, että asioiden puolueeton käsittely voi vaarantua.

Tarkastuslautakunta on jo vuoden 2016 arviointikertomuksessaan todennut, että **muodollisen jäävyyksen lisäksi tulee olla varmuus myös siitä, ettei asioiden käsittelyn puolueettomuudesta jää mitään epäilyksen aihetta.** Tämän tarkastuslautakunnan toteamuksen on myös apulaisoikeuskansleri tuonut esiin kaupungille lähettämässään selvityspyynnössä. **Muodollinen jäävyys ei poista sitä tosiasiaa, että Tiera Oy:n kanssa operoivat organisaation alemmat viranhaltijat joutuvat virkatoimissaan noudattamaan kaupungin ylimmän virkajohdon tahtoa.**

Valtuuston edellyttämiä eettisiä periaatteita ja korruption vastaista toimintaohjelmaa ei ole vuoden 2018 loppuun mennessä valmisteltu valtuustolle. Tarkastuslautakunta on 23.1.2019 kiirehtinyt kaupunginhallitusta valmistelemaan asian valtuustolle.

### 3.1.2 Hankinta- ja muiden ohjeiden noudattamisen ja valvonnan parantaminen ja eettisten ohjeiden laadinta

**Arviointikertomus 2017:** Tarkastuslautakunnan arvion mukaan hankinta- ja muiden ohjeiden noudattamista ja valvontaa tulee parantaa. Tarkastuslautakunta suosittaa myös eettisten ohjeiden laatimista viranhaltijoille ja työntekijöille.

Kaupunginhallituksen vastauksen mukaan kaupunginhallitus on hyväksynyt uuden hankintaohjelman 9.4.2018, jossa yhtenä toimenpiteenä valmistellaan ja tuodaan kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi maaliskuun 2019 loppuun mennessä kaupungin hankinnoissa noudatettavat eettiset ja yhteiskuntavastuun periaatteet.

Tarkastuslautakunta tyytyy tässä vaiheessa seuraamaan, valmistellaanko asia kaupunginhallituksen päätettäväksi määräajassa.

### 3.1.3 Talousarvion toiminnallisten tavoitteiden valmistelu ja mitattavuus

**Arviointikertomus 2015:** Tarkastuslautakunta on esittänyt, että kaupunginvaltuuston pitää päästä paremmin osallistumaan talousarvion toiminnallisten tavoitteiden valmisteluun.

**Arviointikertomus 2017:** Tavoitteiden arviointi esitetyillä mittareilla on monissa tapauksissa käytännössä mahdotonta. Tavoitteisiin tarvittaisiin enemmän konkreettisuutta, ymmärrettävyyttä ja mitattavuutta.

Kaupunginhallituksen antaman vastauksen mukaan toiminnalliset tavoitteet muodostetaan Lahden kaupungin strategian toimintalinjauksista. Kärkitavoitteet ovat aiempaa enemmän kaupunkitasoisia. Organisaatiomuutoksen vuoksi valtuusto osallistuu kärkitavoitteiden asettamiseen aikaisempaa aktiivisemmin. Vuonna 2017 uusittu tavoiteasettelu on edelleen kehitysvaiheessa. Kaupunginhallitus toteaa, että talousarvioon 2018 valmistellut strategian kärkitavoitteet/valtuustoon nähden sitovat toiminnalliset tavoitteet esiteltiin valtuustoseminaarissa 14.8.2017. Strategian kärkitavoitteita uudistettiin, tavoitteiden määrää vähennettiin ja mitattavuutta parannettiin.

Tavoitteiden esittely valtuustoseminaarissa ei ole tarkastuslautakunnan tarkoittamaa valtuuston osallistumista tavoitteiden asettamiseen. Vuoden 2018 tavoitteiden ymmärrettävyys ja mitattavuus on jonkin verran parantunut vuoteen 2017 verrattuna.

### 3.1.4 Toimenpideohjelma kaupungin kasvavan velkaantumisen hallintaan saamiseen

**Arviointikertomus 2017:** Lahden kaupungin ja Lahti-konsernin asukaskohtainen lainamäärä on noussut viime vuosina selvästi nopeammin kuin muissa suurissa kaupungeissa. Lainamäärä on valtakunnallisissa vertailuissa hälyttävän suuri. Lahden väkiluku kasvaa selvästi hitaammin kuin muissa Suomen suurissa kaupungeissa, mikä tekee lainojen hoidon entistä vaikeammaksi. Tarkastuslautakunta esittää laadittavaksi toimenpideohjelman, jolla kaupungin kasvava velkaantuminen saadaan hallintaan.

Kaupunginhallituksen antamassa vastauksessa todetaan, että Lahden kaupungin ja kaupunkikonsernin lainamäärä ei poikkea olennaisesti muiden suurten kaupunkikonsernien lainamääristä. Vastauksen mukaan kaupungin vuosittaisen lainanoton määrä perustuu kaupunginvaltuuston hyväksymään talousarvioon.

Kaupunginhallitus on lisäksi todennut, että kaupunki varmistaa tytäryhteisöjensä rahoituksen saatavuuden sisäisen pankin kautta myönnettävillä luotoilla. Konsernin sisäisen lainauksen luottoriskin hallintaa on kehitetty perustamalla 2016 luottoriskien arviointiryhmä, joka arvioi konserniyhtiöille myönnettyjen luottojen ja takausten taloudelliset riskit ja tuottaa vuosittaiset yhtiökohtaiset riskianalyytit. Konserni- ja tilajaosto määrittelee yhtiöittäin tai alakonserneittain hyväksyttävän luottoriskin eli lisälainoituksen tason.

Tarkastuslautakunnan arvion mukaan lainojen kokonaismäärä ja niiden viime vuosien nopea kasvu edellyttävät yhtä vuotta pidemmälle meneviä toimenpiteitä ja suunnitelmia, jotta velkaantuminen saadaan hallintaan.

Keväällä 2015 voimaan tulleessa kuntalain 129 §:ssä on seuraava säännös kunnan myöntämistä lainoista: "Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla." Kaupunginhallituksen vastauksessa mainittu luottoriskien arviointiryhmä arvioi yksittäisten lainojen riskejä ja tuottaa vuosittaiset yhtiökohtaiset riskianalyytit. Se ei kuitenkaan käsittele edellä mainitun kuntalain säännöksen edellyttämää arviota, vaarantavatko lainat kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Lahden kaupungilla on konserniyhtiöille annettuja lainoja, joissa ei ole kuntalain edellyttämiä vastavakuuksia.

### 3.1.5 Valtuustotoimikunnan rooli tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämisessä

Vuoden 2017 arviointikertomus oli valtuuston käsiteltävänä 14.5.2018. Asian käsittelyn jälkeen valtuuston puheenjohtaja piti puheenvuoron, jota ei ole kirjattu pöytäkirjaan. Puheenvuorossaan valtuuston puheenjohtaja ilmoitti, että valtuustotoimikunta ottaa esityslistalleen arviointikertomuksen ja tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämisen tarkoitustaan palvelevaksi. Puheenjohtaja toivoi, "että tämä sisältäisi nyt sen ajatuksen, että jonkinlainen muutos olisi selvästi saatava aikaiseksi, jotta välttyttäisiin tämän kaltaiselta epäloogiselta ymmärrykseltä siitä, mikä tarkastuslautakunnalle ja arviointikertomukselle oikeasti kuuluu ja mikä ei".

Valtuuston puheenjohtajalla on 1.1.2014 alkaen ollut hallintosääntöön perustuva läsnäolo- ja puheoikeus tarkastuslautakunnan kokouksissa. Kyseinen lisäys sääntöön on tehty tarkastuslautakunnan aloitteesta, ja sillä on haluttu korostaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan läheistä yhteyttä.

Kaupunginhallitus on 12.6.2017/213§ päättänyt asettaa toimikaudekseen valtuustotoimikunnan, jonka tehtäväksi on määritelty seuraavaa: "Valmistella ehdotus kaupunginhallitukselle Lahden mitalin antamisesta ja mahdollisten arvoniimien anomien ja kunniamerkkien hakemisen luottamushenkilöille ja kaupungin ylimmälle johdolle sekä kehittää kaupunginvaltuuston työskentelyä." Valtuustotoimikunta on ottanut käsiteltäväkseen tarkastuslautakunnan toimintaa koskevan asian, vaikka toimikunnan asettamista koskevassa päätöksessä tällaista tehtävää ei ole sille annettu. Kaupunginhallituksella ei kuntalain perusteella olisi ollut edes mahdollisuutta määritellä asiaa valtuustotoimikunnan tehtäväksi, koska tarkastuslautakunta on val-

tuuston alainen toimivasta johdosta riippumaton toimielin.

Valtuustotoimikunta on kokouksissaan 28.5.2018 alkaen käsitellyt tarkastuslautakunnan toimintaa kuudessa kokouksessa. Tarkastuslautakunta esitti 14.11.2018 kokouksessaan kaupunginvaltuuston puheenjohtajalle toivomuksen, että valtuustotoimikunta antaisi loppulausumansa siitä, onko sen mielestä tarkastuslautakunnan toimintavoimissa tai arviointikertomuksen asiasisällössä tarkistamisen tarvetta. Lisäksi esitettiin kysymys siitä, mihin perustuu kaupunginhallituksen asettaman valtuustotoimikunnan toimivalta puuttua tarkastuslautakunnan toimintaan. Tämän jälkeen valtuustotoimikunta ei ole enää asiaa käsitellyt. Tarkastuslautakunnan toimintaa koskevan asian ottaminen valtuustotoimikunnan käsiteltäväksi on aloitettu näyttävästi valtuuston kokouksessa 14.5.2018 ja mediasa asiaa on uutisoitu varsin laajasti. Valtuustotoimikunta on kuitenkin haudannut asian vähin äänin antamatta mitään varsinaista raporttia asiasta.

Kaupunginhallitus on 26.11.2018 tehnyt valtuustolle esityksen hallintosäännön muuttamisesta. Esittelytekstin mukaan valtuustotoimikunta on osoittautunut tarpeelliseksi ja sen asema on syytä vahvistaa sääntöpohjaiseksi. Toimikunnan tehtäviä esitettiin laajennettavaksi aiemman toimivallan lisäksi seuraavasti: "koordinoida kaupunginvaltuuston puolesta tarkastustoimintaa, sen resursseja ja yleistä kehittämistä yhteistyössä tarkastuslautakunnan ja tarkastustoimen kanssa." Kaupunginjohtajan alkuperäinen esitys lisäyksestä oli seuraavan sisältöinen: "seurata, valvoa ja koordinoida tarkastuslautakunnan toimintaa suhteessa kaupunginvaltuustoon." Valtuuston kokouksessa 10.12.2018 kaupunginhallituksen esitys valtuustotoimikunnan toimivallan laajentamisesta koskemaan myös tarkastuslautakuntaa hylättiin äänin 41 – 16.

Tarkastuslautakunta on valtuuston alainen toimivasta johdosta riippumaton toimielin. Tämän vuoksi valtuustotoimikunnalla ei kaupunginhallituksen nimeämänä toimielimenä voi kuntalain perusteella olla toimivaltaa puuttua tarkastuslautakunnan lakisääteiseen toimintaan. Vuonna 2018 valtuustotoimikunnan sihteerinä ovat toimineet kaupunginlakimies ja kaupunginsihteerit. Heidän tehtävänä olisi ollut huolehtia siitä, ettei toimikunta ota käsiteltäväkseen asioita, joihin sillä ei ole toimivaltaa.



# 4 LAHDEN STRATEGIA

Ensilumen latu avattiin hiihtäjille marraskuussa 2018.  
Suurmäen maastoon rakennettu kolmen kilometrin lenkki tehtiin kesän yli säilötystä tykkilumesta.



## 4. LAHDEN STRATEGIA

Kuntastrategia on valtuuston merkittävin ohjausväline kunnan johtamisessa. Siinä päätetään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014) mukaan strategiasa tulee aiempaa käytäntöä selvemmin ottaa huomioon kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät. **Kuntastrategian tulee ohjata kunnan taloussuunnittelua.** Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa, sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Valtuusto on 14.5.2018 hyväksynyt Lahden kaupunkistrategian 2030, joka korvaa vuonna 2016 hyväksytyt Lahden kaupungin strategian. **Uusi strategia on aiempaa tiiviimpi ja selkeämpi.** Strategian arvoja ovat avoimesti, vastuullisesti ja yhdessä. Vision mukaan Lahti on rohkea ympäristökaupunki, jota on selostettu seuraavasti: "Kansainvälinen yliopistokaupunki ratkaisee tulevaisuuden haasteita. Lahdessa teemme rohkeita valintoja sujuvan arjen, hyvinvoinnin ja yrittämisen edistämiseksi."

Strategian toteuttamisen operatiivista johtamista tukevat kolme muutosohjelmaa:

1. Elinvoima, jossa on kuusi alakohtaa.
2. Uudistuminen, jossa on neljä alakohtaa.
3. Yhteisöllisyyden muutos 2022, jossa on neljä alakohtaa.

Strategian mittarit on merkitty tiedoksi strategian hyväksymistä koskevassa asiakohdassa. Tästä syystä valtuusto ei ole varsinaisesti hyväksynyt mittareita.

Valtuuston tiedoksi saamissa mittareissa elinvoimalle on asetettu 11 alakohtaa, uudistumiseen viisi ja yhteisöllisyydelle kahdeksan. Mittarit ovat aiempaa konkreettisempia, mikä helpottaa arvioinnin suorittamista. Strategiset mittarit kertovat kehityksen suunnasta. Strategian hyväksymistä koskevassa esittelytekstissä on todettu lisäksi seuraavaa: "Mittareilla ei voida suoraan mitata organisaation tuloksellisuutta, sillä mittareiden toteutumiseen vaikuttavat myös kaupunkikonsernin ulkopuoliset tekijät."

Strategian toteutumista ei arvioida tässä yhteydessä erikseen, koska strategia on hyväksytty toukokuussa 2018. Aiemman strategian toteutumista arvioidaan talousarviossa esitettyjen vuositavoitteiden yhteydessä.

**Suositus:** Tarkastuslautakunta uudistaa vuoden 2017 arviointikertomuksessa annetun suosituksen strategian mittareiden sisällyttämistä strategia-asiakirjaan, jolloin ne tulevat myös muodollisesti hyväksytyiksi valtuustossa.

# 5

## TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN JA TOIMINNAN ARVIOINTI

Lahtelaislähtöinen Jare Tiihonen, eli rap-artistina tunnettu Cheek piti kaksi jäähyväiskonserttia Lahden mäkimontussa 24. ja 25.8.2018. Konsertit myytiin hetkessä loppuun. Molempia konsertteja seurasi paikan päällä noin 30 000 henkilöä.



### 5. TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI

Talousarviotavoitteiden esitystapa uudistettiin vuoden 2017 talousarviossa. Tätä ennen käytössä olleessa talousarviorakenteessa toiminnalliset tavoitteet esitettiin toimialakohtaisesti. Nyt toista vuotta käytössä olevassa esitystavassa tavoitteet on johdettu kaupungin strategian viidestä muutosohjelmasta, ja ne on ryhmitelty kaupungin organisaation poikkileikaten kunkin muutosohjelman alle. Tavoitteiden kohdalla on mainittu, minkä palvelualueen päävastuulle tavoitteen toteuttaminen kuuluu. Arviointikertomuksessa on tavoitteiden toteutumisen arviointi koottu vastuualueittain konsernihallinnon sekä sivistyksen ja kaupunkiympäristön palvelualueiden kohdalle.

Vuoden 2017 arviointikertomuksessaan lautakunta katsoi, että palvelualueet olivat muuttuneessa käytännössä joutuneet muokkaamaan omat tavoitteensa jossain määrin "väkivaltaisesti" muutosohjelmiin soveltuviksi. Tällöin tavoitteista oli tullut monilta osin keinotekoisia ja käytännössä samoja palvelualueesta riippumatta. Lisäksi lautakunnan mielestä kaupungin palvelutuotannon ydintehtäviä tai kuntalaisten palveluja konkreettisesti koskevia tavoitteita oli liian vähän. Tarkastuslautakunta kaipasi ta-

voitteisiin enemmän ymmärrettävyyttä, konkreettisuutta ja mitattavuutta.

Tarkastuslautakunnan mielestä vuoden 2018 talousarvion tavoitteet ovat kehittyneet ymmärrettävämpään ja mitattavampaan suuntaan. Joiltakin osin tavoitteet ja niiden toteutumisesta annetut selvitykset ovat edelleen vaikeaselkoisia. Niiden osalta on hankittu lisäselvityksiä arviointia varten.

Tarkastustoimen oma sitova toiminnallinen tavoite sisältyi vuoden 2018 talousarvioon. Tavoitteena oli, että lautakunnan arviointikertomuksissaan esittämät havainnot johtavat toimintojen kehittämiseen vuoden kuluessa niiden esittämisestä. Mittarina oli, että havainnoista 60 % johtaa asioiden kehittämiseen. Tavoitteesta saavutettiin 58 %.

Kaupunginhallituksen toimintakertomuksessa on ilmoitettu, että yhtä lukuun ottamatta kaikki tavoitteet ovat toteutuneet vähintään osittain. Tarkastuslautakunta on aiemmin noudatetun käytännön mukaisesti arvioinut tavoitteiden joko toteutuneen tai jääneen toteutumatta. Osittaisista toteutumista ei ole arvioinnissa käytetty. Tavoitteiden kokonaismäärä on tiivistetty puoleen aiemmasta, mikä on hyvä kehitys. Kaikkien tavoitteiden toteutuminen on pyydettyjen lisäselvitysten jälkeen voitu arvioida.

| Vuosi       | Toteutunut | Ei toteutunut | Ei voi arvioida | Tavoitteita yhteensä |
|-------------|------------|---------------|-----------------|----------------------|
| <b>2018</b> | <b>24</b>  | <b>15</b>     | <b>0</b>        | <b>39</b>            |
| 2017        | 45         | 17            | 18              | 80                   |
| 2016        | 47         | 30            | 3               | 80                   |
| 2015        | 51         | 32            | 2               | 85                   |
| 2014        | 78         | 36            | 5               | 119                  |
| 2013        | 71         | 39            | 1               | 111                  |
| 2012        | 70         | 35            | 6               | 111                  |
| 2011        | 65         | 28            | 7               | 100                  |
| 2010        | 77         | 44            | 10              | 131                  |
| 2009        | 62         | 41            | 5               | 108                  |

## 5.1 Konsernihallinto

Konsernihallinnolla oli yhteensä 16 toiminnallista tavoitetta, joista tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutui puolet.

| Arviointi muutosohjelmien tavoitteiden toteutumisesta  | Kyllä | Ei |
|--|-------|----|
| <b>KONSERNIHALLINTO</b>  |       |    |
| <b>A: Osallisuus:</b>  |       |    |
| <b>Rohkaisemme omavastuuseen ja osallisuuteen</b>  |       |    |
| osallisuusohjelman toteuttamissuunnitelma ja mittaristo valmis   |       | x  |
| kansalaistoimijalähtöisen kehittämistoiminnan selvitys valmis  |       | x  |
| <b>C: Elinvoima ja Ympäristö:</b>  |       |    |
| <b>Vahvistamme teoilla kilpailukykyä ja huolehdimme ympäristöstä</b>   |       |    |
| yleiskaavaluonnos ja kestävä kaupunkiliikkumisen ohjelman dokumentit valmisteltu päätöksentekoon               | x     |    |
| innovatiivisten julkisten hankintojen tiekartan laatiminen vuoden 2018 aikana yhdessä konserniyhtiöiden kanssa |       | x  |
| osaamisintensiivisen liiketoimintamallin luominen ja käyttöönotto yhdessä alueen korkeakoulujen kanssa         | x     |    |
| Lahti voittaa Euroopan vihreä pääkaupunki 2020 kilpailun   |       | x  |
| Vauhdittamo-hankkeen toimintamallin luominen   | x     |    |
| Case-tekniikan edistäminen ja koordinointi   | x     |    |
| SIB-vaikuttavuuspilotin käytännön toimien aloittaminen *)  |       | x  |
| <b>D: Johtaminen:</b>  |       |    |
| <b>Teemme työtä vuorovaikuttaisesti ja vastuullisesti</b>  |       |    |
| työhyvinvointikyselyn perusteella henkilöstön työtyytyväisyys ja hyvinvointi kasvaa                            |       | x  |
| yhtenäisen suunnittelujärjestelmän määrittely ja hankinta talous- ja henkilöstösuunnitteluun                   | x     |    |
| <b>E: Uudistuminen:</b>  |       |    |
| <b>Uudistamme rakenteita ja toimintatapoja rohkeasti</b>   |       |    |
| johdon raportointijärjestelmän käyttöönotossa peruseräraportointi on käytössä                                  |       | x  |
| toimitilakannan salkutus toimenpidesuunnitelmia varten   | x     |    |
| konsermirakenteen selvittäminen ja toimenpidesuunnitelmat  | x     |    |
| palveluohjelma on valmis   |       | x  |
| tarkastuslautakunnan havainnot johtavat toiminnan kehittämiseen  | x     |    |

\*) SIB = Social Impact Bond (tulosperusteinen rahoitussopimus)

### Toimintakertomuksen toteumatiedoista poikkeavat arviot

- Osallisuusohjelman toteuttamissuunnitelma ja mittaristo on valmis: Toimintakertomuksessa tavoitteen on ilmoitettu toteutuneen osittain. Toteuttamissuunnitelmasta on vasta runko laadittu ja mittariston laadinta on kesken. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoitetta ei ole saavutettu.

- Innovatiivisten julkisten hankintojen tiekartan laatiminen vuoden 2018 aikana yhdessä konserniyhtiöiden kanssa: Toimintakertomuksen mukaan hankintojen tiekartta ei ole vielä valmisteilla. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoitetta ei ole saavutettu.

- Lahti voittaa Euroopan vihreä pääkaupunki 2020 kilpailun: Toimintakertomuksen mukaan tavoite saavutettiin osittain. Lahti ei voittanut kilpailua. Tarkastuslautakunta toteaa, että tavoitetta ei saavutettu, joskin Lahden tunnettavuus ympäristökaupunkina saattoi lisääntyä.

- Vauhdittamo-hankkeen toimintamallin luominen / Case-tekniikan edistäminen ja koordinointi / SIB-vaikuttavuuspilotin käytännön toimien aloittaminen: Toimintakertomuksessa näiden kolmen tavoitteen on ilmoitettu toteutuneen osittain.

- Vauhdittamo-hankkeen verkosto on muodostettu ja toimii. Tältä osin tarkastuslautakunta katsoo tavoitteen toteutuneen. Case-tekniikkaa koskevan tavoitteen osalta ei toimintakertomuksessa ole mitään tietoa. Tarkastuslautakunnan pyytämien lisäselvitysten perusteella toiminnalla pyritään kohottamaan erityisesti metallialan arvostusta.

Asiassa on edistytty eri koulutustoimijoiden ja elinkeinoelämän yhteistyöllä. Lautakunta katsoo, että tavoite on saavutettu.

- SIB-vaikuttavuuspilotin osalta toimintakertomuksessa todetaan, että valmistelu on edennyt erittäin hitaasti, eikä tässä vaiheessa voida arvioida hankkeen aloitusajankohdtaa Lahdessa. Vuoden 2017 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta totesi, että kyseinen Sitran markkinoimaa SIB-malli on korkealintoinen toive yksityisten sijoittajien rahoilla toteutettavasta hankkeesta. Lautakunta toteaa, ettei hanke ole edennyt mihinkään. Tavoitetta ei ole saavutettu.

- Työhyvinvointikyselyn tulosten perusteella henkilöstön työtyytyväisyys ja hyvinvointi kasvaa: Toimintakertomuksen mukaan tavoite saavutettiin osittain. Vuonna 2018 suoritettuna tyytyväisyyskyselyn mukaan työtyytyväisyys heikkeni monelta osin edellisestä mittauksesta. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoitetta ei ole saavutettu.

- Johdon raportointijärjestelmän käyttöönotossa peruseräraportointi on käytössä: Toimintakertomuksen mukaan peruseräraportointi ei vielä ole käytössä. Kilpailutus on toteutettu ja käyttöönotto projektoitu. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoitetta ei ole saavutettu.

- Palveluohjelma on valmis: Toimintakertomuksen mukaan vasta ohjelmaluonnos on valmis. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoitetta ei ole saavutettu.

Jäljempänä on arvioitu tarkemmin joidenkin tavoitteiden toteutumista.

## Tavoitteiden toteutumisen arviointi

### Konsernihallinto

Kärkitoimenpide: Laajennamme asukkaiden osallistumismahdollisuuksia ja tuemme hyvinvointia

| Tavoite  | Toimintakertomus  | Tarkastuslautakunnan arvio  |
|--|---|---|
| Osallisuusohjelman toteuttamissuunnitelma ja mittaristo on valmis. | Toteutuu osittain. Toteuttamissuunnitelman runko on laadittu, mutta vaatii päivittämistä. Mittariston laadinta on kesken. | Tavoitetta ei saavutettu, mutta osallistumismahdollisuuksia on kuitenkin lisätty merkittävästi. |

Osallisuusohjelmassa kuvataan, miten Lahdessa edistetään osallisuutta ja hyvinvointia ja mitä osallistamisella tavoitellaan. Asukkaalle se on väline saada tietoa osallistumismahdollisuuksista. Osallisuusohjelma on merkitty tiedoksi Lahden kaupunginvaltuustossa 20.3.2017. Osallisuustyön koordinoinnista vastaa Lahti-piste, joka ylläpitää osallisuus- ja tapahtumakalenteria.

"Oma Lahti" -asukasillat ovat yksi keskeinen osallistamismuoto. Kolmannen sektorin ja vapaaehtoistyön kanssa pidetään säännöllisiä yhteistyötapaamisia. Uutena osallis-

tamisen menetelmänä kaupunki on ottanut käyttöön Erätauko -dialogin, joka on uusi tapa käydä rakentavaa keskustelua. Siinä määritellään ensin keskustelun tavoitteet ja mukaan kutsuttava kohderyhmä. Tavoitteena on saada osallistujiksi etenkin sellaiset ihmiset, jotka yleensä jäävät vastaavien keskusteluiden ulkopuolelle. Osallisuustyön laadulliset ja vaikuttavuusmittarit on tarkoitus laatia vuoden 2019 aikana. Kaupunkitasoista lähidemokratiamallia koskeva selvitystyö on vielä kesken.

Kaupunkilaisten mahdollisuus osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen on tärkeää. Tunnustusta on annettava siitä, että asukkaiden osallistumismahdollisuuksia on monipuolisesti kehitetty viime vuosina.

**Suositus:** Asukkaiden osallistumismahdollisuuksia ja niihin liittyvien mittareiden kehittämistä pitää jatkaa. Tavoitteena tulee olla, että asukkaiden mielipiteillä on todellista vaikutusta päätöksentekoon ja kaupungin toimintaan.

Kärkitoimenpide: Lisäämme kaupungin yritysystävällisyyttä

| Tavoite   | Toimintakertomus  | Tarkastuslautakunnan arvio  |
|---|---|---|
| Luodaan osaamisintensiivinen liiketoimintamalli yhdessä alueen korkeakoulujen kanssa. | Toteutuu. Malli on luotu yhteistyössä LUT:n ja LAMK:n kanssa. | Tavoitteessa ei ole esitetty, mitä osaamisintensiivinen liiketoimintamalli tarkoittaa. Ilman erikseen pyydettyjä lisätietoja tavoitteen toteutumisen arviointi on mahdotonta. |

Saadun lisäselvityksen mukaan tavoite tarkoittaa sitä, että yritysten tuotteiden jalostusastetta nostetaan yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimus-, kehitys- ja innovaatio toiminnan tuella.

Tarkastuslautakunta pitää osaamisintensiivisen liiketoimintamallin kehittämistä kannatettavana asiana.

**Suositus:** Asetettavien tavoitteiden tulee olla ymmärrettäviä ja arvioitavissa ilman erikseen hankittavia lisäselvityksiä.

Kärkitoimenpide: Toteutamme kansainvälisesti rohkeaa ympäristökaupunkia

| Tavoite  | Toimintakertomus  | Tarkastuslautakunnan arvio  |
|--|---|---|
| Lahti voittaa Euroopan vihreä pääkaupunki 2020 tunnustuksen. | Tavoite saavutettiin osittain. Lahden hakemus arvioitiin parhaaksi, mutta taustavaikuttaminen jäi vaillinaiseksi. | Voiton saavuttaminen oli asetettu yksiselitteiseksi tavoitteeksi. Voittoa ei saavutettu, joten tavoite ei toteutunut. |

Lahti osallistui toista kertaa peräkkäin Euroopan vihreän pääkaupungin valintakilpailuun. Finaalikoelmuun valittiin Gent, Lissabon ja Lahti. Lahti ansaitsee tunnustusta, koska Lahden hakemus arvioitiin kilpailukriteerien perusteella parhaaksi. Kilpailun voitti kuitenkin Lissabon.

Euroopan vihreä pääkaupunki -kilpailuun osallistumista on perusteltu sillä, että se kasvattaa turismia ja lisää kaupungin tunnettavuutta ja kansainvälisen median kiinnostusta. Perustelujen mukaan vihreä pääkaupunkittelin avulla voitaisiin saada uusia työpaikkoja, investointeja ja rahoitusta erityisesti ympäristöprojekteihin. Aiempien voittajakaupunkien saamista hyödyistä ei kuitenkaan ole tarkempaa tutkimustietoa käytettävissä.

**Suositus:** Kansainvälisistä kilpailuista saatavista hyödyistä tulee jatkossa olla nykyistä luotettavampia arviot.

**Kärkitoimenpide: Rakennamme uusia yhteistyömalleja työllisyyteen ja koulutukseen**

| Tavoite                                       | Toimintakertomus   | Tarkastuslautakunnan arvio   |
|---|--|--|
| Case-teknologian edistäminen ja koordinointi. | Toimintakertomuksessa ei tavoitteen toteutumisesta ole mainintoja. | Ilman toteumatietoja tarkempaa arviointia toteutumisesta ei voida tehdä. |

Kaupunginjohtaja on 5.1.2017 asettanut ohjausryhmän suunnittelemaan, koordinoimaan ja kehittämään alueen teknologiateollisuuden vetovoimaisuutta. Alalla on jo pitkään ollut vaikeuksia osaavan työvoiman saatavuudessa. Myös koulutuskeskus Salpauksella on haasteita saada motivoituneita ensisijaisia hakijoita erityisesti metallialalle. Ohjausryhmässä on kaupungin edustajien lisäksi osallistujia alueen yrityksistä, koulutuskeskus Salpauksesta, Lahden Teollisuusseurasta, Ladec Oy:stä sekä Teknologiateollisuudesta.

Saadun lisäselvityksen mukaan toiminnalla on edistetty

eri toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta ja siten lisätty osapuolten tietämystä teknologia-alan koulutus- ja työvoimatarpeen kohtaamisongelmista Lahden seudulla. Esimerkiksi Tet -toiminnassa (työelämään tutustuminen) on lisätty koululaisten tietoisuutta teknologia-alasta. Suunnitelmissa on huomioida alan yritysten ja opiskelijoiden kohtaaminen mm. kaupungin kesätöissä. Lisäksi on edistetty joustavien opintopolkujen kehittämistä. Koulutuskeskus Salpauksessa on mahdollista suorittaa Lahden Ammattikorkeakoulun insinööriopintoja.

Tarkastuslautakunnan mielestä Lahden alueen elinkeinopolitiikassa on tärkeää, että alueella toimivalle monipuoliselle metalliteollisuudelle löyty jatkossakin ammattitaitoista ja motivoitunutta työvoimaa. Oppilaitosten ja paikallisten yritysten yhteistyö on avainasemassa alan arvostuksen nostamisessa.

**Kärkitoimenpide: Valmistelemme palveluohjelman ja kehitämme tunnistettuja palveluita systemaattisesti**

| Tavoite   | Toimintakertomus   | Tarkastuslautakunnan arvio  |
|---|--|---|
| Laaditaan palveluohjelma kaupungin palvelujen tuotteistamiseksi. 30 % palveluista on tuotteistettu. | Toteutuu osittain. Luonnos on valmis ja vaikutusten ennakkoarviointi on tehty. | Kaupungin palvelujen tuotteistaminen on ollut vireillä jo varsin pitkään. |

Palveluohjelmassa kaupungin järjestämät palvelut tuotteistetaan. Tuotteistuksen määrittelyyn tuli merkittävä muutos kuntien tilastouudistuksen myötä. Kuntien kustannuslaskentaa ohjaa JHS200 suositus. Siinä on lueteltu kunnan tehtävät ja tehtävien sisältämät palvelut sillä tarkkuudella, kun niitä tullaan valtakunnallisesti seuraamaan. Saadun selvityksen mukaan suosituksen mukaiset palveluluokat tunnistettiin syksyllä 2018 ja niille laskettiin hinnat. Nyt odotetaan ohjeistuksen valmistumista, jonka jälkeen tuotteistus jatkuu. Tuotteistuksen tulee valmistua vuoden 2020 aikana. Kuntien on toimitettava taloustilasto valtiolle

uusien palvelukokonaisuuksien mukaisesti vuodesta 2021 alkaen.

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan tuotteistamisprosessi on ollut jossain määrin hajallaan. Sitä on tehty vuosia useamman yksikön toimesta ilman systemaattista koordinaatiota. Saadun selvityksen mukaan palveluista on nyt tuotteistettu laskentatavasta riippuen noin 30 %. Perusongelmana on palvelukuvausten keskeneräisyys. Tämän vuoksi on epäselvää, kuinka suuri osa palveluista todella on tuotteistettu. Vuoden 2019 tavoitteena on, että 50 % palveluista on tuotteistettu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että palvelujen tuotteistaminen on kestänyt varsin pitkään ja on edelleen kesken. Tuotteistamistyötä on jatkettava ripeästi uudelta pohjalta, koska se on uudistettava valtakunnallista tilastointijärjestelmän muutosta vastaavaksi. Palvelutuotannon kuvaamisen ja tuotteistamisen pitäisi toisaalta nyt olla huomattavasti yksinkertaisempaa, kun sosiaali- ja terveystoimi on siirretty hyvinvointikuntayhtymän vastuulle.

## Kaupungin henkilöstöpolitiikan arviointia

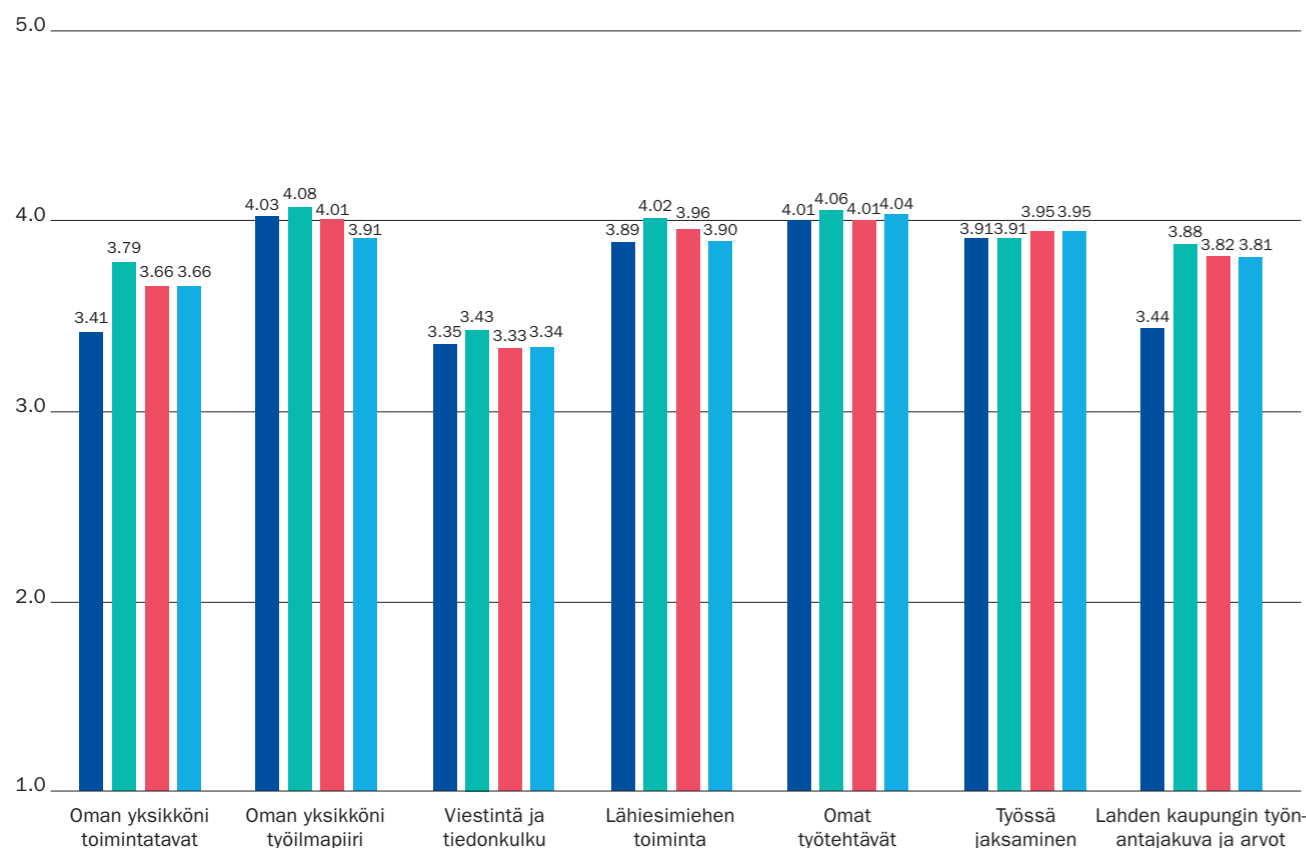
Kaupungin vuonna 2018 voimassa olleen strategian yksi viidestä muutosohjelmasta koski johtamista. Tavoitteena oli, että ”teemme työtä vuorovaihteisesti ja vastuullisesti”. Kärkitoimenpiteenä oli ”luoda yhden kaupungin toimintakulttuuria mm. korostamalla kaupunkitasoista näkökulmaa sekä kannustamalla henkilöstöä ideoimaan, kokeilemaan ja kehittämään uusia ratkaisuja”.

Muutosohjelman toiminnallisena tavoitteena oli, että henkilöstön työtyytyväisyys ja -hyvinvointi kasvavat. Tavoit-

teeseen ei päästy. Vuonna 2018 suoritettujen työhyvinvointikyselyn tulokset heikkenivät lähes kautta linjan edelliseen vuonna 2016 tehtyyn mittaukseen nähden.

Tulosten tulkinnassa (asteikko 1-5) käytettiin seuraavia raja-arvoja:

|           |                             |
|-----------|-----------------------------|
| 4,3 >     | Erinomainen taso            |
| 3,6 – 4,2 | Hyvä taso                   |
| 3,0 – 3,5 | Tyydyttävä taso             |
| < 3,0     | Selkeitä kehittämistarpeita |



Työhyvinvointi pääkohdittain ja vertailu edellisiin mittauksiin, vasemmalta lukien kyselyt vuosina 2018, 2016, 2015, 2013

Työhyvinvointi on käytetyllä tulkinta-asteikolla kaikilla kyselyn osa-alueilla vähintään tyydyttävällä tasolla. Huolestuttavaa tyytymättömyyden lisääntymistä on kuitenkin nähtävissä mm. Lahden kaupungin työnantajakuvan ja oman työyksikön toimintatapojen kohdalla. Näiltä osin on pudotettu hyvältä tasolta tyydyttävälle tasolle. Tyytyväisyys on vähentynyt mm. seuraavilla osa-alueilla:

|   | 2018 | 2016 |
|---|------|------|
| Toimimme yksikössämme sovittujen pelisääntöjen mukaan                             | 3,70 | 3,96 |
| Esimieheni toimii vuorovaihteisesti ottaen huomioon alaisten mielipiteet ja ideat | 3,79 | 4,01 |
| Yksikössämme työntekijät perehdytetään hyvin työtehtäviinsä                       | 3,49 | 3,64 |
| Työympäristömme on turvallinen ja terveellinen                                    | 3,43 | 3,64 |
| Työnjako yksikössämme on tasapuolinen   | 3,51 | 3,64 |

Heikoimmat arvosanat on tämän vuosikymmenen työhyvinvointikyselyissä annettu viestinnälle ja tiedonkululle. Tämä ihmetyttää sen vuoksi, kun kaupungin viestintäyksikön resursseja on merkittävästi lisätty viimeisten kymmenen vuoden aikana. **Tarkastuslautakunnan mielestä on kaupungin työnantajaimagon kannalta hyvin huolestuttavaa, että noin kolmasosa vastaajista ei suosittelisi lainkaan Lahden kaupunkia työpaikkana perheenjäsenilleen tai ystävilleen.**

**Kaupungin henkilöstöjohto piti tarkastustoimelle antamassaan vastauksessa kyselyn tuloksia kuitenkin erittäin hyvinä.** Henkilöstöpalvelujen mukaan eri tutkimukset ovat osoittaneet, että muutostilanteet saattavat aiheuttaa notkahduksia kokemuksiin työhyvinvoinnista. Kyselyn tulokset on analysoitu työyksiköissä esimiesten johdolla ja laadittu koosteet työyhteisön vahvuuksista ja tarvittavista kehittämiskohteista. Koosteet on käsitelty vastuu- ja palvelualue tasoisesti sekä yhdessä työsuojelun kanssa. Palvelualueiden johto on asettanut yhteisiä kehittämiskohteita ja tavoitteita. Myös kaupungin henkilöstöohjelmassa on asetettu tavoitteita, joita tarkastellaan vuoden 2020 työhyvinvointikyselyn jälkeen. Varsinainen työ hyvinvoinnin edistämiseksi tapahtuu työpaikoilla.

## Palkkaus, urakehitys ja rekrytointi

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota konsernihallinnon suureen henkilövaihtuvuuteen. Vuoden 2018 arviointikäynnillä tuli esiin se, ettei kaupungin varahenkilöjärjestelmä ole kunnossa. **Kaikilla, jopa lakisääteisiä tehtäviä hoitavilla viranhaltijoilla ei ole lainkaan nimettyjä varahenkilöitä.**

Lautakunta pitää tärkeänä myös, että kaupunki kannustaa työntekijöitään jatkokoulutukseen. **Kaupungin tulee edistää tasapuolisesti työntekijöidensä urakehitystä.** Lautakunnan saamien tietojen mukaan näin ei aina ole tapahtunut. Kaupungin sisäisissä rekrytoinneissa ja tehtäväjärjestelyissä on sivuutettu kaupungin omia työntekijöitä, jotka ovat oma-aloitteisesti kouluttautuneet vaativampia tehtäviä varten.

Myös palkkausasiat ovat tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan herättäneet kasvavaa tyytymättömyyttä. Henkilökohtaisten lisien ja rekrytointilisien myöntämisessä on esiintynyt kirjavuutta toimintatavoissa palvelualueiden ja yksiköiden kesken. Kaupungin eri yksiköt ovat jopa kilpailleet henkilöstöstä ”palkkaporkkanoiden” avulla. Tällaista kaupungin sisäistä palkanokittelua on ollut esim. tilakeskuksen ja rakennusvalvonnan kesken. Rakennusvalvonnan toimintaa on jo pitkään häirinnyt merkittävä henkilöstövajaus. Rakennustarkastajan, valvontainsinöörin ja lvi-insinöörin tehtävät ovat olleet useamman kerran haettavana. Hakijoita on ollut vähän tai ei lainkaan. Syyksi on kerrottu kaupungin palkkataso. Kaupunki ei ole vallinneessa voimakkaan rakentamisen suhdanteessa pystynyt kilpailemaan työvoimasta yksityissektorin kanssa. Rekrytointilisiä ei saatujen selvitysten vuoksi ole voitu käyttää, koska tämä olisi johtanut palkankorotuspaineisiin vastaavissa tehtävissä toimivien henkilöiden osalta. Rakennusvalvonnan henkilöstö on joutunut tekemään huomattavan määrän ylitöitä, mikä on koettu kuormittavana.

Tarkastuslautakunta otti asiaan kantaa rakennusvalvonnan toiminnan arviointia käsitelleessä kokouksessa joulukuussa 2018. Lautakunta totesi, että rekrytointilisiä ja harkinnanvaraisia lisiä on voitava käyttää, jos jokin tärkeä toiminto on suorastaan vaarassa halvaantua. Aikanaan terveyskeskuslääkäreitä saatiin kaupungin palvelukseen säännönmukaisesti vain rekrytointilisien avulla. Saadun selvityksen mukaan rakennusvalvonnan henkilöstötilanne on nyt hieman korjaantunut. Tilakeskukseen siirtynyt henkilö on saatu ostettua takaisin. **Tarkastuslautakunta toteaa, ettei kaupungin eri yksikköjen välinen palkkakilpailu henkilöstöstä ole suotavaa. ”Yhden kaupungin” periaatteen mukaisesti kaupunki on yksi työnantaja ja kaupungin asukkaiden palvelutuotannon turvaamisen tulee olla henkilöstöjärjestelyjen johtoajatuksena.**

## Lahden kaupungin henkilöstöjuhla

Ensimmäiset koko Lahden kaupungin henkilöstön yhteiset pikkujoulujuhlat "Lahen Bileet" järjestettiin Lahti-Hallissa 23.11.2018. Yhteisen tilaisuuden tarkoituksena oli vahvistaa "yhden kaupungin" periaatetta ja hitsata henkilöstöä yhteen. Tilaisuuden ohjelmassa oli ruokailu, kaupunginjohtajan puhe, Kuntaliiton ansiomerkkien jako ja erilaista muuta ohjelmaa sekä lopuksi tanssimusiikkia. Yhteistilaisuuden järjestämisen vuoksi kaupungin yksikköjen aiemmin itse järjestämät yhteishenkeä ylläpitäneet pikkujoulutalaisuudet ja ansiomerkkien jakotilaisuudet kiellettiin. Tämä herätti närää ja joidenkin työntekijäryhmien taholta tilaisuuden boikotointia. Eräiden näkemysten mukaan aiempi yhteisöllisyys hukkui massatapahtuman humuun.

Lahen Bileisiin kutsuttiin kaikki kaupungin noin 3 500 palvelussuhteessa olevaa työntekijää. Ilmoittautuneita oli

1 274. Tilaisuuteen osallistui lopulta noin 1 100 henkilöä eli vajaa kolmannes kaupungin henkilöstöstä. Henkilöstöpalvelujen ilmoituksen mukaan bileet maksoivat 56 000 euroa. Kaupungin kirjanpidossa tilaisuuden kulujen koontiin oli avattu oma tilausnumero. Kirjanpidon mukaan kyseiselle tilausnumerolle on kirjattu kuluja yhteensä 95 336,81 euroa. Näin ollen bileiden kustannus per osallistujaa oli noin 87 euroa.

Palautekyselyssä Lahen Bileitä arvioi 488 henkilöä. Vastaajien yhteenlaskettu kouluarvosana tilaisuuden onnistumisesta oli 8+. Näin ollen tilaisuuteen oltiin varsin tyytyväisiä. Henkilöstöpalvelujen mukaan vastaava tilaisuus järjestetään myös vuonna 2019. Tilaisuutta kehitetään saadun palautteen perusteella. Yhden kaupungin periaate ei välttämättä vielä paljon edennyt ensimmäisten Lahen Bileiden ansiosta, mutta siitä on hyvä jatkaa.

Tarkastuslautakunta on huolestunut kaupungin työntekijöiden kokeman työhyvinvoinnin ja kaupungin työnantajakuvan heikkenemisestä. Työhyvinvoinnin kehityksen säännöllinen seuraaminen on ensiarvoisen tärkeää. Yhteisöllisyyden lisääminen ja henkilöstön tasapuolinen kohtelu, arvostus ja palkitseminen ovat työhyvinvoinnin kehittämisen avaintekijöitä.

Viestinnästä ja tiedonkulusta on annettu kaikissa kuluva vuosikymmenen työhyvinvointikyselyissä heikoimmat arvosanat. Näin siitäkkin huolimatta, että viestintähenkilöstön määrää on merkittävästi lisätty viimeisten kymmenen vuoden aikana.



Lahen bileissä 23.11.2018 huomioitiin ansiomerkillä pitkän työuran tehneitä kaupungin työntekijöitä.

## Lahden ja Nastolan yhdistymisen arviointia

Lahden kaupunki ja Nastolan kunta yhdistyivät uudeksi Lahden kaupungiksi vuoden 2016 alusta. Tarkastuslautakunta on arvioinut yhdistymisen vaikutuksia varsinkin kaupunkilaisten näkökulmasta vuosien 2016 ja 2017 arviointikertomuksissaan. Tarkastuslautakunta edellytti vuoden 2017 arviointikertomuksessa, että mielipidekartoituksia tehdään säännöllisesti, jotta käsitys asukastyytyväisyyden tilasta pysyy ajan tasalla.

Yhdistymissopimuksen juridinen voimassaolo päättyi vuoden 2018 lopussa. Yhdistymissopimuksessa sovittiin, että uuden kunnan perustamisen asianmukaisen valmistelun ja toteutuksen varmistamiseksi suoritetaan ulkopuolinen arviointi kahden vuoden välein kaudella 2015-2020. Arviointi on tilattu FCG Konsultointi Oy:ltä. Konsulttiyritys suoritti viimeisen muutospöntärikyselyn vuonna 2018. Arviointiraportissa todetaan, että yhdistymisen vaikutukset realisoituvat eri vaiheissa ja pitkällä aikajaksolla. Myös toteutetut rakenteelliset uudistukset, ennen kaikkea Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän perustaminen, ovat tuoneet yhdistymisestä sinällään riippumattomia muutoksia.

Vuonna 2018 tehdyn muutospöntärikyselyn osalta oli silmiin pistävää vastaajamäärien romahtaminen aiempiin kyselyihin nähden. Kaupunginvaltuuston jäsenistä vain 15 valtuutettua vastasi kyselyyn (edellisessä kyselyssä syysyllä 2016 yhteisvaltuuston jäsenistä vastasi 65). Henkilöstöltä vastauksia tuli 292 (edellisessä kyselyssä syysyllä 2016 vastauksia tuli 700). Vastausten vähäisyydestä voisi jopa vetää johtopäätöksen, ettei yhdistymisen vaikutuksilla olisi enää suurempaa merkitystä sen paremmin luottamushenkilöille kuin henkilöstöllekään. Toivottavasti seuraavaan kyselyyn saadaan enemmän vastauksia.

Annettujen vastausten perusteella tehty analyysi osoittaa, että muutospöntäriarvot ovat heikentyneet aiemmasta. Kriittisyys on lisääntynyt niin luottamushenkilöiden kuin Nastolan kunnasta siirtyneen kaupungin henkilöstön keskuudessa. Moni Nastolan kunnan palveluksesta siirtynyt työntekijä on kokenut tyytymättömyyttä nykyisten tehtäviensä mielekkyyteen.

Nastolan kaupunginosan asukkaiden näkökulmasta pääasialliset tyytymättömyyden syyt olivat jo ennestään varsin hyvin tiedossa:

- terveyskeskuksen vuodeosastoa ei pystytty säilyttämään,
- tavoiteltua väestönkasvua ei ole saavutettu,
- kuntakeskus on hiljentynyt ja kaupallisia palveluja lähtenyt,
- kuntatalouteen ei yhdistyminen tuonut merkittävää parannusta,

- investoinnit ovat lykkäytyneet,
- lukiokoulutus Nastopolissa on päätetty asteittain lakkauttaa.

Näistä tyytymättömyyden syistä ei voi moittia yhdistymistä tai uuden Lahden kaupungin aikana tehtyjä päätöksiä kuin osittain. Terveyskeskuksen vuodeosaston lakkauttaminen on osa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän suorittamaa palveluverkon tiivistämistä. Positiivinen väestökehitys alueella on pidemmän aikavälin kysymys. Siihen vaikuttavat erityisesti kaavoitus- ja rakentamiskäytökäytöt. Kuntatalouden parantuminen ja kaupallisten palvelujen säilyminen on myös monitahoinen ja suhdanteista riippuva seikka. Nastolan alueen investointien viivästyminen ei ole ollut pelkästään huono asia. Rakokiven koulun rakentaminen lykkäytyi markkinaoikeuteen tehdyn valituksen vuoksi. Hanke on sittemmin jalostunut monitoimitaloksi ja rakentaminen on nyt alkamassa.

Nastopolin lukion lakkauttamisesta tehtiin päätös, kun kaupunginvaltuusto joulukuussa 2018 päätti vuoden 2019 talousarviosta. Äänestyksen jälkeen lukio päätettiin lakkauttaa asteittain. Lukioon ei enää oteta uusia oppilaita syksyllä 2019. Lakkauttamista perusteltiin vähentyneillä oppilasmäärillä ja muita Lahden lukioita korkeammilla oppilaskohtaisilla kustannuksilla. Yhdistymissopimus päättyi vuoden 2018 lopussa. Kaupunginlakimies tulkitsee, että lukion lakkautus on juridisesti mahdollista tehdä vuodesta 2019 alkaen. Nastopolin lukion lakkauttamista on pidetty yhtenä konkreettisena esimerkkinä vähintäänkin yhdistymissopimuksen hengen vastaisesta menettelystä. Nastopolin lukion korkeampien oppilaskustannusten ohella lakkauttamista on puolusteltu sillä, että muistakin Lahden lähiöistä on lakkautettu lukioita. **Tarkastuslautakunta pitää Nastopolin lukion lakkauttamista valittavana alueen vetovoimaa heikentävänä ratkaisuna. Kaupungin sisäiset etäisyydet huomioiden on väärin rinnastaa Nastolaa Lahden varsinaisiin lähiökaupunginosiin.** Nastopolin lukion säilyttämiseksi ja sen erikoispainotteisen profiilin kohottamiseksi olisi voitu tehdä määrätietoisemmin työtä.

Yhdistymisen hyväksi puoleksi on konsulttiselvityksessä esitetty mm. seuraavaa:

- leveämmät hartiat kaavoitukseen, maankäyttöön, tiedotukseen ym.
- aktiivinen aluejohtokunta huolehtii edunvalvonnasta
- laajempi palvelu- ja asiantuntijaverkko uudessa organisaatiossa
- yliopistokaupungiksi pääseminen
- yritystoiminnan edellytysten parantaminen

Nastolan asukkaiden arjessa positiivisiksi esitetyt seikat eivät juuri näyttäydä. Kaupunkiympäristön maankäytön hen-

kilöstö hoiti tarvittavat tonttijaot ripeästi, mistä tarkastuslautakunta antoi kiitosta vuoden 2017 arviointikertomuksessaan. Toisaalta Nastolan alueen tontinomistajia on hiertänyt se, että monet ovat joutuneet tontinmittausten yhteydessä luovuttamaan osan tontistaan katualueiksi. Yritystoiminnan edellytykset olivat aiemmin jopa paremmat, kun Nastolan Yrityspalvelu Oy hoiti aktiivisesti paikallistuntemuksella alueen asioita. Nastolan aluejohtokuntakin oli FCG:n toisen konsulttiselvityksen lakkautuslistalla. Onneksi asiassa saavutettiin kuitenkin nopeasti poliittinen yksimielisyys. Aluejohtokunnalla on jatkossakin elintärkeä rooli Nastolan alueen etujen puolustajana.

Yhdistymissopimuksen mukaan valtiolta saatavan 4 milj. euron avustuksesta käytetään 1,5 milj. euroa elinkei-

nojen vahvistamiseen, työllisyyden parantamiseen ja kolmannen sektorin toiminnan varmistamiseen, 2 milj. euroa yhdistymisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen kuten palkkojen yhdenmukaistamiseen ja ICT-järjestelmien yhtenäistämiseen ja 0,5 milj. euroa muutoksen hallintaan ja työhyvinvointiin. **Yhdistymisavustuksen varoja on vuonna 2017 ja 2018 käytetty 120 000 euroa Euroopan vihreä pääkaupunki -kilpailun osallistumiskuluihin.** Näihin kuluihin sisältyy esimerkiksi Lahden Ammattikorkeakoululle maksettu 15 000 euron avustus Milanossa vuonna 2018 pidetyille muotoilumessuille osallistumista varten. **Tässä yhteydessä herää kysymys, vastaako edellä selostettu varojen käyttö yhdistymisavustuksen käyttötarkoitusta.**

Tarkastuslautakunta yhtyy näkemyksiin, että Lahden ja Nastolan yhdistymissopimuksen henkeä on loukattu. Tämä realisoitui viimeksi Nastopolin lukion lakkautuspäätöksen myötä. Ihmisten arjessa yhdistymisen hyvät puolet eivät ainakaan vielä näy. Lahden ja Nastolan yhdistymisestä saadut kokemukset eivät ole omiaan edistämään alueen kuntien yhdistymisiä lähitulevaisuudessa.

**Suositus:** Yhdistymisavustuksen käytöstä tulee laatia selvitys, mihin saadut neljä miljoonaa euroa on käytetty.



Liike- ja yrityskeskus KORI Villähteellä. Entisissä Lahden Autokori Oy:n tiloissa toimii nykyisin yli 40 eri alojen yrittäjää.

### Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän arviointia

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (Hyky) toinen toimintavuosi päättyi kaupungin ja yhtymän välillä epäluottamuksen ilmapiirissä. Hyky on 1.1.2017 alkaen tuottanut Lahden kaupungin sosiaali- ja perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja ensihoidon. Lahden tarkastuslautakunnan roolina on ennen kaikkea arvioida omistajaohjauksen toimivuutta. Kaupunginhallituksen ja vastuussa olevien johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on huolehtia siitä, että palvelusopimusta noudatetaan. Tuotettujen palvelujen laadun ja kuntayhtymän tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuuluvat Hyky:n tarkastuslautakunnalle. Lahden kaupungin ja Hyky:n tarkastuslautakunnat ovat pitäneet vuosittain yhteisen arviointikokouksen, viimeksi 23.1.2019.

Hyvinvointikuntayhtymän talousarvio perustuu jäsenkuntien kanssa tehtäviin palvelusopimuksiin. Palvelusopimusneuvotteluissa sovittiin, että kuntien maksuosuuksien taso määritellään lisäämällä vuoden 2017 talousarviosummaan yksi prosentti. Lahden kaupungin vuoden 2018 talousarviossa palvelujen ostoon Hyky:ltä oli varattu 354 milj. euroa.

Vielä alkuvuodesta 2018 Hyky ilmoitti talousarviomenojen ylityspaineiden olevan vähäisiä ja aiheutuvan eräistä kertaluonteisista kuluista. Vuoden varrella ylitykset kasvoivat ja kohdistuivat pääosin Lahden kaupungin osalle. Hyky perusteli ylitystä mm. peruspalvelujen käytön kasvulla.

Hyky:n oma talousseuranta ja raportointi näyttivät vuoden 2018 aikana olleen suurissa vaikeuksissa. Kuntayhtymän hallitus käsitteli kesäkuun lopussa tammi-toukokuun talousraporttia, joka ennusti 4,4 milj. euron alijäämää. Elokuussa alijäämäennuste oli kasvanut jo 10,8 milj. euroon. Kustannusten hallitsemiseksi ei laadittu mitään toimenpideohjelmia.

Hyky teki vuoden aikana kaikkiaan kolme muutostalousarviota. Viimeisin joulukuussa tehty lisätalousarvio kasvatti Lahden kaupungin menoja 11,3 milj. euroa alkuperäisestä talousarviosta. Hyky:n tilinpäätöksen valmistuttua Lahden maksuosuus ylittyi kaiken kaikkiaan 14,9 milj. euroa alkuperäisestä talousarviosta. Kasvua oli edellisvuoteen nähden peräti 5,2 %. Satunnaiset tulot, kuten laboratorioliikelaitoksen myynti hieman vähensivät ylitystä. Ilman niitä Lahden maksuosuus olisi kasvanut 6,2 % edellisvuodesta.

Lahden kaupungin omistajaohjauksen näkökulmasta Hyky:n taloudenpito ei vuoden 2018 aikana näyttänyt luotettavalta ja läpinäkyvältä. Kaupunki katsoi, että sovitusta päätöksistä ei ole pidetty kiinni. Oli myös epävarmuutta siitä, ovatko maksuosuuksiin tulleet lisäykset todella Lahden kaupungille kuuluvia. Kaupunginhallitus päättikin marraskuussa 2018 teettää tilintarkastusyhteisö BDO Oy:llä erilliselvityksen talousarvioylityksen syistä ja laskutuksen kohdistumisperusteiden oikeellisuudesta. Selvitys valmis-

tui helmikuun alussa 2019. Selvityksessä ei tullut ilmi, että Lahdelle olisi suoranaisesti kohdennettu muille kunnille kuuluvia maksuosuuksia. Maksuosuuksien kasvu aiheutui yhteisten kustannusten ja ostopalvelujen kasvusta sekä peruspalvelujen jako-osuuksien muutoksesta. Lahden kaupungille kohdentuvien suoritemäärien kasvun vuoksi myös osuudet yhteiskustannuksista kasvoivat, kun ne muilla kunnilla puolestaan pienenevät.

**Selvityksen perusteella kritiikkiä ja epäluottamusta Hyky:n toimivaa johtoa kohtaan aiheutti ennen kaikkea se, että kustannusten jakoperusteisiin oli tehty lukuisia muutoksia yhtymän omilla sisäisillä päätöksillä.** Muutoksista ei informoitu lainkaan jäsenkuntia. Yleiskustannusten kasvusta merkittävä osa oli ICT-kustannusten kasvua. Hyky oli vuoden aikana suurissa ongelmissa hankitun LifeCare-potilastietojärjestelmän kangertelun vuoksi. Kasvaneet ICT-kustannukset vyörytettiin kustannuspaikoille atk-työasemien lukumäärän perusteella. Suurta ihmetystä tältä osin herätti se, ettei BDO:n selvityksen mukaan työasemien määrästä ollut lainkaan ajantasaista laiterekisteriä. **Tällainen epätarkkuus nykyisen tietoyhteiskunnan aikana on käsittelemättömiä ja antaa aihetta epäillä muidenkin kustannusperusteiden paikkansapitävyyttä.**

Lahden kaupungin konsernihallinnossa koottiin yhteenveto Hyky:n toimielinten päätöksistä ja toimenpidesuunnitelmista kuntayhtymän talouden tasapainottamiseksi. Yhteenvetoon mukaan suunnitelmat ovat monilta osin jääneet panematta täytäntöön. Kritiikkiä on aiheuttanut myös Hyky:n vuoden 2019 talousarvio, joka päättyy 7,7 milj. euron alijäämään. Kuntalain mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. **Taloussuunnitelmassa tulee päättää yksilöidystä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.** Kuntayhtymän taloussuunnitelmassa alijäämä on arvioitu katettavan tilikauden aikana tapahtuvilla kertaluonteisilla liiketoimintojen ja omaisuuden myyntivoitoilla. **Tarkastuslautakunta toteaa, ettei alijäämän kattamistoimenpiteitä ole kuntalain edellyttämällä tavalla yksilöity.**

Tarkastuslautakuntien yhteiskokouksessa 23.1.2019 Hyky:n toimitusjohtaja perusteli Lahden lisäkustannuksia aikaisempaa suuremmalla palvelujen käytöllä ja parantuneella palvelutasolla. Toimitusjohtajan antaman selvityksen mukaan hoitotakuussa on pysytty aiempaa paremmin, hoitoon pääsy on nopeutunut ja asiakastytyväisyys parantunut. Kotiin annettavia palveluja on myös tehostettu, ja kotona asuvien yli 75-vuotiaiden osuus on noussut kahdessa vuodessa lähes 2 %. Saatujen selvitysten mukaan Lahden menojen kasvun ydin on siinä, että lahtelaiset ovat tarvineet ja saaneet palveluja enemmän kuin aiemmin. Peruspalvelujen menolisäyksistä 95 % aiheutui lahtelaisten käy-



töstä. Saadun selvityksen mukaan resursseja lisättiin mm. avovastaanotossa siten, että kiireettömään hoitoon pääsee keskimäärin 20 vrk:ssa aiemman 30 vrk:n sijaan. **Avohoidon resurssilisäyksistä huolimatta lahtelaisten käyttö erikoissairaanhoidossa ja Akuutti24:ssä on saadun selvityksen mukaan kuitenkin lisääntynyt 6 %:lla edellisvuodesta.**

Lahden ja muiden omistajakuntien kasvanut luottamus-pula Hyky:n operatiivista johtoa kohtaan kulminoitui lopulta siihen, että kuntayhtymän toimitusjohtaja irtisanoutui helmikuun alussa 2019. Toimitusjohtaja perusteli lähtöään lähinnä sillä, ettei vuoden 2019 palvelutuotantoa ole mahdollista järjestää riittävässä määrin nyt käytettävissä olevilla määrärahoilla. Vanhusväestön lisääntyessä palvelujen tarve kasvaa voimakkaasti. Hyky:n johto on esittänyt, että yhtiön rahoituksessa on 40 miljoonan euron vaje. Tätä näkemystä on perusteltu valtiovarainministeriön laskelmilla palvelutarpeesta suhteutettuna väestön ikärakenteeseen. Rahoituksen niukkuutta on ilmoitettu olevan mm. kotihoidossa, jossa tarvittaisiin heti viisi miljoonaa euroa lisärahoitusta. Hyky:n lausuntojen mukaan sen toiminta-alueel-

la on Suomen tiukimmat kriteerit päästä kotihoidon piiriin. Tarkastuslautakunta toteaa, että Hyky:n toimitusjohtaja ja hallitus ovat kuitenkin pitkälti olleet vastuussa talousarvion valmistelusta ja siitä, että palvelutuotanto voidaan käytössä olevilla määrärahoilla tarkoituksenmukaisesti järjestää.

Tarkastuslautakunta on aiemmissa arviointikertomuksissaan korostanut, että Lahden kaupungin on osoitettava sosiaali- ja terveystalouteen rahoitusta siten, että palvelut pystytään tuottamaan kaupungin asukkaita tyydyttävällä tavalla. Tietoinen alibudjetointi on itsepetosta. Vastaavasti on edellytettävä, että kuntayhtymä priorisoi ja tehostaa palvelutuotantoaan sekä täsmentää ja nopeuttaa raportointiaan. Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja budjetissa pysymiseksi on tuotava esiin ajoissa. Jos lisärahoitusta päätetään myöntää, niin on tiedettävä mihin rahat käytetään. Vuoden 2018 kaltainen epämääräisyys kulujen kasvusta ja niiden syistä ei saa toistua. Myös kuntayhtymän kankeaa hallintojärjestelmää on syytä tarkastella kriittisesti. Hyky on nykyisellään valtava ”laiva”, joka on aivan liian hidas kääntymään riittävän nopeasti.

Lahden kaupungin luottamus Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän toimivan johdon kykyyn hoitaa yhteistyötä sovitusti ja läpinäkyvästi mureni merkittävästi vuonna 2018. Kuntayhtymässä ei pystytty noudattamaan sovittua palvelusopimusta. Hyvinvointikuntayhtymän perussopimuksen 25 §:n mukaan on yhtiön järjestettävä jäsenkunnan kanssa viipymättä neuvottelu palvelusopimuksen mahdollisesta tarkistamisesta, jos on nähtävissä, että on syntymässä merkittävä poikkeama hyväksytyyn palvelusopimukseen nähden. Näin ei kuitenkaan toimittu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että Lahden kaupungilla on kuntayhtymän suurimpana omistajana ja kulujen maksajana oikeus ja velvollisuus käyttää omistussuutensa mukaista vaikutusvaltaa yhtiön asioissa. On voitava luottaa siihen, että yhdessä päätetystä palvelusopimuksesta ja sovitusta pelisäännöistä pidetään jatkossa kiinni.

Tarkastuslautakunta tähdentää kahden aiemman arviointikertomuksen tapaan sitä, että Hyky:n kokoisessa organisaatiossa tulisi ehdottomasti olla kuntayhtymän omaa tarkastushenkilöstöä niin sisäisessä tarkastuksessa kuin tarkastuslautakunnan arviointityön valmistelutehtävissä.

### Sisäisen valvonnan arviointia

Kaupunginhallituksen toimintakertomukseen sisältyy selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Selonteko perustuu palvelualueiden toiminnastaan antamiin selvityksiin sekä sisäisen tarkastuksen arviointitietoihin. Kaupunginhallitus on toimintakertomuksessaan todennut, että organisaatiossa on tullut vuoden aikana esille joitain väärinkäytösepäilyjä ja epäasiallisen toiminnan tapauksia, joissa on rikottu tai epäilty rikotun kaupungin sääntöjä, ohjeita tai toimintatapoja. Näihin on puututtu, joiltain osin selvitykset ovat vielä kesken. Yhteenvedon mukaan kaupunginhallitus toteaa, että sisäinen valvonta on Lahden kaupungissa tyydyttävällä tasolla.

### Sisäisen tarkastuksen järjestäminen

Sisäinen tarkastus toimii kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan alaisuudessa. Palveluyksikön tehtävät, asema ja valtuudet on määritelty kaupunginhallituksen hyväksymässä sisäisen tarkastuksen toimintasäännössä. Tarkastustyö perustuu vuosittain laadittavaan toimintasuunnitelmaan, jonka kaupunginhallitus hyväksyy. Sisäisessä tarkastuksessa työskentelee nykyisin vain konsernitarkastaja. **Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan sisäisen tarkastuksen työpanosta johtamisen välineenä ei vielä hyödynnetä riittävästi. Sisäisen tarkastajan vakanssi on jo pitkään ollut avoimena.**

Sisäinen ja ulkoinen tarkastus yhdessä esimiesten sisäisen valvonnan kanssa muodostavat valvontakokonaisuuden. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tulokellisuutta. Tarkastustoimiston jatkuvassa tarkastuksessa on vuoden aikana tullut esiin mm. seuraavia sisäisen valvonnan tehostamistarpeita:

Tarkastuslautakunnan arvion mukaan Lahden kaupungin kokouspalkkioiden ja opettajien lisätuntien maksamenettely ei ole sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan edellyttämällä tasolla. Kokouspalkkioista ei tule mitään maksuerittelyä kyseisen toimielimen vastaaville viranhaltijoille. Opettajien kerho- ja tukituntien osalta maksatusten valvontakäytäntö vaihtelee koulukohtaisesti.

**Suositus:** Ohjeistusta ja maksukäytäntöjä on täsmennettävä siten, että talousarvion määrärahoista vastuussa olevat viranhaltijat osaltaan tarkastavat ja hyväksyvät palkkojen ja palkkioiden maksuperusteet.

### Kokouspalkkioiden maksukäytäntö

Lahden kaupungin luottamustoimielimien kokouspalkkioiden maksatus Lahden kaupungissa tapahtuu neljännesvuosittain. Toimielinten sihteerit toimittavat Provincia Oy:lle pöytäkirjojen kansilehdet, joista ilmenevät kokouksen osallistujat. Tämän perusteella yhtiö tekee laskelmat palkkioista ja ne menevät maksatukseen ilman, että toimielinten sihteerit tai kaupungin yksiköt tarkastaisivat tai hyväksyisivät maksatukset. Myöskään jälkikäteen ei kokouspalkkioista tule mitään tarkistuslistaa. Kaupungin luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussäännön tulkinta jää Provincia Oy:n palkkalaskennan vastuulle. Kokouspalkkioiden maksamisessa ja palkkiosäännön soveltamisessa on havaittu joitakin virheitä. Näiltä osin pyydettiin myös kaupunginlakimiehen tulkintaa. Kaupunginlakimies ilmoitti, että palkkiosääntöä näyttäisi tulkitun osin väärin. Pitäisi kuitenkin perustella, jos noudatettua maksukäytäntöä jatkossa muutetaan. **Lautakunnan ymmärryksen mukaan virheellisen menettelyn korjaamiseen ei tarvita mitään perusteluja.**

### Opettajien tukiovetus- ja kerhotuntien maksukäytäntö

Tarkastustoimen saamien tietojen mukaan Lahden kouluisa annettavien kerho- ja tukituntien kirjaaminen palkkajärjestelmään ja tietojen tarkastamiskäytäntö vaihtelee koulukohtaisesti. Saatujen tietojen mukaan opettajat kirjaavat pitämänsä kerho- ja tukitunnit itse Wilma-järjestelmään, josta ne Primus-ohjelman kautta siirtyvät palkanmaksuun. Joillakin kouluilla koulusihteerit syöttää pidetyt lisäopetustunnit suoraan Primukseen, ja rehtori asianmukaisesti tarkistaa tuntillista. Toinen ilmeisesti useammalla koululla vallitseva käytäntö on, että opettajat kirjaavat tunnit itse Wilmaan, lisätuntien maksatuslistaa ei tarkasteta koululla lainkaan, ja maksettavat korvaukset menevät suoraan maksuun palkansaajan oman ilmoituksen perusteella.

## 5.2 Sivistyksen palvelualue

Sivistyksen palvelualueella oli yhteensä 14 toiminnallista tavoitetta, joista tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutui 11 ja kolme jäi toteutumatta.

| Arviointi muutosohjelmien tavoitteiden toteutumisesta   | Kyllä | Ei |
|---|-------|----|
| <b>SIVISTYKSEN PALVELUALUE</b>  |       |    |
| <b>A: Osallisuus:</b>   |       |    |
| <b>Rohkaisemme omavastuuseen ja osallisuuteen</b>   |       |    |
| asukkaiden testiryhmien ja työpajojen käytön laajentaminen palveluiden kehittämisessä   | x     |    |
| yhteistyön tiivistäminen kolmannen sektorin kanssa  | x     |    |
| koulujen kerhotoiminta ja liikkuva koulu, 3. sektorin kanssa järjestettävien tapahtumien määrän lisääminen ja uudet yhteistyömuodot                               |       | x  |
| <b>B: Hyvinvointi:</b>  |       |    |
| <b>Toteutamme palvelut joustavasti ja vaikuttavasti</b>   |       |    |
| teatterin ja orkesterin palvelutarjonta sosiaalisin perustein, osallistujien määrä määritellään teatterin ja orkesterin toiminnallisissa tavoitteissa             |       | x  |
| erityisliikuntaryhmissä uusia aiemmin liikkumattomia liikunnanharrastajia 10 %  | x     |    |
| lapsiperheille alueellisia hyvinvointiryhmiä yhteistyössä Hyky:n kanssa palvelukeskittymiä vahvistamaan alueen hyvinvointia                                       | x     |    |
| koulunuorisotyön vakinaistaminen kaikissa yläkouluissa  | x     |    |
| ennaltaehkäisevän hyvinvointimallin luominen  | x     |    |
| <b>C: Elinvoima ja Ympäristö:</b>   |       |    |
| <b>Vahvistamme teoilla kilpailukykyä ja huolehdimme ympäristöstä</b>  |       |    |
| ennakkovaikutusten arviointi palveluverkkoa suunniteltaessa toteutettu aina   | x     |    |
| 9-luokkalaisten yrityskylän perustaminen Lahteen yhteistyössä kaupungin ja yritysten kesken   | x     |    |
| lukio-opiskelijoiden työelämäkokemusten lisääminen  | x     |    |
| taide- ja kulttuurilaitosten toimintatavat kaupungin ympäristötavoitteiden edistämiseksi mm. EGCA2020 *) kilpailussa, kasvava huomioarvo mediaosumien perusteella | x     |    |
| jokainen kaupungin oppilaitos toteuttaa ympäristökasvatusta osana opetussuunnitelmaa ja P-H Luma -keskuksen kanssa  | x     |    |
| <b>E: Uudistuminen:</b>   |       |    |
| <b>Uudistamme rakenteita ja toimintatapoja rohkeasti</b>  |       |    |
| palvelujen tuotteistaminen on toteutettu osassa palveluyksiköistä ja aloitettu kaikissa palveluyksiköissä   |       | x  |

\*) European Green Capital 2020 (Euroopan vihreä pääkaupunki)

### Toimintakertomuksen toteumatiedoista poikkeavat arviot

– Koulujen kerhotoiminta ja liikkuva koulu, 3. sektorin kanssa järjestettävien tapahtumien määrän lisääminen ja uudet yhteistyömuodot: Toimintakertomuksen mukaan tavoite saavutettiin. Sivistyspalvelujen antaman lisäselvityksen mukaan kerhotoiminnan laajuus perustuu tarkoitukseen saatavaan valtionavustukseen. Kerho- ja liikkuva koulu -toiminnassa ei ole tapahtunut mitattavaa lisäämistä eikä myöskään 3. sektorin toimijoiden määrässä tai laajuudessa vuoden 2018 aikana. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoite ei ole toteutunut.

– Teatterin ja orkesterin palvelutarjonta sosiaalisin perustein: Toimintakertomuksen mukaan tavoite saavutettiin. Sosiaalisin perustein orkesterin ja teatterin esityksiin tavoiteltaville kaupunkilaisille ei ole ennalta asetettu määrätavoitetta, eikä osallistuneiden määrää ole pystytty seuraamaan. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoite ei ole toteutunut.

– Palvelujen tuotteistaminen on toteutettu osassa palveluyksiköistä ja aloitettu kaikissa palveluyksiköissä: Toimintakertomuksen mukaan tuotteistaminen on aloitettu vasta varhaiskasvatuksen osalta eteläisellä alueella. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoite ei ole toteutunut.

### Kärkitoimenpide: Tiivistämme yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa

| Tavoite  | Toimintakertomus  | Tarkastuslautakunnan arvio  |
|--|---|---|
| 3. sektorin kanssa järjestettävien tapahtumien määrän lisääminen ja uudet yhteistyömuodot. | Toimintakertomuksen mukaan tavoite on toteutunut. Selvityksen mukaan 3. sektorin toimijat, urheiluseurat, yhdistykset sekä taiteen perusopetuksen oppilaitokset toimivat suunnitelmallisesti ja aktiivisesti kokonaisuuden toteuttajina ja kehittäjinä. | Sivistystoimialalta saadun selvityksen mukaan 3. sektorin kanssa tehdyt yhteistyön tiivistämiset ovat tapahtuneet Lape-, Efeki- ja taidetestaajat -hankkeissa. Lape- ja taidetestaajat ovat valtakunnallisia hankkeita ja Efeki on pitkään toiminnassa ollut kaupungin hanke. Epäselväksi jää, missä määrin sivistystoimiala on itse omilla toimillaan lisännyt yhteistyötä 3. sektorin kanssa. |

Lape -muutosohjelmaa johtavat sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) 2016 - 2019 tavoitteina ovat nykyistä lapsi- ja perhelähtöisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitettut palvelut sekä toimintakulttuurin uudistaminen. Päijät-Hämeessä toimi 2017 – 2018 Huomisen hyvinvointia lapsille ja perheille -hanke maakunnallisena. Kun arvioidaan Lahden valtuuston sivistystoimialalle vuodelle 2018 asetettua tavoitetta, niin se koskee vain Lahden kaupungin omia toimia tavoitteen toteuttamisessa. Pelkkä viittaus maakunnalliseen Lape -hankkeeseen ja sen hyviin tuloksiin ei riitä. Lahden sivistystoimiala on toki ollut aktiivinen toimija ja osaltaan mahdollistanut Lape -hankkeen onnistumisen. Koska kyse on vuoden 2018 toimien vaikuttavuudesta, niin Lape -hankkeestakin tulisi esitellä erityisesti vuoden 2018 tulokset.

Taidetestaajat -hanke on Suomen kulttuurirahaston ja Svenska kulturfondenin rahoittama kolmivuotinen hanke. Kahdeksaluokkalaiset taidetestaajat tekevät yhden vierailun omassa maakunnassaan ja yhden valtakunnallisessa kohteessa pääkaupunkiseudulla. Lahden koululaisilla omassa maakunnassa testattavana oli Sinfonia Lahden konsertti. Pääkaupunkiseudulla kohteena olivat vaihtoehtoina teatteri,

taidenäyttely ja ooppera. Taidetestaajat -hankkeen osalta on myös syytä pohtia, missä määrin kaupunki on omilla toimillaan edistänyt valtuuston asettamaa tavoitetta.

Efeki on Päijät-Hämeen alueella jo vuosia toiminut lastenkulttuurikeskus, jonka kautta järjestetään kulttuuritarjontaa alueen päiväkoteihin ja kouluihin. Toimintaa koordinoi Lahden kaupungin kulttuuripalvelut. Tältäkin osin tulisi selkeästi esittää, mitä uutta on saatu aikaiseksi vuoden 2018 aikana.

Sivistyksen palvelualue on antamassaan lisäselvityksessä korostanut, että Lahden kaupungin aktiivinen osallistuminen em. valtakunnallisiin ja seudullisiin hankkeisiin on kuitenkin edistänyt hankkeiden ja niitä koskevien tavoitteiden toteutumista. Kehittämishankkeet ovat välillisesti lisänneet kolmannen sektorin kanssa tehtävää yhteistyötä Lahden kaupungin tavoitteiden mukaisesti.

Palvelualueen antamassa vastauksessa on tuotu esiin, ettei sivistyksen palvelualueen henkilöstö ole ollut mukana valmistelemissa 3. sektorin kanssa järjestettävien tapahtumien määrän lisäämistä ja uusia yhteistyömuotoja koskevaa tavoitetta. Palvelualueen vastauksessa pidetään ikävänä sitä, että asetetuissa tavoitteissa on vuodesta toiseen epäohjonmukaisuuksia tavoitteiden, mittarien, lähtö- ja/tavoitetasojen sekä toteutumien kesken.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa tulee selkeämmin tuoda esiin kaupungin omien toimenpiteiden vaikutukset. Mikäli esitetään välillisiä vaikutuksia erilaisissa hankkeissa toimimisesta, niin tällöinkin on keskiytettävä omien toimien esittämiseen niissä. Pelkkä viittaus valtakunnallisen tai maakunnallisen hankkeen onnistumisiin ei riitä.

**Suositus:** Tavoitteiden asettaminen tulee lähtökohtaisesti tehdä palvelualueilta tulevien ehdotusten pohjalta. Tällä hetkellä tavoitteet laaditaan pääsääntöisesti konsernipalveluissa ja liian vähäisessä yhteistyössä palvelualueiden kanssa.

### Kärkitoimenpide: Parannamme syrjäytymisuhan alla olevien mahdollisuutta osallistua liikunta- ja kulttuuripalveluihin

| Tavoite  | Toimintakertomus  | Tarkastuslautakunnan arvio   |
|--|---|--|
| Teatteri ja orkesteri tarjoavat palveluitaan myös sosiaalisiin perusteisiin. Teatteri ja orkesteri asettavat henkilömäärätavoitteet. | Toimintakertomuksessa on lueteltu kävijämääriä, jotka ovat pääosin koululaisia ja opiskelijoita. Sosiaalista kulttuuritarjontaa ei ole pystytty erittelemään. | Tavoitteen toteutuminen edellyttää toimivampaa järjestelmää konsertti- ja teatterilippujen kanavointiin ja seurantaan. |

Orkesterin antaman lisäselvityksen mukaan ”työttömille suunnatut hinta- ja edut ilmoitetaan hinnoittelun yhteydessä kaikissa painetuissa ja digitaalisissa materiaaleissa: esitteet, lehti-ilmoitukset, verkko, sosiaalinen media. Työttömille avoimista kenraaliharjoituksista tiedotetaan verkkosivullamme sekä Monitoimikeskus Takataskun välityksellä. Raportissa mainittuja 8 € lippuja (opiskelijat/lapset/työttömät) myytiin vuonna 2018 kevätkaudella 899 kpl ja syyskaudella 1 393 kpl, yhteensä 2 292 kpl. Kävijämääriä seurataan lipunmyyntijärjestelmän ja kenraaliharjoituksissa salissa tapahtuvan laskennan avulla.” **Tarkastuslautakunta toteaa, että selvityksen perusteella ei esim. työttömille kohdennettujen lippujen osuutta ole eritelty kokonaisuudesta.**

Kaupunginteatterin antaman lisäselvityksen mukaan ”hyvinvointilippuja on myyty lahtelaisille julkisille/yleis-työhyödyllisille ja voittoja tavoittelemattomille yhteisöille/yrityksille, jotka voivat luovuttaa niitä eteenpäin omien tu-

kipalveluidensa osana. Liput on tarkoitettu lahtelaisille organisaatioille, jotka työskentelevät lasten/nuorten/perheiden/henkilöiden kanssa, joilla on taloudellisia tai muita syrjäytymisvaaraa aiheuttavia ongelmia. Liput ostaneen organisaation työntekijä valitsee sosiaalisiin perusteisiin kohdet, joille katsoo hyödyksi tarjota teatterielämyksen. Lippuja myydään 25 kpl:n viikkoissa enintään 8 kpl/yhteisö/yritys (tai sopimuksen mukaan). Lippuvihkojen hinta on 150 euroa. Lippuja voi käyttää ko. esityskaudella teatterin omiin näytöksiin. Esityskausi on elokuun alusta seuraavan vuoden toukokuun loppuun. Vuonna 2018 lippuvihkoja myytiin yhteensä 78 kpl (1 950 kpl). Viime syksyn aikana ostetuilla lipuilla lunastetaan edelleen kevään aikana lippuja teatterin näytöksiin. Musikaaleihin lunastetaan lippuja kahdella hyvinvointilipulla/näytös. Em. syystä johtuen kävijämäärää on mahdoton tai erittäin työlästä selvittää.”

Tarkastuslautakunnan mielestä konserttien ja teatteriesitysten tarjoaminen syrjäytymisvaarassa oleville kaupunkilaisille on tärkeää. Teatteri- ja konserttilippujen kohdentaminen ja käytön seuranta tulee kuitenkin saada nykyistä paremmalle tasolle.

**Suositus:** Luodaan nykyistä toimivampi järjestelmä sosiaalisiin perusteisiin kohdennettujen teatteri- ja konserttilippujen käytön seurantaan.

### 5.3 Kaupunkiympäristön palvelualue

Kaupunkiympäristön palvelualueella oli yhteensä 9 toiminnallista tavoitetta, joista tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutui viisi ja neljä jäi toteutumatta.

| Arviointi muutosohjelmien tavoitteiden toteutumisesta  | Kyllä | Ei |
|--|-------|----|
| <b>KAUPUNKIYMPÄRISTÖN PALVELUALUE</b>  |       |    |
| <b>A: Osallisuus:</b><br><b>Rohkaisemme omavastuuseen ja osallisuuteen</b>   |       |    |
| asukkaiden osallisuus yleiskaavan luonnosvaiheen ja kestävän kaupunkiliikkumisen ohjelman laadinnassa, osallistumisen ja vuorovaikutuksen lisääminen                 | x     |    |
| <b>C: Elinvoima ja Ympäristö:</b><br><b>Vahvistamme teoilla kilpailukykyä ja huolehdimme ympäristöstä</b>  |       |    |
| joukkoliikenteen palvelutasoa ja uusia runkolinjastoja koskeva suunnitelma on käsitelty päätöksenteossa  |       | x  |
| Lahden malli kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi on valmisteltu vuonna 2018 ja käsitelty päätöksenteossa  |       | x  |
| valtatie 12 allianssiosopimuksen mukaiset urakat käynnistyvät vuonna 2018  | x     |    |
| hulevesihankkeessa syntyy uusia ja kansainvälisesti kiinnostavia hulevesien käsittelyratkaisuja yhteistyössä alueen korkeakoulujen ja yritysten kanssa               | x     |    |
| <b>D: Johtaminen:</b><br><b>Teemme työtä vuorovaikutteisesti ja vastuullisesti</b>   |       |    |
| palvelualueen koko henkilöstö osallistuu yhden kaupungin toimintakulttuuria edistäviin yhteisiin koulutuksiin  |       | x  |
| <b>E: Uudistuminen:</b><br><b>Uudistamme rakenteita ja toimintatapoja rohkeasti</b>  |       |    |
| rakentajille on laadittu ohjeistus uuden asetuksen mukaisten rakentamismääräysten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ohjeistus kosteudenhallinnasta rakennustyön aikana |       | x  |
| Paavolan kampusalueen ja Tiirismaa-Lotilan alueen kaavaluonnosten valmistelu   | x     |    |
| selvitetään toimintamalli ja vastuut konsernitason infran rakentamisessa   | x     |    |

#### Toimintakertomuksen toteumatiedoista poikkeavat arviot

– Joukkoliikenteen palvelutasoa ja uusia runkolinjastoja koskeva suunnitelma on käsitelty päätöksenteossa: Toimintakertomuksen mukaan tavoite on toteutunut. Lisäksi todetaan, että suunnittelun aikataulu on venynyt ja käsitteily siirtyy vuodelle 2019. Suunnitelma on käsitelty joukkoliikennelautakunnassa helmikuussa 2019. Palvelualueen antaman lisäselvityksen mukaan Hollolan ja Nastolan väliset linjat käsiteltiin lautakunnassa syksyllä 2018. Suunnittelun aikataulu venyi henkilövähdosten myötä. Tarkastuslautakunta toteaa, ettei tavoite ole toteutunut.

– Lahden malli kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi on valmisteltu vuonna 2018 ja käsitelty päätöksenteossa: Toimintakertomuksen mukaan tavoite on toteutunut. Lisäksi todetaan, että suunnittelu on vasta käynnistynyt loppuvuodesta. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoite ei ole toteutunut.

– Palvelualueen koko henkilöstö osallistuu yhden kaupungin toimintakulttuuria edistäviin yhteisiin koulutuksiin: Toimintakertomuksen mukaan tavoite on toteutunut osittain ja koulutuksiin on osallistuttu kohtuullisen hyvin. Palvelualueen antaman lisäselvityksen mukaan tarkkaa seuranta ei ole tehty. Arvioiden mukaan noin puolet henkilöstöstä on osallistunut koulutuksiin. Seuranta hankaloittaa se, ettei ole tiedossa, mitkä koulutukset ovat tämän tavoitteen piirissä. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoite ei ole toteutunut.

– Rakentajille on laadittu ohjeistus uuden asetuksen mukaisten rakentamismääräysten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ohjeistus kosteudenhallinnasta rakennustyön aikana: Toimintakertomuksen mukaan ohjeistus on laadittu vasta osittain. Palvelualueen antamassa lisäselvityksessä todetaan, että suurissa hankkeissa edellytetään ”kuivakymppi” -ohjeiden ja määräysten noudattamista, kosteudenhallinnan suunnitelmaa sekä kosteudenhallinnan koordinaattoria. Omakotitaloissa ja pienemmissä hankkeissa vaaditaan kosteudenhallinnan suunnitelmaa ja valvojan vastuuta. Tarkastuslautakunnan mielestä tavoite ei ole toteutunut.

### Kärkitoimenpide: Luomme yleiskaavalle ja kestävän liikkumisen suunnitelmalle yhteiset tavoitteet ja osallistumisen prosessin, josta syntyy Lahden suunta -toimintamalli

| Tavoite  | Toimintakertomus   | Tarkastuslautakunnan arvio  |
|--|--|---|
| Valmistellaan vuoden 2018 aikana Lahden malli kävelyn ja pyöräilyn edistämiseksi. Suunnitelma on käsitelty päätöksenteossa. Kävelyn ja pyöräilyn kulkumuoto-osuudet kasvavat | Toimintakertomuksen mukaan tavoite on toteutunut. Koko kaupungin kattavan pyöräliikenteen tavoiteverkon suunnittelu on käynnistynyt loppuvuodesta. | Tavoite ei ole toteutunut. Suunnittelu ja päätöksenteko ovat keskittyneet Etelä-Lahden CitiCAP-hankkeen reitteihin. Saadun selvityksen mukaan kulkutapajakaumaa ei voida seurata vuositasona, joten mittari on huono. Kansalaisvaikuttamisen kannalta oli valitettavaa, että älykkään pyörätien katusuunnitelmia koskeva muistutus huomioitiin vasta tarkastustoimen puuttuttua asiaan. |

Kaupunkiympäristön palvelualueen antaman lisäselvityksen mukaan tekninen ja ympäristölaulukunta käsittelee pyöräilytien tavoitepoikkileikkaukset osana CitiCAP -hankkeen älypyörätien liikennesuunnitelmaa. Palvelualue katsoo tavoitteen tältä osin toteutuneen. Suunnittelua päätettiin kuitenkin laajentaa yhteistyössä ELY -keskuksen kanssa. Nämä suunnitelmat menevät nähtäville osana Lahden suunta -työn luonnosvaihetta.

Palvelualueen arvion mukaan kävelyn ja pyöräilyn yhteenlaskettu kulkutapaosuus on ollut hienoisessa kasvussa viimeisimpien tutkimusten mukaan. Kulkutapajakauma saadaan neljän vuoden välein, joten mittari ei sovellu vuositason tarkasteluun.

#### CitiCAP -hanke

CitiCAP -hankkeessa (Citizens' cap-and-trade co-created) testataan asukkaiden henkilökohtaista liikkumisen päästökauppaa, rakennetaan uusi malli kestävän kaupunkiliikkuksen ohjelmaan, luodaan kevyt tietoaalusta liikkumisen tiedolle sekä rakennetaan älykäs pyörätie. Hankkeessa suunnitellaan ja toteutetaan asukkaan päästökauppa ensimmäisenä kaupunkina maailmassa. Päästökauppaa käydään mobiilisovelluksella, joka perustuu liikkumismuodon tunnistukseen. Henkilökohtaisessa päästökaupassa jokaiselle käyttäjälle määritellään sallittu päästömäärä. Ylittämällä tai alittamalla sallitun päästömäärän voi käyttäjä joko menettää tai saada taloudellisia hyötyjä. Päästökaupassa toteutuneista päästövähennyksistä on mahdollista saada palkkioksi rahanarvoisia palveluita. Mobiilisovellukseen haetaan vähintään 1 300 kaupunkilaista testikäyttäjiksi. Sovelluksen ja siihen liittyvän liikkumisen tietoaalustan testaus aloitetaan vuonna 2019.

Lahteen rakennetaan älykäs pyörätie, joka toimii testialustana useille älyratkaisuille sekä muille kestävää liik-

kumista edistäville palveluille. Älykäs pääpyöräreitti on suunniteltu Apilakadulta matkakeskukseen. Älykkäälle pyörätielle voidaan rakentaa useita teknisiä ratkaisuja. Yhtenä esimerkkinä ovat katuvalot, joiden valoteho vaihtelee sen mukaan, onko väylällä liikennettä vai ei. Älyreitien rakentamisessa voidaan lisäksi käyttää mahdollisimman paljon kierrätettäviä materiaaleja. Automaattisella liikenteenohjauksella on mahdollisuus varoittaa autoilijoita lähestyvistä pyöräilijöistä. Tietotekniikan avulla voidaan tehdä seuranta pyörätien liikenteestä. Rahoitus saadaan CitiCAP-hankkeesta, johon EU on myöntänyt 4,7 milj. euron rahoituksen. Hankkeen yhtenä tavoitteena on vähentää liikenteen päästöjä.

#### Älykkään pyörätien katusuunnitelmasta tehty muistutus

Tekninen ja ympäristölaulukunta hyväksyi 26.3.2019 katusuunnitelmat uuden CitiCAP pyörätien toteuttamiseksi matkakeskuksen ja Launeen välille. Asian esittelytekstissä todetaan, että virallisia muistutuksia katusuunnitelmista ei tullut nähtävillä olon aikana. Yksi muistutus oli kuitenkin jätetty. Anttilanmäki-Kittelän omakotiyhdistys ry:n 18.3.2019 päivätty muistutus oli vahingossa lähetetty aiemmin käytössä olleeseen sähköpostiosoitteeseen, joka ei enää ollut aktiivikäytössä. Omakotiyhdistys kritisoi muistutuksessaan mm. asutusta suojaavien puiden kaatamista levennettävän väylän tieltä.

Omakotiyhdistyksen muistutus tuli asian valmistelijan ja esittelijän tietoon ennen kokousta, kun muistutuksen allekirjoittaja oli ollut yhteydessä CitiCAP -hankkeen projektipäällikköön. Koska muistutus ei ollut ohjautunut vanhasta sähköpostiosoitteesta nykyisiin käytössä olevaan diaariosoitteeseen, lähetti allekirjoittaja muistutuksen uudelleen projektipäällikölle. Tarkastustoimistolle lähettä-

mässään viestissä allekirjoittaja ilmoitti, että "Asukasyhdistys lähetti muistutuksen siinä tarkoituksessa, että se otetaan huomioon. Lähetettyäni muistutuksen uudelleen sain vastausviestin, josta sain käsityksen, että dokumentti on matkalla oikeaan osoitteeseen".

Muistutus tallennettiin kokouspäivän aamuna kaupungin asiantuntijajärjestelmään asiaa koskevalle dia-

rikortille. Tarkastustoimisto havaitsi diaarikortin ja asian esittelytekstin välisen ristiriidan ja tiedusteli asiaa vastuuhenkilöiltä. Asian valmistelija ja esittelijä ilmoittivat, että tieto muistutuksesta on kyllä saatu. Sitä ei kuitenkaan voida huomioida, koska muistutus on alun perin virheellisesti lähetetty vanhaan sähköpostiosoitteeseen, jonka ei pitänyt enää olla toiminnassa.

Tarkastuslautakunnan mielestä katusuunnitelmaa koskeva muistutus olisi hyvin voitu jakaa teknisen ja ympäristölaulukunnan kokouksessa asiaa käsiteltäessä. Osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on yksi kaupungin strategian keskeisiä tavoitteita. Edellä kuvattu byrokraattinen suhtautumistapa ei kannusta kaupunkilaisia vaikuttamiseen.

Kaupunkiympäristön vastuuhenkilöille on annettava sikäli tunnustusta, että katusuunnitelman hyväksymistä koskeva asia tuotiin kuitenkin 23.4.2019 uudelleen teknisen ja ympäristölaulukunnan käsittelyyn. Esittelytekstissä todetaan, että muistutuksen lähettäjällä on ollut perusteltu syy olettaa viestin tulleen perille ja muistutus tulee käsitellä asianmukaisesti.



Kävelypainotteinen Aleksanterinkatu elävöittää kaupungin keskustaa.

# 6

## TARKASTUS- LAUTAKUNNAN MUUT HAVAINNOT JA ARVIOT

Lahti Energia Oy järjesti edellisvuoden tapaan maksuttoman luistinradan torille kaupunkilaisten iloksi.



### 6. TARKASTUSLAUTAKUNNAN MUUT HAVAINNOT JA ARVIOT

#### 6.1 Kaupungin talous

Lahden kaupungin väkiluku ylitti vuoden lopussa 120 000 asukkaan rajan. Väkiluvun kasvu on ollut hidasta. Viime aikoina on julkisuudessa esitetty visioita Suomen tulevista kasvukeskuksista. Lahti ei ole niiden joukossa. Tarkastuslautakunnan mielestä nämä visiot ovat kuitenkin vain ennusteita. Kaupungin kasvuun voidaan vaikuttaa omilla toimenpiteillä. Väestö kasvaa, jos alueella on vetovoimaa ja työpaikkoja. Lahden seutu on parantanut sijoitustaan tuoreissa tutkimuksissa, joissa on mitattu esim. alueiden yrittäjäystävällisyyttä. Lahti on nyt oikeasti yliopistokaupunki, mikä luo uusia edellytyksiä kaupungin imagon parantamiselle. Yliopisto- tai ympäristökaupungin maine ei kuitenkaan pelkästään riitä kaupungin nostamiseen. Vetovoima muodostuu monista yksittäisistä tekijöistä. Lahden julkikuvaa voidaan parantaa edelleen myös viestinnän ja markkinoinnin keinoin. Tehokkainta markkinointia on kuitenkin jokaisen kaupunkilaisen itse antama positiivinen kuva kotikaupungistamme. Lahti kehittyy voimakkaasti monella rintamalla. Kaupungissa on toimivat palvelut ja täällä on hyvä asua.

Lahden kaupungin vuoden 2018 tilinpäätös oli kohtuullinen ja toteutui lähes talousarvion mukaisesti. Vuosikate 45,7 milj. euroa riitti juuri ja juuri poistojen kattamiseen. Talous oli tällä paljon käytetyllä mittarilla tarkasteltuna tasapainossa. Toki tilinpäätös heikkeni vuodesta 2017. Tilinpäätös oli kuitenkin parempi kuin talousarviovuoden aikana ennakoitiin.

Kaupungin toimintaorganisaatio pysyi talousarvion raaissa varsin hyvin. Suurin menoilytys tuli jälleen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymältä. Kaupungin ostot Hyky:ltä ovat jo 48 % kaupungin menoista eli käytännössä puolet. Kuntayhtymän talouden toteutuminen saneleekin pitkälti myös Lahden kaupungin tilinpäätöksen tuloksen. Ostot hyvinvointiyhtymästä kasvoivat yli 18 milj. euroa edellisvuodesta. Ilman tätä maksuosuuden kasvua Lahden tilinpäätös olisi ollut suorastaan hyvä. Näin suuret sosiaali- ja terveysmenojen kasvuluvut eivät jatkossa ole mahdollisia.

Yksittäisenä kertaluonteisena eränä tilinpäätöstä paransi mm. Starkin alueen maakauppa. Kaupunki käytti vuoden 2018 alussa etuosto-oikeuttaan ja hankki maa-alueet 7,5 milj. eurolla. Vuoden lopussa maat myytiin rakennusliike Hartelalle 10,6 milj. eurolla.

Vuoden 2018 tilinpäätöstä tarkastellessa on muistettava, että Lahden kunnallisveroa ja kiinteistöveroä nostettiin vuodelle 2018. Verojen korotuksella tavoiteltiin talousarviossa 14,6 milj. euron lisätuloja. Verotulot kasvoivat 12,3 milj. euroa edellisvuodesta. Kunnallisveron korotus

0,5 %:lla lisäsi verotuloja 6,5 milj. euroa. Valitettava tosiasia vain on, että Lahden nykyinen kunnallisveroprosentti 20,75 on suurten kaupunkien vertailussa Kouvolan ohella kaikkein korkein.

| v. 2018      | Tulovero %   | Yleinen kiinteistövero % |
|--------------|--------------|--------------------------|
| Espoo        | 18,00        | 0,93                     |
| Helsinki     | 18,00        | 0,93                     |
| Joensuu      | 20,50        | 1,10                     |
| Jyväskylä    | 20,00        | 1,30                     |
| Kouvola      | 20,75        | 1,45                     |
| Kuopio       | 20,50        | 1,30                     |
| <b>Lahti</b> | <b>20,75</b> | <b>1,35</b>              |
| Oulu         | 20,00        | 1,15                     |
| Pori         | 19,75        | 0,93                     |
| Tampere      | 19,75        | 1,15                     |
| Turku        | 19,50        | 1,00                     |
| Vantaa       | 19,00        | 1,00                     |

Myöskin Lahden kiinteistöverotaso on kaupunkien välisessä vertailussa korkea. Kiinteistöveron korotus lisäsi kaupungin verotuloja 5 milj. euroa. Yleinen kiinteistövero nostettiin 1,15:stä 1,35 prosenttiin ja vakituisen asumisen kiinteistöveroprosentti 0,55:stä 0,60:een.

Kiinteistöveron nosto ja mm. kaukolämmön hinnan nousu viime vuosina ovat heikentäneet Lahden asemaa vertailtaessa kymmenen suurimman kaupungin kiinteistömaksuja. Lahti oli Kiinteistöliiton tekemässä Indeksitalo 2018 -selvityksessä kiinteistökuluiltaan neljänneksi kallein kaupunki Helsingin, Jyväskylän ja Turun jälkeen. Selvityksessä otettiin huomioon kiinteistöverot, kaukolämmön, veden ja jätehuollon hinnat. Kiinteistöveron korotuksen vuoksi Lahti nousi edellisvuonna tehdystä vertailusta Tampereen ohi viidenneltä sijalta neljänneksi kalleimmaksi. **Lahden asema edullisen asumisen kaupunkina on tällä vuosikymmenellä heikentynyt. Tämä on huolestuttava kehitys suuntaa kaupungin vetovoiman kannalta.** Tilannetta voi hieman korjata se, että Lahti Energia Oy on nyt laskenut kaukolämmön hintaa kahdella prosentilla vuoden 2019 alusta. Vuoden päästä valmistuvan Kymijärvi III biopolttolaitoksen toivotaan mahdollistavan asiakasystävällisemmän hintakehityksen myös jatkossa. Energiategollisuus ry:n viimeisissä vertailuissa Lahti sijoittuu kaukolämmön hinnassa suurten kaupunkien keskikastiin.

Lahden kaupungin investoinnit ovat korkeammalla tasolla kuin kertaakaan kuluvalle vuosituhannella. Nettoinvestoinnit vuonna 2018 olivat peräti 118 milj. euroa. Palvelutuotannon edellyttämiin talonrakennushankkeisiin käytettiin vuonna 2018 yhteensä 48,5 milj. euroa. Näistä suurimmat olivat kaupunginsairaalan muuttaminen pää-

terveysasemaksi ja Launeen monitoimitalon rakentaminen. Julkisen käyttöomaisuuden investointeihin käytettiin 45,3 milj. euroa. Näistä selvästi suurin kohde oli eteläisen kehätien rakentaminen, johon käytettiin 26 milj. euroa. Konsernitasolla suurin meneillään oleva investointi on Kymijärvi III voimalaitoksen rakentamishanke. Lahti-konsernin nettointeivoinnit vuonna 2018 olivat kaikkiaan 276 milj. euroa.

Korkea investointitaso ei ole mahdollinen ilman velkämäärän kasvua. Kaupungin omaan tarpeeseen otettujen lainojen määrä nousi vuoden 2018 lopussa 286 milj. euroon. Tämä ei sinällään vielä ole valtava määrä, jos tarkastellaan jäljempänä olevasta vertailutaulukosta Lahden kokoluokkaa lähellä olevien kaupunkien lainamääriä. Kaupungin konsernipankin kautta tytäryhteisöille välitetyt lainat huomioiden Lahden lainamäärä vuoden 2018 lopussa oli 797 milj. euroa. Lahti-konsernin koko lainamäärä vuoden lopussa oli 1 161 milj. euroa. Lainakannan kasvu investointisuman vuoksi on toisaalta ymmärrettävää. Velkaantumisi-

seen on kuitenkin aina suhtauduttava vakavasti. Lahti-konsernin lainamäärä on korkea. Kuten jäljempänä olevasta vertailusta ilmenee, on asukasta kohti lasketuissa konsernilainoissa Lahden edellä vain voimakkaasti kasvava ja investoiva Espoo.

Kokonaisuutena katsoen Lahti selvisi vuoden 2018 taloudestaan tyydyttävästi. Tulokset ja vuosikatteen laskivat vuoteen 2017 verrattuna kaikissa suurissa kaupungeissa, kuten jäljempänä oleva vertailutaulukko osoittaa. Useissa kaupungeissa tilinpäätös heikkeni Lahtea paljon enemmän. Lahden kaupungin taseessa on edellisten vuosien ylijäämiä 152 milj. euroa. Puskuri ei ole suuri. Ilman tarkkaa taloudenpitoa ylijäämät voivat pahimmassa tapauksessa olla syöty muutamassa vuodessa.

Lahden arviointikertomuksessa on perinteisesti vertailtu 12 suurimman kaupungin sekä Päijät-Hämeen kuntien tilinpäätösten tunnuslukuja.

#### Suurten kaupunkien 2018 tunnuslukuja

|              | Asukasluku     |            |
|--------------|----------------|------------|
|              | 31.12.2018     | Muutos     |
| Espoo        | 283 944        | 4 900      |
| Helsinki     | 649 800        | 6 500      |
| Joensuu      | 76 577         | 510        |
| Jyväskylä    | 141 414        | 1 226      |
| Kouvola      | 83 231         | -1 006     |
| Kuopio       | 118 727        | 518        |
| <b>Lahti</b> | <b>120 002</b> | <b>429</b> |
| Oulu         | 203 659        | 1 318      |
| Pori         | 84 391         | -213       |
| Tampere      | 235 487        | 3 634      |
| Turku        | 191 664        | 1 995      |
| Vantaa       | 228 166        | 5 139      |

|              | Vuosikate milj. € |              |            | Tulos milj. € |              |          |
|--------------|-------------------|--------------|------------|---------------|--------------|----------|
|              | 2018              | Muutos       | €/asukas   | 2018          | Muutos       | €/asukas |
| Espoo        | 195,5             | -35,4        | 689        | 34,4          | -52,0        | 121      |
| Helsinki     | 752,0             | -85,9        | 1 157      | 386,8         | -96,3        | 595      |
| Joensuu      | 28,5              | -13,0        | 372        | -4,5          | -14,5        | -59      |
| Jyväskylä    | 49,1              | -18,0        | 347        | 0,3           | -13,5        | 2        |
| Kouvola      | -5,7              | -28,4        | -68        | -26,0         | -23,3        | -312     |
| Kuopio       | 31,6              | -25,9        | 266        | -4,1          | -13,5        | -35      |
| <b>Lahti</b> | <b>45,7</b>       | <b>-15,0</b> | <b>381</b> | <b>0,5</b>    | <b>-16,7</b> | <b>4</b> |
| Oulu         | 57,9              | -61,1        | 284        | -23,5         | -62,0        | -115     |
| Pori         | 12,1              | -28,8        | 144        | -13,7         | -29,6        | -162     |
| Tampere      | 48,0              | -37,1        | 204        | -58,8         | -48,1        | -250     |
| Turku        | 6,2               | -32,9        | 32         | -49,8         | -56,9        | -260     |
| Vantaa       | 112,6             | -51,4        | 494        | 3,9           | -36,5        | 17       |

|              | Kaupungin lainat milj. € |             |              | Konsernilainat milj. € |             |              |
|--------------|--------------------------|-------------|--------------|------------------------|-------------|--------------|
|              | 2018                     | Muutos      | €/asukas     | 2018                   | Muutos      | €/asukas     |
| Espoo        | 731,5                    | 44,5        | 2 576        | 3 503,0                | 73,0        | 12 336       |
| Helsinki     | 1 100,0                  | -106,0      | 1 693        | 4 983,8                | -0,9        | 7 670        |
| Joensuu      | 234,6                    | 5,8         | 3 064        | 507,0                  | 21,0        | 6 621        |
| Jyväskylä    | 341,1                    | -24,7       | 2 412        | 1 100,0                | 64,2        | 7 779        |
| Kouvola      | 232,7                    | 33,0        | 2 796        | 373,6                  | 26,9        | 4 489        |
| Kuopio       | 343,0                    | 13,2        | 2 889        | 955,6                  | 8,4         | 8 049        |
| <b>Lahti</b> | <b>797,2</b>             | <b>42,2</b> | <b>6 643</b> | <b>1 161,4</b>         | <b>63,4</b> | <b>9 678</b> |
| Oulu         | 645,5                    | 12,9        | 3 170        | 834,1                  | 26,0        | 4 096        |
| Pori         | 257,6                    | 14,1        | 3 052        | 499,1                  | 47,4        | 5 914        |
| Tampere      | 670,5                    | 142,8       | 2 847        | 1 718,8                | 264,2       | 7 299        |
| Turku        | 820,8                    | 63,7        | 4 282        | 1 496,7                | 112,8       | 7 809        |
| Vantaa       | 911,7                    | -95,7       | 3 996        | 1 928,2                | -42,7       | 8 451        |

## Päijät-Hämeen kuntien vuoden 2018 tunnuslukuja

Maakunnan tunnuslukuja tarkasteltaessa on valitettavaa, että väkiluku kasvaa enää vain keskuskaupunki Lahdessa. Vuosikatteen laskivat myös Päijät-Hämeessä Heinolaa lukuun ottamatta kaikissa kunnissa.

|              | Asukasluku            | Veroprosentti | Vuosikate €/as.   | Lainat €/as.        |
|--------------|-----------------------|---------------|-------------------|---------------------|
| Asikkala     | 8 148 (-103)          | 20,75         | 363 (-214)        | 1 285 (-168)        |
| Hartola      | 2 780 (-102)          | 21,50         | 35 (- 434)        | 4 844(+171)         |
| Heinola      | 18 898 (-235)         | 20,50         | 611 (+82)         | 3 503 (+5)          |
| Hollola      | 23 591 (-198)         | 21,00         | 377 (-295)        | 1 914 (-322)        |
| Kärkölä      | 4 456 (-53)           | 21,75         | 52 (-478)         | 1 861 (-111)        |
| <b>Lahti</b> | <b>120 002 (+429)</b> | <b>20,75</b>  | <b>381 (-126)</b> | <b>6 643 (+331)</b> |
| Orimattila   | 16 094 (-131)         | 20,75         | 155 (-183)        | 2 843 (+337)        |
| Padasjoki    | 2 962 (-65)           | 21,00         | 381 (-306)        | 2 885 (+58)         |
| Sysmä        | 3 750 (-112)          | 19,00         | 198 (-337)        | 748 (+674)          |

Kaupungin vuoden 2018 tilinpäätös oli kohtuullinen. Kaupungin oma organisaatio pysyi talousarvion raamis- sa hyvin. Lahti-konsernin asukaskohtainen velkamäärä on kaupunkien välisessä vertailussa korkea. Tämä johtuu mittavista investoinneista. Kaupungin väkiluvun vaatimaton kasvu huomioiden velkaantumisen huo- lehduttaa. Kaupungin asema edullisen asumisen kaupunkina on tällä vuosikymmenellä heikentynyt. Kiinteistöve- ron ja energian hinnan korotukset ovat heikentäneet kaupungin kilpailuasetelmaa.

Kaupungin kasvu sai merkittävän piristysruiskeen, kun Lahdesta tuli aito yliopistokaupunki Lappeenrannan- Lahden teknillisen yliopiston myötä. Tällä on jatkossa suuri merkitys kaupungin imagolle ja vetovoimalle.

## Lahden johdannaissopimukset

Lahden kaupungin vuoden 2017 tilinpäätöksessä yhden 20 milj. euron johdannaisten osalta on tehty kirjanpitolautakun- nan suosituksen mukainen pakollinen varaus sopimuksen tekohetken arvon ja tilinpäätöksen arvon välisestä nega- tiivisesta erotuksesta. Vuoden 2018 aikana tämän joh- dannaissopimuksen arvo on laskenut hieman yli 0,5 milj. euroa. Tämä on kirjattu kuluksi kaupungin vuoden 2018 ti- linpäätökseen.

Tarkastuslautakunta on vuosien 2015 - 2017 arvioin- tikertomuksissa käsitellyt johdannaissopimuksia. Lahden kaupungin tekemät sopimukset ovat voimassa enimmil- lään vuoteen 2055 saakka. Vasta sopimuskausien päätyt- tyä tiedetään johdannaissopimusten lopulliset kustannus- vaikutukset, mutta jo tässä vaiheessa voidaan olla monien sopimusten osalta varmoja niiden korkomenoja lisääväst- ä vaikutuksesta. Useissa sopimuksissa on myös tosiasi-

allisesti kyse siitä, että korkomenoja on saatu alennettua alkuperäisen lainan voimassaoloaikana, ja merkittävä osa korkomenoista on siirretty lainan takaisin maksun jälkei- seen aikaan.

Kaupunginjohtaja on 22.4.2013 tehnyt päätöksen kah- desta koronvaihtosopimuksesta, joista toisesta kaupunki saa korkotuloja vuosina 2013 – 2015 ja toinen lisää kor- komenoja 2013 – 2020. Vuoden 2018 loppuun mennessä kaupunki on sopimusjärjestelyistä saanut tuloja vajaat 2,8 milj. euroa ja samaan aikaan menoja on syntynyt hieman yli 3,8 milj. euroa. **Sopimusjärjestely on siis aiheuttanut tä- hän mennessä hieman yli miljoonan euron kulut.** Vuosina 2019 ja 2020 sopimuksesta aiheutuu vielä arviolta hie- man yli 1,4 milj. euron kulut. Pelkästään **tämän yhden so- pimusjärjestelyn nettokulut tulevat olemaan noin 2,5 milj. euroa.** Jälkikäteen arvioituna kaupunginjohtajan päätöksen perustelut korkomenojen alentumisesta vaikuttavat varsin epärealistisilta.

|                           | Kaupunki saa korkotuloja 2013–2015 | Kaupunki maksaa korkoa 2013–2020 |
|---------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| 2013                      | 785 116                            | -414 616                         |
| 2014                      | 1 145 562                          | -605 562                         |
| 1.1. - 15.9.2015          | 837 441                            | -456 441                         |
| 16.9. - 31.12.2015        |                                    | -195 647                         |
| 2016                      |                                    | -695 810                         |
| 2017                      |                                    | -716 646                         |
| 2018                      |                                    | -726 876                         |
| <b>2013–2018 yhteensä</b> | <b>2 768 119</b>                   | <b>-3 811 597</b>                |
| 1.1.2019–15.9.2020        |                                    | -1 428 710                       |

Kaupunginjohtaja on 11.6.2013 tehnyt päätöksen kahdes- ta koronvaihtosopimuksesta, joista toisesta kaupunki saa korkotuloja vuosina 2013 – 2022 ja toinen lisää korkome- noja 2022 – 2042. Vuoden 2018 loppuun mennessä kau- punki on sopimusjärjestelyistä saanut tuloja vajaat 1,6 milj. euroa ja vuosina 2019 – 2022 arvioidaan vielä saatavan tuloja vajaat 1,2 milj. euroa. Koko sopimuskauden tulot oli- sivat tämän mukaan hieman yli 2,7 milj. euroa. Pankin il- moittaman käyvän arvon mukaan kaupungin kulut vuosia

2022 – 2042 koskevasta sopimuksesta ovat 9,2 milj. eu- roa. Edellä selostetun perusteella **tämän sopimusjärjeste- lyn kustannukset ovat vajaat 6,5 milj. euroa.** Kaupunginjoht- aja on perustellut 11.6.2013 päätöstään korkomenojen alentamisella. Pankille tämä sopimusjärjestely on ollut var- sin edullinen. Kaupungin puolesta asiassa toimineet viran- haltijat ovat ilmeisen vilpittömästi luulleet toimivansa kau- pungin edun mukaisesti.

|                     | Kaupunki saa korkotuloja 2013–2022 | Kaupunki maksaa korkoa 2022–2042 |
|---------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| 2013–2018 yhteensä  | 1 568 628                          |                                  |
| 1.1.2019-26.8.2022  | 1 177 666                          |                                  |
| 26.8.2022-26.8.2042 |                                    | -9 201 898                       |
| <b>Yhteensä</b>     | <b>2 746 294</b>                   | <b>-9 201 898</b>                |

## 6.2 Yhdenvertaisuus ei toteudu katu- ja tiealueiden lunastuksissa

Asemakaava-alueilla katualueiden haltuunotto toteutetaan maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen mukaisesti. Muilla alueilla noudatetaan liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettua lakia tiealueiden haltuunotossa. Ennen Lahden ja Nastolan yhdistymistä lähes kaikki Lahdessa tapahtuneet haltuunotot tapahtuivat katusuunnitelmien kautta. Kuntien yhdistymisen jälkeen tiesuunnitelmissa tehtävien maa-alueiden haltuunottojen määrä lisääntyi merkittävästi. Velvollisuus maanomistajien kuulemiseen poikkeaa merkittävästi katusuunnitelmien ja tiesuunnitelmien välillä.

Asemakaavaan perustuvassa katusuunnitelmassa viranomaisilla on lakiin perustuva velvollisuus ilmoittaa suunniteltuun alueeseen rajoittuvien kiinteistöjen omistajille ja haltijoille, että suunnitelma on asetettu nähtäville, ja että heillä on oikeus muistutuksen tekemiseen. Oikeusturvan kannalta vireillä olosta tiedottamisella on aivan keskeinen merkitys.

Tiesuunnitelmaa laadittaessa ELY-keskusten on varattava kunnalle, kiinteistön omistajille ja muille asianosaisille sekä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun, arvioida suunnitelman vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiassa. Laki edellyttää asian vireillä olosta tiedottamista henkilökohtaisesti niille suunnitelman vaikutusalueen kiinteistöjen omistajille ja haltijoille, jotka asuvat toisessa maakunnassa. Paikkakunnalla asuvien osalta tiedotusvelvollisuus täyttyy, kun suunnitelmista on kuulutettu niin kuin kunnalliset ilmoitukset asianomaisessa kunnassa julkaistaan.

Kuulutusten osalta noudatetaan kuntalain säännösten lisäksi vuonna 1925 säädettyä julkisista kuulutuksista an-

nettua lakia. Lahden kaupunginvaltuusto on 12.3.2018 kumonnut aiemman vuodelta 1992 olleen päätöksen kunnallisten ilmoitusten julkaisemisesta Lahdessa. Uuden päätöksen mukaankin valtion kuulutusten osalta riittää niiden julkaiseminen kaupungintalon ilmoitustaululla.

Edellä selostetun perusteella oletetaan kaikkien maakunnassa asuvien saaneen tiedon Lahdessa vireillä olevista tiesuunnitelmista sen jälkeen, kun niitä koskeva kuulutus on julkaistu kaupungintalolla olevalla ilmoitustaululla. Maakunnassa asuvat kiinteistöjen omistajat ja haltijat voivat olla täysin tietämättömiä vireillä olevista tiesuunnitelmista ja mahdollisuudesta tehdä asiasta muistutus. Muistutuksen tekijöille tiedotetaan tiepäätöksistä henkilökohtaisesti. Muiden osalta tiedottamisessa riittää tiepäätöstä koskevan kuulutuksen julkaiseminen kaupungintalolla olevalla ilmoitustaululla. Ne, jotka eivät ole tietoisia ilmoitustaululla julkaistusta kuulutuksesta, eivät voi tehdä asiasta muistutusta.

Valitusajan umpeutumisen jälkeen tiesuunnitelma on lainvoimainen ja oikeuttaa suunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen. Pakkolunastukset edellyttävät maanmittaustoimitusta, ja niihin maanomistajat on kutsuttava henkilökohtaisesti. Tämä on ensimmäinen kerta, jolloin maakunnassa asuva saa henkilökohtaisesti lähetetyn tiedon tiepäätökseen perustuvasta pakkolunastuksesta. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole enää mitään mahdollisuutta vaikuttaa tiepäätöksen sisältöön, eivätkä mitkään muutoksenhakukeinot enää ole tiepäätöksen osalta käytettävissä. Maanmittaustoimitusta koskeva valitusoikeus koskee vain itse toimitusta.

Kaupungin strategian arvoja ovat avoimuus, vastuullisuus ja yhdessä. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisissa tietoisuutuksissa strategian arvot eivät nykyisellään toteudu.

Tarkastuslautakunta toteaa, että voimassa olevan valtuuston päätöksen mukaan vireillä olevista liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaisista tiesuunnitelmista tiedottaminen kaupungintalon ilmoitustaululla täyttää lain minimivaatimukset Lahdessa asuvien osalta. Laajempi kuuleminen on kuitenkin perusteltua, koska hyväksytty tiesuunnitelma oikeuttaa tiesuunnitelmassa osoitettujen alueiden ja oikeuksien lunastamiseen.

**Suositus:** Kaupungin tulisi tehdä kunnallisten ilmoitusten julkaisemisesta koskeva päätös, jonka mukaan tiesuunnitelmien nähtäväksi asettamisesta sekä muistutusten tekemistavasta ja -ajasta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus kaikille suunnitelman vaikutusalueen kiinteistön omistajille ja haltijoille. Tällöin tiesuunnitelmiin ja katusuunnitelmiin noudatettaisiin yhtäläistä menettelytapaa.

## 6.3 SAP HR -henkilöstöhallinnon atk-järjestelmä

Tarkastuslautakunta arvioi vuoden 2015 arviointikertomuksessaan henkilöstöhallinnon SAP HR -järjestelmän käyttöönottoa Lahden kaupungissa. **Kuntien Tiera Oy:ltä** hankittu SAP -taloudenohjausjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2013. SAP -järjestelmän kehittämistä jatkettiin vuosien 2014 - 2015 aikana henkilöstöhallinnon järjestelmien uudistamisella. Marraskuussa 2015 käyttöönotetulla SAP HR -osiolla korvattiin aiemmin käytössä olleet Personec ESS ja Personec HR -ohjelmat.

SAP HR -projektin tavoitteena oli, että tiedot syötetään järjestelmään vain kerran, prosessissa toimivat henkilöt ovat osaavia ja sijaisjärjestelyt toimivat. Resurssien kohdentamisella ja tehokkaalla käytöllä tavoiteltiin kustannussäästöjä. Tieto ja raportointi oli tarkoitus saada reaaliaikaiseksi. Tarkastuslautakunta totesi ohjelman olevan keskentekeinen ja vaikeakäyttöinen. Eniten kritiikkiä kaupungin organisaatiossa herätti se, että henkilöstön palkkaukseen liittyvä tietojen kirjaaminen siirrettiin esimiesten tehtäväksi. Esimiehet joutuivat uutena hallinnollisena tehtävänä hoitamaan aiemmin ammattilaisille keskitettyjä erityisosaamista vaativia tehtäviä. Tämän lisäksi HR-järjestelmän ammatikäyttäjät joutuvat tarkastamaan palkkaustietojen syötön oikeellisuuden. Tämän HR-tiimin henkilövahvuus oli enimmillään 24 henkilöä.

Tarkastustoimisto on saanut jatkuvasti negatiivista palautetta SAP-HR:n vaikeakäyttöisyydestä. Tämän vuoksi päätettiin tehdä tuloksellisuustarkastus ohjelman käytettyyydestä. Tarkastuksessa tehtiin käyttäjäkysely Lahden kaupungin, Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän (Hyky) ja Päijät-Hämeen ateriapalvelut Oy:n (Ateria) ohjelmaa käyttäville esimiehille. Hyky ja Aterian henkilöstö oli aiemmin Lahden kaupungin palveluksessa olleessaan käyttänyt SAP-HR -ohjelmaa. Nykyisin heidän käytössään on ESS-HR -henkilöstöhallinnon ohjelma. Heiltä on saatu vertailutietoa näiden ohjelmien käytettyyydestä. Myös kaupungilla on ennen SAP-HR:ää ollut käytössä ESS -ohjelma, joten vertailutietoa näiden ohjelmien ominaisuuksista on saatu myös kaupungin omalta henkilöstöltä.

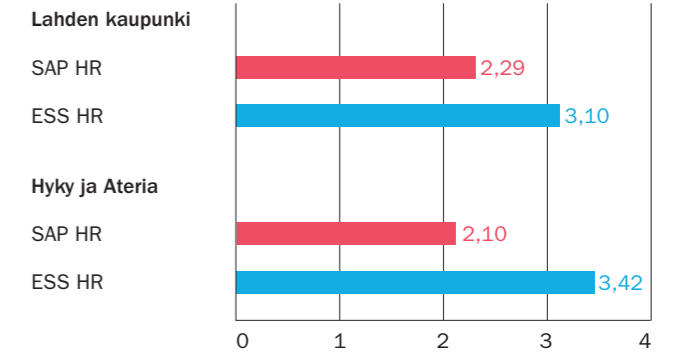
Käyttäjäkysely lähetettiin 181:lle kaupungin esimiehelle ja heistä vastasi 89 eli vastausprosentti oli 49. Hyky ja Aterian esimiehille lähetettiin 108 kyselyä ja heistä vastasi 24 eli vastausprosentti oli 22. Kouluarvosanoilla SAP HR ohjelmalle annettiin yleisarvosanaksi 6,3 ja ESS HR ohjelmalle 7,8. Tulos oli yhteneväinen sekä kaupungin että Hyky ja Aterian esimiesten arvioissa. Käyttäjien arvion mukaan ohjelmien keskinäinen paremmuusjärjestys on selvä. Tämä vastaa tarkastustoimen eri yhteyksistä saamaa palautetta.

Käyttäjästävällisyyttä, työnjaon tarkoituksenmukaisuutta ja esimiestyötä (palkkaamiset, lomat ym.) koskevat ko-

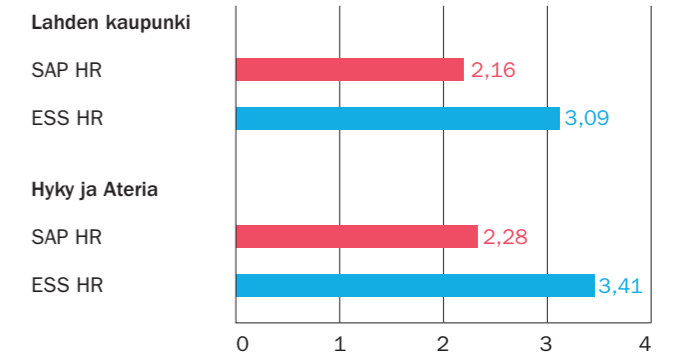
kemukset SAP-HR:sta ja ESS-HR:sta ilmenevät seuraavista kaaviosta:

Kyselyn arviointiasteikko: Erittäin huono = 1, Huono = 2, Hyvä = 3, Erittäin hyvä = 4

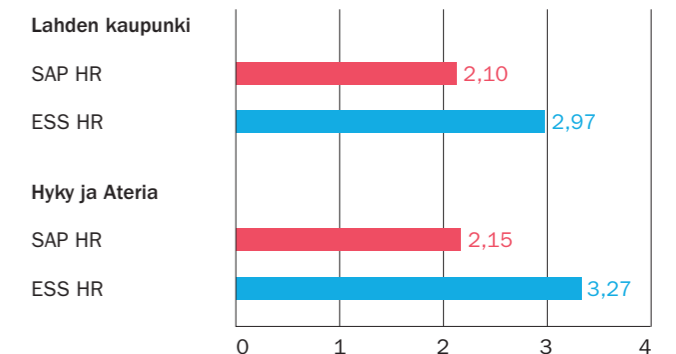
### Käyttäjästävällisyys SAP HR / ESS HR



### Työnjaon tarkoituksenmukaisuus työyksikössä SAP HR / ESS HR



### Esimiestyön osuus (esimies/toimistohenkilöstö) SAP HR / ESS HR





ESS HR -ohjelmaa pidettiin selvästi helppokäyttöisempänä ohjelmana. Huomattavaa on, että ero ESS HR -ohjelman hyväksi oli Hyky:n ja Aterian kokemusten perusteella vielä kaupunkiakin suurempi. Hyky ja Ateria ovat olleet tyytyväisiä siihen, etteivät suostuneet SAP HR -ohjelman käyttäjiksi vastoin Lahti -konsernin omistajaohjauksen tahtoa. Kaupungin esimiehiltä SAP HR -ohjelma sai kyselyn vapaissa vastauksissa täydellisen tyrmäyksen:

- hankala ja kankea, kehityskeskusteluosio on surkea eikä sen käyttö suju ohjeiden eikä kurssituksenkaan avulla,
- surkein ja kankein käyttöliittymä, mitä olen ikinä missään käyttänyt,
- SAP HR:ssä oleva kehityskeskusteluosio on täysin toimimaton sekä esimiehen että työntekijän näkökulmasta eikä tuo kehityskeskusteluihin mitään lisäarvoa,
- uuden henkilön palkkaaminen ei onnistu ilman asiantuntija-apua, siksi on kyseenalaista miksi, esimies joutuu täyttämään tietoja järjestelmään,
- ohjelman loogisuus ei ole ”tavallisen” ihmisen tasolla, jos ei ole saanut koulutusta henkilöstöhallintoon,
- SAP-HR ohjelma ja sen toimivuudesta vastaava henkilö on ilmeisesti hankittu tänne Neuvostoliitosta tai DDR:stä, oletan,

- ohjelma on kaikilla mittareilla mitattuna surkea, vaihtoon saman tien,
- onkohan rehtori oikea henkilö tekemään palvelussuhteita, ei ole,
- aiemmin käytössä ollut ESS oli kaikin puolin joustavampi käyttöä.

SAP HR ohjelman yhtenä tavoitteena oli siirtää kaikki uuden henkilön palkkaamiseen liittyvät toimet yksikön esimiehille. Näin ei kuitenkaan käynyt. Kyselyyn annettujen vastausten mukaan neljäsosa esimiehistä teettää ao. tehtävät yksikkönsä muulla henkilöstöllä tai HR-tiimillä. Uuden henkilön palkkaamiseen kuluva aika vaihtelee vastaajasta riippuen. Useat vastanneet esimiehet ilmoittivat uuden työntekijän tietojen syöttämiseen kuluvan aikaa jopa 2-3 tuntia.

Kuten kyselykin osoittaa on SAP HR koettu kaupungin työntekijöiden keskuudessa erittäin vaikeakäyttöiseksi ja työllistäväksi järjestelmäksi. Se ei ole edistänyt tehokkuutta vaan päinvastoin. On vaikea ymmärtää sitä, että henkilöstön palkkaukseen liittyvät rutiinit on siirretty esimiesten tehtäväksi. Tämän lisäksi tarvitaan HR-tiimi, jonka ammatikäyttäjät tarkastavat syötettyjen tietojen oikeellisuuden. P-H Hyky:n antaman tiedon mukaan Hyky:ssä ei ole lainkaan varsinaista ESS-henkilöstöä. ESS-järjestelmän käyttöön kuuluu henkilöstöltä vain hyvin pieni osa työajasta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupungin käytössä oleva SAP HR -henkilöstöhallinnon järjestelmä on vaikeakäyttöinen ja työnjako epätarkoituksenmukainen. SAP HR -ohjelman käyttö ei edistä kaupungin tuloksellista toimintaa. **Ohjelmistohankinnan epäonnistuminen pitää uskaltaa myöntää ja tehdä asian vaatimat korjaustoimenpiteet.**

**Suositus:** Tulee selvittää SAP HR-ohjelman korvaaminen käyttäjätavallisemmalla järjestelmällä, joka tehostaisi kaupungin toiminnan tuloksellisuutta.

#### 6.4 Perintätoimiston käyttö kaupungin saatavien perinnässä, esimerkkinä varhaiskasvatuksen maksut

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan yli 90 % Suomen kunnista on ulkoistanut perintänsä sopimus pohjaisesti perintätoimistoille. Lahden kaupunki kilpailutti perintätoimensa kymmenen vuotta sitten. Kilpailutuksen voitti Aktiv Kapital Finland Oy. Toistaiseksi voimassa oleva sopimus allekirjoitettiin 6.9.2010. Sittemmin monikansallinen Intrum Justitia osti Aktiv Kapital Finland Oy:n ja sopimus on jatkunut Intrumin nimissä. Kaupungin puolesta sopimusta hallinnoi Provincia Oy, eikä kaupunki ole sopimussuhteessa perintäyhtiöön.

Kunnan perimät julkisoikeudelliset maksut perustuvat erityislakiin. Tällaisia maksuja ovat esimerkiksi päivähoitomaksut. Perintätoimisto hoitaa maksamatta jääneiden maksujen perinnän ja lopulta laittaa ne tarvittaessa ulosottoon. Perintätoimiston annetaan tällöin toimia ns. ”teknisenä toimijana”. Ratkaisuvastuu ulosottoon laitettavista saatavista tulisi kuitenkin viime kädessä olla kunnalla. Suomen Kuntaliitto selvitti asiaa vuonna 2014. Kuntaliitto yllättyi tuolloin, kun yli puolet kunnista oli antanut ulosottovallan perintätoimistolle, vaikka sekä oikeusministeriö että Kuntaliitto ovat ilmoittaneet olevansa tätä vastaan. Kuntaliitto onkin pitänyt menettelyä lain tai vähintäänkin lain hengen kiertämisenä.

Provincia Oy:ltä saadun selvityksen mukaan ”Intrum Oy lähettää ulosottoehdotuksen kerran kuussa Provincia Oy:lle, joka voi toimeksiantajan pyynnöstä poistaa ulosottoon lähtevän laskun aineistosta. Jos poistettavia saatavia ei ole lähettää Intrum aineiston ulosottoon. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen saatavien osalta Provincia Oy lähettää päivähoitotoimistoon kuukausittain listan Intrumiin lähtevistä laskuista. Listalla tiedustellaan ensimmäiseen lähtevään maksuhuomautukseen yhteisvastuullisen maksajan yhteystietoja, jotta maksuhuomautus lähtee molemmille huoltajille. Joten päivähoito on kyllä tietoinen jo asiakasperheen ensimmäisestä maksuhuomautuksesta.”

Kaupungin päivähoitojohtaja on asiaan pyydettyssä lisäselvityksessä todennut, että ”varhaiskasvatuksen saatavien osalta Provincia Oy lähettää perintätoimistolle lähtevän listan taloushallinnon alaiseen laskutustiimiin. **Varhaiskasvatus ei ole tietoinen asiakasperheen ensimmäisestä maksuhuomautuksesta, vaan tieto jää laskutustiimiin.**”

Provincia Oy:n antaman selvityksen mukaan päivähoitomaksuja koskevia ulosottoehdotuksia ei lähetetä varhaiskasvatukseen tarkastettavaksi, koska kaupunki ei ole tällaista menettelyä edellyttänyt. Näin ollen ulosottojen mahdollinen arviointi jää pelkästään Provincia Oy:n vastuulle. Päivähoitojohtaja on lisäselvityksessään todennut, että ”maksuhuomautuksia on määrällisesti paljon ja laskutustiimin mahdollisuudet arvioida perusteita maksun alentamiseen tai vapauttamiseen pelkkien listojen perusteella voivat olla rajalliset. Samoin ulosottoon menevien laskujen asiakaskohtainen arviointi ilman huoltajien esittämiä taustatietoja ja perusteluja voi olla vaikeaa. Tämän vuoksi on tärkeää saattaa huoltajille tiedoksi mahdollisuus alennuksen tai vapautuksen hakemiseen. Varhaiskasvatuspalvelujen viranhaltija tekee asiakkaan hakemuksesta ja lain perusteluin päätöksen mahdollisesta maksun alentamisesta tai vapauttamisesta.”

**Inhimillisesti katsoen olisi tärkeää, että maksuvaikeuksiin ajautuneiden lapsiperheiden ahdinko tulisi mahdollisimman varhain myös palvelunjärjestäjän tietoon.** Tällöin voitaisiin yrittää käytössä olevin keinoin auttaa perheitä selviytymään velvoitteistaan ja tarkastaa myös, onko päivähoitomaksu varmasti määritelty oikein.

Mikkelin kaupungissa vastaavasta asiasta tehtiin valtuustoaloite vuonna 2016. Aloitteeseen annetussa vastauksessa todetaan, että ”Mikkelin kaupungin oman arvion mukaan perintätoiminnassa on toimittu ja toimitaan lainmukaisesti. Kuntaliiton suosituksen perusteella perintäprosessi on muutettu siten, että perintätoimisto lähettää ulosottosuosituksen, minkä kaupunki hyväksyy. Siten sosiaalitoimi osallistuu osaltaan päätöstentekoon.”

Tarkastuslautakunta toteaa, että Lahden kaupunki on monen muun kaupungin tavoin ulkoistanut perintänsä. Ratkaisu on tehty ennen kaikkea tehokkuuden ja talouden nimissä. Eettisestä näkökulmasta katsottuna valittu toimintatapa on sellainen, että siinä voidaan pitkälti ummistaa silmät kaupunkilaisten maksuvaikeuksilta. Perintätoimisto hoitaa myös asiakasmaksulain mukaiset ulosotot ns. teknisenä toimijana. Tämä on mm. Kuntaliiton tulkinnan mukaan perintälain- tai ainakin sen hengen vastaista.

**Suositus:** Ennen perintätoimiin ryhtymistä tulee käyttää asiakasmaksulain mukaista asiakaskohtaista harkintaa maksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Ennen kaupungin laskusaatavien laittamista ulosottoon on ulosottoehdotukset lähetettävä vastaaville viranhaltijoille hyväksyttäväksi. Mahdollinen ulosottomenettely tulee suorittaa kaupungin toimesta ulosottoviranomaisia käyttäen.

## 6.5 Kaupungin hankintaohjeiden noudattaminen

Kaupunginhallitus hyväksyi 9.4.2018 Lahden kaupungin voimassa olevan hankintaohjelman. Hankintaohjelman mukaan kaupungin pienhankintaraja on 5 000 euroa. Pienhankintarajan ylittävistä hankinnoista tehdään erillinen viranhaltija- eli hankintapäätös. Pienhankinnat kilpailutetaan käytössä olevalla pienhankintatyökalulla, joka on HankintaSampo.

Tarkastustoimen työohjelmassa oli kuluneella tarkastuskaudella hankintojen tarkastus ja hankintaohjelman ohjeistuksen noudattaminen. Tarkastuksessa tuli esiin lukuisia yli 5 000 euron hankintoja, joista ei ollut tehty ohjeiden mukaista viranhaltijapäätöstä. Saatujen selvitysten mukaan kyse oli yleensä ns. vakiotoimittajista, joiden kanssa oli syntynyt vuosien aikana toimiva asiakassuhde. Tällaiseen "hovihankkijan" asemaan päässeitä yrityksiä löytyi varsin tavanomaisilta toimialoilta, joilta löytyy useita palveluntuottajia. Esimerkkeinä mainittakoon kalustesaneeraukset, rautarakennetyöt ja työnjohdon konsultointi. Hankintaohjeiden mukaan suora hankinta on kuitenkin mahdollista vain poikkeustapauksissa, ja poikkeaminen avoimesta kilpailutuksesta on perusteltava etukäteen. Lisäksi suorahankinnasta tulee siirtyä kilpailutettuun hankintaan, kun suorahankinnan perusteena ollut erityistilanne poistuu.

Lahti on mukana Suomen yli 100 000 asukkaan kaupunkien ulkoisten tarkastusten yhteistyöverkossa. Pienhankintarajat tavara- ja palveluostoissa näissä kaupungeissa ovat seuraavat:

| Kaupunki     | Pienhankintaraja |
|--------------|------------------|
| Helsinki     | 10 000 €         |
| Espoo        | 9 000 €          |
| Tampere      | 15 000 €         |
| Vantaa       | 10 000 €         |
| Oulu         | 9 000 €          |
| Turku        | 5 000 €          |
| Jyväskylä    | 20 000 €         |
| <b>Lahti</b> | <b>5 000 €</b>   |
| Kuopio       | 4 000 €          |

Lahden kaupungin pienhankintaraja on suurten kaupunkien välisessä vertailussa varsin alhainen ja sen nostamista voitaisiin harkita. Tarvittaessa on myös mahdollista järjestää palveluntarjoajien kesken puitesopimuskilpailu. Puitesopimus voi koskea koko kaupunkia tai vaihtoehtoisesti vain palvelualueen yksikköjä. Silloin kun hankinta tehdään valitulta puitesopimustoimittajalta, ei viranhaltijapäätöksiä pienhankintarajan ylittävistä hankinnoista tarvitse tehdä.

Tarkastuslautakunta korostaa, että kaupungin hankintaohjelman määräyksiä on noudatettava. Yhden palvelutoimittajan jatkuva käyttäminen ilman kilpailutusta ei ole sallittua. Pienhankintarajan ylittävistä hankinnoista on tehtävä viranhaltijapäätös.

**Suositus:** Palvelualueiden tulee tarvittaessa yhdessä hankintapalvelujen kanssa järjestää puitesopimuskilpailutus toistuvien hankintojensa osalta. Kaupungin pienhankintarajan nostaminen tulee ottaa harkintaan.

## LIITE 1

### Vuoden 2018 arviointikertomuksen laadintaan liittyvät esteellisyydet

#### Reijo Oksanen

Sivistyslautakunnan ja Wellamo -opiston johtokunnan jäsen sekä Nastolan Yrityspalvelu Oy:n hallituksen puheenjohtaja

#### Erkki Nieminen

Lahden Jäähalli Oy:n hallituksen puheenjohtaja

#### Inga-Maija Hyppölä

Lahden vanhusneuvoston jäsen

#### Pekka Airamo

Liikunta- ja kulttuurilautakunnan varajäsen

#### Lasse Koskinen

KOKO Lahti Oy:n hallituksen jäsen

#### Kari Känkänen

Nastolan aluejohtokunnan varajäsen

#### Arja Nikkanen

Päijät-Hämeen Jätehuolto Oy:n ja Lahti Energia Oy:n hallituksen jäsen

#### Sinikka Ruuska

Päijät-Hämeen tekstiilihuolto Oy:n hallituksen jäsen

#### Terttu Pohjolainen

Lahden Konservatorio Oy:n hallituksen jäsen; Lahden vanhusten asuntosäätiö sr:n hallituksen jäsen

#### Kristiina Joensuu

Teknisen ja ympäristölautakunnan jäsen, Lahden Konservatorio Oy:n hallituksen jäsen ja Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän hallituksen varajäsen

#### Riitta Erviä

Lahden Talot Oy:n, Lahden Asunnot Oy:n, Lahden Palveluasunnot Oy:n ja Oppilastalot Oy:n hallituksen jäsen



Lahden Ironman 70.3 -tapahtumaan 30.6.2018 osallistui lähes 1 500 osanottajaa 42 maasta. Satamaan ja reitin varrelle kertyi 20 000 katsojaa. Tapahtuma tuotti Lahden seudulle noin 2,1 milj. euroa. Tapahtuma järjestetään uudelleen 29.6.2019.

# LAHTI