

V A A S A .

VAASAN KAUPUNGIN TARKASTUSLAUTAKUNTA
ARVIOINTIKERTOMUS 2021



SISÄLLYSLUETTELO

Puheenjohtajan katsaus

Toiminnan suunnittelu ja toimintatavat

- 2.1. Arviointitoiminta
- 2.2. Tarkastuslautakunta

Vaasan kaupungin strategia sekä tavoitteiden arviointi

- 3.1. Strategia johtamisen välineenä
- 3.2. Valtuuston asettamien sitovien tavoitteiden toteuma 2021
- 3.3. Yhteenveto

Vetovoimaisuuden edistäminen

- 4.1. Elinkeinoelämä ja kaupunki
- 4.2. Työllisyyden polut
- 4.3. Kampukselta eteenpäin
- 4.4. Toimintaympäristön kehittäminen
- 4.5. Vetovoimaisuuden tulopohja
- 4.6. Yhteenveto

Järkevä ja tehokas omaisuuden hallinta

- 5.1. Konserniohjaus ja toimintakyky
- 5.2. Investointien jatkuvuus ja omaisuuden ylläpito
- 5.3. Korjausvelasta kunnossapitoon
- 5.4. Yhteenveto

Talouden tasapaino

- 6.1. Talouden arvioinnin lähtökohtia
- 6.2. Talouden tila kaupunkikonsernissa
- 6.3. Kriisikuntakriteerit
- 6.4. Yhteenveto

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

- 7.1. Riskienhallinta muutoksessa
- 7.2. Yhteenveto

Arvioinnin seuranta ja vaikuttavuus

- 8. Arvioinnin seuranta ja vaikuttavuus



Puheenjohtajan katsaus

Korona pelasti kaupungin talouden 2021

Edellisen vuoden arviointikertomuksen puheenjohtajapalstalla kirjoitin, että ”Odotettavissa selkeämpää”. Todellisuudessa osittain näin on käynytkin, kun huomioidaan, että valtion antamalla korona-avustuksilla ja koronatuilla selvittiin alijäämäisyydestä, emmekä joutuneet kriisikuntien joukkoon. Koko maata ajatellen useimmat alijäämäiset kunnat selvisivät plussalle tuloksen suhteen. Itse pandemia riehui edelleen vuoden 2021 aikana, joten mitään erityistä selkeyttä asiaan ei tullut. Hoitovelka kasvoi ja odotettavissa olevat aluevaalit toivat uusia ajatuksia. Terveystalouden tulee selvitä näistäkin haasteista.

Kaiken kaikkiaan aika tulee myös näyttämään, kuinka terveydenhuollon palvelut alkavat toimia hyvinvointialueen osalta alueellamme. Mielenkiintoinen kysymys tulee olemaan myös vapautuvien toimitilojen käyttötarkoitukset kaupungin osalta.

Positiivisena asiana voidaan todeta, että Kaupungin GigaVaasaprojektit menestyivät ja pienistä takaiskuista huolimatta kuljettiin kuitenkin hyvään suuntaan. Toiveissa on, että akkuteollisuuden rantautuessa Vaasaan, voimme odottaa todellista kasvua väkimäärään. Myönteisenä asiana on myös todettava satama-alueen kehittyminen sekä Wärtsilän asettuminen Vaskiluotoon.

Korjausvelan kasvu huolestuttaa tarkastuslautakuntaa ja se asettaakin päätöksenteolle jatkossa selkeitä velvoitteita varata budjetissa varoja näihin projekteihin. Tarvitaan ohjelma, jolla mm. katuverkostoa ja hulevesijärjestelmää tullaan jatkossa suunnitelmallisesti saneeraamaan.

Vaasan asettamat hiilineutraalitavoitteet ovat todella haasteellisia, niihin tuskin päästään. Kuten monet muutkin kaupungit joutuneet Vaasa osallistumaan päästökauppoihin saavuttaakseen asetetut tavoitteet suunnitellussa ajassa. Kaupungin omat toimet asian suhteen tarkoittavat suuria investointeja kaukolämmön- ja sähköntuotannon osalta.

Heimo Hokkanen

tarkastuslautakunnan puheenjohtaja.



2. Toiminnan suunnittelu ja toimintatavat

2.1 Arviointitoiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Vaasan kaupungin strategiset ja samalla kaupunginvaltuustoon nähden sitovat tavoitteet on esitetty kaupungin talousarviossa vuodelle 2021.

Seuraavassa on esitetty tarkastuslautakunnan arvioinnin kulku kuluvalle valtuustokaudella:

Ensimmäinen vuosi: Toiminnan ja palvelutuotannon perusteet

- Strateginen päätöksenteko ja johtamisjärjestelmät - kaupunginvaltuuston toiminnan reunaehdot ja päätösten toteutumisen edellytykset
- Toiminnan johtaminen - valvonta ja riskienhallinta
- Taloudelliset lähtökohdat valtuustokauteen
- Erillisarvioinnit

Toinen ja kolmas vuosi: Toiminta ja palvelutuotanto käytännössä

- Kaupunkikonsernin ja kaupungin strategisten painopisteiden valinta, painopisteiden toteutumisen arviointi suhteessa vuosittaisiin tavoitteisiin
- Talouden tasapaino ja talouden kehitys
- Erillisarvioinnit

Neljäs vuosi: Tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus - valtuustokauden tulokset

- Valtuustokauden strategian toteutumisen yhteenvetoarviointi - miten strategiaa toteutettiin, kuinka painopisteet toteutuivat?
- Talouden tasapaino ja talouden kehitys
- Erillisarvioinnit valtuustokaudella

Arviointia tehtäessä käytetään hyväksi muiden kaupunkien vertailutietoja, kaupungin järjestelmien tuottamaa tietoa, haastatteluja ja kuulemisia, arviointikertomusten johdosta annettuja vastauksia ja tehtyjä päätöksiä sekä lautakuntaa varten erikseen laadittua materiaalia ja selvityksiä. Tarkastuslautakunta käyttää vertailukaupunkeina alle 100 000 asukkaan kaupunkeja. Seuraavassa on esitetty arvioinnin tukena käytettävät merkit.



Peukalo ylös: *Asia tai tavoite on edistynyt hyvin ja tai siitä on myönteisiä vaikutuksia*
Peukalo vaakatasossa: *Asiaa voidaan kehittää tai tavoitteen saavuttamista voidaan edistää.*
Peukalo alas: *Asia tai tavoite ei ole edistynyt ja tai siitä on haitallisia vaikutuksia.*

Vuoden 2021 kesällä toimikautensa aloittanut tarkastuslautakunta on toimittanut tämän arviointikertomuksen. Kuntalain mukaisesti kaupunginhallitus antaa kaupunginvaltuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Tämän perusteella tässä arviointikertomuksessa esitetyt havainnot eivät ole olleet erillisellä lausuntokierroksella ennen julkaisemistaan. Arviointityössä tarkastuslautakuntaa avustaa tarkastusyksikkö.

2.2. Tarkastuslautakunta



Kuvassa Tarkastuslautakunta ja Tarkastusyksikkö vuonna 2022. Vasemmalta edessä istumassa tarkastusjohtaja Matti Rosvall, tarkastuslautakunnan pj Heimo Hokkanen ja tarkastussihteeri Iida Mäki. Takana vasemmalta Robert Grönbom, Tauno Tuomisto, Maria Storgård, Juha Rantala, Raija Kujanpää, Erkki Teppo ja Johanna Lehtonen.

Varsinaiset jäsenet ja varajäsenet

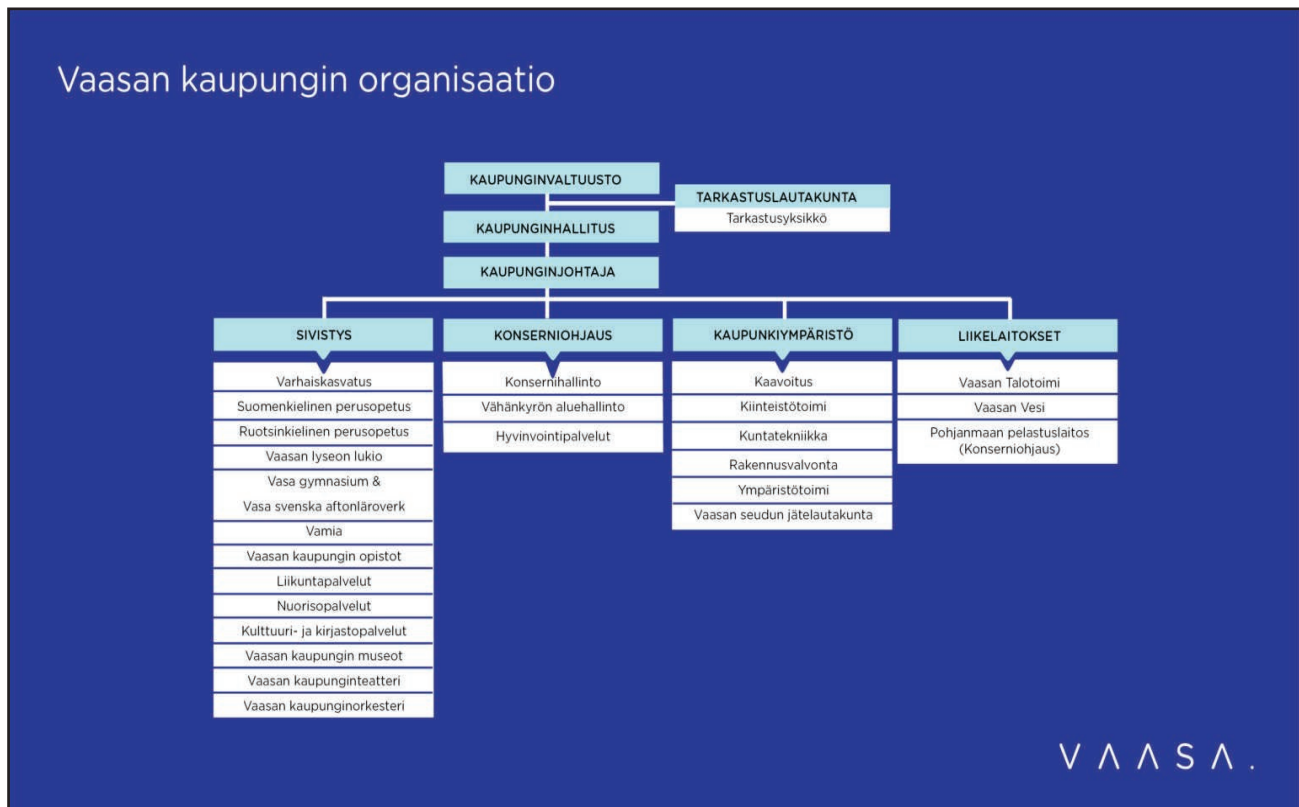
Kuluvalla valtuustokaudella Vaasan kaupungin tarkastuslautakuntaan kuuluu yhdeksän varsinaista jäsentä, joilla kullakin on henkilökohtainen varajäsen:

Heimo Hokkanen, puheenjohtaja, varalla Söderudd Isa-Maria
Juha Rantala, varapuheenjohtaja, varalla Kaarlo Lepistö
Robert Grönbom, varalla Kaj Smeds
Raija Kujanpää, varalla Sari Saarikoski
Johanna Lehtonen, varalla Bjarne Norrgrann
Maria Storgård, varalla Gunlög Ingves
Erkki Teppo, varalla Pekka Perälä
Tauno Tuomisto, varalla Juhani Rautakoski
Piia Yli-Heikkuri, varalla Virva Hirvi-Nevala

Vaasan kaupungin tarkastuslautakunnan asema ja kaupungin palveluja tuottava organisaatio vuoden 2021 alussa on oheisessa kaaviossa:



Vuoden 2021 alun jälkeen on Vaasan kaupungin organisaatiossa tapahtunut joitakin muutoksia. Esimerkiksi elokuun alussa tekninen toimiala muutettiin kaupunkiympäristön toimialaksi. Samassa osia luottamusmiesorganisaatiosta muutettiin. Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi siirrettiin vuoden 2022 alussa Pohjanmaan hyvinvointialueelle. Vuoden 2022 alusta voimassa oleva organisaatio on oheisessa kaaviossa:





3. Vaasan kaupungin strategia sekä tavoitteiden arviointi

Viimeiset kaksi valtuustokautta Vaasan kaupungissa on noudatettu vuonna 2013 uudistettua strategiaa ja johtamistapaa. Strategia on vuosittain hyväksytty kaupunginvaltuustossa samaan aikaan seuraavan vuoden talousarvion kanssa. Samalla strategian tavoitteet on hyväksytty osaksi talousarviota ja sen toteuttamista. Vaasan kaupungin strategia on viime vuodet koostunut keskeisistä osa-alueista. Vuonna 2021 strategiassa oli neljä osa-alueita: "hyvinvointi", "vetovoimaisuus", "vahva talous" sekä "henkilöstö, osaaminen ja johtaminen". Nämä osa-alueet koostuvat useista erillisistä tavoitteista. Jokaiselle tavoitteelle on määritelty sen toteutumista mittaavat mittarit sekä toimenpiteet, joiden avulla tavoite on tarkoitus saavuttaa. Vuoden 2021 strategiset tavoitteet hyväksyttiin osaksi talousarviota kaupunginvaltuustossa joulukuussa 2020.

3.1. Strategia johtamisen välineenä

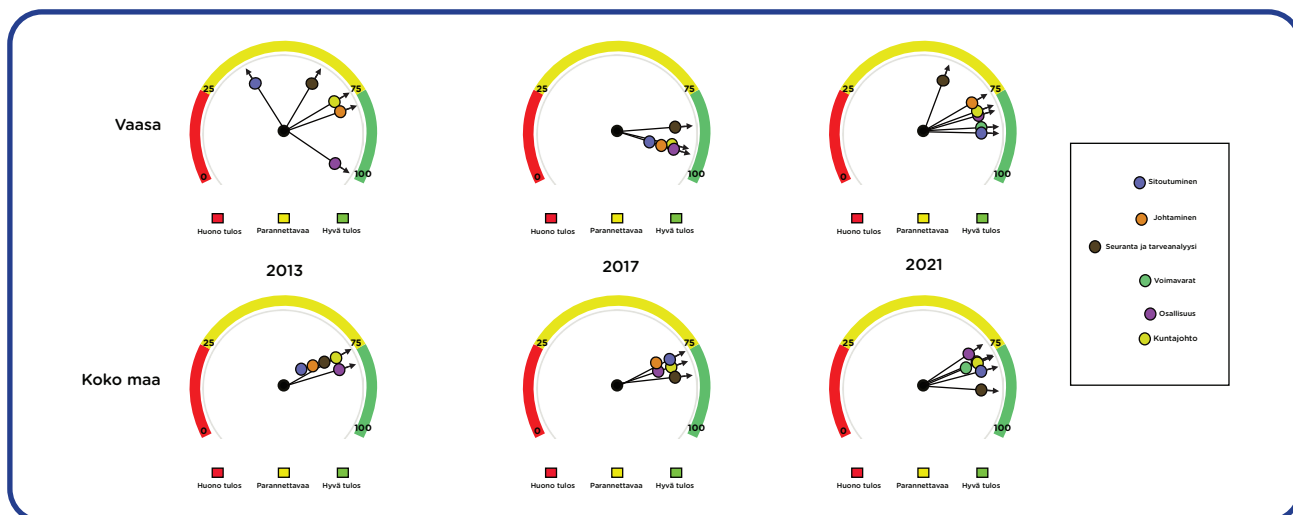
Vuodesta 2013 alkaen Vaasan kaupungin strategia on ollut kaupunginvaltuuston keskeisin kaupungin toimintoihin kohdistuva ohjauskeino. Viime valtuustokausina kaupunginvaltuusto on ollut tiiviisti kehittämässä strategiaa, määrittänyt kaupungin tavoitteet ja osallistunut toiminnan jalkauttamista ohjaavaan päätöksentekoon. Näin strategiasta on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tullut kaupungin merkittävin poliittisen ohjauksen keino.

Tarkastuslautakunta on arvioinut strategian merkitystä johtamisen välineenä vuosina 2013 ja 2017. Vuonna 2013 tarkastuslautakunnan arvioinnin keskiössä oli se, kuinka kaupungin johtamisjärjestelmät ja strategiavalmistelu mahdollistavat kaupunginvaltuuston ohjauksen ja vaikutusmahdollisuudet. Vuonna 2017 tarkasteltiin sitä, kuinka hallinnollisesti, muun muassa hallintosääntötasolla, kaupungin organisaatio-

ta muokattaisiin strategian toteuttamista edistäväksi.

Vuoden 2013 tilanteessa tarkastuslautakunta koki kaupunginvaltuuston osallistamisen onnistuneeksi ja talousjohtamisen liittyneen enemmän osaksi yleistä tavoitejohtamista. Tehtyjen suunnitelmien perusteella tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2017 johtamisjärjestelmän tukevan strategista päätöksentekoa ja tuovan kaupunginvaltuuston päätöksenteon aikaisempaa merkittävämäksi kaupunkilaisten palveluntuotantoa kehittäväksi osaksi. Tarkastuslautakunta on kokenut vuosittain kehittämisen tarvetta strategiassa määriteltyjen sekä talousarvioissa hyväksyttyjen vuosittaisten toimenpiteiden toimeenpanossa ja raportoinnissa. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan strategia muuttuu kaupungin palvelutuotannossa todeksi vain toimenpiteidensä kautta. Samalla toimenpiteiden toimeenpanoa tulisi vahvistaa tavoiteohjauksen lisäksi vastuutahojen määrittelyn avulla.

Vaasan kaupungin eräänä strategisena osa-alueena on ollut vuodesta 2013 alkaen väestön hyvinvoinnin edistäminen. Väestön hyvinvoinnin edistämiseen liittyy kaupungin strategiassa niin kuntalaisten osallisuuden kuin terveyden edistäminen. Eräänä osa-alueen mittarina on ollut Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämä terveyden edistämisen aktiivisuus, niin sanottu TEA-mittari. Tarkastuslautakunta on seurannut vuosien aikana erityisesti mittarin kuntajohtamista käsittelevää osaa. Kuntajohtoa käsittelevä osa antaa esimerkinomaisesti kuvan johtamisjärjestelmien toimivuudesta ja siten kuvaa myös väestön terveyden edistämisen osalta strategian jalkauttamista ja siinä onnistumista. Kuntajohtoa käsittelevä mittari koostuu sitoutumisen, johtamisen, seurannan ja tarveanalyysin, voimavarojen ja osallisuuden kuvaajista. Voimavaroja kuvaava osuus on otettu mit-



tariin mukaan vuonna 2019.

Viimeisten valtuustokausien aikana, vuodesta 2013 alkaen, ovat Vaasan kaupungin TEA-mittarin kuntajohtoa käsittelevät arvot aluksi nousseet ja sen jälkeen laskeneet. Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen aineistossa ovat Vaasan kaupungin vuoden 2017 tulokset selkeästi parhaimmat. Vuonna 2017 Vaasan kuntajohtamisen kokonaistulos ylsi yhdeksänkymmeneen pisteeseen kun korkein tulos on sata pistettä. Strategian uudistamisen aikoihin, vuonna 2013, Vaasan kaupungin tulos oli seitsemänkymmentäyksi pistettä ja vuoden 2021 tilanteessa ollaan jälleen lähes samalla tasolla seitsemänkymmentäseitsemässä pisteessä.

Verrattaessa Vaasan kaupungin terveyden edistämisen tilannetta koko maan tilanteeseen voidaan todeta, että Vaasan kaupungin vuoden 2021 tilanne vastaa maan keskimääräistä tulosta. Erityisesti Vaasan kaupunki on viimeisen lähes kymmenen vuoden aikana onnistunut strategiaan sitoutumisessa kun seurannassa ja tarveanalyysissä on ollut eniten kehitettävää.

Terveiden edistämisen aktiivisuutta kuvaavan mittarin tuloksissa vuoden 2017 jälkeen tapahtunut lasku näyttäisi johtuneen Vaasan kaupungissa pääasiassa kahdesta asiasta. Vuoden 2018 jälkeen entisestään vaikea taloudellinen tilanne kiristyi kaupungin säästöohjelman tiivistämisen seurauksena. Tämän jälkeen vuoden 2020 keväällä alkoi Koronapandemia. Tämä on väistämättä vaikuttanut muiden ohella myös kokemuksiin kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä sen johtamisesta.

Tarkastuslautakunnan mukaan kaupunginvaltuuston johtamisen näkökulmasta tärkeää on se, että nykyisin käytössä oleva strateginen valmistelujärjestelmä on

vakauttanut kaupunginvaltuuston johtamista ja tuonut näkyviksi ne tavoitteet, jotka Vaasassa on koettu tärkeiksi. Merkittävää on myös se, että vuoden 2021 aikana strategian toimenpiteiden toimintavuoden aikaiseen seurantaan on kiinnitetty huomiota.

Samoin vuoden 2021 syksyllä tehdyssä strategiavalmistelussa on mietitty strategian tosiasiallisen toteutuksen ja toteuttajien yhteyttä entistä enemmän. Tämä on tehty sekä taloudellisella tasolla että henkilöstötasolla. Strategian toteuttamiseksi tarvittavien investointien suunnittelemisen merkitsee entistä enemmän taloudellisten resurssien kiinnittämistä strategian toteutukseen. Samalla toteuttajien eli vastuutahojen määrittäminen edesauttaa toimenpanoa ja seuranta. Vastuutahojen nimeäminen on suunniteltu tehtäväksi muodostamalla strategian osa-alueista poikkihallinnollisia teemoja, joita johtamaan nimetään erikseen omat johtoryhmänsä.

Terveiden edistämisen aktiivisuutta kuvaavan mittarin osoittamat muutokset kertovat puolestaan siitä, että strategia ei valmistelusta huolimatta kykene huomioimaan riittävällä tavoin ulkoa ohjattua muutosta. Tällöin äkilliset tapahtumat vaikuttavat huomattavasti aiottua enemmän sekä työntekijöiden että kuntalaisten kokemuksiin strategisesta johtamisesta. Tämän perusteella strategisella suunnittelulla ja johtamisella tulisi entistä paremmin kyetä tulevaisuudessa vastaamaan myös vaihtoehtojen kehityskulkujen aiheuttamiin haasteisiin.

3.2. Valtuustoon asettamien sitovien tavoitteiden toteuma 2021

Vaasan kaupungin strategia on ollut vuodet 2020-2021 pääsääntöisesti samanlainen. Tavoitteet, mittarit ja toimenpiteet ovat vastanneet toisiaan ja kaupungille määrätty keskeiset mittarit ovat pysyneet muuttumattomina. Keskeiset mittarit sisältyvät myös joihinkin strategiassa määrättyjen tavoitteiden toteutumista mittaavien mittareiden joukkoon. Näin niiden tulokset ovat osaltaan vaikuttaneet myös tarkastuslautakunnan tekemien yhteenvetojen lopputuloksiin. Keskeisten mittareiden tulokset on raportoitu myös kaupungin tilinpäätöksissä. Aikaisempiin valtuustokausiin verrattuna tilinpäätösten sisältämien keskeisten mittareiden tulokset ovat paremmin ajantasalla väestönkasvu-lukuun ottamatta, joka perustuu vuodenvaihteen ennakkotietoihin. Tarkastuslautakunta on tehnyt erikseen keskeisten mittareiden tuloksista kuvitetun yhdistelmän, joka on esitetty alla.

Keskeisistä mittareista suomen onnellisimmat asukkaat, väestönkasvu ja talouden tasapaino ovat kehittyneet myönteisesti. Onnellisuuden tason määrittämiseksi on Vaasan kaupungissa järjestetty verkossa toteutettu kaupungin asukkaille kohdistettu onnellisuus-kysely sekä vuonna 2020 että vuonna 2021. Kyselyn tulokset esitetään asteikolla nollasta sataan. Vuoden 2021 lopulla kaupunkilaisten kokemana onnellisuus saavutti arvon 73,8 ja vuoden 2020 tulos oli 72,8. Onnellisuuskyselyn tulokset ovat parantuneet yli prosentin vastausaikana vallinneesta koronaviruspandemiasta huolimatta. Vuonna 2021 kyselyyn vastasi 1081 henkilöä. Vastaajien määrä kasvoi kuudellasadalla aikaisemmasta vuodesta.

Vuoden 2021 lopulla Vaasan kaupungin asukasluku oli Tilastokeskuksen mukaan 67 615. Vaasan väestö on kasvanut vuoden 2021 aikana 46 henkeä. Kasvun taso on alle prosentin. Vaasan asukasluku oli vuonna 2021 yli kolme prosenttia korkeampi kuin vertailukaupunkien keskimäärin. Vertailukaupungeista Porissa on eniten ja Porvoossa vähiten asukkaita. Keskimäärin vertailukaupunkien asukasmäärä oli vuoden 2021 lopulla noin 65 350 henkeä. Vaasan asukasluvun suhde vertailukaupunkien keskimäärään on pysynyt viime vuodet samalla tasolla. Vaasan kaupungin tavoitteena on saavuttaa 100 000 asukkaan taso ennen vuotta 2030.

Vaasan kaupungin vuoden 2021 ylijäämäksi muodostui noin kahdeksan miljoonaa

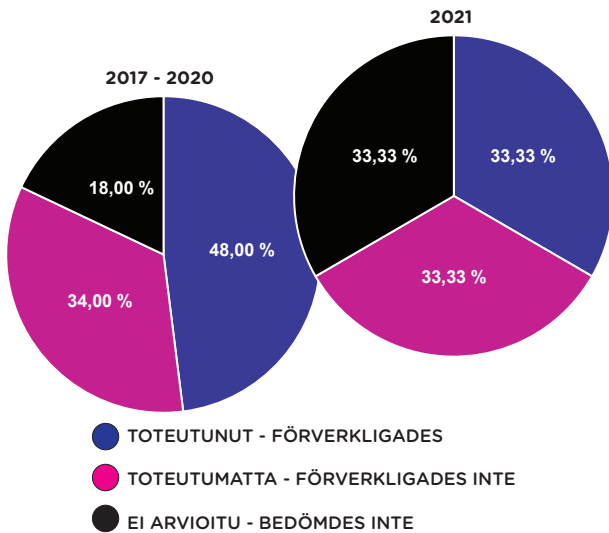
euroa. Vaasan kaupungin taseessa on siten vuoden 2021 tilinpäätöksen jälkeen kertynyttä ylijäämää hieman yli yhdeksän miljoonaa euroa. Vaasan kaupungin talous on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan saatettu pitkän alijäämäisen kauden jälkeen alustavaan tasapainoon. Vaasan kaupungin tavoitteena on saavuttaa talouden tasapaino. Vaasan kaupunkikonsernin talouden tilaa on käsitelty luvussa kuusi.

Keskeisistä mittareista työpaikkojen määrän kasvu on viime vuosina pysähtynyt. Työpaikkojen määrän kasvua kuvaavasta mittarista ei ole tietoja vuodelta 2021, mutta sitä edeltävinä vuosina työpaikkojen määrä on ollut noin 37 000. Vuonna 2018 työpaikkoja oli eniten, mutta pidemmällä aikavälillä on kasvua vuodesta 2016 ollut noin kaksi prosenttia. Vaasan kaupungin tavoitteena on työpaikkojen määrän kasvattaminen.

Vaasan kaupunki on asettanut tavoitteekseen olla hiilineutraali. Hiilineutraalius tulisi saavuttaa jossakin vaiheessa 2020-luvun aikana, kuitenkin ennen vuotta 2030. Keskeisten mittareiden avulla tapahtunut seuranta alkoi vuonna 2020. Tilinpäätöksissäkin raportoitujen tietojen perusteella on seurantajaksolla kaupungin hiilidioksidipäästöjen määrä pysynyt vakiintuneesti hieman alle 250 tuhannessa hiilidioksidiekvivalenttitonissa. Hiilidioksidipäästöt ovat tavoitteen vastaisesti jopa lisääntyneet vuodesta 2017 noin kuudella prosentilla. Tiedot ovat vielä vuodelta 2019. Tarkastuslautakunta on arvioinut aikaisemmin vuoden 2019 toimintaa käsittelevässä arviointikertomuksessaan, että hiilineutraaliustavoite ennen vuotta 2030 ei tule toteutumaan ilman, että Vaasan kaupunki osallistuu Euroopan Unionin alueella toimivaan päästökauppaan. Vuonna 2019 voimassa oli kaupungissa vuonna 2016 hyväksytty energia- ja ilmasto-ohjelma, jonka tavoitteena oli hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä.

Vaasan kaupungin keskeisten mittareiden tulokset kuvaavat hyvin myös kaikkien strategiassa määriteltyjen mittareiden toteumaa vuodelta 2021. Mittareiden osoittama kokonaistulos vuodelta on jakautunut hyvin tasaisesti. Karkeasti ottaen tilanne oli vastaava myös strategian eri osa-alueiden ja niiden tavoitteiden osalta. Noin 33 prosenttia mittareista toteutui, noin 33 prosenttia jäi toteutumatta ja noin kolmeakymmentäkolmea prosenttia ei kyetty arvioimaan. Vuodelle 2021 asetettiin 27 toiminnan toteutumista mittavaa mittaria.

MITTARIT - MÄTARE



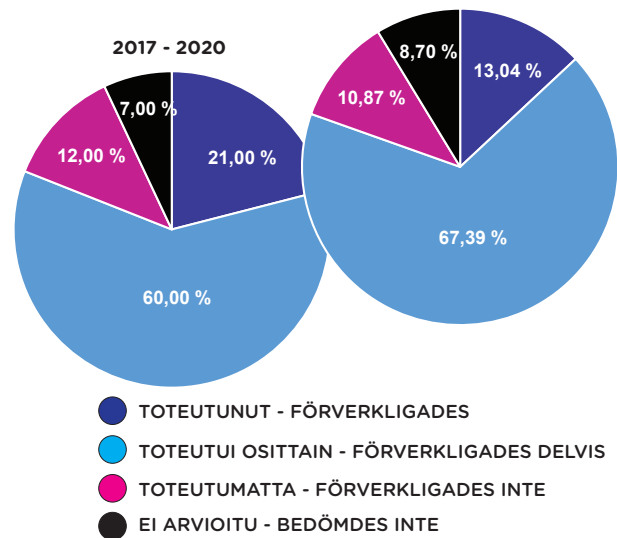
Väestön onnellisuutta ja talouden tasapainoa koskevien mittareiden osoittamat tulokset vuodelta 2021 olivat myönteisiä. Vastaavasti hiilineutraaliuden ja työllisyystavoitteen mittareiden tulokset olivat negatiivisia. Sen sijaan arvioinnin puuttuminen johtui joko suoraan vuoden 2021 tiedon niukkuudesta tai mittarin tavoitetason määrittelemättömyydestä. Erityisesti kaupungin edustuksellisen ja suoran demokratian vahvistamista mittaavat mittarit, kuten päätöksiin haettujen oikaisujen määrä ja asukaspalaute, eivät sellaisenaan kerro mitään siitä, mitä mittarilla tavoitellaan ja onko tavoitteen matala tai korkea taso hyvä demokratian toteutumisen kannalta.

Tarkastuslautakunnan tekemässä arvioinnissa mielenkiintoiseksi osoittautui se, että viime valtuustokauden ja nykyisen valtuustokauden ensimmäisen vuoden aikana tehdyissä tarkasteluissa mittareiden osoittamat tulokset ovat hyvin samankaltaisia. Ne ovat samankaltaisia sekä tarkasteltavana olevan vuoden että aikaisemman valtuustokauden ajalta. Tämä kertoisi ensisijaisesti siitä, että hyviä tavoitteiden saavuttamista kuvaavia mittareita on ollut koko uusimuotoisen strategian aikana vaikea asettaa. Näyttäisi siltä, että mittareille asetetut tavoitetasot tulevat nykyisenkaltaisina toteutumaan valtuustokausittain alle 50 prosentin tason.

Toimenpiteiden osalta tilanne on erilainen. Vuodesta 2014 alkanut kehitys on johtanut siihen, että vuosittaisista toimenpiteistä toteutuu nykytilanteessa jo kaksi kolmasosaa. Osittain tämä selittyy myös sillä, että vuosina 2020-2021 oli voimassa pääosin samantyyppiset toimenpiteet. Tämän johdosta viime valtuustokauden lopun ja vuoden 2021 toimenpiteiden toteumat ovat luonnol-

lisesti hyvin samankaltaisia. Vuonna 2021 toimenpiteistä toteutui täysin tai osittain noin 80 prosenttia. Karkeasti ottaen noin 10 prosenttia ei toteutunut tai toimenpiteen toteutumista ei kyetty arvioimaan. Vuodelle 2021 asetettiin 46 toimintaa ohjaavaa toimenpidettä.

TOIMENPITEET - ÅTGÄRDER



Väestön onnellisuutta koskevat toimenpiteet toteutuivat vastaavien mittareiden mukaisesti hyvin vuonna 2021. Sen sijaan talouden tasapainon osalta toimenpiteet toteutuivat pääsääntöisesti vain osin. Huomionarvoista on, että hiilineutraaliustavoitteen sekä järkevän ja tehokkaan omaisuuden hallinnan toimenpiteet toteutuivat joko täysin tai osittain. Samaan aikaan näiden tavoitteiden toteutumista mittaavien mittareiden kuten hiilineutraaliuden ja korjausvelan määrän tulokset ovat kuitenkin kehittyneet kaupungin kannalta negatiivisesti.

Yksittäisiä merkittävimpiä toteutumatta jääneitä toimenpiteitä oli tarkastuslautakunnan näkökulmasta kaksi. Väestönkasvun tavoitteeseen sisältyvä ja samalla kaupungin vetovoimaan merkittävästi vaikuttava kuntaliitosneuvottelujen edistäminen työssäkäyntialueen kuntien kanssa. Toisena merkittävänä toimenpiteenä tarkastuslautakunta pitää kaupungin urbaaniutta kehittävästä kilpailukykyiseen yhdyskuntarakenteeseen kuuluvaa laajaa Wasa Station-rakennushanketta.



Valtakunnallisten terveyden edistämistä koskevien mittareiden perusteella on Vaasan kaupungin strateginen kehittäminen ollut onnistunutta. Strategiasta on tullut kaupunginvaltuustolle merkittävin ohjauksen keino ja vuodesta 2014 uudistettu johtamistapa on vakiinnuttanut asemansa strategian jalkauttamisessa.

Vuoden 2021 aikana tehdyssä strategiavalmistelussa huomioitiin strategian tosiasiallisen toteutuksen ja strategian toteuttajien yhteys. Suunnittelemlalla strategian edellyttämät investoinnit kiinnitettiin taloudelliset resurssit samalla aikaisempaa selkeämmin yhteen strategian toteutuksen kanssa. Tavoitteiden vastuutahojen määrittäminen edesauttaa puolestaan tavoitteiden toimeenpanoa ja seurantaa.

Vaasan kaupungin vuodelle 2021 hyväksymät strategiassa määritetyt toimenpiteet toteutuivat hyvin. Vuonna 2021 toimenpiteistä toteutui täysin tai osittain noin 80 prosenttia. Toteutumatta jäi vain noin 10 prosenttia. Aikaisempien vuosien perusteella tulee nykyisillä toimintatavoilla strategiassa ja talousarviossa määrätyt toimenpiteet toteutumaan valtuustokauden aikana hyvin.

Vaasan kaupungin strategian keskeisistä mittareista positiivisesti kehittyivät suomen onnellisimmat asukkaat, väestönkehitys sekä talouden tasapaino. Yleisen vaikean yhteiskunnallisen tilanteen johdosta saavutettua talouden tasapainoa on pidettävä hyvänä.



Terveyden edistämisen aktiivisuutta kuvaavan mittarin osoittamien muutosten perusteella strategia ei valmistelusta huolimatta kykene huomioimaan riittävällä tavoin ulkoa ohjattua muutosta. Tällöin esimerkiksi yhteiskunnalliset äkilliset tapahtumat vaikuttavat huomattavasti aiottua enemmän sekä työntekijöiden että kuntalaisten kokemuksiin strategisesta johtamisesta. Kokemukset vaikuttavat siten myös todelliseen käytännön toteutukseen.

Vaasan kaupungin vuodelle 2021 hyväksymät strategiassa määritetyt mittarit toteutuivat heikosti. Vuonna 2021 mittareista toteutui noin 33 prosenttia. Noin 66 prosenttia mittareista jäi toteutumatta tai niitä ei voitu arvioida. Aikaisempien vuosien perusteella tulee nykyisillä toimintatavoilla strategiassa ja talousarviossa määrätyistä mittareista toteutumaan valtuustokauden aikana alle puolet.

Vaasan kaupungin keskeisistä mittareista hiilineutraalius ei edennyt tavoitellulla tavalla. Kehitys on ollut vuodesta 2017 alkaneen seurannan jälkeen jopa negatiivinen. Työpaikkojen määrän kehitystä kuvaava mittari on hyvä, mutta saatavilla olevat tiedot ja raportoidut arvot ovat nykyiseen nopeaan päätöksentekoon liian vanhoja. Useamman vuoden aikana tapahtunut pienehkö positiivinen kehitys ei ole kuitenkaan vielä linjassa kaupungin tekemien mittavien investointien kanssa.



Valtakunnallisten terveyden edistämistä koskevien mittareiden perusteella tavoitteiden seurantaan ja tarveanalyysiin tulisi kiinnittää huomiota. Hieman vuodesta 2017 laskeneet arvot osoittavat selvästi, että uuden valtuustokauden alussa tulisi riittävällä, oikealla ja ajantasaisella seurantatiedolla sekä päätösten vaikutusten arvioinnilla kyetä osoittamaan päätöksentekoon osallistuville tavoitteiden nykytilanne ja tapahtunut kehitys.

Strategian riittävän laajalla valmistelulla ja johtamisella tulisi jatkossa kyetä entistä enemmän vastaamaan vaihtoehtoihin kehityskulkuihin ja niiden asettamiin haasteisiin. Myös uudelle valtuustokaudelle hyväksyttyä strategiaa tulee tarkastella tästä näkökulmasta. Vaikka asialle olisi vaikea määrittää seurattavia mittareita, ovat kaupungin tavoitteiden toteutumisen perusteella strategiassa ja talousarviossa hyväksytyt toimenpiteet välitön keino haasteiden aiheuttamien riskien ennaltaehkäisyyn.

Strategiassa määrättyjen toimenpiteiden ja mittareiden vastaavuuteen tulisi kiinnittää huomiota. Nykyisin monet mittareista ovat sellaisia, että niillä ei ole varsinaista tavoitearvoa. Samalla mittareiden osoittamia arvoja ei kyetä määrättyjä toimenpiteitä tekemällä kehittämään.





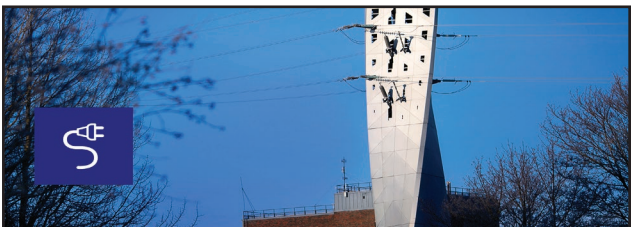
Väestönkasvutavoite

Vuoden 2021 väkiluku oli 67615 henkilöä. Edelliseen vuoteen kasvua oli alle prosentin. Tavoite on 100 000 asukasta vuosikymmenen loppuun mennessä.



Talouden tasapaino

Tilikauden tulos vuodelta 2021 oli noin 18 miljoonaa euroa. Kaupungilla ei ole katettavaa alijäämää aikaisemmilta vuosilta.



Suomen onnellisimmat asukkaat

Vuonna 2021 oli onnellisuuskyselyn mukaan vaasalaisten onnellisuutta kuvaava luku 74. Onnellisuuden kokemus kasvoi hieman yli prosentin.



Työpaikkojen määrän kasvattaminen

Tilastokeskuksen vuoden 2019 tilaston mukaan työpaikkoja oli 37 070. Kokonaisuudessaan työpaikkojen määrän kasvu on ollut vuodesta 2016 alle 900.



Hiilineutraali ennen vuotta 2030

Viime vuosilta raportoitujen CO₂ -päästöjen myönteinen kehitys on pysähtynyt. Päästöt ovat tavoitteen vastaisesti lisääntyneet vuodesta 2017.



Vaasan kaupungin strategiassa on vuoden 2013 uudistuksen jälkeen ollut tärkeänä osa-alueena kaupungin vetovoimaisuus. Viime vuosien aikana strategisessa ohjauksessa on huomioitu aikaisempaa enemmän myös koko Vaasan vaikutusalueen vetovoimaisuuden lisääminen. Taloudellisesti kiristyneen tilanteen johdosta on viime valtuustokauden aikana myös strategian vetovoimaisuuden osa-alueen yhdeksi tavoitteeksi nostettu talouden tasapaino. Aikaisemmin talouden tasapaino on ollut vain strategian vahvan talouden osa-alueen tavoitteena.

Talouden tasapainon merkityksen lisääntymisestä huolimatta, ovat strategiassa tavoitteelle määritellyt vuoden 2021 toimenpiteet jatkumoa Vaasan kaupungin aikaisempien vuosien toimenpiteille. Strategiasa hyväksytyjen toimenpiteiden lisäksi tavoitteen seurattaviksi mittareiksi asetettiin kaupungin kokonaisverotulokertymä, yhteisöverokertymä ja yrityskannan muutos. Toimenpiteitä sekä yrityskannan muutosta käsitellään seuraavassa aihealueittain. Kokonaisverotulokertymän ja yhteisöverokertymän toteumaa käsitellään kohdassa vetovoimaisuuden tulopohja.

4.1. Elinkeinoelämä ja kaupunki

Vuodelle 2021 määriteltiin toimenpiteiksi yritysten houkuttelu ja Invest-In brändin rakentaminen sekä pienten ja keskisuurten yritysten verkostoitumisen edistäminen. Mittariksi oli asetettu yrityskannan muutos.

Vuonna 2017 tarkastuslautakunta arvioi kaupungin vetovoimaisuuden kehittämistä arvioidessaan kaupungin onnistuneen hyvin

alkuvaiheissaan olleen energiaosaamisen alueellisessa kehittämisessä. Energia-alan kehittämisen katsottiin keskittyneen sekä fyysisten toimintaedellytysten kuten Giga-Vaasa-alueen suunnitelmien kehittämiseen että tulevaisuuden tekijöiden kouluttamiseen. Vuoden 2017 tilanteessa toimenpiteille asetetut mittarit eivät kuitenkaan vielä osoittaneet kehitystä.

Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan Vaasan kaupunki on toimintavuoden 2021 aikana allekirjoittanut valtion kanssa innovaatioekosysteemisopimuksen. Kyseisen sopimuksen tavoitteena on tukea kaupunkeja, jotka hyödyntävät digitalisaation, uusien teknologioiden ja hiili-neutraaliuden tuomia mahdollisuuksia ja siten vauhdittavat elinkeinoelämän uudistumista ja kestävästä kaupunkia. Sopimuksen soveltamiseen liittyy mahdollisuus Euroopan Unionin rahoitukseen. Euroopan Unionin rahoituksen odotetaan toteutuvan vasta vuodesta 2022 alkaen.

Sen sijaan Invest-In Vaasa ideaa on tuotteistettu ja sitä on tuotu esille verkkosivustoilla. Verkkosivut sisältävät tietoa esimerkiksi EnergyVaasa sekä GigaVaasa -ohjelmista sekä muista keskeisistä kehittämisen kohteista. Invest In Vaasa -työn koordinaattorina toimii Vaasan kaupunkikonserniin kuuluva Vaasa Parks -konserni. GigaVaasa -hankkeesta enemmän kohdassa toimintaympäristön kehittäminen.

Viime vuosien osalta pienten ja keskisuurten yritysten yhteistyötä on kehitetty erityisesti yrittäjäjärjestöjen kautta. Koronapandemiasta johtuen toiminta on ollut osin tietoverkkoon rajoittunutta, osin tapaamisten järjestämistä. Tarkastuslautakunnan

saamien selvitysten mukaan kyseessä olisi merkittävää tietojen vaihtoa siitä, kuinka kaupunki kehittää toimintaansa ja kuinka paikalliset yrittäjät voivat haasteisiin vastata. Merkittävältä osin kysymys on ollut myös julkisen palvelutuotannon kilpailutusten ja huomioon otettavien erityispiirteiden tiedottamisesta. Suomen yrittäjien järjestämään kunnallisjohdon seminaariin on osallistunut myös Vaasan kaupungin edustajia.

Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan on Vaasan kaupungin alueella yritysten toimipaikkojen lukumäärä kasvanut tasaisesti viimeisten neljän vuoden aikana Kun vuonna 2018 yritysten toimipaikkoja oli 3570, oli niitä vuoden 2021 lopussa 4149.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on vuonna 2021 Vaasan kaupungin elinkeinoelämän edistämiseksi kohdistuva työ on ollut erittäin intensiivistä. Viime vuodet keskeisessä asemassa ollut energia-alan kehitysedellytysten luominen on laajentunut myös energia-alan edellyttämien yhteistyöyritysten suuntaan. Samalla pyri-

tään kehittämään laajempaa paikallista verkostoa elinkeinoelämän kehittämiseksi.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan erityisesti mittavat ja laajan toimintamallin edellytykset ovat toimintavuoden aikana onnistuneet. Sen sijaan pienyritysten ja keskisuurten yritysten verkostoitumisen edistäminen on tavoite, jolla on raportoitujen tulosten perusteella ollut enemmän yritysten toimintaan liittyvä välillinen vaikutus. Tämä siitäkin huolimatta, että yritysten toimipaikkojen määrä on kasvanut yli neljän tuhannen. Tämä ei kuitenkaan vielä kerro tavoitteelle määrätystä yrityskannan varsinaisesta muutoksesta. Siis siitä, onko toteutunut yrityskannan muutos ollut esimerkiksi kaupungin strategian suuntaista ja suuntautunut tavoitelluille toimialoille. Samoin kysymys on osittain myös siitä, missä mittakaavassa julkisyhteisö voi vaikuttaa vapailla markkinoilla toimivien yritysten toimintaan, saati aiheuttaa suoria yksistään kaupungin toimintaan sidottuja riippuvuuksia.



4.2. Työllisyyden polut

Vuodelle 2021 määriteltiin toimenpiteiksi työllisyyspolkujen nopeuttaminen ja Pohjoismainen yhteistyö. Pohjoismainen yhteistyö tunnetaan myös nimellä Eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymä. Varsinaisia seurattavia mittareita näiden toimenpiteiden yksityiskohtaiseksi seuraamiseksi ei vuodelle 2021 ollut.

Vuoden 2017 jälkeen tarkastuslautakunta arvioi työllisyyden kehittymisen hidastuneen ja sen vaikuttavan osaltaan negatiivisesti sekä kaupungin verotuloihin että työttömien määrään. Vaikka jo seuraavana vuonna 2018 työttömyys oli Vaasan kaupungissakin lähtenyt laskuun, oli se tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan kuitenkin vielä koko maan keskimääräistä tilannetta korkeampi. Tämän perusteella tarkastuslautakunta arvioi vielä

vuoden 2018 toimintaa käsittelevässä arviointikertomuksessa, että Vaasan kaupungin työllistämistavoitteita ei saavuteta.

Vuonna 2018 tarkastuslauta kuitenkin totesi, että Vaasan kaupungin työllistymisen tukemiseen sekä oikea-aikaiseen rekrytointiin oli kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota. Järjestettyjen rekrytointitapahtumien tavoitteena oli lisäksi ollut alueellinen vaikuttavuus, joka paremmin huomioisi myös Vaasan koulutuskeskittymän tarjoamat mahdollisuudet ja yrityskeskittymän tarjoamat työpaikat. Tämän perusteella vuodelta 2021 raportoidut työllisyystoimet vaikuttavat tarkastuslautakunnan mukaan johdonmukaisilta ja Vaasan tarpeet huomioivilta.

Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan vuonna 2021 aloitettiin Vaasassa

kehitetty työllisyyden ekosysteemin alueellinen yhteistyö. Työllisyyden ekosysteemissä on kysymys alueen oppilaitosten, kolmannen sektorin ja yritysten yhteistyöstä niin, että työllistämispalveluun jumiutuminen voidaan estää. Lisäksi kaupungissa kiinnitettiin huomiota työllisyyden toimintamallien ja asiakkaan palvelupolkujen kehittämiseen. Se kuinka vaikuttavia toimenpiteet ovat vuonna 2021 olleet jää tarkastuslautakunnalle kuitenkin vuoden 2021 raportoinnin perusteella epäselväksi.

Vaasan työttömyysaste ei ole kuitenkaan laskenut merkittävästi vuoden 2018 jälkeen. Laskua on ollut alle yhden prosenttiyksikön. Osittain työttömyyden laskun hidastuminen johtuu myös Koronapandemiasta. Vaasan työttömyysaste vuoden 2022 alussa oli alle kahdeksan prosentin.

Osa alueen hyvinvointia on kilpailukyvyyn edistäminen. Kilpailukyvyyn alueellinen kehittäminen edistää osaltaan myös alueen työllisyyttä. Vuonna 2020 valmisteltiin Pohjanmaalla Merenkurkun neuvoston organisaatorakenteen muuttamista rekisteröidystä yhdistyksestä Eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymäksi. Yhtymän jäseniksi suunniteltiin julkisyhteisöjä sekä Suomesta että Ruotsista.

Sittemmin vuonna 2021 toimintansa aloittaneen yhtymän tavoitteena on kehittää Merenkurkun alueesta Euroopan ja Pohjois-

maiden edelläkävijä eri yhteiskuntaelämän osa-alueilla. Näitä yhteiskuntaelämän osa-alueita ovat muun muassa elinkeinoelämä, tutkimus ja kehitys sekä koulutus, matkailu ja terveyden- ja sairaanhoito. Keskeistä on, että yhtymä voi kanavoida rahoitusta ja olla koordinoijana alueella toteutettavissa eurooppalaisissa ja pohjoismaisissa yhteistyöohjelmissa. Yhtymän tarkoituksena ei ole tuottaa jäsenilleen taloudellista voittoa.

Vaasan kaupunki on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ollut tavoitteidensa mukaisesti osallisena Merenkurkun neuvoston eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymässä. Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan erityisesti pohjoismaista yhteistyötä on edistetty osallistumalla Nordregion -tutkimustyöhön.

Muilta osin vuonna 2021 tehty ja tarkastuslautakunnalle raportoitu työ rajoittuu tarkastuslautakunnan näkökulmasta normaaliin viranhaltijoiden väliseen yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon. Tällaisia ovat muun muassa säännölliset tapaamiset Uumajan ja Vaasan viranhaltijoiden kesken. Merkittävänä koettu Uumajan ja Vaasan yhteinen strategiatyö on asia, jonka tarkastuslautakunta olettaa ulottuvan valmistuessaan myös kaupungin omaan strategiaan.



4.3. Kampukselta eteenpäin

Vaasan kaupungin eräiksi toimenpiteiksi vuodelle 2021 määriteltiin korkeakoulukampuksen kehittäminen ja opiskelijoiden juurruttaminen Vaasaan. Varsinaisia seurattavia mittareita näiden toimenpiteiden yksityiskohtaiseksi seuraamiseksi ei vuodelle 2021 ollut.

Tarkastuslautakunta arvioi vuoden 2017 toimintaa käsittelevässä arviointikertomuksessa esimerkiksi Vaasan kaupungin koulutuksen kehittämistä. Tarkastuslautakunta totesi Vaasan kaupungin energiaosaamisen kehittämisen edenneen hyvin. Kehittämisen katsottiin keskittyneen sekä fyysisiin toimintoihin edellytyksiin että tulevaisuuden tekijöiden kouluttamiseen. Tarkastuslautakunta kantoi

huolta voimakkaan, energia-alaan liittyvän keskittämisen mukanaan tuomista riskeistä. Tarkastuslautakunta kysyi, onko varauduttu riittävältä osin siihen, että esimerkiksi energiakehittämiseen liittyvät pitkän aikavälin tavoitteet eivät toteudu.

Viime vuosien aikana on katsottu Vaasassa tärkeäksi mahdollisuus organisatoristen rakenteiden joustavuuden että paikallisen päätöksenteon lisäämiseen. Koulutuksen pysyvyyden ja paikallisten vaatimusten huomioimiseksi perustettiin vuonna 2019 kiinteistöosaakeyhtiö Vaasan Merikampus Oy Vaasan yliopiston kanssa. Tuolloin yliopiston käytössä olevat Palosaaren kampusalueen toimitilat ja maa-alueet ostettiin Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:ltä perustettavan yhtiön omistukseen. Perustetun yhtiön tarkoituksena on kehittää yliopiston käytössä olevia kiinteistöjä.

Vaasan kaupungin vuoden 2021 tilinpäätösraportoinnin mukaan kampushanke on käynnissä. Tarkastuslautakunnan selvitysten mukaan esimerkiksi vuonna 2020 Vaasan Merikampus Oy kilpailutti suunnitellua kampusalueen kehittämiseksi ja vuonna 2021 aloitettiin muutostyöt toimintojen siirtämisestä uusiin rakennuksiin. Kokonaisuudessaan kampusalueen kehityshanketta on tarkoitus toteuttaa allianssimallilla, jossa on mukana sekä rakennusalan suunnittelijoita että toteuttajia. Tästä huolimatta tarkastuslautakunta kysyy, mitkä ovat ne lopulliset tavoitteet joiden perusteella Vaasan kaupunki osallistui Vaasan Merikampus OY:n perustamiseen ja kuinka kyseisiä tavoitteita on kyetty edistämään. Tarkastuslautakunnan selvityksissä asia jäi epäselväksi.

Vaasan kaupungin kaupunkikonsernia koskeissa raporteissa Vaasan Merikampus Oy:n toimintaa ei käsitellä, koska se on kaupungin osakkuusyhtiö. Se miltä osin tavoitteissa, korkeakoulukampuksen kehittäminen, olisi mahdollisesti voinut olla kyse myös Vaasan kaupunkikonserniin kuuluvan Kiinteistöosaakeyhtiö Palosaaren Kampus kehittämistavoitteista, jää tarkastuslautakunnalle epäselväksi. Kiinteistöosaakeyhtiö Palosaaren Kampusin tehtävänä on hallinnoida Vaasassa toimivien ammattikorkeakoulujen opetus- ja tutkimustiloja.

Tarkastuslautakunta havaitsi esimerkiksi toimintavuoden 2017 arvioinnissaan, että Vaasan kaupungin toisen asteen koulutusta oli kehitetty useilta osin vastaamaan seudun energia-alan tarpeisiin. Vaasan kaupungin tavoitteissa koettiin opiskelun ja seudullisten tarpeiden yhdistämisen kannalta tärkeiksi

pysyvyyden kokemus ja mahdollisuus jatkaa Vaasan seudun työelämässä opintojen jälkeen. Vaasan kaupungin tavoitetasolla kysymys oli tuolloin osajien juurruttamisesta alueelle, joka on säilynyt kaupungin tavoitteena eri muodoissaan siitä lähtien.

Vuonna 2017 lukiokoulutuksen tavoitteena oli kaupungin tavoitteisiin liittyen enemmän alueellisten mahdollisuuksien kartoittaminen. Ammatillisessa koulutuksessa energia-alan kehittäminen konkretisoitui tekemällä soveltavia opetussuunnitelmia sekä investointeja oppimisympäristöihin. Korkeakoulutasolle oli luotu ohjelmia esimerkiksi energiatekniikan alalle.

Kehittämisestä huolimatta todettiin esimerkiksi vielä vuonna 2020 Vaasan Yliopiston julkaisemassa julkisjohtamisen pro gradu-tutkielmassa, että Vaasan kaupungin työntekijöihin lukeutui korkeakouluopiskelijoiden kohdalla ensisijaisesti työllisyysmahdollisuuksien heikot näkymät sekä kaupungin urbaanin elämän puute. Sen lisäksi tutkimuksen tuloksissa yhtenä työntekijänä esiin nousi muun muassa joukkoliikenteen puute. Korkeakouluopiskelijat kokivat Vaasan kaupungin selkeinä pitovoimatekijöinä alueen ympäristön ja luonnonläheisyyden, turvallisuuden ja kaupungin lyhyet etäisyydet. Tutkielma perustui korkeakouluopiskelijoille suunnattuun kyselyyn.

Viime vuodet Vaasan kaupunki on raportoinut useista eri rekrytointi ja osajien houkuttelukampanjoista. Vastaavasti vuonna 2021 edistettiin vuorovaikutusta opiskelijayhdistysten kanssa, tarjottiin harjoittelupaikkoja ja kesätöitä sekä kehitettiin muun muassa sosiaalisen median markkinointityötä. Tarkastuslautakunnan näkökulmasta tämän on kaupungin merkittävää, mutta samalla kuntalaisiin kohdistuvaa normaalia palvelutyötä, joka ei sellaisenaan tule ratkaisemaan muuttoliikkeen ongelmia.

Strategisten tavoitteiden mukaisesta työstä huolimatta Vaasan kaupungin tilanne näytetään Tilastokeskuksen tilastoissa haastavalta. Vaasan kaupungin muuttotase oli sata henkeä tappiollinen vuoden 2021 jälkeen eikä esimerkiksi kansainvälinen muuttoliike Vaasaan kyennyt kattamaan Vaasan osalta negatiivista maan sisäistä muuttoliikettä. On huomattava, että koko Vaasan seudun kokonaisnettomuuton kehitys on ollut vuoden 2014 jälkeen laskeva.

Opiskelijoiden juurruttamisessa Vaasaan on edellä esitetyn perustella tarkastuslau-

takunnan näkemyksen mukaan merkittäviä osin kysymys työmahdollisuuksista ja kaupunkirakenteen kehittämisestä. Vaasan kaupungin osalta merkittäväksi edellä esitetyn perustella nousee myös Vaasan kaupungin koulutus rakenne. Korkeasti kou-

lutettujen määrää pidetään alueen kannalta vetovoimatekijänä ja vuonna 2020 Vaasassa oli yli 43 prosenttia korkea-asteen tutkinnon omaavia. Kokonaisuudessaan opiskelijoita oli Vaasassa esimerkiksi vuonna 2020 yli 20 000.



4.4. Toimintaympäristön kehittäminen

Vaasan kaupungin eräiksi toimenpiteiksi määriteltiin GigaVaasa infran rakentaminen ja nopeampien junayhteyksien kehittäminen. Varsinaisia seurattavia mittareita näiden toimenpiteiden yksityiskohtaiseksi seuraamiseksi ei vuodelle 2021 ollut.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt jo vuoden 2017 toimintaa käsittelevässä arviointikertomuksessaan koko GigaVaasa-hankkeen alkuvaiheita osana kansainvälisen innovaatiokeskittymän luomista ja elinkeinopoliittisesti tärkeiden investointien suuntaamista. Liikkeen edistämistä käsiteltiin alueen saavutettavuuden ja työssäkäyntialueen kokaisen kunnan edistämisen tavoitteista käsin.

GigaVaasa-hankeessa on kyse teknologiakehityksen mahdollistamisesta Vaasan seudulla. Hankeen idea perustuu energian varastointiin ja akkuihin liittyvään markkinatilanteeseen ja teknologiamurrokseen. Vuoden 2017 lopulla pääosa tarvittavasta 500-600 hehtaarin maapohjasta oli hankittu alueen kuntien haltuun ja turvallisuus selvitykset sekä ympäristövaikutusten arvioinnit olivat valmiina. Tuolloin tavoitteena oli, että jo vuonna 2018 alueella on rakennuslupavalmius sekä akkutehdastonteille että teollisuusrakennuksille.

sekä vuoden 2021 tilinpäätösraportoinnin mukaan on Vaasan kaupunginvaltuuston myöntämä viiden miljoonan euron määrärahaa vuodelle 2021 käytetty alueella muun muassa tontin numero 16 raivaukseen ja infran suunnitteluun sekä toteutukseen. Samalla Itäisen Runsorintien perusparannus ja levennys on saatu valmiiksi. GigaVaasa alueen katu- ja vesihuoltoinfran suunnittelu on valmistunut ja toteutuksen on tarkoitus alkaa keväällä 2022. Kuten Invest-In Vaasa hankkeesta, vastaa Vaasan kaupunkikonserniin kuuluva Vaasan Parks -konserni GigaVaasa alueen kehittämisestä.

GigaVaasa -alueella on tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan kaksi voimassa olevaa aiesopimusta, mutta ei yhtään toteuttamisvaiheeseen edennyttä sopimusta. Alue on tarkastuslautakunnan mukaan kaupungin kehityksen kannalta merkittävä ja tehdyt investoinnit ovat olleet onnistuneita. Tästä huolimatta, esimerkiksi vuonna 2021 tapahtuneen ison aiesopimuksen raukeamisen myötä, GigaVaasa -alueen rakentamiseen liittyvät keskittämisen riskit voivat konkretisoitua. Tämä saattaa aiheuttaa monen vuoden työn ja investointien vaikutusten vähenemisen, kuten tapahtui Vaasassa noin vuosikymmen sitten, kun pitkään valmisteltu IKEA -tavarataloketju jätti toteuttamatta investoinnin kaupungin alueelle.

Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten

Vaasan kaupunki on tehnyt pitkään työtä

kaupungin maantieteellisen saavuttavuuden edistämiseksi. Vuonna 2011 rautatieyhteysvälinä Vaasa-Seinäjoki sähköistettiin Vaasan kaupungin ja Mustasaaren kunnan aloitteesta. Vaasan kaupunki ja Uumajan kaupunki perustivat vuonna 2011 NCL Ferry Oy Ab:n matkustajalaivaliikenteen ylläpitämiseksi ja vuonna 2015 perustettiin kaupunkien yhteinen satamayhtiö Kvarken Ports Ltd. Vuoden 2017 lopun tilanteessa Vaasa-Uumaja välille suunniteltiin uutta modernia laivaa. Tavoitteena oli muun muassa laivaliikenteen turvallisuus ja jatkuvuuden takaaminen. Vaasan kaupungin ja Uumajan kunnan omistaman yhtiön Kvarken Link Oy:n uusi matkustajalaiva aloitti Vaasa-Uumaja reitillä vuoden 2021 kesän jälkeen.

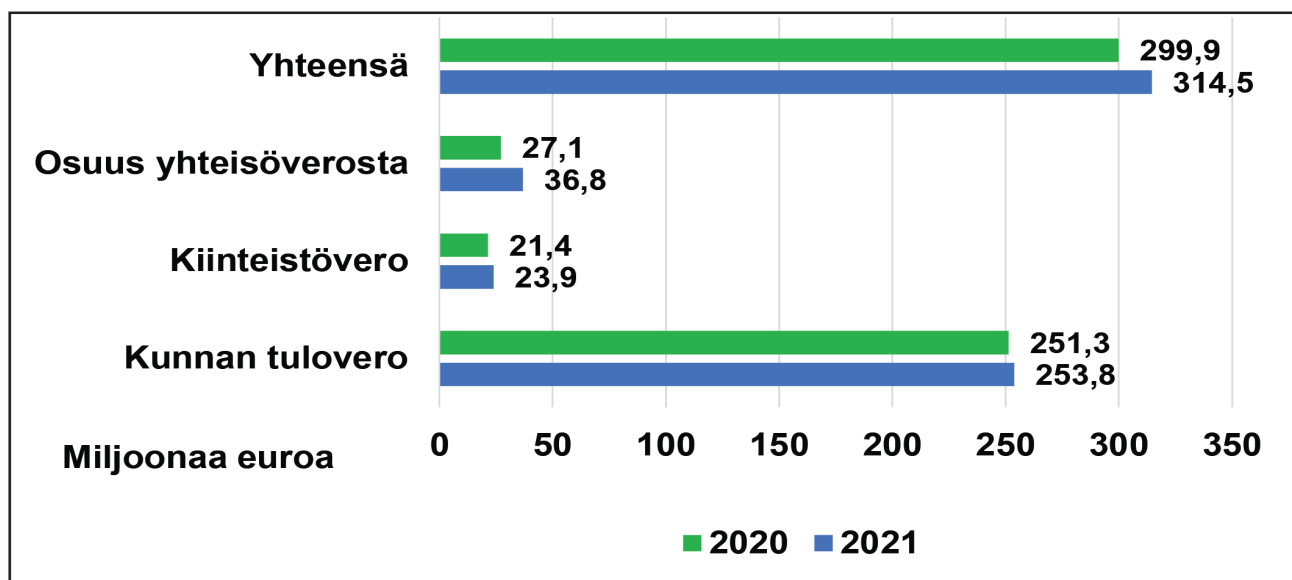
Vuonna 2011 tapahtuneen Vaasa-Seinäjoki rautatieosuuden sähköistämisen jälkeen nopeuksia radalla on kyetty nostamaan. Jotta nopeustasoja kyetään lisäämään turvallisesti, tulee radan olla myös entistä parempi käyttötarkoitukseensa. Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten sekä viime vuosien tilinpäätösraportointien mukaan Vaasan kaupunki osallistuu yhdessä valtion kanssa Vaasa-Seinäjoki rataosuuden tasoristeysten poistamisen ja nopeustasojen nostamisen suunnitteluun. Tasoristeysten poista-

misen tavoitteena on liikenneturvallisuuden parantaminen. Kyse on mitä suuremmissa määrin siitä, kuinka Helsinki-Tampere-Oulu pääradan pistoradat tullaan hoitamaan entistä tehokkaammin ja nopeammin.

Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan liikenteen kehitystyö liittyy tiiviisti sekä matkustajaliikenteen lisäämiseen että alueen teollisuuden raaka-aineiden ja valmistustuotteiden kuljetukseen. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan erityisesti meriliikenteen kehittäminen on ollut kaupunkikonsernissa vahvaa ja se on tuottanut tavoitteisiinsa nähden tulosta.

Viime vuosien osalta raideliikenteen kehittäminen on tarkastuslautakunnan arvion mukaan jäänyt kuitenkin Vaasa-Seinäjoki radan sähköistämisen jälkeen varsinaisen pääradan kehittämisen jalkoihin. Tarkastuslautakunta ymmärtää sen, että Koronapandemian aiheuttama matkustajaliikenteen vähentyminen on suunnittelutasolla vähentänyt painetta juuri raideliikenteen kehittämiseen. Meriliikenteessä matkustajaliikenne on joka tapauksessa vain yksi osa. Tältä osin kysymys on tärkeä, sillä maa- ja meriliikenteen tulisi tulevaisuudessa kytkeytyä saumattomasti yhteen.

4.5 Vetovoimaisuuden tulopohja



Strategian vetovoimaisuuden osa-alueelle ja sen tasapainoisen talouden tavoitteelle asetetut mittarit osoittavat positiivista tulosta. Vuoden 2021 verokertymä on 314,5 miljoonaa euroa, joka on yli neljätoista miljoonaa euroa korkeampi kuin vuonna 2020. Muutettu talousarvio vuodelle 2021 oli noin 311 miljoonaa euroa.

Kaupungin verotulot koostuvat kunnan tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Kunnan tulovero vuonna 2021 oli hieman alle 254 miljoonaa euroa, kiinteistövero hieman alle 24 miljoonaa euroa ja yhteisöverokertymä hieman alle 37 miljoonaa euroa.

Vuoden 2021 verotuloja tulee tarkastella lähemmin. Voidaan havaita, että erityisesti vuoden 2021 yhteisöverokertymä on lähes kymmenen miljoonaa euroa korkeampi kuin vuoden 2020. Samalla yhteisöverokertymä muodostaa suurimman osan kokonaisverotulon kasvusta. Tarkastuslautakunnan on kuitenkin todettava, että yhteisöveron kasvu johtuu vielä vuonna 2021 pääosin valtion Koronapandemian johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Valtion toimenpitein nostettiin määräaikaista yhteisöveron jako-osuutta ja katettiin varhaiskasvatuksen kustannusten nousua.

Vielä vuonna 2017 Vaasan kaupungilla oli voimassa tavoite yhteisöveron tason nostamisesta yli viiteentoista prosenttiin kaikista kaupungin verotuloista. Viime vuodet taso on ollut noin yhdeksän prosenttia ja vuodelle 2021 se nousi alle kahteentois-

ta prosenttiin. Historiallisesti tarkastellen yhteisöveron tuotto ei siis vielä ole tasolla, joilla niiden tulisi kaupungin tekemät mittavat investoinnit huomioiden olla. On huomioitava, että tavoitteelle asetetuille toimenpiteille luotiin pohjaa erityisesti viime valtuustokauden alussa.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella kaupungin kokonaisverotulojen taso ei siten vielä vastaa täysin sitä tasoa, joka olisi puhtaasti kaupungin omista toimista johtuvaa. Todellinen kokonaisverotulon taso olisi alhaisempi. Vuonna 2021 Vaasan kaupungin kunnallisveron ja kiinteistöveron tuotot olivat molemmat hieman yli kaksi miljoonaa euroa korkeammat kuin vuonna 2020. Vuosien 2021 ja 2020 tuloveroprosentit ja kiinteistöveroprosentit olivat samassa tasossa.



4.6. YHTEENVETO

Vaasan kaupungin vetovoimaisuuden toimenpiteistä toteutui täysin tai osittain pääosa. Vuonna 2021 Vaasan kaupungin elinkeinoelämän edistämiseksi kohdistuva työ on ollut erittäin intensiivistä. Viime vuodet keskeisessä asemassa ollut energia-alan kehitysedellytysten luominen on laajentunut myös energia-alan edellyttämien yhteistyöyritysten suuntaan. Samalla pyritään kehittämään laajempaa paikallista verkostoa elinkeinoelämän kehittämiseksi.

GigaVaasa -hanke on edennyt hyvin. Tehdyt investoinnit ovat toteutuneet tarkasteluhetkeen mennessä vuoden 2017 suunnitelmien kaltaisina.

Vaasan kaupungin vetovoimaisuuden tavoitteen sisältämät talouden tasapainon mittarit toteutuivat vuonna 2021. Vaasan kaupunki saavutti verokertymän ja yhteisöverokertymälle asetetun tason. Samoin alueella toimivan yrityskannan kehitys oli positiivista.



Vaasan työttömyysaste ei ole laskenut tehdystä kehittämistyöstä huolimatta merkittävästi vuoden 2018 jälkeen. Laskua on ollut alle yhden prosenttiyksikön. Osittain työttömyyden laskun hidastuminen johtuu myös Koronapandemiasta. Vaasan työttömyysaste vuoden 2022 alussa oli alle kahdeksan prosentin. Työllisyystoimien vaikutavuus on jäänyt vuoden 2021 raportoinnissa epäselväksi.

Korkeakoulukampuksen kehittämistä koskeva toimenpide ei ole kaupungin näkö-kulmasta edennyt. Kyseessä on Vaasan yliopiston käytössä olevien toimitilojen ja maa-alueiden vuonna 2019 tapahtunut ostaminen Vaasan kaupungin ja Vaasan yliopiston yhteisesti omistaman yhtiön lukuun. Aluetta tuli kehittää yhdessä. Tavoiteohjauksen osalta strategiassa määrätty vastuutahot ja toimintatavat ovat jääneet kaupungin osalta määrittelemättä.

Viime valtuustokauden opiskelijayhteistyön ja energia-alan koulutusmahdollisuuksien kehittämisestä huolimatta on opiskelijoiden juurruttaminen Vaasaan osoittautunut opiskelijamääriin suhteutettuna vaikeaksi. Työntövoimat, kuten työllisyysmahdollisuudet ja sekä urbaanin elämän puute, ovat korkeammin koulutettujen osalta olleet tarkasteluhetkeen mennessä vielä pitovoimia suurempia. Pitovoimina pidetään turvalli-uuden tunnetta, ympäristöä ja kaupungin kokoa.



Tarkastuslautakunta on jo vuonna 2017 keskittänyt huomionsa siihen, mitä toiminnan keskittäminen tarkoittaa koko alueen vetovoimaisuuden kannalta. Viime valtuustokauden aikana toiminta on jatkunut vuonna 2017 valittua linjaa. Strategisen kehittämisen kannalta on edelleen tärkeää tehdä riskianalyysiä siitä, mitä toiminnan keskittäminen tarkoittaa käytännössä. Tällä on jatkossa merkitystä erityisesti verotulojen jatkuvuuteen ja palveluiden järjestämiseen. Tulee varautua siihen, että energiakehittämisen pitkän aikavälin tavoitteet eivät toteudu.

Elinkeinoelämän kanssa tehtävässä yhteistyössä on ollut kysymys sekä toiminnan markkinoinnista ja brändäyksestä että erikokoisten yritysten kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Kaupungissa tulisi avoimesti tarkastella sitä, kuinka yrityskannan muutosta ja yritysytteistyötä ohjataan, mitä tavoitteita sille asetetaan ja kuinka kaupungille asetettuihin odotuksiin vastataan. Läpinäkyvyys helpottaa huomattavasti yrittäjien arkea.

Opiskelijoiden juurruttamisessa Vaasaan on suurelta osin kysymys työmahdollisuuksista ja kaupunkirakenteen kehittämisestä. Vaasan kaupungin osalta merkittäväksi nousee tässä yhteydessä myös Vaasan kaupungin koulutusrakenne. Korkeasti koulutettujen määrää pidetään alueen kannalta vetovoimatekijänä ja vuonna 2020 Vaasassa oli yli 43 prosenttia korkea-asteen tutkinnon omaavia. Kokonaisuudessaan opiskelijoita oli Vaasassa esimerkiksi vuonna 2020 yli 20 000. Kaupungin omien työllisyyspolkujen rakentaminen voi olla tässä vain yksi ratkaisu ja osa suurempaa kokonaisuutta.





Vaasan kaupungin strategiassa on vuoden 2013 uudistuksen jälkeen ollut yhtenä osa-alueena vahva talous. Useiden viime valtuustokausien alijäämäisten vuosien aikana vahvan talouden tavoitteet janiille määrätty toimenpiteet ovat nousseet kaupungin toiminnan painopisteeksi. Varsinaisten talouden merkittävien toimenpiteiden, kuten lakisääteisten tehtävien kartoittamisen ja palveluiden tarkistamisen lisäksi, on kaupungilla ollut viime vuodet tavoite kaupungin järkevästä ja tehokkaasta omaisuuden hallinnasta. Vuonna 2021 omaisuuden hallintaan pyrittiin konserniohjauksen kehittämällä, elinkaari-malleilla ja omaisuuden hoidolla sekä kiinteistöjen kunnossapitoon panostamalla ja korjausvelan hallinnalla. Näiden toimenpiteiden toteutumisen seuraamiseksi asetettiin kaksi mittaria: tilamäärän muutos ja korjausvelan määrä. Toimenpiteitä ja mittareita käsitellään seuraavassa aihealueittain.

5.1. Konserniohjaus ja toimintakyky

Vaasan kaupungin erääksi toimenpiteeksi määriteltiin konserniohjauksen kehittäminen. Varsinaisia seurattavaa mittaria tämän toimenpiteen yksityiskohtaiseksi seuraamiseksi ei vuodelle 2021 ollut.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt konsernijohtamista useina vuosina vuodesta 2009 alkaen. Aikaisimpina valtuustokausina tarkastuslautakunta peräänkuulutti varsinaisen kaupunkikonsernin johtamiseen liittyvien ohjeiden laatimista. Näitä olivat muun muassa konserniohjeet sekä omistajapoliittiset linjaukset. Kysymys oli siis siitä, kuinka konsernijohtamisen toimintaperiaatteet laaditaan sekä johtamisesta tehdään julkista. Tarkastuslautakunta edellytti konsernijohtamiseen ja -ohjaukseen liittyvän

suunnittelun ja toiminnan järkevöittämistä. Tarkastuslautakunnan yhtenä esityksenä tuolloin oli muun muassa erillisen talous- ja konsernijaoston perustaminen.

Vuoden 2017 toimintaa käsittelevässä arviointikertomuksessaan tarkastuslautakunta totesi konsernijohtamisen toimintaedellytysten kehittyneen. Konserniohjeet oli hyväksytty ja konserniohje mahdollisti tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen johtamisen kaupungin strategian mukaisesti. Vastaavasti kaupunginhallituksen konsernijaosto oli perustettu ja konsernin merkitys osana koko kaupungin palveluvalikoimaa oli kasvanut.

Vielä vuoden 2017 tilanteessa konsernin yhtiöiden vuositavoitteiden toteutumisesta ei ollut kaupunginvaltuustolla kuitenkaan riittävää tietoa eikä esimerkiksi konserniyhtiöiden tilaa käsitelty kaupungissa. Samoin konsernijaoston perustamisesta huolimatta konsernijohtamisen todettiin olevan epämuodollista eikä yhteyttä konsernijohtamisen perusteisiin voitu todentaa. Varsinaisia omistajapoliittisia linjauksia ei oltu tehty.

Viime valtuustokaudella on kaupungissa otettu onnistuneesti käyttöön konsernin keskeisten yhtiöiden tilanteen seuranta. Konserniyhteisöjen osavuositiedotteita ja vuosiraportteja käsitellään sekä kaupunginhallituksen konsernijaostossa, kaupunginhallituksessa että kaupunginvaltuustossa. Samoin vuonna 2021 päivitettiin nykyvoimassa olevat konsernijohtamista vastaavat omistajapoliittiset linjaukset. Uusissa omistajapoliittisissa linjauksissa päivitettiin muun muassa kuvaukset kaupungin käyttämistä yhteisömuodoista sekä salkutettiin kaupungin tytäryhteisöt kolmeen ryhmään.

Tytäryhteisöt jaettiin markkinaehtoisesti toimiviin tytär- ja osakkuusyhteisöihin, muihin tytär- ja osakkuusyhteisöihin sekä asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöihin. Osakkuusyhteisöissä kaupungin omistusosuus on alle 50 prosenttia

Kaupunginhallituksen toimintakertomuksessa vuodelta 2021 todetaan konserniohjauksen toimivuutta ja kehityskohteita arvioidun osana Toimivat kuntakonsernit -hanketta. Hankeen raportointi päättyneen vuonna 2021. Tarkastuslautakunnan selvitusten mukaan Vaasan kaupunki on osallistunut vuosien 2019-2021 aikana Toimintakykyiset kaupunkikonsernit -hankkeeseen. Hankkeessa luotiin 16 kaupungin, Finnish Consulting Groupin sekä Kuntaliiton yhteinen verkosto. Verkoston tavoitteena oli koota ja välittää ajankohtaista tietoa kaupunkikonsernien toiminnasta sekä tukea konserniohjaamisen ja omistajaohjauksen kehittämistä.

Vaasan kaupungin konsernijaosto on hyväksynyt vuoden 2022 keväällä uuteen toimintakykyiset kaupunkikonsernit verkostoprojektihankkeeseen osallistumisesta. Hankkeen on tarkoitus ulottua vuoteen 2024. Vaikka hankkeeseen osallistuminen on sinänsä tavoiteltavaa, olisi tarkastuslautakunta toivonut edes tässä vaiheessa käsiteltävän aikaisemman Toimintakykyiset kaupunkikonsernit -hankkeen loppuraporttia tai seurantaraporttia siitä, miten asiat ovat hankkeen näkökulmasta kehittyneet viime vuosina sekä mitä uudelta hankkeelta on syytä odottaa. Esimerkiksi sitä, kuinka omistajapoliittisin linjauksin varmistetaan kaupungin omien julkisten palveluiden tukemisesta ja kuinka tavoitteiden saavuttamista valvotaan esimerkiksi hallitusten nimittämisprosessin avulla.

Tarkastuslautakunnalle eräs keskeisin konsernivalvonnan kysymys on se, kuinka konsernijaosto tulee jatkossa valvomaan omien päätöstensä toimeenpanoa. Tämän johdosta myös omaa toimintaa kehittäviä hankkeita tulee kyetä arvioimaan. Tämä kehittää koko kaupunkikonsernin toimintakykyä. Vastaavasti tarkastuslautakunnalle on edelleen epäselvää se, missä laajuudessa ja kuinka Vaasan kaupungin konserniohjeita on tytäryhtiöissä käsitelty ja mitä vaikutuksia ohjeiden käsittelystä on ollut.

Vaasan kaupunkikonsernissa on siirrytty konserniohjaamisen osalta vahvasti kaupunginhallituksen konsernijaoston johtamaan toimintaan. Konsernijaostosta on tarkastuslautakunnan näkemyksen mu-

kaan tullut kaupungissa se toimija, joka tekee konserniohjaamisesta sekä jäsenneltyä että julkista. Kaupunginhallituksen konsernijaosto on kyennyt vakiinnuttamaan paikkansa kaupunkikonsernissa sekä osoittanut monelta osin olevansa tarpeellinen.

Kaupunginhallituksen konsernijaoston aseman merkityksen lisääntyminen näkyy myös siinä, että vuoden 2021 aikana konsernijaoston tehtäväksi annettiin hallintosäännön muutoksella muun muassa hankintaohjeiden antamisesta päättäminen. Hankintaohjeiden antaminen kuvastaa entistä enemmän sitä strategista tehtävää, joka konsernijaostolla on koko kaupunkikonsernin toiminnan ohjaamisessa. On oletettavaa, että vuoden 2022 alusta alkaen konserniohjauksen merkitys kasvaa kaupungin toimialojen vähentymisen seurauksena alueellisen Pohjanmaan hyvinvointialueen perustamisen myötä.

Kaupungin toiminnan julkisuuden ja kaupunkikonsernin merkityksen vahvistumisen seurauksena on merkittävää se, kuinka jatkossa tullaan keskeisten konserniyhteisöjen tilaa käsittelemään konsernijaostossa ja kaupunginvaltuustossa. Tällä hetkellä vuosiraportti ja osavuosisiraportit ovat yksinkertaistaen listaus eräiden yhtiöiden tilasta. Tarkastuslautakunta esittää, että konserniyhteisöjä koskevan raportoinnin voisi jäsentää kaupungissa käyttöön otetun salkutuksen mukaisesti. Samoin tulisi tytäryhtiöiden ja mahdollisten osakkuusyhteisöjen tilaa käsittelevien raporttien osalta tarkastella sisältöjen yhteismitallisuutta. Raportit on laadittu noudattaen tiettyä muotoa ja on luonnollista, että merkittävistä yhtiöistä on paljon tietoa. Tämän seurauksena pienempien tytäryhtiöiden ja osakkuusyhteisöjen raportointia ei saisi kuitenkaan vähentää tai ylenkatsoa. Vastaavasti merkittävimmistä yhtiöistä voi olla niin paljon tietoa, että toiminnan painopiste hämärtyy. Lisäksi raportoinnissa on syytä huomioida aikaisempaa voimallisemmin riskinäkökulma. Merkittävimmät riskit on syytä esittää ja se, kuinka niitä hallitaan

Tarkastuslautakunta katsoo, että konserniyhteisöjen tilaa tarkastelevien vuosiraportin ja osavuosisiraporttien käsittelyn yhteydessä tulisi yleisten päätöksenteko-ohjeiden mukaisesti esityslistaan valmistella liitteenä olevien raporttien sisällöstä tiivistelmä tai riittävä selonteko. Julkisen toiminnan kannalta on mielekästä se, että raporteissa esiteltyjen keskeisten toimijoiden tiedoista on tehty huomioita päätöksentekoa tueksi. Käsiteltävien raporttien sisällöt

ovat julkisia. Esityslistalle valmisteltavien huomioiden määrämuotoisuutta voitaisiin tarvittaessa käsitellä esimerkiksi konsernijaostossa. Tämä edistäisi merkittävästi kuntalaisten mahdollisuutta julkisen

toiminnan valvontaan. Vuosittain konsernitilinpäätöksessä tehtävät huomiot eivät tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ole riittäviä tähän ajantasaiseen kaupunkikonsernin ohjaukseen ja valvontaan.



5.2. Investointien jatkuvuus ja omaisuuden ylläpito

Vaasan kaupungin erääksi toimenpiteeksi määriteltiin Elinkaarimallit ja omaisuuden huolto. Tässä yhteydessä tarkastuslautakunta käsittelee järkevän ja tehokkaan omaisuudenhallinnalle hyväksyttyä tilamäärän kehitystä kuvaavaa mittaria.

Elinkaarimallilla tarkoitetaan yleisesti joko korjaus- tai uudisrakentamiseen liittyvien julkisten investointien tai niihin liittyvien palveluiden hankintatapaa. Kyse on hankinnasta, jossa tietty investointi hankitaan esimerkiksi kunnan käyttöön sopimuskautta vastaavaksi ajaksi. Sopimuskausi voi olla esimerkiksi 15-30 vuotta. Sopimuksessa tilaajan ja hankkeen toteuttajan kanssa sovitaan hankkeen suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta sekä mahdollisesti kiinteistöpalveluista.

Käytännössä elinkaarimallilla voidaan jakaa useammalle vuodelle kunnille investoinnista aiheutuvia menoja. Samalla sovitaan rakentamisen jälkeisestä käyttöönotosta ja käytönaikaisesta takuusta. Elinkaarihankkeella pyritään sekä investointimenojen hallintaan että korkealaatuisempaan toteutukseen. Toteutuksen laatu perustuu ajatukseen siitä, että sopimuksessa määrätyn ajan palveluntuottaja ja samalla investoinnin rakentaja vastaa rakennuksen kunnosta.

Julkisia rakennusinvestointeja on voinut toteuttaa valtion väylähankkeita laajemmin verolainsäädännön muuttamisen jälkeen vuodesta 2018. Vaasan kaupungissa elinkaarimallien käyttö on ollut strategiassa hyväksyttyinä toimenpiteinä vuodesta 2020 alkaen. Vaikka kaupungin tavoitteena on elinkaarimallien käyttö, ovat tilinpäätöksissä raportoidut toimet käsiteltävissä laajasti ottaen kaupungin kokonaisinvestointeihin liittyvinä elinkaarimalleina, vaikka ne eivät sitä täysin ole. Vuonna 2020 raportoituihin Gerbyn päiväkodin toteuttamisen perustuvan vuokramalliin ja vuonna 2021 raportoituihin Teeriniemen päiväkodin toteuttamisen perustuvan kiinteistöleasingmalliin. Samoin vuodelta 2021 todettiin musiikkitalon toteuttamisen perustuvan tytäryhtiömalliin ja kaupungin myöntäneen takauksen musiikkitalon rahoittamiseksi.

Tässä yhteydessä tarkastuslautakunnan on esitettävä huolensa siitä, että yhdistettäessä tavoitetasolla elinkaarimallit ja omaisuuden huolto toisiinsa voi syntyä väärinkäsitystä siitä mistä elinkaarimallissa kaupungin tavoitetasolla on kyse. Omaisuuden huollon yhteydessä voidaan suppeasti ajatellen ymmärtää elinkaarimalli yksittäisen rakennuksen tai kohteen ylläpidon elinkaarena, johon voisi liittyä olennaisesti muun muassa asunto-osakeyhtiölaissa säädetty kunnossapitotarveselvitys. Kunnossapitotarveselvityksessä annetaan yhtiökokoukselle selvitys sellaisista yhtiön rakennusten ja

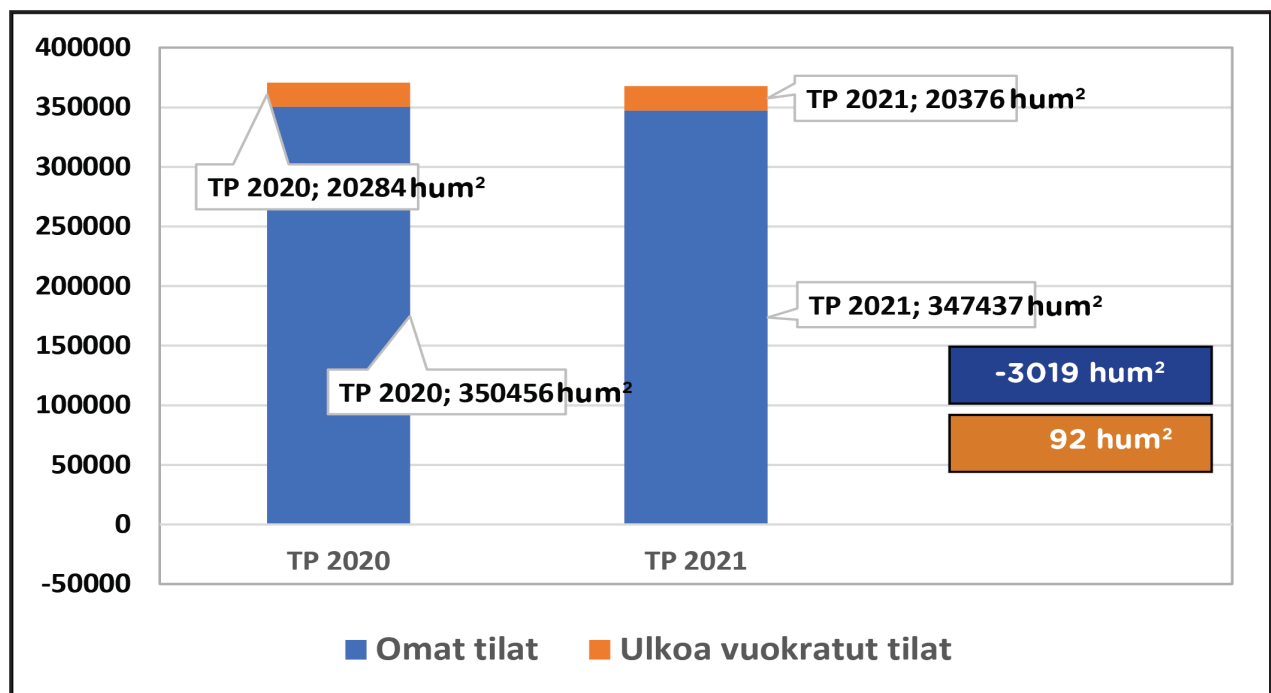
kiinteistöjen kunnossapitoon vaikuttavista tarpeista, jotka vaikuttavat olennaisesti osakehuoneiston käyttämiseen ja yhtiövastikkeeseen seuraavan viiden vuoden aikana.

Varsinaisesta omaisuuden huollosta ei ole Vaasan kaupungin tilinpäätöksissä juuri raportoitu. Tässä kertomuksessa asiaa käsitellään enemmän seuraavassa kohdassa kaupungin korjausvelan hallinnan kautta. Vaasan kaupungin tilinpäätöksissä raportoidun tilamäärän kehitystä kuvaavan mittarin perusteella ei voida todeta sitä, kuinka tilakannasta poistuneet kohteet ovat vähentäneet kaupungin absoluuttista tilakantaa ja kuinka ulkoa vuokrattujen tilojen määrä on kehittynyt vastaavana aikana. Vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan tilakannasta poistunut huoneala oli noin 2130 neliometriä ja ulkoa vuokrattujen tilojen huoneala on noin 19 000 neliometriä. Vuonna 2020 huonekannasta poistunut huoneala oli tilinpäätöksen mukaan noin 1600 neliometriä ja ulkoa vuokrattujen tilojen huoneala oli kasvanut 108 neliometriä.

Tarkastuslautakunnan erikseen saaman selvityksen mukaan on Vaasan Talotoimi -liikelaitoksen hallinnassa olevasta tilakannasta omien tilojen huoneala vähentynyt vii-meisten kahden vuoden aikana noin 3000 neliometriä ja ulkoa vuokrattujen tilojen huoneala on lisääntynyt alle 100 neliometriä. Tarkastuslautakunta toteaa, että edellisen perusteella Vaasan kaupungin tilojen käyttöä on tarkasteltu kriittisesti. Noin

yhden prosentin tilamäärän vuosittainen vaihtelu on hallinnassa olevaan kokonaistilamäärään nähden kuitenkin vähäinen. Kun asiaa tarkastellaan toimenpiteen aktiivisen johtamisen näkökulmasta, voidaan tilamäärän muutoksen arvioida vastaavan normaalia käyttäjien tarpeista johtuvaa vuosittaista vaihtelua. Tässä yhteydessä tarkastuslautakunnan on lisäksi todettava, että ulkoa vuokrattujen tilojen määrät eivät vastaa tarkastuslautakunnan saamassa erillisessä selvityksessä ja vuoden 2021 tilinpäätöksessä toisiaan.

Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että kaupungin mittavan investointitarpeen purkamiseksi kyetään aikaisempaa avoimemmin tarkastelemaan omistajuutta. On hyvä, että investointien toteutusta ja käytönaikaisesta ylläpitoa kyetään tarkastelemaan kiinteistön kannalta kestäväällä tavalla. Tämän perusteella myös Vaasan kaupungissa tehdyt, vaikkakin pienessä mittakaavassa olevat päätökset, avaavat mahdollisuuden investointien kestävämpään elinkaarisuunnitteluun. Asia on tärkeää myös sen johdosta, että Vaasan kaupungin tilakannasta noin 17 prosenttia on uuden toimintansa aloittaneen Pohjanmaan hyvinvointialueen käytössä. Kyseisen tilakannan hallinnoinnista seuraavan vuosikymmenen ajalle ei ole tarkasteluhetkellä vielä lopullisia päätöksiä ja se tulee osaltaan vaikuttamaan kaupungin omistajuuteen, investointitarpeeseen ja investointien suunnitteluun.





5.3. Korjausvelasta kunnossapitoon

Vaasan kaupungin erääksi toimenpiteeksi määriteltiin kiinteistöjen kunnossapitoon panostaminen ja korjausvelan hallinta. Toimenpiteen toteutumista varten on seurattavaksi mittariksi asetettu korjausvelan määrä.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt vuoden 2016 toimintaa käsittelevässä arviointikertomuksessa kaupungin korjausvelan kehitystä ja peruskorjausinvestointeja kaupungin toimitilojen sisäilmaprosessia käsittelevän arvioinnin yhteydessä. Tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota siihen, että kiinteistöjen sisäilma-asioita vaativia korjauksia ja taloteknisten järjestelmien korjauksia on ollut kahdella viime valtuustokaudella aikaisempaa enemmän. Tämä kertoi lisääntyneenä ilmiönä siitä, että Vaasan kaupungin tilakanta oli vanhenemassa ja korjausvelka kasvamassa.

Vuonna 2016 Vaasan Talotoimen hallinnassa olleiden kohteiden korjausvelan arvioitiin olevan noin 30 miljoonaa euroa, joka oli samalla myös tuolloin kaupungissa tavoiteltu taso. Vielä vuonna 2017 arvioitiin, että Vaasan kaupungin rakennuskannan merkittävä peruskorjausinvestointitarve tulisi painottumaan vuosille 2025-2029. Tuolloin uhkana oli, että korjausvelka saattaisi kasvaa vuoteen 2030 mennessä jopa 70 miljoonaan euroon. Samalla rakennusten tavoiteltu kuntoluokka laskisi tavoitellusta 75 prosentista 70 prosenttiin. Jotta korjausvelkaa kyettäisiin hallitsemaan, olisi peruskorjausinvestointeihin tullut varata vuodesta 2016 alkaen noin 14 miljoonaa euroa. Rakennuksille alkaa kertyä korjausvelkaa, kun rakennuksen kuntoluokka laskee alle 75 prosentin. Rakennukset ovat tällöin olleet käytössä keskimäärin 14 vuotta.

Vaasan kaupungin vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan Vaasan kaupunkiympäristötoimialan hallinnoiman infrastruktuurin korjausvelka on kokonaisuudessaan noin 200 miljoonaa euroa. Tästä Vaasan Talotoimen hallinnoiman rakennuskannan korjausvelka on noin 47 miljoonaa euroa, Vaasan Veden noin 48 miljoonaa euroa ja kuntatekniikan 102 miljoonaa euroa.

Vaasan talotoimen hallinnassa olevan tilakannan korjausvelka, 47 miljoonaa euroa, on enemmän kuin vielä vuoden 2016 lopussa arvioitiin. Samalla vuosittainen peruskorjausinvestointitaso on ollut alle 8 miljoonan euron tason. Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan peruskorjausinvestointien merkittävää painetta vuodelta 2025 on onnistuttu siirtämään vuodelle 2027. Tästä huolimatta pitäisi tarkasteluhetkellä pelkän peruskorjausinvestointien taso nostaa yli 15 miljoonaan euroon ja vuodesta 2027 alkaen jo noin 25 miljoonaan euroon. Vuoden 2021 lopun tilanteessa tilakannasta noin puolet on 75 prosentin kuntoluokkaa vastaavassa tilassa eli hyvässä kunnossa. Vuodesta 2027 alkava korjausvelan hallinnasta johtuva peruskorjausinvestointitarve aiheutuu pääosin vuosien 1960 ja 1980 välillä rakennetuista rakennuksista.

Vuoden 2021 tilinpäätösraportoinnin mukaan korjausvelkaa pyritään hallitsemaan kohdistamalla toimenpiteet oikeisiin kohteisiin niin kaupungin palvelutuotannon näkökulmasta kuin rakennuksen kunto huomioiden. On huomattava, että peruskorjausinvestoinnit eivät huomio uudiskohteita varten tehtäviä investointeja. Lisäksi uudiskohteet tulevat aikanaan osaltaan lisäämään korjausvelkaa ja peruskorjausinvestointitarvetta. Tämän johdosta tarkastuslautakunta toteaa, että Vaasan kaupungin rakennuskannan tarvetta tulee tarkastella tulevaisuutta silmälläpitäen erittäin kriittisesti. On

tehtävä strateginen päätös siitä miltä osin rakennuskantaa uudistetaan, miltä osin säilytetään ja peruskorjataan ja miltä osin myydään. Tällä hetkellä tarkastuslautakunnalla ei ole käytössään tällaista selvästi rajattua suunnitelmaa.

Vaasan Veden saneerausvelka, 48 miljoonaa euroa, koostuu vesihuoltoverkostojen ja laitosten saneerausvelasta. Tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan vesihuoltoverkostosta vesijohtojen saneerausvelan arvioidaan olevan 21 miljoonaa euroa ja viemärijohtojen vastaavasti 5 miljoonaa euroa. Verkostojen saneeraukseen tarvitaan vuosittain noin 4 miljoonaa euroa korjausvelan kasvun hillitsemiseksi sekä vuotovesimäärien vähentämiseksi.

Vaasan veden laitosten saneerausvelka koostuu tarkasteluhetkellä melkein yksinomaan Pilvilammen vesilaitoksen 19 miljoonan euron saneerausvelasta. Jätevedenpuhdistamon 3 miljoonan euron saneerausvelan lisäksi tulisi Pättin puhdistamoa lisäksi uudistaa sekä aluetta kaavoittaa. Vaasan Vesi -liikelaitoksessa viime vuosina laadittu toimenpideohjelma sisältää muun muassa selvitykset vaadittavista toimenpiteistä. Toimenpideohjelman pohjalta on tarkoitus jatkossa kehittää Vaasan Vedelle omaisuudenhallintajärjestelmä.

Vaasan vesi on viime vuosina nostanut peritävien vesimaksujen taksoja. Tavoitteena on ollut suunnitelmallisesti nostaa investointien tasoa, jotta aikaisempina valtuustokausina havaittuihin tilanteisiin voidaan varautua. Verkostojen merkittävään saneeraukseen pyritään, jotta elinkaarensa päähän tuleva järjestelmä pysyisi toimintakunnossa. Toimintakuntoon liittyy olennaisesti myös putkirikkojen ja häiriöiden lisääntymisen ehkäisy. Tarkasteluhetkellä eräs jätevesien-

käsittelyn kustannuksia nostava tekijä on kiinteistöiltä viemäriin tulevat rasvat ja muut haitta-aineet. Tarkastuslautakunta toteaa, että Vaasan Vesi on kyennyt hyvin hallitsemaan korjausvelkaa ja saneeraus perustuu suunniteltuun toimintaan. On samalla myös huomattava, että tarkasteluhetkellä Vaasan Vesi kykenee vaikuttamaan suuremmin investointien rahoitus pohjaansa kuin Vaasan Talotoimi tai kuntatekniikka.

Kuntatekniikan saneerausvelan määrittäminen perustuu tarkastuslautakunnan saamien selvitysten mukaan vuonna 2016 toteutettuun laskentaan sekä sen jälkeen tapahtuneeseen vuosittaiseen laskennalliseen kertymään. Vuoden 2016 jälkeen korjausvelka oli yhteensä noin 83 miljoonaa euroa, josta 68 miljoonaa euroa aiheutui kaduista ja 15 miljoonaa euroa hulevesiverkostosta. Vuosittainen laskennallinen tasokorotus on hieman alle 7 miljoonaa euroa. Vuonna 2022 kuntatekniikan on tarkoitus jatkaa hanketta, jossa korjausvelka selvitetään katujen todellisen kunnan mukaan.

Kuntatekniikka on vuosittain varannut noin 3 miljoonaa euroa hallinnassaan olevan omaisuuden korjausvelan hoitoon. Kun pelkästään katujen laskennallinen korjausvelan kasvu on hieman yli 4 miljoonaa euroa vuodessa, on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan selvää, että nykyisellä rahoituskehityksellä ei Vaasan katuja ja hulevesiverkostoa kyetä pitämään kunnossa. Tarkastuslautakunnalla ei ole käytössään ohjelmaa, jonka perusteella voitaisiin näkyvästi todeta, kuinka katuverkostoa ja hulevesiverkostoa tullaan suunnitelmallisesti saneeraamaan. Tällä hetkellä esimerkiksi todellinen kiireellisyysjärjestys ja kohteiden saneeraus perustuu jo tapahtuneeseen tai olemassa olevaan tarpeeseen eikä suunniteltuun ohjelmaan.





5.4. YHTEENVETO

Vaasan kaupungin vetovoimaisuuden järkevän ja tehokkaan omaisuuden hallintaan kohdistetut toimenpiteet toteutuivat osittain. Mittareista tilamäärän muutos osoitti suunnitelmien mukaista, vaikkakin hidasta kehitystä. Toimenpiteiden aktiivisen johtamisen näkökulmasta noin yhden prosentin tilamäärän vuosittainen vaihtelu on hallinnassa olevaan tilamäärään nähden kuitenkin vielä vähäinen.

Vaasan kaupungissa on otettu onnistuneesti käyttöön konsernin keskeisten yhtiöiden seuranta. Konserniyhteisöjen osavuosisraportteja ja vuosiraportteja käsitellään sekä konsernijaostossa, kaupunginhallituksessa että kaupunginvaltuustossa.

Vaasan kaupunkikonsernissa on siirrytty konsernijohtamisen osalta vahvasti kaupunginhallituksen konsernijaoston johtamaan toimintaan. Konsernijaostosta on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tullut kaupungissa se toimija, joka tekee konsernijohtamisesta sekä jäsenneltyä että julkista. Kaupunginhallituksen konsernijaosto on kyennyt vakiinnuttamaan paikkansa kaupunkikonsernissa sekä osoittanut monelta osin olevansa tarpeellinen.

Kaupungin mittavan investointitarpeen purkamiseksi kyetään aikaisempaa avoimemmin tarkastelemaan omistajuutta. On hyvä, että investointien toteutusta ja käy-tönaikaista ylläpitoa kyetään tarkastelemaan kiinteistön kannalta kestävällä tavalla. Tämän perusteella myös Vaasan kaupungissa tehdyt, vaikkakin pienessä mit-takaavassa olevat päätökset, avaavat mahdollisuuden investointien kestävämpään elinkaarisuunnitteluun.

Vaasan kaupungin korjausvelan raportoinnin osalta on Vaasan kaupungin tilin-päätöksissä siirrytty selkeästi kokonaistilanteen havainnointiin. Kaupunginvaltuus-ton päätöksenteon kannalta tapahtunut kehitys on investointien hallinnan näkökul-masta ensiarvoisen tärkeää.



Vaasan kaupunki on vuosina 2019-2021 osallistunut toimintakykyiset kaupunkikon-sernit verkostoprojektiin. Verkostoprojektiin on päätetty osallistua myös jatkossa. Päätöksenteon yhteydessä ei ole kuitenkaan käsitelty ensimmäisen vaiheen lop-puraporttia tai seurantaraporttia siitä, miten konserniohjaus on hankkeen näkökul-masta ke-hittynyt sekä sitä, mitä jatkolta olisi syytä odottaa.

Tarkastuslautakunnalle on edelleen epäselvää se, missä laajuudessa ja kuinka Vaasan kaupungin konserniohjeita on tytäryhtiöissä käsitelty ja mitä vaikutuksia ohjeiden käsittelystä on ollut.

Vaasan kaupungin kaupunkiympäristön rakennetun ympäristön korjausvelka on tarkasteluhetkellä noin 200 miljoona euroa. Korjausvelka on hallintatoimenpiteistä huolimatta kasvanut viime vuodet tasaisesti. Tavoitteelle asetettu mittari osoittaa tarkasteluhetkellä kaupungin kokonaiskorjausvelan kasvun jatkuvan tulevaisuudes-sakin. Tavoitteen mukaisesta varsinaisesta omaisuuden huollosta ei ole riittävää raportointia.



Vaasan kaupunki on vuosina 2019-2021 osallistunut toimintakykyiset kaupunkikonsernit verkostoprojektiin. Jatkossa projektin yhteydessä voitaisiin raportoida myös siitä, kuinka omistajapoliittisin linjauksin varmistetaan kaupungin omien julkisten palveluiden tukemisesta ja kuinka konsernitavoitteiden saavuttamista valvotaan esimerkiksi hallitusten nimittämisprosessin avulla.

Tarkastuslautakunnalle eräs keskeisin konsernivalvonnan kysymys on se, kuinka konsernijaosto tulee jatkossa valvomaan omien päätöstensä toimeenpanoa. Tämän johdosta myös omaa toimintaa kehittäviä hankkeita tulee kyetä arvioimaan. Tämä kehittää koko kaupunkikonsernin toimintakykyä. On oletettavaa, että vuoden 2022 alusta konserniohjauksen merkitys kasvaa kaupungin toimialojen vähentymisen seurauksena alu-eellisen Pohjanmaan hyvinvointialueen perustamisen myötä.

Kaupunkikonsernin merkityksen kasvun myötä on kuluvalle valtuustokaudella syytä kehittää kaupunkikonsernin vuosiraportointia ja osavuosisraportointia. Raporttien sisältöjä voidaan kehittää sekä käyttöönotetun raportoinnin jäsentelyn että sisältöjen osalta. Esimerkiksi riskinäkökulma on syytä huomioida aikaisempaa voimallisemmin. Samoin tulee tarkastella yleisten päätöksenteko-ohjeiden mukaisesti sitä, miten liitteinä käsiteltävien raporttien sisältöjä valmistellaan esityslistoille. Julkisen toiminnan kannalta on mielekästä se, että raporteissa esiteltujen keskeisten toimijoiden tiedoista on tehty huomioita päätöksenteon tueksi. Käsiteltävien raporttien sisällöt ovat julkisia.

Kaupungin tavoitteena on elinkaarimallien käyttö. Tilinpäätöksissä raportoidut toimet on käsiteltävissä laajasti ottaen kaupungin kokonaisinvestointeihin liittyvinä elinkaarimalleina, vaikka ne eivät sitä täysin ole. Laajasti ottaen elinkaarimallilla tarkoitetaan yleisesti joko korjaus- tai uudisrakentamiseen liittyvien julkisten investointien tai niihin liittyvien palveluiden hankintatapaa. Käytännössä elinkaarimallilla voidaan jakaa useammalle vuodelle kunnille investoinnista aiheutuvia menoja. Samalla sovitaan rakentamisen jälkeisestä käyttöönotosta ja käytönaikaisesta takuusta. Elinkaarihankkeella pyritään sekä investointimenojen hallintaan että korkealaatuisempaan toteutukseen. Toteutuksen laatu perustuu ajatukseen siitä, että sopimuksessa määrätyn ajan palveluntuottaja ja samalla investoinnin rakentaja vastaa rakennuksen kunnosta.

Vaasan rakennetusta tilakannasta, sen kertyvästä korjausvelasta ja investointitarpeesta sekä vesijohtoverkostoon kohdistuvasta saneeraustarpeesta on olemassa hyvät tiedot. Tarkasteluhetkellä tarkastuslautakunnalla ei kuitenkaan ollut käytössään suunnitelmaa, jolla katuverkostoa ja hulevesiverkostoa tulitaisiin suunnitelmallisesti saneeraamaan. Tällä hetkellä todellinen kiireellisyysjärjestys ja kohteiden saneeraus perustuu jo tapahtuneeseen tai olemassa olevaan tarpeeseen. Saneeraustarpeen tulisi perustua suunniteltuun ohjelmaan.





6. Talouden tasapaino

Voimassa oleva kuntalaki määrää muun muassa vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Arviointimenettelyn tarkoituksena on selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Kunta voi joutua arviointimenettelyyn, mikäli kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää ei saada katettua säädettyssä ajassa tai jos asukasta kohden laskettu alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Arviointimenettely voi lisäksi käynnistyä, mikäli kuntakonsernin tietyt rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavat tunnuslukujen raja-arvot ovat täyttyneet kahtena vuotena peräkkäin. Näiden niin sanottujen kriisikuntakriteereiden uusia kriteereitä ja raja-arvoja sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2022 keväällä vuoden 2020 ja vuoden 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella. Mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, on tarkastuslautakunnan arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä.

6.1 Talouden arvioinnin lähtökohtia

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomionsa Vaasan kaupunkikonsernin talousjohtamiseen. Viime valtuustokaudella Vaasan kaupungin konsernitilinpäätöksen valmistelussa on ollut runsaasti ongelmia, jotka ovat aiheuttaneet muun muassa konsernitilinpäätösten ja siten myös tilintarkastuksen viivästymistä. Esimerkiksi vuosina 2017, 2019 ja 2020 Vaasan kaupungin konsernitilinpäätös jäi valmistumatta kuntalaissa säädettyyn määräaikaan mennessä. Kaikissa muissa Suomen 21 suurimmassa kaupungissa tilinpäätökset kyettiin vastaavana aikana käsittelemään pääsääntöisesti toi-

mintavuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

Tarkastuslautakunnan näkökulmasta eräs merkittävä tekijä tilinpäätösmenettelyjen heikentymiseen on ollut Vaasan kaupungissa tapahtuneet perättäiset organisatiomuutokset. Vuonna 2018 osa talouspalveluista yhtiöitettiin. Tämän seurauksena muun muassa tilinpäätöksen valmistelun pääosat, hallinta ja osaaminen ulkoistettiin perustettavaan kaupungin osakkuusyhtiöön. Vastaavasti vuonna 2019 kaupungin konsernihallinto uudistettiin, jolloin sekä kaupungin toiminnan yleinen kehittäminen kuten strategiajohtaminen ja talousjohtaminen yhdistettiin.

Asiaa on tarkasteltava tarkastuslautakunnan mukaan sekä kaupungin oman talousosaamisen että ulkoistettujen, tilattavien talouspalveluiden näkökulmasta. Viime vuosina tapahtuneet tilinpäätöksen viivästymiset ovat tarkastuslautakunnan mukaan yksi osoitus siitä, että kaupunki ei ole vuonna 2018 alkaneessa muutoksessa kyennyt varmistamaan osakkuusyhtiöön ulkoistetun talousosaamisen jatkuvuutta. Samoin kaupungin talouden kokonaishallinta ja talousosaaminen ovat ratkaisevasti kaventuneet niin, että kaupungin valvonnan keinot eivät enää riitä tilattujen palveluiden tuloksen varmistamiseen.

Tarkastuslautakunnan mielestä tapahtunut muutos vaatii jatkossa sekä taloushallinnan keinojen kehittämistä että kaupungin peruspalveluita tuottavilta toimialoilta huomattavasti aikaisempaa parempaa talousosaamista. Taloushallinnan keinoin tulee valmistautua talouden hallinnan riskitekijöiden aktiiviseen tunnistamiseen ja toimintamallien kehittämiseen. Kaupunkikonsernin osakkuusyhtiön kanssa tehtyjä prosesseja tulee kyetä kehittämään ja arvioimaan yhä uudestaan. Tulevaisuuden kannalta kaupungin talousjohtamisen etu on

se, että esimerkiksi vuosittaisen tilinpäätösprosessin toimivuudesta on täysi varmuus.

Pohjanmaalla Hyvinvointialue aloitti toimintansa vuoden 2022 alusta. Tämän jälkeen kaupungin suurimpia toimialoja ovat sivistys ja kaupunkiympäristö. Talouden jatkuvuuden ja investointien merkittävyyden lisääntyessä tulee kiinnittää huomiota koko organisaation talousosaamiseen. Samalla kyettäisiin parhaiten vastaamaan mahdollisiin riskeihin. Yksi ratkaisu tarkastuslau-

takunnan mielestä voisi olla se, että viimeistään vuodesta 2023 alkaen tulisi konsernihallinnon lisäksi kaupungin toimialojen talousosaamista vahvistaa esimerkiksi koulutuksellisin keinoin. Tavoitteena tulisi olla, että talouden johtamisessa kyettäisiin varmistamaan kaupunkikonsernin talouden kokonaishallinta ja toisaalta, myös toteutettaville investoinneille kyettäisiin laatimaan riittävät riskiarviot sekä talouden kokonaissuunnitelmat mahdollisine investointien takaisinmaksuaikoina.



6.2 Talouden tila kaupunkikonsernissa

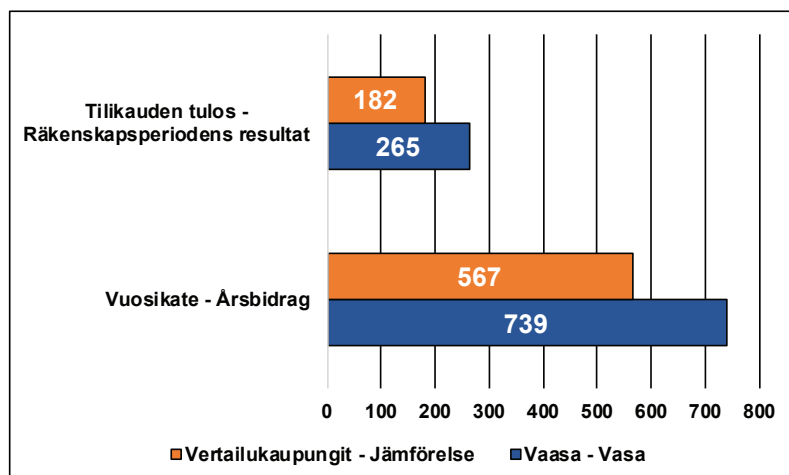
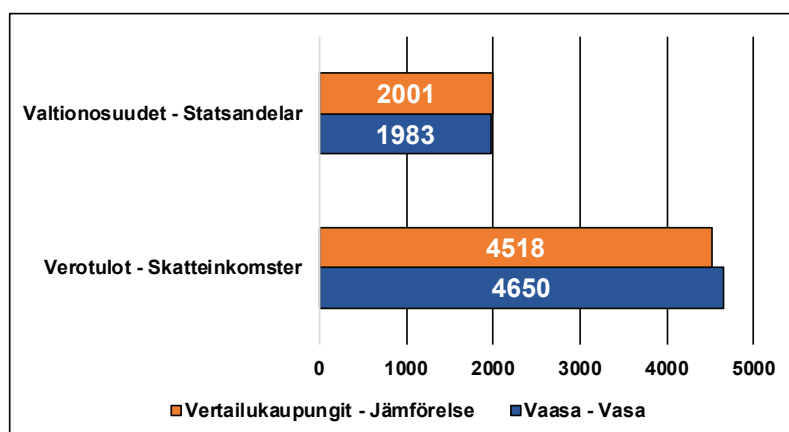
Vuonna 2021 alkaneen valtuustokauden ensimmäisen vuoden ylijäämäksi muodostui Vaasan kaupungissa noin kahdeksan miljoonaa euroa. Vuosi 2021 oli Vaasan kaupungin kolmas perättäinen ylijäämäinen vuosi. Vuonna 2020 saatiin katettua taseeseen kertynyt alijäämä ja vuoden 2021 hyvästä tuloksesta johtuen on Vaasan kaupungin taseessa kertynyttä ylijäämää hieman yli yhdeksän miljoonaa euroa. Vertailukaupunkien kertynyt ylijäämä oli vuoden 2021 lopussa keskimäärin noin 31 miljoonaa euroa. Vaasan kaupungin kertyneen alijäämän taso on vertailukaupungeista kolmanneksi heikoin. Alle jäävät ainoastaan Hämeenlinna ja Mikkeli. Mikkeli on samalla tarkasteluhetkellä ainoa vertailukaupunki, jolla on taseessaan kertynyttä alijäämää.

Vaasan kaupunkikonsernin ylijäämäksi vuodelta 2021 muodostui noin 17 miljoonaa euroa. Vaasan kaupunkikonsernin tase on ollut ylijäämäinen pitkään. Vuoden 2021 jälkeen kaupunkikonsernin kertynyt ylijäämä on noin 217 miljoonaa euroa, kun

se vertailukaupunkikonserneissa on keskimäärin noin 96 miljoonaa euroa. Vaasan kaupunkikonsernin kertyneen ylijäämän taso on vertailukaupunkien korkein. Vaasan kanssa asukasluvultaan lähes samankokoisen Hämeenlinnan tilanne on vertailukaupunkikonserneista heikoin. Hämeenlinnassa kaupunkikonsernin taseessa on kertynyttä ylijäämää vain hieman yli kuusi miljoonaa euroa.

Vuoden 2021 talouden tila muodostui Vaasan kaupungissa hyväksi. Osittain kaupungin hyvään tulokseen vaikuttivat niin sanotut koronatuot. Näiden ansiosta kaupungin kokonaistulot nousivat talousarvion tulosarvion avustusten, yhteisöverotulojen ja valtionosuuksien osalta yli 15 miljoonaa euroa. Koronan kompensoimisesta aiheutuneet tulot olivat lopulta koronasta kaupungille aiheutuneita menoja suuremmat lähinnä yhteisöveron jako-osuuden tilapäisen korotuksen ansiosta. Jako-osuuden korotuksen vaikutus oli lopulta hieman alle kuusi miljoonaa euroa.

KAUPUNKI - STADEN

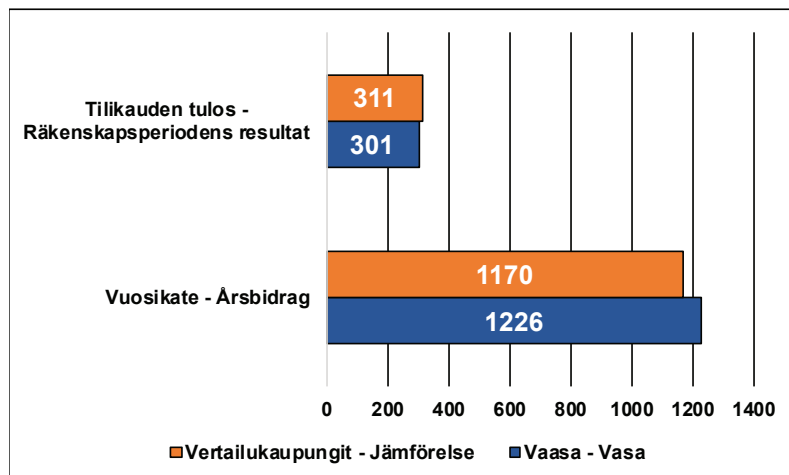
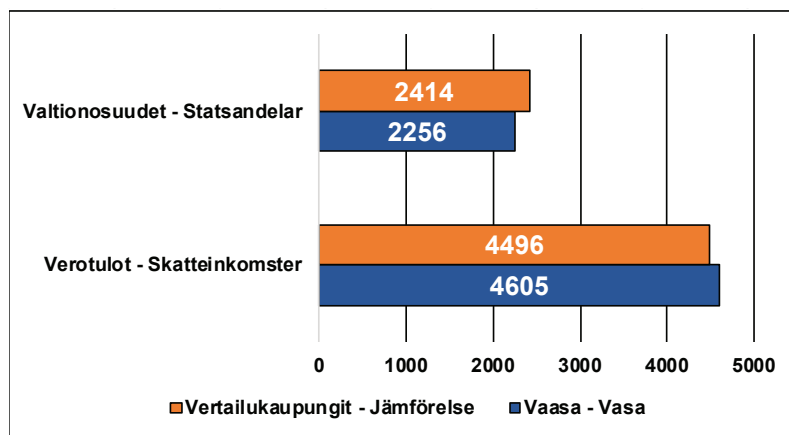


Vaasan kaupungin vuosikate ja tilikauden tulos olivat molemmat vuonna 2021 yli 30 prosenttia paremmalla tasolla kuin vertailukaupunkien keskimäärin. Vuoden 2021 tilikauden tuloksen ja vuosikatteen taso on kuitenkin laskenut vuodesta 2020. Tästä huolimatta ero vertailukaupunkien keskimäärään on pysynyt viime vuodet lähes samana. Vaasan kaupunki on tilikauden tuloksen osalta vertailukaupunkien parhaimmassa kolmanneksessa. Vaasan kaupungin vuosikate oli vuoden 2021 tilinpäätöksessä 739 euroa ja tilikauden tulos 265 euroa asukasta kohden. Asukasta kohden laskettuna yli tuhannen euron tilikauden tuloksen teki Porvoo, joka oli samalla selkeästi vertailukaupunkien korkein. Vertailukaupungeista heikomman tuloksen tekivät Pori, Seinäjoki ja Mikkeli, joissa kaikissa tulos tilikaudelta 2021 oli negatiivinen.

Vaasan verotulot ovat olleet useita vuosia vertailukaupunkeja korkeammalla tasolla, mutta ero vertailukaupunkien keskimäärään on tasoittumassa. Vaasan kaupungin verotulojen ero vuonna 2021 oli vertailukaupunkien keskimäärään nähden enää hieman yli 130 euroa asukasta kohden, kun ero vielä vuonna 2020 oli lähes 300 euroa asukasta kohden. Vaasan kaupunki on verotulojen osalta vertailukaupunkien parhaassa kolmanneksessa. Vaasan kaupungin verotulot vuodelta 2021 olivat noin 4650 euroa asukasta kohden. Korkeimmat verotulot vertailukaupungeista keräsi Porvoo, jossa verotuloja kertyi asukasta kohden yli 5800 euroa. Heikoimman, alle 4000 euroa tason saavutti Joensuu.

Vertailukaupunkien valtionosuuksien asukasta kohden laskettu keskimäärä oli hie-

KAUPUNKIKONSERNI - KOMMUNKONCERN



man suurempi kuin Vaasan. Vaasan kaupungin valtionosuuksien ero suhteessa vertailukaupunkien keskimäärään on pysynyt viime vuodet noin sadassa eurossa asukasta kohden. Vaasan kaupunki on valtionosuuksien osalta vertailukaupunkien heikommassa puolikkaassa. Vaasan kaupungin valtionosuudet vuodelta 2021 olivat 1983 euroa asukasta kohden. Vertailukaupungeista korkeimmat valtionosuudet korvattiin Kotkalle, jossa taso nousi lähes 2 460 euroon asukasta kohden. Heikoiten valtionosuuksia suoritettiin Porvoolle, jossa asukasta kohden laskettu valtionosuuksien taso oli noin 1200 euroa.

Vaasan kaupunkikonsernin vuosikate oli vuonna 2021 parempi kuin vertailukaupunkien keskimäärin, mutta tilikauden tulos oli jo alle vertailukaupunkien keskimäärän. Erityisesti tilikauden tuloksen osalta lasku on ollut merkittävä. Kun vuonna 2020

Vaasan kaupunkikonsernin tilikauden tulos oli asukasta kohden vielä noin 630 euroa, oli vuoden 2021 tulos tästä yli 50 prosenttia vähemmän. Vaasan kaupunkikonserni on tilikauden tuloksen osalta vertailukaupunkien keskitasoa. Vaasan kaupunkikonsernin vuosikate oli vuoden 2021 konsernitilinpäätöksessä 1226 euroa ja tilikauden tulos 301 euroa asukasta kohden. Asukasta kohden laskettuna yli tuhannen euron tuloksen teki Porvoo, joka oli samalla selkeästi vertailukaupunkien korkein. Vertailukaupungeista heikommin pärjäksi Seinäjoen kaupunkikonserni, jonka tulos oli ainoana negatiivinen.

Vaasan kaupunkikonsernin verotulot ja valtionosuudet eivät merkittävästi eroa edellä esitetyistä kaupunkiemon luvuista. Samoin vertailukaupunkien kaupunkikonsernien osalta tarkastelu on kyseisten tulolajien osalta samanlainen. On huomattava, että vuonna 2021 sekä valtionosuudet että verotulot

sisälsivät niin sanottuja korona-avustuksia. Historiallisen kehityksen perusteella on viimeiset kaksi vuotta vertailukaupunkien yhteisöverotuoton jako-osuuden korotuksella ja valtionosuuksien sisältämien avustuksien kasvulla ollut keskimäärin enemmän vaikutusta kaupunkien tulojen kasvuun kuin mitä niillä on ollut Vaasan tuloihin. Tämä siitäkin huolimatta, että erityisesti vuoden 2020 korona-avustukset auttoivat merkittävästi Vaasaa kattamaan aikaisempina vuosina kertyneitä alijäämiä. Vaasan kaupungissa vuonna 2019 aloitetun kiristetyin talouden tasapainottamissuunnitelman avulla Vaasa on kyennyt vastaamaan poikkeuksellisten talousvuosien 2020 ja 2021 haasteisiin keskimäärin vertailukaupunkejaan paremmin.

6.3 Kriisikuntakriteerit

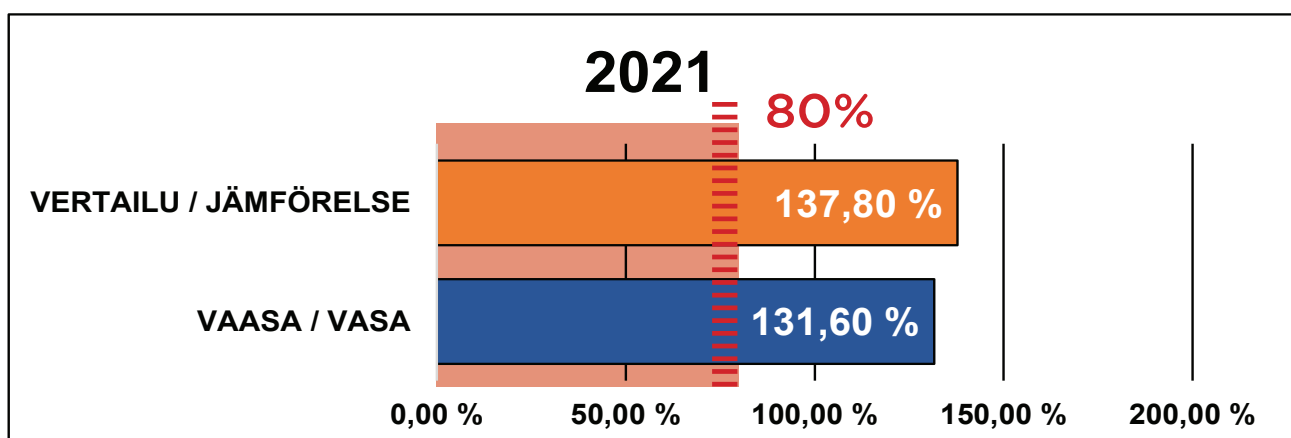
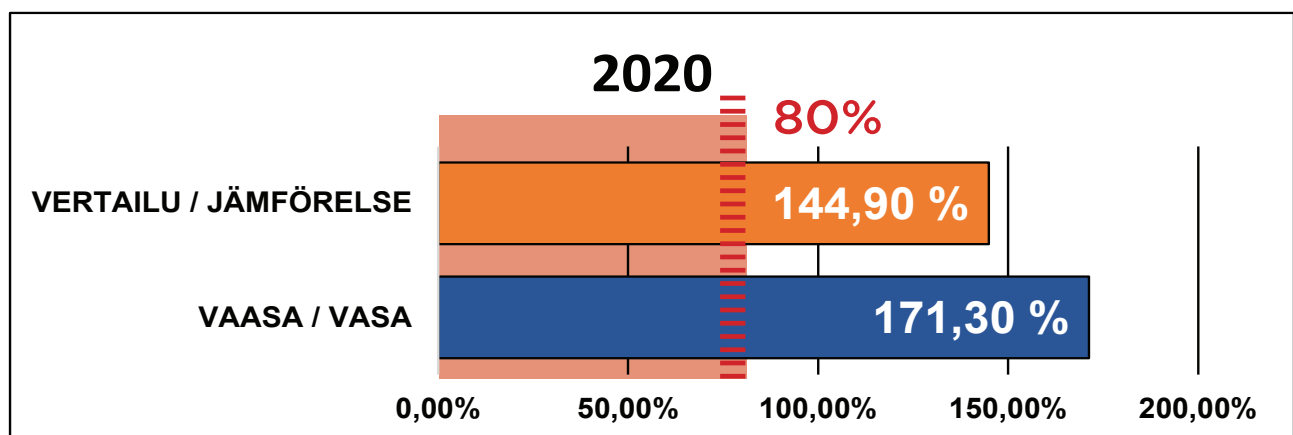
Kriteeri A: Kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia.

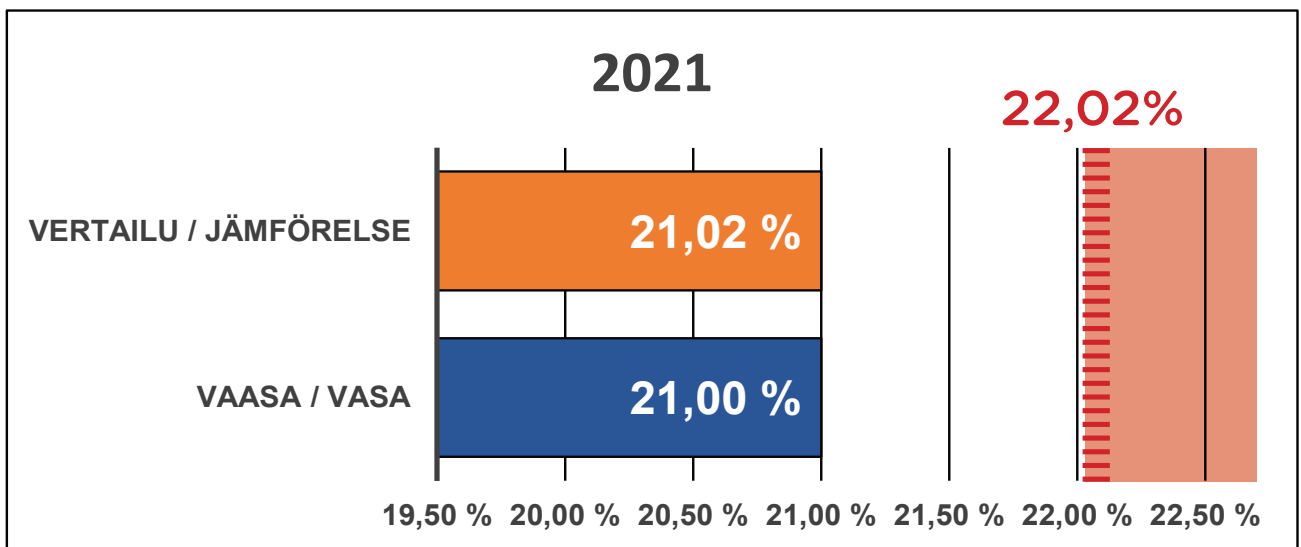
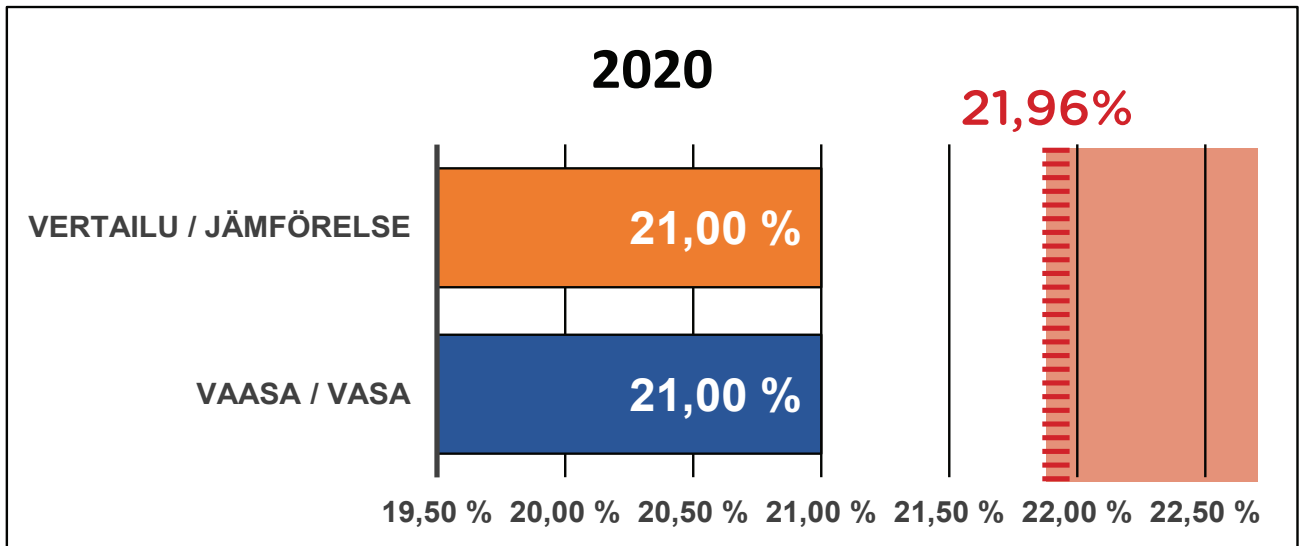
Kuntataloudessa on tavoiteltavaa, että kuntakonsernin tulorahoitus olisi riittävää. Tällöin vuosikatteen tulisi olla vähintään käyttöomaisuuden suunniteltujen poistojen suuruinen. Kriisikunnassa juoksevien menojen maksamisen jälkeen jäljelle jäänyt tulorahoitus on alle 80 prosenttia vuosit-

taisesta poistojen kuvaamasta korvausinvestointitarpeesta. Ontietystihuomioitava, että vuosikate ei samaan aikaan saa myöskään olla niin negatiivinen, että kunta joutuisi sen johdosta suoraan arviointimenettelyyn lopullisen kertyneen alijäämän perusteella. Kun vuosikate on negatiivinen, se ei riitä edes juokseviin menoihin.

Vaasan kaupunkikonsernin vuosien 2020-2021 vuosikatteen ja poistojen suhde on ollut positiivinen. Tarkastelujaksolla suhdeluku on Vaasan kaupunkikonsernin osalta ollut noin 140 prosentin tasossa. Vaasan kaupunkikonsernin suhdeluku oli vertailukaupunkeihin nähden vuonna 2020 parempi kuin vuonna 2021. Vuonna 2020 Vaasan vertailulukku oli joukon toiseksi paras, kun se vuonna 2021 sijoittuu vertailukaupunkien toiseen kolmannekseen. Vertailukaupungeista ainoastaan Porvoon suhdeluku on yli 200 prosenttia. Suurin nousu on vuosien 2020-2021 aikana on tapahtunut Rovaniemen kaupunkikonsernissa ja eniten on laskenut Kouvolan suhdeluku. Seinäjoen suhdeluku vuodelta 2021 on 93 prosenttia ja se on vertailukaupunkien alhaisin.

Vaasan kaupunkikonsernin ja vertailukaupunkien vuosikatteen ja poistojen suhde on ollut viimeisten kahden vuoden aikana yli kahdeksankymmenen prosentin eikä kriisikuntakriteeri siten täyty.





Kriteeri B: Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.

Kunnan tuloveroprosentti kertoo sen, kuinka paljon verovelvollisen ansiotuloista peritään hänen kotikunnalleen. Kunnallisvero on yksi kuntien verotulolähteistä. Muita verotulolähteitä ovat yhteisöverotuotot ja kiinteistövero. Kriisikunnassa kunnan tuloveroprosentti on yleisesti ottaen korkea ja se vähentää kunnan asukkaan käytössä olevia nettotuloja enemmän kuin alhaisemman tuloveroprosentin kunnassa.

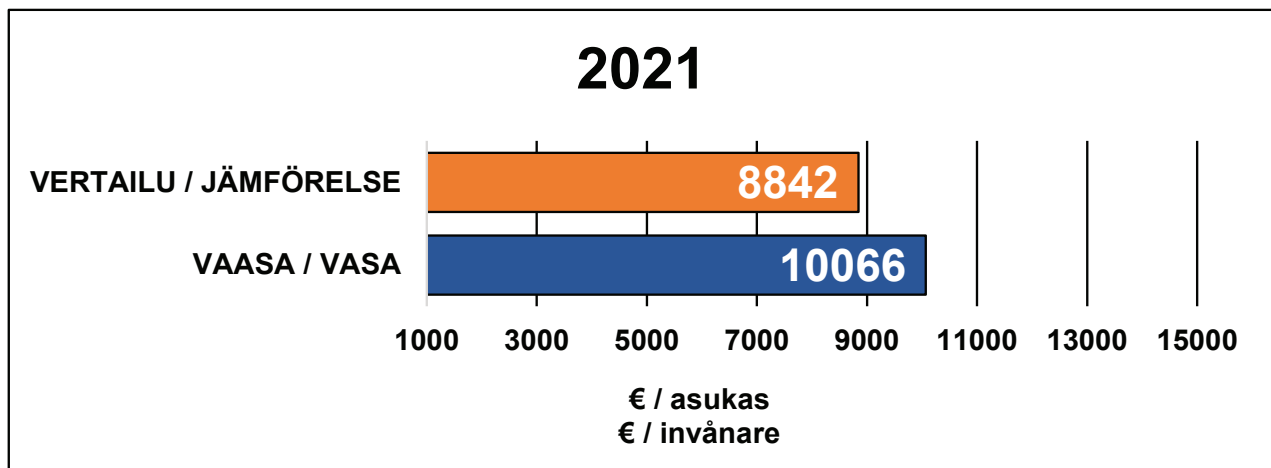
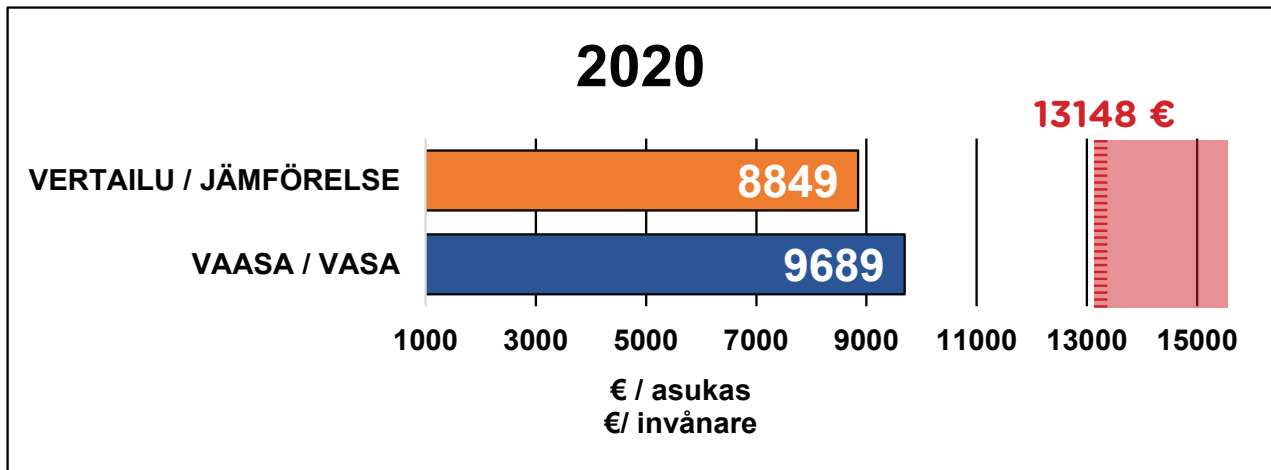
Vaasan kaupungin tuloveroprosentti on ollut viimeiset kaksi vuotta 21 prosenttia. Vaasan kaupungin tuloveroprosentti on ollut samalla, lähes vertailukaupunkien, keskitasossa. Vertailukaupungeista Mikkeli on ollut korkein verottaja, kun vastaavana aikana Porvoo on ollut kevyin verottaja. Samalla ainoastaan Porvoon tuloveroprosentti on ollut vertailukaupungeista alle 20 prosenttia. Korkein korotus on tarkasteluaikana

tapahtunut Porissa. Vuonna 2021 Porin tuloveroprosentti oli siten jo sama kuin Vaasan. Yksikään vertailukaupunki ei ole viime vuosina laskenut tuloveroprosenttiaan.

Vaasan kaupunkikonsernin ja vertailukaupunkien tuloveroprosentti on ollut viimeisten kahden vuoden ajan alle kaksi prosenttia kaikkien kuntien keskimääräisestä tuloveroprosentista eikä kriisikuntakriteeri siten täyty.

Kriteeri C: Asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla.

Tunnusluku huomioi sekä kuntien toimintan mahdollisesti käytetyn vieraan pääoman (konsernilainat) että kunnan toiminnan rahoittamisen muiden vuokrausmallien, kuten yksityisrahoitusmallien tai kumppanuussopimusten avulla (vuokravastuut). Yhdessä käytettynä nämä tunnusluvun osat eivät



ohjaa kuntia tietyn rahoitusmahdollisuuden käyttöön vaan rahoituksen valintaan vaikuttaa yleisesti ottaen kunnan kokonaisharkinta.

Vaasan kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä vuoden 2021 lopulla oli asukasta kohden yli 10 000 euroa. Lainojen ja vuokravastuiden määrä on noussut asukasta kohden vuodesta 2019 alkaen jo lähes 1000 euroa. Vuosien 2020-2021 aikana nousua on ollut alle 400 euroa. Samalla Vaasan kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä on vuoden 2021 jälkeen vertailukaupunkien kolmanneksi korkein. Ainoastaan Kotkalla ja Mikkelillä luku on korkeampi. Alhaisin taso on Salossa, jossa asukasta kohden lainojen ja vuokravastuiden määrä on alle 3500 euroa.

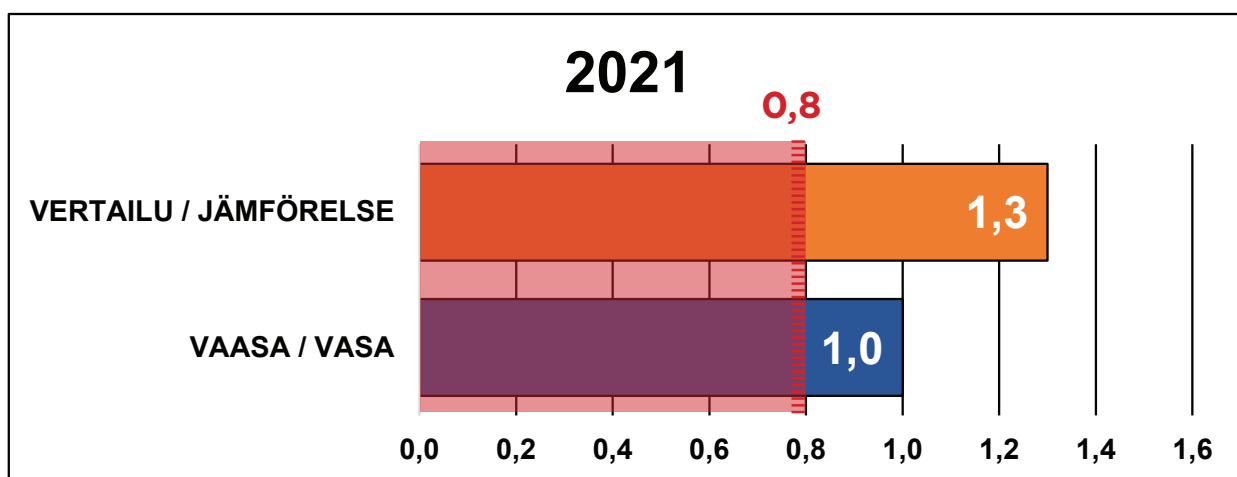
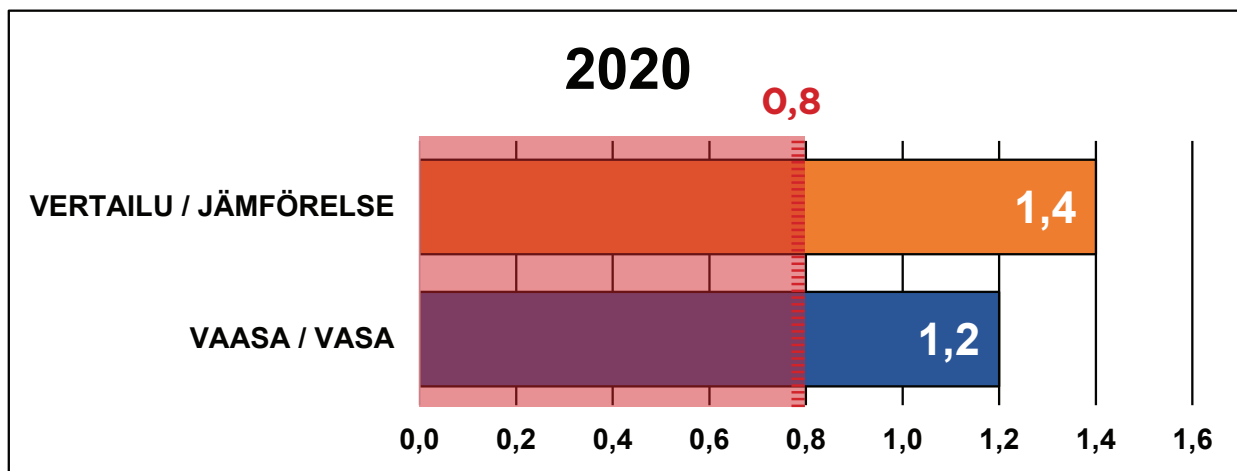
Vuoden 2021 konsernitilinpäätöksiin perustuvaa laskennallista raja-arvoa ei ole tarkasteluhetkellä saatavilla. Vuonna 2020 Vaasan kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä ei ylittänyt kaikkien kuntien konsernitilinpäätösten lainojen ja vuokravastuiden määrää vähintään 50 prosentilla eikä kriisikuntakriteeri siten täyty. Vertailukaupungeista Kotkan lainojen

ja vuokravastuiden määrä oli vuonna 2020 ainoana noin 170 euroa yli asukasta kohden lasketun raja-arvon.

Kriteeri D: Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Laskennallinen lainanhoitokate kertoo kunnan todellisesta lainanhoitokyvystä. Tunnusluku kuvaa lainanhoitoon käytettävissä olevan tulorahoituksen ja laskennallisten lainanlyhennysten sekä korkojen suhdetta eli kykyä hoitaa kuntakonsernin lainoista aiheutuvia velvoitteita. Kuntakonsernin tilanne on sitä parempi, mitä suurempi luku on.

Vaasan kaupunkikonsernin vuosien 2020-2021 lainanhoitokate on ollut positiivinen. Tarkastelujaksolla suhdeluku on ollut yli yhden, mutta luku on laskenut vuodesta 2020. Tästä huolimatta Vaasan kaupunkikonsernin suhdeluku on vertailukaupunkeihin nähden pysynyt samana. Vaasa sijoittuu vertailukaupunkien heikoimpaan kolmannekseen. Vertailukaupungeista Porvoon ja Salon suhdeluku on kaksi tai enemmän. Suurin nousu on vuosien 2020-2021 aikana tapahtunut



Rovaniemen kaupunkikonsernissa ja eniten on laskenut Kouvolan suhdeluku. Seinäjoen suhdeluku vuodelta 2021 on 0,7 ja se on vertailukaupunkien alhaisin.

Vaasan kaupunkikonsernin konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate

on ollut viimeisten kahden vuoden ajan yli 0,8 eikä kriisikuntakriteeri siten täyty. Vertailukaupungeista ainoastaan Seinäjoen laskennallinen lainanhoitokate on alle asetetun raja-arvon. Asetetussa raja-arvossa ovat vuoden 2021 konsernitilinpäätöksen jälkeen sekä Kouvola että Mikkeli.



6.4. Yhteenveto

Vaasan kaupunkikonsernilla on nykyisen valtuustokauden alkaessa taseessaan kertynyttä ylijäämää noin 217 miljoonaa euroa. Vertailukaupunkien keskimääräinen kertynyt ylijäämä on vastaavana aikana noin 96 miljoonaa euroa. Vaasan kaupunkikonsernin ylijäämän taso on samalla vertailukaupunkien korkein. Kaupunkikonsernin tilikauden tulos vuodelta 2021 oli noin 20 miljoonaa euroa, joka on alle vertailukaupunkien keskimäärän.

Vaasan kaupungin tulos vuodelta 2021 oli noin 18 miljoonaa euroa. Tulos oli noin seitsemän miljoonaa euroa alkuperäistä talousarviota parempi. Tilikauden tulos oli vastaavana aikana lähes kaksinkertainen vertailukaupunkien keskimäärään nähden. Vaasan kaupunki on tilikauden tuloksen osalta vertailukaupunkien parhaimmassa kolmanneksessa.



Vaasan kaupungin vuoden 2021 tuloksesta kyettiin tekemään varauksia tulevien investointien kustannuspaineiden kattamiseen. Vuoden 2021 jälkeen Vaasan kaupungilla on taseessaan kertynyttä ylijäämää hieman yli yhdeksän miljoonaa euroa. Vertailukaupunkien keskimääräinen taseeseen kertynyt ylijäämää on tarkasteluhetkellä noin 31 miljoonaa euroa.

Vaasan kaupungissa aloitettiin vuonna 2019 kiristetty talouden tasapainottamissuunnitelma. Vuoden 2019 tasapainottamissuunnitelma perustui aikaisempiin alijäämän kattamistarkoituksessa tehtyihin tasapainottamissuunnitelmiin. Tasapainottamissuunnitelmien johdosta Vaasa on kyennyt vastaamaan poikkeuksellisten talousvuosien 2020-2021 haasteisiin keskimäärin vertailukaupunkeja paremmin.

Vuoden 2022 keväällä astuivat voimaan uudet kriisikuntakriteerit. Vaasan kaupunkikonsernin osalta yksikään kriisikuntakriteeri ei tarkasteluhetkellä täyty.



Vaasan kaupunkikonsernin tulos vuodelta 2021 on alle puolet vuoden 2020 tuloksesta. Vaasan kaupunkikonsernin tulos on vastaavana aikana heikentynyt aikaisemmista vuosista suhteessa vertailukaupunkeihin.

Vaasan kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä on jatkanut kasvuaan. Vuoden 2021 lopulla lainojen ja vuokravastuiden määrä on asukasta kohden yli 1200 euroa enemmän kuin vertailukaupunkien keskimäärin. Vaasan kaupunkikonsernin laskennallinen lainanhoitokate on samalla laskenut. Laskennallisen lainanhoitokateen tunnusluvun osalta Vaasa sijoittuu vertailukaupunkien heikoimpaan kolmannekseen.

Vaasan kaupungissa on tehty viime vuosikymmenen lopussa merkittäviä uudistuksia. Vuonna 2018 osa talouspalveluista yhtiöitettiin ja vuonna 2019 kaupungin konsernihallintoa uudistettiin. Viime vuosina tapahtuneet konsernitilinpäätöksen viivästymiset ovat tarkastuslautakunnan mukaan osoitus siitä, että kaupunki ei ole vuonna 2018 alkaneessa muutoksessa kyennyt varmistamaan osakkuusyhtiöön ulkoistetun talousosaamisen jatkuvuutta. Samoin kaupungin talouden kokonaishallinta ja talousosaaminen ovat ratkaisevasti kaventuneet niin, että kaupungin valvonnan keinot eivät enää riitä tilattujen palveluiden tuloksen varmistamiseen.



Vuoden 2021 talouden tila muodostui Vaasan kaupungissa hyväksi. Osittain kaupungin hyvään tulokseen vaikuttivat niin sanotut koronatuot. Näiden ansiosta kaupungin kokonaistulot nousivat talousarviotasosta avustusten, yhteisöverotulojen ja valtionosuuksien osalta yli 15 miljoonaa euroa. Koronan kompensoimisesta aiheutuneet tulot olivat lopulta koronasta kaupungille aiheutuneita menoja suuremmat lähinnä yhteisöveron jako-osuuden tilapäisen korotuksen ansiosta. Yhteisöveron jako-osuuden korotuksen vaikutus oli lopulta hieman alle kuusi miljoonaa euroa. On

tehtävä arvioita siitä, kuinka viime vuodet alkanut talouden heikko ennustettavuus tulee vaikuttamaan Vaasan kaupunkikonsernin ja kaupungin talouteen. Samalla tulee edelleen jatkaa verotulojen kriittistä tarkastelua niin talousarvioita suunniteltaessa kuin toimintavuoden ajanakin.

Tarkasteluhetkellä voimassa oleva investointiohjelma merkitsee edelleen kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrän kasvua. Vaikka kaupungin lainasalkun suojausaste on tarkasteluhetkellä noin 65 prosenttia, tulee riskit kasvamaan lainojen korkotason lähdettyä uudelleen nousuun. Investointiohjelman toteuttamisen yhteydessä tulee pitää huolta myös kaupunkikonsernin poistosuunnitelmien ajantasaisuudesta.

Talouden jatkuvuuden ja investointien merkittävyyden lisääntyessä tulee kiinnittää huomiota koko organisaation talousosaamiseen. Samalla kyettäisiin parhaiten vastaamaan mahdollisiin riskeihin. Yksi ratkaisu tarkastuslautakunnan mielestä voisi olla se, että viimeistään vuodesta 2023 alkaen tulisi konsernihallinnon lisäksi kaupungin toimialojen talousosaamista vahvistaa esimerkiksi koulutuksellisin keinoin. Tavoitteena tulisi olla, että talouden johtamisessa kyettäisiin varmistamaan kaupunkikonsernin talouden kokonaishallinta ja toisaalta, myös toteutettaville investoinneille kyettäisiin laatimaan riittävät riskiarviot sekä talouden kokonaissuunnitelmat mahdollisine investointien takaisinmaksuaikoina.





7. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Vaasan kaupungin tarkastuslautakunta on vuosittain tarkastellut arviointikertomuksissaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Viime vuodet pääpaino on ollut sisäisessä valvonnassa ja kaupungin sopimustenhallinnassa sekä ulkoa ostettujen palveluiden hallinnassa ja valvonnassa. Seuraavassa käsitellään kaupunkikonsernin riskienhallintaa tavoitteiden johtamisen näkökulmasta.

7.1. Riskienhallinta muutoksessa

Vaasan kaupungin riskienhallintaa johdetaan tarkasteluhetkellä osana talousarvioprosessia. Kaupunginvaltuustoon nähden sitovien tavoitteiden toteuttamisen lisäksi toimialat ja hallintokunnat määrittävät itselleen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteita. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteiden tulee perustua erikseen laadittuihin riskienhallintasuunnitelmiin. Käytännössä esimerkiksi hallintokuntien riskienhallintasuunnitelmia ja tavoitteita käsitellään kaupungissa talousarvioiden laadinnan yhteydessä ja niiden toteutumisesta raportoidaan lautakunnille tilinpäätösten käsitteilyn yhteydessä. Kokonaisuudesta vastaa kaupunginhallitus, jolle asiat valmistelee kaupungin johtoryhmä. Johtoryhmän apuna toimii kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on osa tilivelvollisuutta. Tilivelvollisuuteen sisältyy julkishallinnossa ajatus muun muassa siitä, miten tavoitteet saavutetaan talousarviota noudattaen ja mitä riskejä tähän prosessiin sisältyy. Samoin tulisi tiedostaa se kuinka tämän prosessin johtaminen ja hallinto eli sisäinen valvonta on hoidettu.

Viime valtuustokausina on riskienhallinnan raportointijärjestelmää kyetty Vaasan kaupunkikonsernissa kehittämään. Sisäisen

valvonnan ja riskienhallinnan roolit ovat selkiytyneet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan voidaan tarkastuslautakunnan mukaan todeta vastaavan yleisesti julkishallinnolle tarkoitettua järjestelmää. Kehitettävää kuitenkin on. Tarkastuslautakunta jakaa seuraavassa riskienhallinnan kehittämiseen liittyvän tarkastelun kahteen päälinjaan. Kysymys on siitä, kuinka strategisesti tärkeiden tavoitteiden toteuttamista kyetään riskienhallinnan tavoitteiden avulla tukemaan. Toisaalta kysymys on siitä, miten riskienhallinnan tavoitteita valitaan sisäisen valvonnan kehittämisen kohteiksi.

Kaupunkikonsernin tavoitteiden osalta on kaupungissa valmiiksi tehty valintoja, joiden seurauksena toimintaa ohjataan haluttuun suuntaan. Riskienhallinnan tavoitteiden osalta tulisi tehdä sama painopisteen valinta. Tarkasteluhetkellä esimerkiksi talousarviossa esitetyt ja tilinpäätöksissä raportoidut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet eivät tue riittävästi toiminnallisten tavoitteiden toteuttamista. Kysymys on siitä, kuinka kyetään määrittelemään sellaisia riskienhallinnan tavoitteita, että niiden toteuttaminen vaikuttaa myönteisesti myös kaupunkikonsernin strategisten tavoitteiden toteutumiseen. Tilivelvollisuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että tilivelvolliset hallitsevat ja tuntevat vastuualueensa sekä tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat tekijät.

Kaupunkikonsernin riskienhallinnan tavoitteissa keskitytään monelta osin kahteen osa-alueeseen. Sellaisiin julkishallinnon toiminnan reunaehtoihin, joihin ei kyetä vaikuttamaan tai ne kuuluvat tilivelvollisten tavanomaiseen vastuualueeseen. Tällaisia ovat esimerkiksi taloudellinen vakaus, virheelinen tavoitteenasettelu, menojen hallinta ja toiminnan oikeellisuus. Toisaalta keskitytään sellaisiin tavoitteisiin, jotka pääsääntöisesti

koostuvat fyysisten vahinkojen, vaarojen sekä onnettomuuksien todentamisesta ja ovat siten osa riskienhallinnan yhtä osaluuetta, työpaikkojen vaarojen arviointia ja fyysisten riskien ehkäisyä.

Osana talousarvioraportointia tulee seurata riskienhallintasuunnitelmien toteutumista. Riskienhallintasuunnitelmien yksi tärkein merkitys on siinä, että todettuja riskejä hallitaan sisäisen valvonnan keinoin. Sisäinen valvonta on silloin sekä suunniteltua, ohjattua että toimintaa. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on hallita havaittuja riskejä ja varmistaa, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Tilivelvollisuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että toimintaa johdetaan ja toiminnasta otetaan tarvittava vastuu.

On siis kysymys siitä, kohdistetaanko ris-

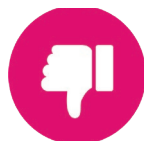
kien hallintaan aktiivisia keinoja vai odotetaanko riskin toteutumista. Johtamista ei voi ulkoistaa. Johdon sitoutuminen on ehdoton edellytys sille, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen toimii tarkoituksenmukaisesti ja tuloksellisesti. Pääpainon tulisi olla siinä, että suuremmat havaitut riskit on asetettu myös sisäisen valvonnan kohteeksi. Tällöin riskienhallinnasta tulee järjestelmällistä, raportoitua ja todennettavissa olevaa tietoa. Näin myös riskienhallintasuunnitelmissa raportoidut tiedot kyetään todentamaan. Samoin tulosaluejohtajien tekemien raportointien sisällöt voidaan varmentaa luotettavalla tavalla. Nykytilanteessa tämä kehittäisi edelleen kaupungin strategian mukaista toimintaa, koska strategisten tavoitteiden toteuttamiseen ollaan käytännön johtamisessa jo sitouduttu.



7.2. YHTEENVETO

Vaasan kaupungin riskienhallintaa johdetaan tarkasteluhetkellä osana talousarvioprosessia. Kaupunginvaltuustoon nähden sitovien tavoitteiden toteuttamisen lisäksi toimialat ja hallintokunnat määrittävät itselleen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteita.

Viime valtuustokausina on riskienhallinnan raportointijärjestelmää kyetty Vaasan kaupunkikonsernissa kehittämään. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan roolit ovat selkiytyneet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan voidaan tarkastuslautakunnan mukaan todeta vastaavan yleisesti julkishallinnolle tarkoitettua järjestelmää.



Tarkasteluhetkellä talousarviossa esitetyt ja tilinpäätöksissä raportoidut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet eivät tue riittävästi toiminnallisten tavoitteiden toteuttamista.

Kaupunkikonsernin riskienhallinnan tavoitteissa keskitytään monelta osin kahteen osa-alueeseen. Sellaisiin julkishallinnon toiminnan reunaehtoihin, joihin ei kyetä vaikuttamaan tai ne kuuluvat tilivelvollisten tavanomaiseen vastuualueeseen. Toisaalta keskitytään vain sellaisiin tavoitteisiin, jotka ovat pääsääntöisesti osa työpaikkojen vaarojen arviointia ja fyysisten riskien ehkäisyä.



Riskien hallinnan tulee olla aktiivista toimintaa eikä riskien toteutumista tulisi odottaa. Johdon sitoutuminen on ehdoton edellytys sille, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen toimii tarkoituksenmukaisesti ja tuloksellisesti.

Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan pääpainon tulisi olla siinä, että suurimmat havaitut riskit asetetaan myös sisäisen valvonnan kohteeksi. Tällöin riskienhallinnasta tulee järjestelmällistä, raportoitua ja todennettavissa olevaa tietoa. Näin myös riskienhallintasuunnitelmien perusteella raportoidut tiedot kyetään todentamaan. Samoin tulosaluejohtajien tekemien raportointien sisällöt voidaan varmentaa luotettavalla tavalla. Nykytilanteessa tämä kehittäisi edelleen kaupungin strategian mukaista toimintaa, koska strategisten tavoitteiden toteuttamiseen ollaan käytännön johtamisessa jo sitouduttu.





Tarkastuslautakunta on vuosittain ilmoittanut valtuustolle ne arviointikertomuksessa olleet huomiot, jotka ovat johtaneet kaupungin hallinnossa toimenpiteisiin tai joiden osalta ei ole tehty mitään ja tai riittäviä toimenpiteitä. Arviointikertomuksia on käsitelty viime valtuustokaudella vuosittain kaupunginvaltuuston kesäkuun kokouksessa samaan aikaan vastaavan vuoden tilinpäätöksen kanssa. Myös kaupunginhallituksen arviointikertomusten johdosta antamia selvityksiä ja ehdotuksia toimenpiteiksi on käsitelty kaupunginval-

tuustossa saman toimintavuoden aikana.

Kaupunginhallitus on laatinut kaupunginvaltuustolle vastineen tarkastuslautakunnan toimintavuoden 2020 arviointikertomuksen johdosta. Vastinetta on käsitelty asetettuun määräaikaan mennessä kaupunginvaltuuston lokakuun kokouksessa vuonna 2021. Vuosien 2013-2016 arviointikertomusten vaikuttavuutta on käsitelty tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa vuodelta 2017.

Tarkastuslautakunnan vuosien 2017-2020 arviointikertomusten vaikuttavuus:

Merkkien selitys



Peukalo ylös: Asia tai tavoite on edistynyt hyvin ja tai siitä on myönteisiä vaikutuksia.

Peukalo vaakatasossa: Asiaa voidaan kehittää tai tavoitteen saavuttamista voidaan edistää.

Peukalo alas: Asia tai tavoite ei ole edistynyt ja tai siitä on haitallisia vaikutuksia.

Vaasan kaupungin strategia ja tavoitteiden arviointi:

Arviointi suoritettu vuosina: 2017, 2018, 2019, 2020
Tila: Toteutettu

Huomautus: Katso luku Vaasan kaupungin strategia ja tavoitteiden arviointi.



Alueen vetovoimaisuuden kehittäminen:

Arviointi suoritettu vuosina: 2017, 2018, 2020

Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Työllisyyden ja työttömyysasteen kehitys on ollut Vaasassa positiivisempi kuin vertailukaupungeissa keskimäärin, mutta hieman alempi kuin koko Suomessa.

Koronapandemiasta johtuen positiivinen kehitys on hidastunut. Kaupungin tavoitteita esimerkiksi työllisyyden 75 prosentin tasosta ei tulla saavuttamaan kuluva valtuustokauden alussa ja tavoitteen tason on tunnistettu olevan äärimmäisen vaikean. Katso alaluku työllisyyden polut.



Edustuksellisen ja suoran demokratian vahvistaminen:

Arviointi suoritettu vuosina: 2017, 2020

Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Viime valtuustokaudella toteutettiin vastaavan ajan voimassa ollut osallisuusohjelmaa. Osallistumisohjelman toteuttamista on erikseen resursoitu vuodesta 2018 alkaen. Vaasan kaupungin olisi tullut osallistua vuonna 2020 toteutettuun demokratian kehittämistä koskevaan seurantatutkimukseen, mutta painopiste oli sen sijaan asetettu Avoin kunta -hankkeeseen. Voimassaolosta huolimatta Avoin kunta -hankkeen tuloksista ei ole raportoitu vuoden 2021 tilinpäätöksessä. Vuodelle 2021 suunniteltu uuden osallistumisohjelman päivitys on siirtynyt vuodelle 2022.



Väestön hyvinvointi:

Arviointi suoritettu vuonna: 2018

Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Vaasassa on strategiapäivitysten yhteydessä otettu yhdeksi keskeiseksi mittariksi Suomen onnellisimmat asukkaat. Kaupungin omien kyselyjen mukaan asukkaiden onnellisuus olisi koronapandemiasta huolimatta lisääntynyt viimeisten kahden vuoden aikana. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen terveyden edistämisen aktiivisuutta kuvaavan viisarin tietojen perusteella Vaasan tulokset ovat edelleen hyviä. Uusimpien tulosten perusteella alueella viime valtuustokaudella tehdyt vahvat liikuntarakentamisen investoinnit ovat nostaneet liikuntapalveluiden tuloksen yli maan keskiarvon. Koronapandemiasta johtunut kulttuuripalveluiden saatavuus ja saavutettavuuden heikentyminen näkyy erityisesti Vaasassa muuta maata heikompana tuloksena. Pohjanmaan hyvinvointialueen aloittaessa toimintansa vastaavat perusterveydenhuollon tulokset maan keskitasoa.



Vaasan kuntakonserni - Konsernijohtaminen ja -ohjaus:

Arviointi suoritettu vuonna: 2017

Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Katso alaluku konserniohjaus ja toimintakyky.



Kokonaisrahoituksen tasapaino:

Arviointi suoritettu vuosina: 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

Tila: Toteutettu

Huomautus: Viimeisten kahden valtuustokauden aikana kaupungin taseeseen kertynyt alijäämä saatiin katettua vuoden 2020 loppuun mennessä. Vuoden 2021 osalta tulos on ollut positiivinen. Vuoden 2020 tapaan vaikuttaa myös vuoden 2021 tulokseen myönteisesti niin sanot koronatuett. Katso luku talouden tasapaino.



Tulojen kasvattaminen:

Arviointi suoritettu: 2017, 2020

Tila: Ei toteutettu

Huomautus: Palvelutoiminnan tulojen kasvattaminen ei ole viimeisten vuosien aikana onnistunut. Palvelujen taksojen korottaminen aiheutti osaltaan palveluiden käytön vähenemisen. Lisäksi esimerkiksi ulkoisia palveluja tuottavien toimialojen palvelutoimintaa on rajoitettu pandemiasta johtuen. Tämän johdosta mahdollisesti toteutetut indeksitarkistukset eivät ole tuottaneet merkittävää tulosta.



Sisäisen valvonnan järjestäminen ja riskienhallinta:

Arviointi suoritettu vuosina: 2017, 2018, 2019, 2020

Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Viime valtuustokaudella sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointi tilinpäätöksissä on kehittynyt. Raportoinnin ja käytännön toiminnan vastaavuutta on pyritty soveltuvien osin varmistamaan. Katso luku Sisäinen valvonta ja riskienhallinta.



Sopimusten hallinta ja ostopalvelusopimusten valvonta:

Arviointi suoritettu vuosina: 2018, 2020
Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Vaasan kaupungin sopimusohje on suositusten mukaisesti hyväksytty kaupunginhallituksessa vuoden 2019 lopulla. Toimialojen tulee kyetä sopimusten hallintaan ja valvontaan liittyen luomaan toimiva järjestelmä. Kaupungilla on käytössä tarkoitusta varten Cloudia sopimustenhallintajärjestelmä. Katso luku Sisäinen valvonta ja riskienhallinta.



Hiilineutraali Vaasa 2035:

Arviointi suoritettu: 2019
Tila: Aloitettu

Huomautus: Vaasan kaupungin keskeiseksi mittariksi ja tavoitteeksi on valtuustokauden lopulla nostettu Hiilineutraali Vaasa 202X. Tämän perusteella Vaasan tulisi olla hiilineutraali toimija ennen vuotta 2030. Vuoden 2021 ennakkotietojen perusteella olisi viime valtuustokauden alun hyvä kehitys pysähtynyt vuonna 2020 lähinnä kivihiilen poltosta johtuneista syistä. Tilanne on sama vuonna 2021. Hiilivarantojen skenaariolaskenta on tehty 50 vuoden ajanjaksolla ja metsäomaisuutta koskeva hiilinielu on laskettu metsäsuunnitelman laadinnan yhteydessä. Tarkastuslautakunta arvioi edelleen, että viimeiset kaksi vuotta voimassa olleeseen kiristettyyn tavoitteeseen ei tulla pääsemään ilman asiaan liittyvään päästökauppaan osallistumista.



Kilpailukykyinen yhdyskuntarakenne:

Arviointi suoritettu vuonna: 2019
Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Vaasan satama-aluetta on kehitetty aktiivisesti alueen kannattavuuden parantamiseksi. Vuodelle 2021 suunniteltu Vaasan kaupungin konserniyhtiön lukuun tilattu matkustaja-alus on otettu käyttöön vuoden 2021 aikana. Wasa Station -hankkeen toimeenpano on viivästynyt. Tontti- ja kaavavarannon määrä on ollut viime vuodet tavoitteiden mukaiset. Rakennuslupien läpimenoaika on kehittynyt, mutta asemakaavojen läpimenoaika on edelleen yli 1100 päivää.



Henkilöstön hyvinvointi ja työn tuottavuus:

Arviointi suoritettu vuonna: 2020

Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Vaasan kaupungissa toteutettiin viime valtuustokaudella useita organisaatiomuutoksia, jotka vaikuttivat poissaolojen lisääntymiseen. Vuoden 2021 tilinpäätöstietojen mukaan poissaolot eivät ole tarkasteluhetkellä merkittävästi laskeneet aikaisempien vuosien tasosta. Työhyvinvoinnin edistämiseksi pyritään kehittämään esimiestyötä sekä uusia palkitsemiskeinoja ja tukimuotoja henkilöstön omaehtoiseen kouluttautumiseen, liikkumiseen ja virkistämiseen. Henkilöstön hyvinvoinnin lisäämiseksi otettiin vuoden 2021 aikana käyttöön muun muassa henkilöstöetujen mobiilimaksuväline. Vuodelle 2022 varattiin 400000 euroa henkilöstöetujen mobiilimaksuvälinettä ja työkykyä ylläpitävää toimintaa varten. Työn varsinaisesta tuottavuudesta on kaupungin tavoitteeseen liittyen hyvin vähän raportoitua tietoa.



Vaasan kaupungin liikuntapoliittinen ohjelma 2011-2020:

Arviointi suoritettu vuosina: 2011, 2016, 2020

Tila: Osittain toteutettu

Huomautus: Vaasan kaupungissa oli vuodesta 2010 vuoteen 2020 voimassa liikuntapoliittinen ohjelma, joka asetti toiminnalle sekä tavoitteet että investointitarpeet. Ohjelman merkitys näkyi kuntalaisten liikunnallisuuden lisäämisessä. Kuntalaisen terveyttä edistävän liikunnan kehittämiseen ja raportointiin on arvioinnin jälkeen kiinnitetty huomiota. Investointitarpeet muuttuivat ohjelman voimassaolon aikana niin runsaasti, että ohjelman ohjausvaikutus jäi vähäiseksi. Liikuntapalveluiden nykyistä viiden vuoden investointisuunnitelmaa toteutetaan vuonna 2020 hyväksytyn kulttuuri- ja liikuntaohjelman mukaisesti. Jatkossa on merkittävää huomata se, että kaupungissa yleisesti hyväksytyjen ohjelmien toimeenpanoon ja noudattamiseen tulisi kiinnittää huomiota organisaatiomuutoksista huolimatta.

