

Arviointikertomus 2013



PUHEENJOHTAJAN KATSAUS

Talouden kasvunäkymien pysyessä erittäin heikkoina, niin maailmanlaajuisesti kuin etenkin Suomen kansantaloudessa, on valtion ja kuntien talouden tasapainottaminen jatkuvasti vaikeampaa. Kouvolassa alijäämäinen kehitys on ollut jatkuvaa, joskaan ei mitenkään dramaattista. Vuosien 2009–2013 aikana on korjattu konsernitulos ollut noin 15 miljoonaa euroa alijäämäinen, mutta sisäisistä järjestelyistä johtuen tasapainotusohjelman laatiminen tuli peruskunnassa tehtäväksi vasta vuoden 2014 talousarvion yhteydessä.

Vaikka konsernin alijäämäisyydelle ei ilmeisesti uudestaan kunta-laissa ole tulossa alijäämän kattamisvelvoitetta, on sen tunnistamisella sitä suurempi merkitys, mitä monimutkaisempi on kuntakonsernin rakenne. Etenkin yhtiöittämisellä on tunnuslukuihin suuri vaikutus ja siihen suuntaan ollaan enenevässä määrin menossa Kouvolassakin.

Kaupungin talouden tasapainotustavoitteissa kiinnittyy huomio siihen että vuoden 2014 talousarvio on lähes 15 milj. euroa alijäämäinen, vaikka se sisältää jo ohjelman mukaisia tasapainotustoimenpiteitä 8,9 milj. euroa. Ottaen huomioon, että ohjelma on laadittu hieman etupainotteisena, näyttää sen vaikutus tässä vaiheessa riittämättömältä. Vuoden 2013 tilinpäätös kylläkin toteutui paljon ennakoitua parempana, mutta siihen myötävaikuttivat muutamat kertaluontoiset erät.

Tasapainotusohjelmassa ei ole verotuksen tasoon otettu lainkaan kantaa, mutta jo vuoden 2015 talousarvion valmisteluohjeissa on veronkorotuksen vaikutuksia ennakoitu. Tarkasteltaessa muita tasapainottamisohjelman tavoitteita, voi todeta, että henkilöstötavoitteissa on edetty hyvin, mutta palveluiden järjestämisen osalta on vielä liian aikaista ottaa kantaa valmistelun ollessa kesken. Joka tapauksessa näyttäisi siltä, että tasapainottamisohjelma tulee päivittää vastaamaan tämänhetkistä tilannetta.

Talous ja sen tasapainottaminen pysyy väistämättä tarkastuslautakunnan työskentelyn keskiössä. Toiminnallisten tavoitteiden osalta toivomme niiden sisältöön enemmän kuntalaista koskettavaa asiakasnäkökulmaa. Tasapainoinen talous ja asiakaslähtöinen toiminta ovat myös kaupungin strategisia päämääriä.

Jo edellisessä arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta nosti esille talousarvion sitovuustason ja sen myötä valtuuston mahdollisuudet vaikuttaa talousarvio-ohjauksella kuntalaisten palveluihin. Nykyisellä toimintamallilla se valuu valtuustolta virkamiesvalmisteluun ja lautakuntiin. Mielestämme asia on valtuuston kannalta erittäin olennainen ja sen vuoksi se on nostettu uudelleen esille.

Arviointiprosessin sujuvuuteen muilta osin voi olla varsin tyytyväinen. Aiemmin esille nostettuihin kysymyksiin on vastattu ja epäkohtiin reagoitu kaupunginhallituksen johdolla, joskin toisinaan vasteaika on ollut varsin pitkä.

Tarkastuslautakunta esittää arviointikertomuksensa kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi ja toivoo, että valtuusto kertomuksen hyväksyessään edellyttää kaupunginhallitukselta ja virkamiesjohdolta talouden tasapainottamisohjelman läpiviemistä ja tarvittaessa päivittämistä niin, että myös uuden kuntalain mukaiset tasapainottamisvaatimukset kyetään kaupungissamme täyttämään.

Kiitän kaikkia lautakunnan työssä avustaneita ja ulkoisen tarkastustoimen henkilöstöä hyvästä valmistelutyöstä sekä lautakunnan jäseniä aktiivisesta asioiden käsittelystä.

Jyrki Hyttinen

Jyrki Hyttinen

tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

Tekstit:

Sirkku Ahvo-Lehtinen / Tarkastuslautakunta
Katriina Lankinen

Taitto:

Jasmin Kaalinpää

Kuvat:

Katriina Lankinen ja Niina Heikkilä

Kouvolan kaupungin julkaisu 2014

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Tarkastuslautakunta ja arviointityön kehittäminen	10
2.	Arviointikertomuksen laadinta- ja käsittelyprosessi	13
3.	Vuoden 2012 arviointihavaintojen ja suositusten käsittely saatujen vastineiden pohjalta..	14
4.	Keskeisimmät arviointihavainnot ja tarkastuslautakunnan suositukset 2013	19
5.	Kaupungin taloudellinen tila	21
6.	Talousarvion toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2013	30
7.	Johtoryhmän painopisteet ja yhteiset tavoitteet vuodelle 2013.....	33
8.	Muut tarkastuskohteet	45

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1, Arviointisuunnitelma valtuustokaudelle 2013–2016	10
Taulukko 2, Väestömuutoksen osatekijöiden kehitys	17
Taulukko 3, Työttömyysaste	18
Taulukko 4, Kouvola kaupungin ja Kouvola konsernin talouden tunnuslukuja vuosilta 2009–2013	21
Taulukko 5, Konsernitalipäätös	22
Taulukko 6, Suurten kaupunkien konsernilainat €/as.	22
Taulukko 7, Kaupungin tuloslaskelma 2009–2013	23
Taulukko 8, Kouvola verotulot ja valtionosuudet 2009–2013 €/as.	24
Taulukko 9, Rahoituslaskelma 2009–2013	24
Taulukko 10, Tase 2009–2013	25
Taulukko 11, Toimintakatteiden kehitys vuosina 2009–2013.....	28
Taulukko 12, Tilikausien 2010–2012 kaupungin ja liikelaitosten palvelujen ostot ulkopuolisilta	28
Taulukko 13, Tilikausien 2010–2013 yli/alijäämien kehitys	28
Taulukko 14, Käyttötalouden toteutuminen toimialoittain	30
Taulukko 15, Valtuustoon nähden sitovat erät.....	30
Taulukko 16, Sitovien tavoitteiden toteutuminen.....	32

KUVALUETTELO

Kuva 1, Tarkastuslautakunta	12
Kuva 2, Arviointikertomuksen käsittelyprosessi	13
Kuva 3, Visio 2020	14
Kuva 4, Talous- ja rahoitusjohtaja Tuukka Forsell ja henkilöstöjohtaja Päivi Karhu	26
Kuva 5, Tasapainoinen talous	34
Kuva 6, Elinvoimainen kaupunki	38
Kuva 7, Asiakaslähtöinen toiminta	40
Kuva 8, Aikuisväestön palvelujen johtaja Vesa Toikka	41
Kuva 9, Laadukas ympäristö	42
Kuva 10, Ympäristöasiantuntija Anna-Riikka Karhunen	42

LÄHDELUETTELO

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, He 8.5.2014
Kaakkois-Suomen ELY- keskus; Työllisyyskatsaus 12/2013
Kouvola Innovation Oy:n toimintakertomus 2013
Kouvolan kaupunki, Henkilöstökertomus 2013
Kouvolan kaupunki, Hyvinvointikertomus 2013
Kouvolan kaupunki, Strategia-asiakirjat 2013
KPMG Puolustusvoimien palvelukeskuksen sijoituspaikkaselvitys, aluetekijät 16.4.2012
Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Valtuutetun käsikirja 2013-2016, KAKS 2012
OPM, Suositus selkokieliäisyydestä julkishallinnossa, julkaisut 2014
Pauni M. (toim.), Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen, Kuntaliitto 2013
TEM:n ja ELY-keskusten julkaisu Alueelliset kehitysnäkymät 1/2014
Tilastokeskus, Muuttoliikennetilasto 2013
Taloustutkimus Oy, Wacsi-tutkimus 2013
Valtuuston asettamia tavoitteita, tarkastuslautakunnan toimintaa ja arviointikertomusta koskeva kysely 2013
www.veronsaajat.vero.fi/kunnat 24.4.2014
Yrittäjäsanomat 04/2014

1. TARKASTUSLAUTAKUNTA JA ARVIOINTITYÖN KEHITTÄMINEN

Tarkastuslautakunnan arvioinnin tulee tuottaa tietoa siitä, miten hyvin kunta on onnistunut asetuissa tavoitteissa ja tehtäviensä hoitamisessa. Myös talouden tasapainottamisen, taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyden arviointi kuuluvat tarkastuslautakunnalle.

Arvioinnin tarkoituksena ei ole ottaa kantaa toiminnan laillisuuteen, vaan tuottaa hyödyllistä ja käytännöllistä tietoa päätöksenteon tueksi. Arvioinnissa tarkastellaan sekä toimeenpanoa että aikaansaatuja tuloksia ja vaikutuksia, miten hyvin kunta on pystynyt täyttämään tehtävänsä asukkaiden palvelujen järjestäjänä / tuottajana. Arvioinnin tulisi kohdistua toiminnan kannalta oleellisiin asioihin. Tärkeää arvioinnissa on palautteen antaminen toiminnan kehittämiseksi. Tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon tulisikin olla keskeisessä asemassa kaupungin johtamisjärjestelmässä.

Tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat suorittavat ulkoista valvontaa suoraan kaupunginvaltuuston alaisena, toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta riippumattomana. Kaupungin ja tytäryhteisöjen tilintarkastusyhteisönä toimii BDO Audiator Oy ja vastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Ulla-Maija Tuomela.

Tarkastuslautakunnan toiminta 2013

Tarkastuslautakunnan työ perustuu valtuustokauden kattavaan arviointisuunnitelmaan, jota tarkennetaan työohjelmaksi kaksi kertaa vuodessa. Valtuustokauden 2013- 2016 arviointisuunnitelma laadittiin niin, että 2013 työnsä aloittanut uusi lautakunta saisi hyvän ja kattavan kuvan koko kaupunkikonsernin toiminnasta arviointityönsä tueksi.

Tehtäväalue	2013	2014	2015	2016
Tarkastustoiminnan kehittäminen				
• Arviointityön ja menetelmien kehittäminen	X	X	X	X
• Tarkastussäännön tarkistaminen	X	X		
• Uuden tarkastuslautakunnan valmennus arviointityöhön	X			
• Ylikunnallinen yhteistyö	X	X	X	X
Toiminnan ja talouden arviointi				
• Talouden tasapainotus ja henkilöstövoimavarat	X	X	X	X
• Toimialat	X	X	X	X
• Palveluketjut, palvelukokonaisuudet ja yksiköt		X	X	X
• Omistajaohjaus ja konserniyhteisöt	X	X		
• Carean tarkastuslautakunta		X		
Palvelutoiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi				
• Toiminnan uudelleen järjestelyt	X	X	X	X
• Kunnan Taitoa Oy	X			
• Kymijoen työterveys	X*			
• Organisaatiouudistus	X	X	X	X
• Sotepalvelujen uudistukset				X

Taulukko 1: Arviointisuunnitelma valtuustokaudelle 2013–2016

*Kymijoen työterveyden arviointia ei tehty 2013 työterveyden yhtiöittämisselvityksen vuoksi

Tarkastuslautakunnan toimintavuoden 2013 arviointityössä on tutustuttu kaupungin ylimpään johtoon ja heidän vastuualueisiinsa talouteen ja rahoitukseen, kaupunkistrategiaan, konsernijohtamiseen ja -ohjaukseen sekä henkilöstöön ja hyvinvointipalveluihin. Työn painopisteenä on ollut talouden tasapainottaminen.

Lautakunta vieraili syksyllä 2013 tutustumassa liikelaitos Kouvolan veden toimintaan. Lisäksi lautakunta piti Carean tarkastuslautakunnan kanssa yhteiskokouksen helmikuussa 2014 aiheena vuoden 2013 tilinpäätöksen toteutuminen.

Tarkastuslautakunnan työn uudistaminen

Lautakunnan arviointityötä on uudistettu ja roolia selkiytetty. Tarkastussääntö vuodelta 2012 on korvattu 1.4.2014 alkaen tarkastuslautakunnan johtosäännöllä. Uudella johtosäännöllä on haluttu tiivistää kaupunginvaltuuston ja tarkastuslautakunnan yhteistyötä. Valtuustonpuheenjohtajalle on annettu oikeus osallistua lautakunnan kokouksiin ja tarkastuslautakunnalle valtuuston työseminaareihin.

Vuoden 2012 arviointikertomuksen käsittelyn yhteydessä kävi ilmi, että arviointiprosessin kulku ei ollut kunnossa ja annettu ohjeistus ei ollut riittävän selkeä. Nyt prosessi on kuvattu (tarkemmin s.13) ja tässä kertomuksessa annetaan selkeitä kysymyksiä, joihin odotetaan kaupunginhallituksen lausuntoja ja toimenpiteitä.

Tarkastuslautakunnan arviointityön tavoitteena vuodelle 2013 oli kehittämis ehdotusten konkreettisuuden lisääminen. Tiedonhankinnan ja arvioinnin menetelmiä on monipuolistettu. Kokouksissa kuultaville asiantuntijoille on annettu etukäteen arviointilomake ja palautetta kokouksen jälkeen.

Kysely tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämisen tueksi

Valtuutetuille, johtoryhmälle ja tarkastuslautakunnan jäsenille toteutettiin vuodenvaihteessa 2013- 2014 kysely. Sillä haluttiin selvittää valtuuston asettamien tavoitteiden yhteyttä kaupungin toimintaan ja tarkastuslautakunnan onnistumista tehtävässään sekä lautakunnan toiminnan ja arviointikertomuksen kehittämistarpeita. Kysely pohjautui suurten kaupunkien useampana vuonna tekemään kyselyyn. Espoon, Hämeenlinnan, Kuopion, Kotkan ja Porin vastausten keskiarvot löytyvät suluissa. Kouvola vastaa 33 kpl ja vastausprosentti oli 45 %.

Kyselyn tuloksia:

1. Valtuuston hyväksymien tavoitteiden yhteys kunnan toimintaan asteikolla 1-10: Kouvola **7,4** (7,6)
2. Tarkastuslautakunnan onnistuminen tehtävässään asteikolla 1-5: Kouvola **3,5** (3,7)
3. Arviointityön ja arviointikertomuksen sisältö asteikolla 1-5: Kouvola **3,5** (3,5)
4. Arviointikertomus vuodelta 2012 asteikolla 1-10: Kouvola **8,5** (muut 7,9).

Vapaissa kommentteissa haluttiin mm. seuranta kaupungin johtamisesta, taloudesta ja päätösten perustelujen toteutumisesta, päätösten vaikutuksista kuntalaisiin ja talouteen, strategian toteutumisesta päätöksenteossa, omaisuuden hallinnasta ja konserniedun toteutumisesta, yhteistyötoimivuudesta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä sekä viranhaltijoiden vastuusta asioiden hoidossa ja tulosten saavuttamisessa.

Lautakunta sai kiitosta edellisestä arviointikertomuksesta. Toiveena oli jatkossa laajempien kokonaisuuksien arviointi, arviointikertomuksen johtopäätösten ja parannusehdotusten käsittelyn selkeyttäminen sekä reagointi toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin.

Valtuuston ja valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa pidettiin 2014 vuoden alussa yhteinen kehittämispalaveri, jossa pohdittiin, miten tarkastuslautakunnan arviointityötä voitaisiin entistä enemmän hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä.



Kuva 1: **Eturivi vasemmalta:** Katriina Lankinen, Sirkku Ahvo-Lehtinen, Reino Konka, Marja Pulkkinen ja Milla Raunio
Takarivi vasemmalta: Sari Melkko, Pertti Leppänen, Jyrki Hyttinen ja Juha Päivärinta

Tarkastuslautakunnan kokoonpano 2013 – 2016

Jäsen

Jyrki Hyttinen, pj.
 Juha Päivärinta, vpj.

Jari Peltola
 Sari Melkko
 Milla Raunio
 Marja Pulkkinen
 Reino Konka

Esittelijä

Vt. tarkastuspäällikkö Sirkku Ahvo-Lehtinen

Sihteeri

Tarkastussihteeri Katriina Lankinen

Varajäsen

Jyrki Lindberg
 Petri Luumi 14.10.2013 asti
 Seppo Nikkanen 14.10.2013 alkaen
 Pertti Leppänen
 Pirjo Konttinen
 Seija Juntunen
 Liisa Sulanen
 Reijo Valkeapää

Esteellisyydet

Reino Konka, KSS Energian hallintoneuvoston jäsen
 Milla Raunio, Kouvola teatterin hallituksen jäsen

2. ARVIOINTIKERTOMUKSEN LAADINTA- JA KÄSITTELYPROSESSI

Tämän arviointikertomuksen arvioinnit perustuvat pääsääntöisesti työohjelman mukaisiin arviointeihin sekä tilinpäätösasiakirjoihin ja toimintakertomuksen raportointiin valtuustotavoitteiden toteutumisesta. Vertailu- ja taustamateriaalia on lisäksi kerätty monista eri lähteistä, jotka on merkitty lähdeimerkinnällä erikseen. Tarkastuslautakunnan havainnot, kysymykset ja suositukset on esitetty väripohjalla kunkin asian käsittelyn yhteydessä.

Tarkastusvaltakunta luovuttaa arviointikertomuksen kaupunginvaltuustolle. Valtuusto päättää niistä toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Kaupunginhallitus antaa lausunnon valtuuston pyytämistä asioista sekä pyytää tarvittaessa lausuntoja ja lisäselvityksiä tilivelvollisilta. Kaupunginhallitus vastaa koko kaupungin ja kaupunkikonsernin operatiivisesta johtamisesta, jonka vuoksi on tärkeää, että tarkastuslautakunnan arviointikertomus kokonaisuudessaan sekä yksittäiset huomiot ja suositukset käsitellään kaupunginhallituksessa.

Tarkastuslautakunta esittää valtuustolle, että se kehottaisi kaupunginhallitusta ryhtymään toimenpiteisiin tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esitettyjen havaintojen ja suositusten johdosta.

Kuva 2: Arviointikertomuksen käsittelyprosessi



3.VUODEN 2012 ARVIOINTIHAVAINTOJEN JA SUOSITUSTEN KÄSITTELY SAATUJEN VASTINEIDEN POHJALTA

Saaduissa vastineissa käsiteltiin laajasti strategiaa sekä annettiin kuvauksia siitä, miksi toiminnalliset tavoitteet eivät olleet toteutuneet. Arviointikertomuksessa esiin nostettuihin periaatteellisempiin kysymyksiin ei ollut otettu kantaa.

1) Strategian kehittäminen

Seuraavassa arvioidaan, miten strategian uudistamistyön tavoitteet ja tarkastuslautakunnat suositukset ovat toteutuneet uudessa kaupunkistrategiassa vuosille 2014- 2020. Arviointi pohjautuu strategian perusteluasiakirjaan, hyväksyttyyn strategiaan ja strategiasta tehtyyn taskukirjaseen sekä vuoden 2012 arviointikertomuksen suosituksiin ja konsernipalveluilta saatuu vastineeseen.

Visio 2020

Vuonna 2020 Kouvola on
elinvoimainen ja luonnollinen kasvukeskus,
jossa on hyvä elää, yrittää ja tehdä työtä.



Kuva 3: Visio 2020

Tarkastuslautakunta otti vuoden 2012 arviointikertomuksessa kantaa kaupungin strategian **heikkoon ohjausvaikutukseen** ja **toiminnallisten tavoitteiden toteutumattomuuteen** sekä **strategian**

vaikeaselkoisuuteen, toiminnallisten tavoitteiden moninaisuuteen ja **mittarien puutteeseen**.

Tarkastuslautakunta suositteli **talouden näkökulman nostamista** keskeiseksi strategiassa, **strategian ja muiden strategisten ohjelmien koordinointia** sekä **asiakasnäkökulman korostamista**. Asiakkaalle tulisi antaa konkreettisia, selkeästi mitattavia palvelulupauksia.

Strategian uudistamistyön tavoitteeksi oli asetettu:

- käytännönläheinen
- osallistava ja sitouttava
- kohdennettu ja ytimekäs sekä
- viestinnällinen ja kielellisesti ymmärrettävä strategia.

Tarkastuslautakunnan havaintoja ja suosituksia

Yleisilmeeltään uusi strategia vaikuttaa selkeältä. Siinä on otettu huomioon valtuustositomuksen sisältämät linjaukset ja kaupungin tulevaisuuden kannalta oleelliset elinvoimaisuus ja talous on nostettu keskeisiksi päämääriksi. Ytimekkyyttä on saatu määrittelemällä ainoastaan neljä selkeää päämäärää; tasapainoinen talous, asiakaslähtöinen toiminta, elinvoimainen kaupunki ja laadukas ympäristö.

Sitovien tavoitteiden määrää on saatu pienennettyä, mutta kaupungin vahvuuksille asetettujen tavoitteiden sekä toimintalinjojen ja arvojen samankaltaisuus hämärtävät strategian tavoiteasetantaa. Tavoitteiden selkeyttä sekä tavoitteiden ja mittareiden yhteyttä pitää edelleen kehittää.

Kaupunkistrategian uudistaminen on tehty pääosin viranhaltijatyönä. Päättäjien, erityisesti valtuuston, rooli valmistelussa on ollut melko vähäinen, mikä voi vaikeuttaa strategian sisäistämistä ja siihen sitoutumista.

Lähde: Kysely valtuutetuille

Valmisteluprosessiin ei sisällynyt kuntalaisia tai henkilöstöä osallistavia menetelmiä. Muiden strategiaa toteutettavien ohjelmien (esim. keskustavisio 2030) valmistelussa on osallistettu kuntalaisia ja eri sidosryhmiä.

Kuntaliiton Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen julkaisussa todetaan, että *”Kuntastrategia on poliittis-ballinnollinen kunnan tulevaisuuden kehitystä ja palvelujen järjestämistä ja tuotantotapoja linjaava johtamisen välinen, jossa on kyse keskeisten poliittisten arvovalintojen tekemisestä. Valmistelu olisi tehtävä poliittisen ja ammatillisen johdon tiiviissä yhteistyössä huomioiden myös kuntalaisten, henkilöstön, yritysmaailman ja muiden kumppaneiden ja sidosryhmien osallisuus”*.

(Lähde: Kuntaliitto (toim.) Pauni Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen).

Strategian mukaan päätöksentekokulttuuria tulee uudistaa siten, että jo ennen päätöstä arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja, sekä niiden hyöty-kustannussuhdetta ja vaikutuksia kuntalaisiin ja yrityksiin. Ennakkoarviointien kautta tulevat erilaiset näkökulmat ja asiakaslähtöisyys paremmin huomioitua. Arviointien kautta saadaan kriteereitä myös tarkastuslautakunnan seuranta varten.

Tarkastuslautakunta pitää erittäin hyvänä sitä, että viestintään on kiinnitetty huomiota. Varsinaisen strategia-asiakirjan lisäksi on tehty ns. perusteluasiakirja, josta löytyy strategian taustat ja työstämisen vaiheet. Lisäksi strategiasta on tehty pieni taskukirjanen, jossa kuntalaisille pyritään avaamaan strategiaa palvelulupausten näkökulmasta. Kirjanen osoittaa, että **konkreettisia palvelulupauksia kuntalaisille on vähän ja asiakaslähtöisyys näkyy strategiassa heikosti. Suuri osa kaupungin strategisista tavoitteista liittyy kaupungin sisäisen toiminnan kehittämiseen.**

Taskukirjanen on kuvineen on houkutteleva, mutta kielellisesti melko vaikeaselkoinen.

- *”Yksipuolisesta virkamiestoiminnasta siirrytään toimintatapaan, jossa kansalaisyhteiskunnan toimijat osallistuvat aktiivisesti yhteistä hyvinvointia lisäävän toiminnan suunnitteluun ja toteuttamiseen”*.

- Vieraita käsitteitä kuntalaisille voivat olla esim. *”Opiskelijakaupunkikonsepti, innovaatiooperusta, Salpausselkä-käytävä, Kouvolan henkinen yhteenkasvaminen, yritysvuorovaikutus”*

Strategiakäsitteistöön on tuotu uusia käsitteitä;

- *strateginen valinta, linjatut toimintaperiaatteet ja strategiset sopimukset*, joiden omaksumiseen tarvitaan aikaa.

Kaupungin aikaisemman strategian ongelmana on ollut **strategian heikko ohjausvaikutus**. Alle puolet asetuista tavoitteista on toteutunut.

Konsernipalvelut toteavat vastineessaan, että *”vuoden 2012 talousarviossa palvelualueet ovat saaneet kohtalaisen vapauden määritellä, mitä aikovat saada aikaan talousarviovuoden kuluessa. Seurauksena on ollut ylirealistisia tavoitteita, joissa ei ole huomioitu esim. organisaatiomuutoksen vaatimaa resursointia. Johdon koulutusta ja sparrausta tavoitteiden merkityksestä ja mittaamisesta tulee lisätä jatkossa.”*

Strategia – toteuttamisohjelma – salkku- ajattelu tuntuu johdonmukaiselta. Paljon työtä ja koordinointia vaatii lähes 30 strategisen tason asiakirjan läpikäynti ja koordinointi.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta suosittelee yksinkertais-tamaan tavoitteita, toimintalinjoja, arvoja ja mittareita, jotta selkeämmin ymmärrettäisiin, miten neljään päämäärään aiotaan päästä ja strategian ohjausvaikutus lisääntyisi.

Huolestuttavaa on, miten heikosti asiakaslähtöisyys näkyy tavoitteissa. Lautakunta suosittelee, että valtuustotason tavoitteita asetetaan palvelulupauksina kuntalaisille ja eikä organisaation sisäiseen toimintaan tähtääviä toiminnallisia tavoitteita sisällytetä valtuustotason tavoitteisiin.

Uusi kuntalakiesitys korostaa entisestään kuntalaisten osallistamis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Keskeisten asioiden valmistelussa on otettava valtuutetut, kuntalaiset sekä henkilöstö mukaan. Osallistuminen ja vaikuttaminen yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen on kaupunkilaisten perustuslaillinen oikeus, josta kaupunginvaltuuston tulee kuntalain mukaan huolehtia.

Tarkastuslautakunta pitää erittäin tärkeänä sekä päätösten vaikutusten ennako- että jälkiarviointia. Ennakkoarvioinnit ja selkokielineen viestintä lisäävät myös kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Uudessa kuntalakiehdotuksessa korostetaan myös sähköisen viestinnän parantamista.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että kielelliseen ymmärrettävyyteen, joka lisää myös kansalaisten tasa-arvoisuutta, kiinnitetään erityistä huomiota. Keväällä 2014 on annettu suositukset selkokielisyydestä julkishallinnossa. OPM/Julkaisut/2014

Kaupunginhallitukselta pyydetään lausuntoa siitä,

1. miten tavoitteiden toteutumista ja strategian ohjaavuutta parannetaan?
2. miten kuntalaisten ja valtuutettujen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia tärkeiden asioiden valmistelussa lisätään?

2) Talous tasapainoon ja talouden johtaminen ja raportointi kuntoon

Tarkastuslautakunta on erittäin huolestunut kaupungin talouden kehityksestä. Lautakunta toteaa, että talouden näkökulma on saatu nostettua kaikkien tietoisuuteen. Henkilöstösäästöillä ja tiukalla talousarviokurilla on vaikutettu, verotulojen poikkeuksellisen kehityksen lisäksi, positiivisen tuloksen aikaansaamiseen. Raportointi on parantunut ja talousarviomuutokset on käsitelty riittävän ajoissa valtuustossa. Käyttöön otettu hyvinvointikertomus ja uusittu henkilöstökertomus täydentävät hyvin talousraportointia. Kuntalain velvoittama talouden tasapainotusohjelma hyväksyttiin joulukuussa 2013 ja vuoden 2013 aikana käynnistyneiden Yt-neuvotteluiden seurauksena on henkilöstömäärä vähentynyt.

Tarkastuslautakunta katsoo, että talouden tasapainottamisessa ja talouden johtamisessa ja raportoinnissa on edistytty merkittävästi. Haasteellinen tulevaisuus ja kattamaton alijäämä pakottavat jatkamaan talouden tasapainottamista edelleen.

3) Sitovuustaso

Toimialojen toimintakate ja toimialojen yhteiset toiminnalliset tavoitteet ovat valtuustoon nähden samalla tavoin sitovat, kuin edellisenä vuonna. Lautakuntien sitovat tavoitteet poistuivat organisaatiouudistuksen myötä. Sitovat toimintakatteet olivat vuonna 2013; hyvinvointipalvelut 471 milj. euroa, kaupunkikehitys 20,5 milj. euroa ja konsernipalvelut 22,0 milj. euroa.

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt vuoden 2012 arviointikertomuksessa huomiota talousarvion sitovuustasoon. Tarkastuslautakunta suositteli, että sitovuustasoja arvioidaisiin uudelleen. Tällaista arviointia ei kuitenkaan ole tehty.

Tarkastuslautakunta toteaa, että taloudellisten määrärahojen ja vuoden 2013 sitovien tavoitteiden välillä on mahdotonta löytää keskinäistä yhteyttä. Lautakunta on huolestunut erityisesti Hyvinvointipalvelujen osalta merkittävistä avainhenkilöriskeistä. Nykyisellä sitovuustasolla valtuuston mahdollisuudet vaikuttaa siihen, miten määrärahoja kohdennetaan eri palveluihin, ovat käytännössä erittäin pienet. Tarkastuslautakunta suosittelee edellisen vuoden tapaan, että sitovuustasot otetaan uudelleen tarkasteluun.

Kaupunginhallitukselta pyydetään lausuntoa siitä, ovatko nykyiset sitovuustasot toimivat huomioiden valta- ja vastuukysymykset, riskit sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden yhtenevyytsvaade.

4) Kouvolan rakenneongelmat jatkuvat

Kouvolan yhdistymisen tavoitteena oli saada aikaan elinvoimainen kunta, joka kykenee saamaan väestönkehityksen positiiviseksi. *Väestön kehitys* on edelleen negatiivinen, johon ainoastaan nettomaahan muutto, noin 200 henkilöä vuodessa, on vaikuttanut positiivisesti.

Vuonna 2013 Kouvolaan muutti pois 2 670 henkilöä ja Kouvolaan muutti 2 338 henkilöä. Poismuuttaneista 72 % oli työikäisiä, 24 % lapsia ja nuoria ja 4 % ikääntyneitä. Muuttotappio aiheutti Kouvolan lasten ja nuorten määrän vähenemisen 157:llä, työikäisten 161:llä ja ikääntyneiden 14 henkilöllä. Suosituimmat muuttokohteet olivat Helsinki, Kotka, Lahti, Tampere, Lappeenranta, Vantaa, Iitti, Mikkeli, Espoo ja Jyväskylä. Näistä tulivat muuttajat myös Kouvolaan. Osittain muuttoliikkeen taustalla ovat opiskelijat.

(Lähde: Tilastokeskuksen muuttoliikennetilasto. Huom! poikkeama allaolevaan taulukkoon, johtunee siitä, että tiedot perustuvat muuttajien omiin ilmoituksiin).

	Vuonna 2009	Vuonna 2010	Vuonna 2011	Vuonna 2012	Vuonna 2013 (ennakko)
Syntyneet	713	819	707	758	765
Kuolleet	1 001	984	984	1 047	1 018
Syntyneiden enenmyys	– 288	– 165	– 277	– 289	– 253
Kuntien välinen nettomuutto	– 157	– 133	– 435	– 169	– 332
Nettomaahanmuutto	197	200	189	191	217
Väestön +/-	– 248	– 98	– 523	– 267	– 368
Väestö 31.12.	88 174	88 072	87 567	87 296	86 928

Taulukko 2: Väestömuutoksen osatekijöiden kehitys

Kouvolan *työpaikkaomavaraisuus*, 97 prosenttia, on suurten kaupunkien matalimpia. Yli 50 000 asukkaan kaupunkien joukossa Kouvolaa matalampi työpaikkaomavaraisuus oli Espoossa (96,5 %).

(Lähde: Tilastokeskus 2011.)

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan *työllisyystilanne* on heikentynyt Kaakkois-Suomessa, vaikkakin kehitys on ollut kokomaan kehitystä suotuisampaa. Huolestuttavaa on kiihtyvä nuorten (+23 %) sekä korkeakoulutettujen työttömyyden kasvu. Joka neljäs työkäinen nuori on tällä hetkellä työtön. Työttömyyden painopiste on siirtymässä teollisuudesta, kuljetuksista ja rakennustoiminnasta aiempaa enemmän kohti palveluammatteja. Samalla naisten työttömyys on kasvanut miesten työttömyyttä nopeammin. Kouvolan kaupungin henkilöstövähennykset tulevat lisäämään työttömyyttä palvelualoilla. Ulkomaalaisia kansalaisia oli työttöminä työnhakijoina Kouvolassa keskimäärin 400 henkeä kuukausittain, mikä on noin 40 %.

Kouvolan seutukunnassa suurimpana haasteena pidetään *rakennemuutoksen hallintaa*. Työpaikkojen väheneminen vaikuttaa myös muuttoliikkeeseen. Positiivisimmat odotukset ovat olleet kaupan ja matkailun alalla, jossa Kouvolan tax free-myynti ja ulkomaisien matkailijoiden yöpymiset lisääntyivät nopeammin kuin koko maassa. Veturin vaikutuksen lisäksi, Kouvola Innovation Oy:n (Kinno) aktiivisemmalla

markkinoinnilla voi olla merkitystä. Positiivista kehitystä on ollut pelialalla sekä elintarvikealalla, jossa meijeriyrittäjä Kaslink Foods Oy on tekemässä noin viiden miljoonan euron laite- ja laajennusinvestointeja. Myös UPM:n Kymen tehtaan 160 milj. euron investointi on merkittävä. Kevään 2014 aikana venäläisten matkailijoiden ja Venäjän kaupan merkitys on vähentynyt huolestuttavasti. Lähde: TEM:n ja ELY-keskusten julkaisu Alueelliset kehitysnäkymät 1/2014

Kouvolan väestön vähenemiseen ja elinvoimaisuuden lisääntymiseen kaupunki ei ole onnistunut vaikuttamaan.

Alue	Vuosi 2009 %	Vuosi 2010 %	Vuosi 2011 %	Vuosi 2012 %	Vuosi 2013 %	Muutos % 2009–2013
Kouvola	13,3	12,5	12,2	13,3	15,2	14,3
Koko maa	11,6	10,3	9,7	10,7	12,6	8,6

Taulukko 3: Työttömyysaste Lähde: Kaakkois-Suomen ELY- keskus; Työllisyyskatsaus 12/2013

4. VUODEN 2013 KESKEISIMMÄT ARVIOINNIT JA TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET

Talouden tasapainottamistarve jatkuu

Vuoden 2013 tilinpäätös antaa liian positiivisen kuvan kaupungin taloudellisesta tilasta. Vuoden 2013 tulokseen ovat vaikuttaneet oleellisesti kertaluonteiset erät. Kaupungin vakavaraisuus on heikentynyt ja maksuvalmius vuoden aikana on ollut huono.

Valtuustoon nähden sitovista tavoitteista puuttuivat vuonna 2013 kaikki taloutta mittaavat tavoitteet. Taloudellinen tietoisuus organisaatiossa vaikuttaa kuitenkin parantuneen ja talouden johtamisessa sekä raportoinnissa on menty eteenpäin. Haasteellinen tulevaisuus ja kattamaton alijäämä pakottavat jatkamaan talouden tasapainottamista.

Talouden tasapainottamisohjelma ei ole riittävä

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan säästöjen aikaansaamiseksi tarvitaan nopeasti uusia päätöksiä, joilla menot saadaan vastaamaan tuloja. Tilannetta ei korjata ainoastaan menoleikkauksilla, vaan myös kaikki tulojen lisäysmahdollisuudet on hyödynnettävä. Sopeuttamistoimien lisäksi tarvitaan kipeästi uusia avauksia, joilla kaupungin vetovoimaa ja elinvoimaisuutta saadaan kasvatettua.

Sitovuustasot uudelleen tarkasteluun

Taloudellisten määrärahojen ja sitovien tavoitteiden välillä on mahdotonta löytää yhteyttä. Nykyisellä sitovuustasolla valtuuston mahdollisuuden vaikuttaa ovat heikot. Valtuuston valtaa on siirtynyt kaupunginhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille. Valtuustolla tulee olla muodollisen aseman lisäksi tosiasiallinen mahdollisuus päättää kunnan keskeisistä asioista.

Strategian ohjaamattomuus ongelmana

Vuosittaiset sitovat toiminnalliset tavoitteet ja niiden raportointi eivät anna päättäjille ja kuntalaisille kuvaa siitä, miten kaupunki on onnistunut tehtävissään. Vain noin puolet talousarvioin toiminnallisista tavoitteista on toteutunut vuonna 2013. Tästä huolimatta asiakkaat ovat saaneet palvelua, hoitotakuut on pystytty toteuttamaan ja asiakkailta saatu palaute on ollut pääosin hyvää. Mikä on siis strategian ja talousarvion toiminnallisten tavoitteiden merkitys organisaation toiminnassa?

Uudessa kaupunkistrategiassa on päämääriä saatu selkeytettyä, mutta asiakaslähtöisyys ja elinvoimaisuus näkyvät edelleen heikosti tavoitteissa. Tarkastuslautakunta suosittelee yksinkertaisempaa ja strategisempaa sitovien tavoitteiden asettamista valtuustotasolla, sekä strategisten ohjelmien pikaista koordinoitua, jotta strategian ohjausvaikutus lisääntyisi. Valtuustotason tavoitteita tulisi asettaa enemmän palvelulupauksina kuntalaisille.

Uusi kuntalakiesitys korostaa kuntalaisten osallistamis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Keskeisten asioiden valmistelussa on otettava valtuutetut, kuntalaiset sekä henkilöstö mukaan. Lisäksi lautakunta suosittelee, että selkokielisyyteen kiinnitetään erityistä huomiota.

Sisäisestä kehittämisestä elinvoimaa etsimään

Kuntaliitos ja sitä seuranneet jatkuvat organisaatiomuutokset ovat teettäneet paljon organisoitumiseen ja sisäiseen kehittämiseen liittyvää työtä. Jatkuvat muutokset työllistävät organisaatiota, niihin liittyy lisäkustannuksia aiheuttavia ohjelmistomuutoksia sekä paineita henkilöstön hyvinvoinnille. Nykyisiin toiminnallisiin tavoitteisiin sisältyy paljon sisäistä tekemistä kuvaavia operatiivisia tavoitteita, joita ei tulisi sisällyttää valtuustotason tavoitteisiin. Valtuustotason tavoitteiden tulisi olla strategisia elinvoimaa ja asiakaslähtöisyyttä edistäviä. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan esim. pitkän aikavälin tavoitteet soveltuisivat nykyisiä toiminnallisia tavoitteita paremmin valtuustotason sitoviksi tavoitteiksi.

Konsernijohtamisen uudet haasteet

Konsernijohtaminen ja ohjaus ovat edenneet mm. omistajapoliittisten linjausten määrittelyn kautta. Haasteena ovat eri yksiköiden erilaiset toimintakulttuurit ja toimintatavat sekä ohjauksen jakautuminen usealle eri toimielimelle ja viranhaltijalle. Uusi kuntalakiehdotus korostaa konsernimaisen toiminnan ennustettavuuden ja valvonnan lisäämisen tärkeyttä. Laki lähtee siitä, että kaupunkistrategian tulee jatkossa ohjata peruskunnan ja konsernin lisäksi myös yhteistoiminnallisia palveluja sekä ostopalveluja. Elinvoimaisuuden kehittäminen onnistuu, kun koko kuntakonserni toimii samansuuntaisesti. Tämä edellyttää konserniorganisaation tarpeiden ja mahdollisuuksien sekä monipuolisen verkoston tuntemusta että poliittisen ilmapiirin ja talouden strategista hallintaa.

Tytäryhteisöjen hallitusten toiminnassa on otettava huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Hallintoelinten kokoonpanossa tulee varmistaa riittävä kyseisen toimialan asiantuntemus sekä yleinen talous- ja liiketoimintaosaaminen. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan hallintoelinten jäsenille tulisi määrittää osamiskriteerit ja hallintoelinten arviointikriteerit tulisi linjata, kuten myös palkitsemispolitiikka.

Ulkoistamisesta kustannussäästöjä vasta tulevaisuudessa

Talous- ja henkilöstöpalveluiden ulkoistaminen Taitoa Oy:lle 1.1.2012 on lisännyt kaupungin kustannuksia. Normaalin palvelun kustannukset ovat nousseet, lisäksi kaupunki on maksanut lisäpalveluna organisaatiomuutoksen aiheuttamista laskentatunnisteiden uudistamisesta. Henkilöstöpalveluiden osalta ostopalvelu vaatii vielä tarkennuksia ja lisäkoulutusta, muutoin palveluun oltiin melko tyytyväisiä. Kustannussäästöjä odotetaan vasta pidemmällä aikajaksolla.

Carealta 1,6 milj. euroa palautusta

Carean säästökuuri ja Kouvolan terveydenhuollon ohjaus toivat säästöjä viime vuonna. Jatkossa Kouvolan ja Kotkan merkittävät sairaalainvestoinnit, valtakunnallinen sote-uudistus sekä kuntayhtymille tulossa oleva alijäämien kattamisvelvollisuus edellyttävät tarkkaa ohjausta ja seurantaa.

Kaupunginhallitukselta pyydetään lausuntoa seuraavista asioista:

1. Miten tavoitteiden toteutumista ja strategian ohjaavuutta parannetaan?
2. Miten kuntalaisten ja valtuutettujen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia tärkeiden asioiden valmistelussa lisätään?
3. Ovatko nykyiset sitovuustasot toimivat huomioiden valta- ja vastuukysymykset, riskit sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden yhtenevyysvaade?
4. Ohjaavatko kaupunkistrategia ja strategiset ohjelmat koko kaupunkikokonaisuutta riittävästi?
5. Miten kaupungin elinvoimaisuutta ja asiakaslähtöisyyttä jatkossa aiotaan parantaa?
6. Miten varmistetaan Kymenlaakson keskussairaalan, Ratamohankkeen ja soteuudistuksen koordinointi niin, ettei kaupungille synny ylimääräisiä erikoissairaanhoidon kustannuksia?

5. KAUPUNGIN TALOUDELLINEN TILA

Kaupungin taloudenpidon päämääränä on voiton tavoittelun sijaan *tasapaino*, joka tarkoittaa sitä, että *kaupungin pitää koota verotuloja ja maksuja sen verran, että se pystyy kattamaan kaikki menonsa pitkällä aikavälillä*. Tämän lisäksi kaupungilta odotetaan tuloksellista toimintaa eli hyvää vastinetta maksetulle verorahoitukselle ja maksuille.

Mikään yksittäinen tunnusluku ei kerro talouden tasapainosta. Kaupungin taloutta arvioitaessa tulee katsoa sekä talouden tasapainoa eli tulojen ja menojen tasapainoa että rahoitusasemaa eli vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta. On hyvä tarkastella useamman vuoden kehitystä, koska vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuria. Kaupungin talouden vuotuisen tasapainon osoittaa tilikauden yli-/alijäämä.

(Lähde: Kunnallissalan kehittämissäätiö, Valtuutetun käsikirja 2013–2016, KAKS 2012)

Kouvolan kaupungin viime vuoden tulos oli odotettua parempi, mikä on parantanut tunnuslukuja oleellisesti ja antaa helposti lukijalle liian positiivisen kuvan kaupungin taloudellisesta tilasta. Todellinen tasapainoinen talous tarkoittaa sitä, että raha riittää myös investointeihin.

Konsernitilinpäätös antaa kaupungin tilinpäätöstä luotettavamman kuvan kuntakokonaisuuden taloudellisesta asemasta, tilikauden tuloksesta ja investointien rahoituksesta. Kaupungin tilinpäätökseen sisältyy peruskaupungin lisäksi liikelaitokset. Konsernitilinpäätöksessä on kaupungin tilinpäätökseen yhdistetty kaupungin tytäryhteisöt, neljä kuntayhtymää sekä kuusi osakkuusyhteisöä.

Tunnusluku	Tp 2009		Tp 2010		Tp 2011		Tp 2012		Tp 2013	
	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni
Vuosikate, % poistoista	46,7	69,6	103,9	109,2	90	113	-1,5	57,0	116,8	119,6
Investointien tulorahoitus %	25,2	41,4	61,5	55,3	50,8	78,9	-0,6	31,4	69,7	79,8
Kertynyt yli-/alijäämä/asukas	0	-385	33	-383	19	-431	-98	-478	-57	-463
Omavaraisuusaste %	64	45	63	45	62	45	56	41	54	41
Lainakanta 31.12. milj. €	116,9	269,6	123,2	281,5	131,8	285,0	159,3	309,3	186,1	337,0
Lainat €/asukas	1 326	3 056	1 399	3 196	1 504	3 254	1 825	3 543	2 141	3 877
Lainanhoitokate	0,6	1,0	1,0	1,1	0,9	1,6	0,1	0,7	1,1	0,8
Suhteellinen velkaantuneisuus %	38	57	36	57	41	55	42	60	46	61

Taulukko 4: Kouvolan kaupungin ja Kouvola-konsernin talouden tunnuslukuja vuosilta 2009–2013

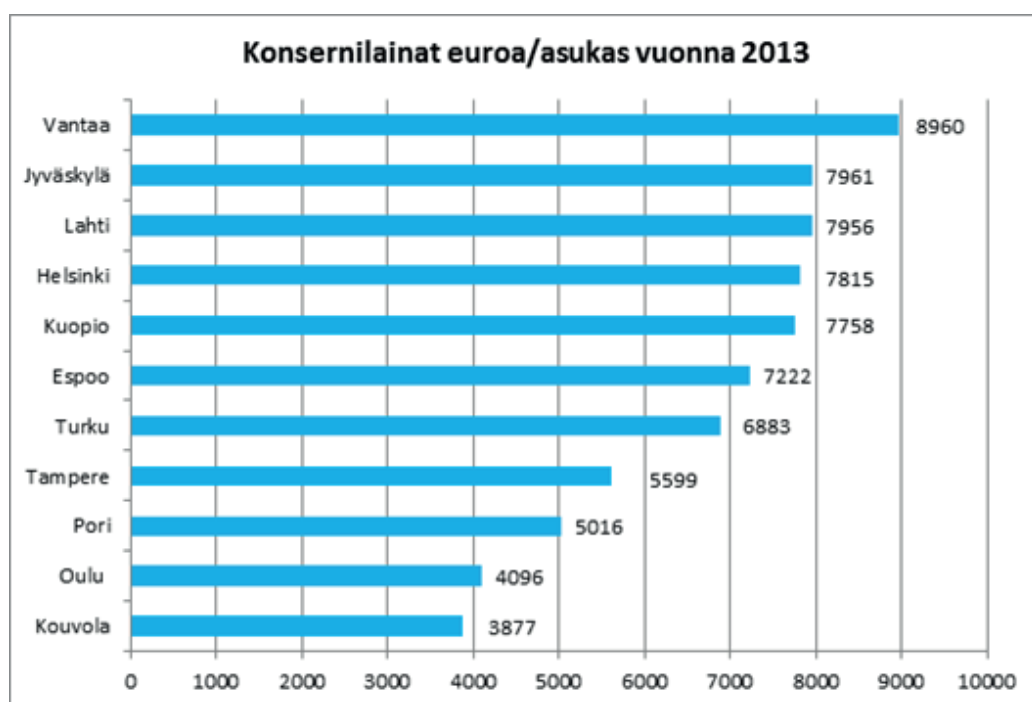
Tekijä milj. €	Tp. 2009	Tp. 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013
Konsernin toimintakate	- 388,6	- 393,2	- 411,3	- 443,3	- 437,8
Konsernin vuosikate	25,6	35,8	38,2	20,2	49
Tilikauden yli-/alijäämä	- 46,4	1,7	1,4	- 10,1	2,0
Konsernin investoinnit	62,5	70,6	50,5	67,7	66,1
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	59,8	40,6	35,0	52,4	94,1
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	- 12,7	- 32	- 20,1	- 31,5	- 63,5
Lyhytaikaisten lainojen muutos	- 12,7	2,6	- 11,4	3,4	- 2,0
Konsernin lainakanta	269,6	281,5	285,0	309,3	337
Konsernin lainat €/asukas	3 056	3 196	3 254	3 543	3 877
Kertynyt yli-/alijäämä	- 34	- 33,8	- 37,8	- 41,7	- 40,3

Taulukko 5: Konsernitilinpäätös 2009–2013

Kouvolan kaupungin tulos vuodelta 2013 oli 3,6 milj. € positiivinen. Koko konsernin tulos tilinpäätössiirtojen jälkeen oli kaupungin tulosta pienempi eli 2 milj. €. Konsernin kattamaton alijäämä tuloksen jälkeen on 40,3 milj.euroa. Tästä kaupungin oma *kattamaton alijäämä on 4,9 milj. euroa* ja *Kouvolan osuus Carean kattamattomista alijäämistä 14,4 milj. euroa*. Näin ollen kaupungilla on kattamatonta alijäämää 57 euroa/asukas ja koko konsernilla 463 euroa/asukas.

Nykyisen kuntalain mukaan alijäämän kattamisvelvollisuus koskee ainoastaan kaupungin alijäämää. Uuteen kuntalakiin on tulossa alijäämän kattamisvelvollisuus myös kuntayhtymille, ja konsernin alijäämä tulee yhdeksi kriisikunnan kriteeriksi.

Kouvolan konsernilainat, 3 877 euroa/asukas, ovat matalat verrattuna muihin kaupunkeihin. Lainamäärä lisääntyi noin 9 % edellisestä vuodesta ja konsernin suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi 61,4 prosenttiin. Tämä tarkoittaa sitä, että konsernin tuloista yhä suurempi osa tarvitaan vieraan pääoman maksuun.



Taulukko 6: Suurten kaupunkien konsernilainat €/asukas.

Lainamäärien vertaileminen eri kuntien kesken on vaikeaa, koska lainamäärään vaikuttaa se, miten eri toiminnot on organisoitu. Oleellista on kaupungin lainanhoitokyky tulevaisuudessa. Suurista kaupungeista Kouvola on ainut, jonka väestömäärä on laskeva. Myös huoltosuhteen heikkeneminen kaupunkilaisten ikärakenteen muuttuessa, heikentää kaupungin taloudellista tilannetta. Kaupungin *lainanhoitokate 1,1* on tyydyttävä, mutta koko konsernin lainanhoitokate 0,8 on heikko.

Kaupungin tuloslaskelma

Kaupungin taloudellinen *tulos* vuodelta 2013 yllätti positiivisella, *3,5 milj. euron*, tuloksella. Tulos ylitti talousarvion yli 16 milj. eurolla. Positiiviseen tulokseen vaikuttivat ennen kaikkea toteutetut henkilöstösäästöt, verotulojen kertaluontoiset erät sekä toimialojen tiukka talouskuri, jolla toimintakatteet alittivat talousarvion. *Kaupungin tilikauden ylijäämä oli 3,6 milj. euroa.*

Tuloslaskelma osoittaa, miten tilikauden tuotot riittävät palvelujen tuottamisesta aiheutuneiden kulujen kattamiseen.

Toimintakate kertoo, että kunnan toimintakuluista jäi 472,9 milj. euroa maksettavaksi verorahoituksella (verotulot + valtionosuudet) toiminnasta saatujen 89 miljoonan euron tuottojen jälkeen.

Vuosikate kertoo, että vuoden 2013 tulorahoituksesta jäi 24,4 milj. euroa investointeihin, lainanlyhennyksiin tai kassan vahvistamiseen ja sijoituksiin. Käytännössä tällä vuosikatteella pystyttiin rahoittamaan noin puolet tehdyistä investoinneista. Loppu on jouduttu rahoittamaan lisäämällä kaupungin lainaa.

Toimintatuotot ja *toimintakulut* laskivat edelliseen vuoteen verraten. Toimintatuottojen lasku on jatkunut vuodesta 2011. Viime vuonna lasku oli 5,6 milj. euroa (-5,9 %). Toimintakulut laskivat 6,7 milj. euroa (-1,2 %). Toimintatuotot kattoivat entistä pienemmän osuuden, 15,7 %, toimintakuluista (v. 2012 16,5 %).

Sekä *verotulot* että *valtionosuudet* kasvoivat edellisestä vuodesta. Verotulot kasvoivat 5,5 % ja valtionosuudet 2,8 %. Kouvolan verotulojen kasvu alitti kuitenkin valtakunnalliset kasvuprosentit, jotka näkyvät suluissa. Kunnallisverotulot kasvoivat 5,3 % (6,7 %), kiinteistöverotulot 5,2 % (7,4), ja yhteisöverotulot 7,1 % (8,2 %). Kasvuun vaikuttivat verotilityslain muutos sekä kuntaryhmän jako-osuuden korotus. Jäännösverojen tammi-kuun 2014 tilitys aikaistui joulukuulle 2013.

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa verotulojen tasausraja vuonna 2013 oli 3 073,91 €/as.

Tekijä milj. euroa	Tp 2009	Tp 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013	Muutos % 2012/2013
Toimintatuotot	73,4	87,7	97,4	94,6	89,0	-5,9
Toimintakulut	-488	-511,5	-542,8	-574	-567,3	-1,2
Toimintakate	-413,4	-417,7	-440,8	-473,4	-472,9	-0,06
Verotulot	282,3	287,6	307,1	309,1	326,0	+5,5
Valtionosuudet	137,8	146,7	150,2	159,6	164,0	+2,8
Rahoitustulot ja -menot	3,2	2,6	1,4	4,3	7,2	+67,4
Vuosikate	9,9	19,1	17,9	-0,3	24,4	+8 233,3
Poistot	-21,2	-18,4	-19,8	-20,8	-20,6	-0,96
Tulos	34,1	2,8	-1,8	-19,0	3,5	+118,42
Yli-/alijäämä	0,7	2,9	-1,7	-15,5	3,6	+123,23

Taulukko 7: Kaupungin tuloslaskelma 2009- 2013, sisäiset ja keskinäiset kulut eliminoituna

Kouvolan tuloverojen ollessa 3 291 €/as. menettää Kouvola peruspalvelujen valtionosuusvähennyksenä 37 % tasausrajan ylittävältä osalta.

(Lähde: www.veronsaajat.vero.fi/kunnat).

	2009	2010	2011	2012	2013
Kunnan tulovero	2 862	2 867	3 047	3 109	3 291
Kiinteistövero	169	204	226	258	273
Osuus yhteisöverontuotosta	170	194	234	174	187
Valtionosuudet	1 588	1 665	1 715	1 829	1 887
Yhteensä	4 789	4 930	5 222	5 370	5 638

Taulukko 8: Kouvolan verotulot ja valtionosuudet 2009–2013 €/as.

Kaupungin rahoituslaskelma

Rahoituslaskelma kertoo kaupungin talouden kaikista rahavirroista, mitä kassaan on tullut ja mitä sieltä on mennyt, sekä rahavarojen muutoksesta tilikauden aikana.

Tulorahoitus kertoo, että varsinainen toiminta tilikauden 2013 aikana on tuottanut 24,4 milj. € rahavaroja.

Sillä katettiin noin 70% investointimenoista. *Investointien tulorahoitusprosentti* kuvaa suuntaa-antavasti todellista tasapainoa. Sitä pitää tarkastella usean vuoden ajan, koska prosentti voi vaihdella paljon vuosittain. Kaupungin investointien tulorahoitusprosentti 2012 oli -0,6 ja 2013 69,7 prosenttia. Investointien tulorahoituksen parannus johtuu sekä positiivisesta tuloksesta, että bruttoinvestointien vähenemisestä lähes 24 prosenttia verrattuna edelliseen vuoteen.

Uutena rahoituslaskelman tunnuslukuna on otettu käyttöön toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta. Kouvolassa tämä kertymä oli -63 milj. euroa vuonna 2012 ja -48,1 milj. euroa vuonna 2013. Tämä tarkoittaa sitä, että *viimeisen viiden vuoden ajan investointeja on rahoitettu pääosin lainarahoituksella*. Tällöin tulorahoituksen on riitettävä lainojen hoitamiseen.

Talousarviolainoja nostettiin 55,9 milj. euroa ja maksettiin takaisin 23 milj. euroa. Vieras pääoma kasvoi edellisestä vuodesta 29,2 milj. euroa (+12,1 %).

Omaisuuksien myyntitulot (pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot) laskivat edelliseen vuoteen verrattuna 67 prosenttia.

Tekijä milj. euroa	Tp 2009	Tp 2010	Tp 2011	Tp 2012	Tp 2013
Tulorahoitus (vuosikate)	9,9	19,1	17,9	-0,3	24,4
Investointimenot	-40,0	-36,9	-37,3	-50,7	-38,6
Rahoitusosuudet investointeihin	0,7	5,8	2,1	3,3	3,6
Pysyvien vastaavien luovutustulot	58,5	7,1	4,9	9,2	1,5
Antolainasaamisten vähennykset	1,8	2,6	2,1	1,5	0,14
Antolainasaamisten lisäykset	-22,9	-0,3	-0,03	-0,006	-0,17
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	25,0	26,3	30,0	44,7	55,9
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-19,4	-20	-21,7	-22,8	-23,0
Lyhytaikaisten lainojen muutos	-8,0	0	0,3	5,7	-6,0
Rahavarojen muutos	12	-6,9	-5,0	1,0	15,1

Taulukko 9: Rahoituslaskelma 2009–2013

Kaupungin tase

Kaupungin *tase* kertoo kunnan omaisuudesta, vieraasta ja omasta pääomasta. Taseen vastaavaa puolella on kunnan omaisuus lueteltu siinä järjestyksessä, miten se on muutettavissa rahaksi. Vaikeimmin rahaksi muutettava omaisuus on ylimpänä. Vastattavaa puolella on esitetty, miten vastaavaa puoli on rahoitettu; omalla pääomalla vai kaupungin ottamilla lainoilla.

Taseen loppusumma on kasvanut, mutta oma pääoma ja rahastopääoma ovat pienentyneet ja lainakanta on lisääntynyt lähes 60 % vuodesta 2009 vuoteen 2013. Kaupungin vakaavaraisuutta eli kykyä selviytyä pitkällä aikavälillä velvoitteistaan kuvataan omavaraisuusasteella. Huolimatta viime vuoden hyvästä tuloksesta kaupungin *omavaraisuusaste* tippui 56:sta 54 prosenttiin. Tavoitetasona kunnissa pidetään 70 prosenttia. Kriisikunnan omavaraisuusasteen raja on 50 %. Omavaraisuusasteeseen vaikuttaa se, miten omaisuus on arvostettu taseessa kirjanpitoa aloitettaessa, sekä kunnan toimintojen hoitaminen konserniyhteisön kautta.

Omavaraisuusastetta täydentää kaupungin vieraan pääoman määrä eli *lainat/asukas*. Kouvolassa vuonna 2013

lainat/asukas oli 2 141 euroa. Kaupungin lainamäärän suuruutta on arvioitava tilanteen mukaan. Väestöltään kasvavissa kunnissa, joissa veronmaksajien lukumäärä nousee, on luonnollista investoida lainarahoituksella. Kouvolan negatiivinen väestönkehitys ei mahdollista lainamäärän suurta lisäystä, vaikka määrä on vielä maltillinen vertailtaessa muihin kuntiin.

Lainanhoitokate, joka kertoo kaupungin lainanhoito-kyvystä, nousi positiivisesta vuosituloksesta johtuen 0,1:stä 1,1:een. Tunnusluku on kaupungin osalta tyydyttävä, mutta koko konsernissa heikko.

Lainanhoitokykyä kuvataan myös *suhteellisella velkaantumisella*. Kouvolassa suhteellinen velkaantuneisuus on noussut 42 %:sta 46 %:iin. Kriisikunnan raja on 50 %; mikä tarkoittaa sitä, että puolet tilikauden käyttötuloista (toimintatuotoista, verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista) menisi lainojen takaisinmaksuun.

Maksuvalmius kuvaa kunnan kykyä selviytyä maksuistaan joka hetki. Tätä mitataan kassan riittävyydellä päivissä. Tilanne kaupungissa vaihtelee lähes päivittäin.

Tekijä milj. euroa	Tp 2009	Tp 2010	Tp 2011	Tp 2012	Tp 2013	Muutos % 2009-2013
Taseen loppusumma milj. €		529,0	540,0	558,8	589,2	+13,1
Aineelliset hyödykkeet	325,9	334,5	349,4	363,3	377,9	+16,0
Oma pääoma	324,9	327,8	326,5	311,2	314,8	-3,1
Rahastopääomat	39,2	39,2	39,2	34,0	34,0	-13,3
Lainakanta	116,9	123,2	131,8	159,3	186,1	+59,2
Lainat €/asukas	1 326	1 399	1 504	1 825	2 141	+61
Kertynyt yli-/ alijäämä	+/- 0	+2,9	+1,6	- 8,5	- 4,9	+42
Omavaraisuusaste,%	64	63	62	56	54	
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	38	38	41	42	46	

Taulukko 10: Tase 2009- 2013

Maksuvalmius vuoden lopussa (31.12.13) oli 20 päivää ja ilman rahoitusarvopapereita 8 päivää. **Vuoden aikana kassan riittävyys on ollut erittäin huono**, keskimäärin -5 päivää ja kassavarat keskimäärin -8,2 milj. euroa. Lyhytaikaisia lainoja nostettiin kuntatodistusohjelman kautta keskimäärin kerran kuussa yht. 144 milj. euroa (vuonna 2012 231 milj. euroa). Lyhytaikaista rahan tarvetta on myös katettu konsernitilin 12 milj. euron limiitillä.

Tarkastuslautakunnan keskeiset havainnot ja johtopäätökset kaupungin taloudellisesta tilasta:

Huolimatta vuoden 2013 positiivisesta tilinpäätöksestä, on kaupungin taloudellinen tilanne heikentynyt huomattavasti tarkasteltaessa pidempää aikajaksoa. Tilinpäätös antaa liian positiivisen kuvan kaupungin taloudellisesta tilasta. Kaupungin vakaavaraisuus on heikentynyt entisestään ja kaupungin taloudellinen tila on epävaka. Kaupungin maksuvalmius on vuoden aikana ollut erittäin huono. Sekä omavaraisuusaste että suhteellinen velkaantuneisuus ovat lähestyneet kriisikunnan rajaa.

Vuoden 2013 tulokseen ovat vaikuttaneet oleellisesti kertaluonteiset erät, kuten lomautukset ja talkoovapaa sekä verotilitysmuutokset. Näin ollen voidaan todeta, että vaikka vuoden 2013 ylijäämäinen tulos näyttäisi tilivuoden olleen tasapainossa, ei todellista talouden tasapainoa Kouvolassa ole saavutettu. Taseessa on kattamatonta alijäämää 4,9 milj. euroa. Kaupungin taloudellinen tila on edelleen kriittinen ja vaatii nopeaa korjausta.

Henkilöstösäästöt 2013

- **lomautukset**
1 532 henkilöä 2,82 milj. € säästö
- **talkoovapaat**
2 000 henkilöä 2,1 milj. € säästö
- **vapaaehtoinen osa-aikatyö**
16 henkilöä 0,84 milj. € säästö
- **määräaikaisten vähennys**
1,8 milj. € säästö

Verotilityslain muutoksen vaikutus kaupungin verotuloihin

- **jäännösveron tilitys**
joulukuussa 3,6 milj. €
- **jako-osuuden korotus**
2,9 milj. €



Kuva 4: Talous- ja rahoitusjohtaja Tuukka Forsell ja henkilöstöjohtaja Päivi Karhu tarkastuslautakunnan kokouksessa.

Talouden tasapainottamisohjelma ja sen riittävyyden arviointi

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt joulukuussa 2013 Talouden tasapainottamisohjelman 2014- 2017.

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on talouden tasapainottamisohjelman toteutumisen ja riittävyyden arviointi talousarviovuonna sekä taloussuunnitelmakaudella.

Toteutumisen raportointi tapahtuu ensimmäistä kertaa osavuositarkastuksessa 1/2014. Kaupunginjohto on kuitenkin jo tuonut kaupunginhallitukselle uuden esityksen taloudensopeuttamistarpeista, jonka perusteluissa todetaan, että aiemman ohjelman mukaiset toimenpide-ehdotukset eivät ole riittävät talouden saamiseksi tasapainoon.

Päätösehdotuksen perusteluissa todetaan mm.

-verotulojen ja valtionosuuksien kehittyminen ei ole riittävä kattamaan nykyisen kaltaista palvelurakennetta ja henkilöstömäärää

-valtionosuusleikkaukset heikentävät oleellisesti ja pysyväisluonteisesti kaupungin edellytyksiä hoitaa nykyisiä tehtäviään

-verotulot kehittyvät muuta maata heikommin johtuen väestön muutoksesta ja metsäteollisuuden rakennemuutoksen vaikutuksista alueen työllisyyteen

-kaupungin vuodesta 2005 jatkunut väestötappio ja väestön ikääntyminen jatkuu

-kaupungin maksu- ja myyntitulot ovat alhaiset johtuen kaupungin taksapolitiikasta

Vuoden 2014 talousarvio on laadittu 15,4 milj. euroa alijäämäiseksi. Talous- ja rahoitusjohtajan ennusteen mukaisesti tilikauden 2014 lopulla kaupungilla olisi noin 20 milj. euroa kertyneitä alijäämiä. Viime viikkoina on Suomessa uutisoitu elinkeinoelämän ja teollisuuden uusista investoinneista, jotka herättävät toiveita positiivisemmasta tulevaisuudesta. Suomen talouden kasvu seuraa hitaasti perässä EU-alueen kasvuun lähentyttä taloutta. Kuntatalous puolestaan muuttuu hitaammin kuin muu talous, joten verotuloissa ei ole odotettavissa nopeaa kasvua. Verotuloja ennustettaessa

on muistettava, että viime vuoden verotuloja nosti kertaluonteiset erät ja että Kouvolan verotulojen kasvu jäi alle valtakunnallisen keskiarvon. Suomen talouden kehitystä on myös hidastanut Venäjän tilanteen heijastukset, jotka näkyvät erityisesti Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa.

Kaupungin tilanteen epävarmuutta lisää Sote-uudistuksen toteutus ja suunnitellut sairaalainvestoinnit Kouvossa ja Kotkassa. Ratamoinvestointia ei ole huomioitu investointisuunnitelmassa eikä vuoden 2013 talouden tasapainottamisohjelmassa. Keskussairaalan investointi tulee jatkossa nostamaan palveluiden hintoja.

Talouden tasapainottamisohjelman mukaisesti kokonaisinvestointitasoa pyritään laskemaan vuoden 2014 35 miljoonaan euron nettoinvestointeista noin 20 miljoonan euron vuosittaiseen tasoon. Poistot eivät ole vastanneet investointeja. Uudistettu poisto-ohjelma alkaa vaikuttaa vuonna 2014. Suuremmat poistot on laskettu korvautuvan investointimäärän laskemisella 20 milj. euroon vuodessa. Tarkastuslautakunta epäilee suunnitelman realistisuutta, huomioiden sairaalainvestoinnin lisäksi mm. verkostojen mittavat uusimistarpeet.

Kuntalain uudistus merkinnee alijäämän kattamisveloitteen laajentamista myös kuntayhtymiin. Toteutessaan tämä merkitsee Carean 14 milj. euron alijäämien maksamista.

Kaupungin lainamäärä on kasvanut ja siihen liittyy korkoriski, vaikka tähän pyritäänkin varautumaan. 1% koron nousu nostaisi kaupungin rahoituskulujen kasvamista noin 1,5 milj. eurolla.

Vuodelle 2015 talousarvioon esitetään 0 % menojen kasvua, mikä käytännössä tarkoittaa miinus -merkkistä talousarviota toimialoille huomioiden palkankorotukset ja yleisen kustannustason kehityksen.

Alla olevassa taulukossa on esitetty toimintakatteen eli toimintatuottojen ja toimintakulujen kehitystä viime vuosina. Toimintakatteen kehitystä arvioitaessa tulisi muistaa myös suurimmat toiminnalliset muutokset, kuten esim. Pohjois-Kymen sairaalan siirtyminen kaupungille. Toimintatuotot alenivat oleellisesti edellisestä vuodesta. Toimintakulujen laskiessa myös toimintakatteen kasvu pysähtyi.

	2009	2010	2011	2012	2013
Toimintatuotot	73 406 278	87 699 899	97 360 908	94 551 217	88 981 633
Toimintakulut	487 980 217	511 472 553	542 765 217	573 957 192	567 272 940
- Valmistus omaan käyttöön	1 188 533	6 035 896	4 604 781	6 043 188	5 381 629
Toimintakate	- 413 385 405	- 417 736 757	- 440 799 528	- 473 362 786	- 472 909 677
Toimintakatten kasvu- %		1,1 %	5,5 %	7,4 %	- 0,1 %

Taulukko 11: Toimintakatteen kehitys vuosina 2009–2013

Sen sijaan palveluiden ostoissa on tapahtunut runsasta nousua viime vuosina. Huomio kiinnittyy toimisto-, pankki- ja asiantuntijapalveluiden yli 300 % kasvuun vuodesta 2010. On kuitenkin muistettava, että luvut näyttävät vain palvelujen oston kehityssuunnan. Ne eivät ole täysin verrannollisia keskenään toiminnassa tapahtuneiden muutosten vuoksi.

	2010	2011	2012	2013	Muutos % 10-13
Palvelujen ostot yhteensä	195 952 357	194 217 955	205 371 449	205 407 811	4,8
Asiakaspalvelujen ostot	137 188 925	114 671 889	117 326 942	121 945 848	- 11,1
Muiden palvelujen ostot	56 640 262	79 546 066	88 044 507	83 461 963	47,4
Toimisto-, pankki- ja asiantuntijapalvelut	2 785 712	5 037 006	9 174 685	11 206 153	302,3

Taulukko 12: Tilikausien 2010–2012 kaupungin ja liikelaitosten palvelujen ostot ulkopuolisilta. Palvelujen ostot yhteensä sisältävät kaikki menolajitilit.

Tilikauden yli-/alijäämä vuosilta 2010–2013 vähennettynä satunnaisilla tuotoilla ja pysyvien vastaavien myyntivoitoilla, jotka pääasiassa ovat maanmyyntivoittoja. Ilman pysyvien vastaavien myyntivoittoja olisi alijäämä taseessa vuonna 2013 noussut -6,1 milj. euroon.

	2010	2011	2012	2013	Kertymä taseelle
Tilikauden yli-/alijäämä	2 891 454	- 1 658 690	- 15 488 449	3 613 896	- 4 918 837
- Satunnaiset tuotot ja kulut	2 063 110	192 921	2 045 890	0	
Yli-/alijäämä ilman satunnaisia	828 344	- 1 851 611	- 17 534 339	3 613 896	- 4 918 837
- Myyntivoitot ja -tappiot	3 631 812	2 698 736	3 624 562	1 213 630	
Yli-/alijäämä ilman myyntivoittoja	- 2 803 468	- 4 550 347	- 21 158 901	2 400 266	- 6 132 467

Taulukko 13: Tilikausien 2010 – 2013 yli-/alijäämien kehitys

Kaupunginhallituksen käsittelyssä 28.04.2014 pöydälle jääneessä talouden tasapainottamistoimien jatkamisedotuksessa on todettu, että kaupungin talous on mahdollista tasapainottaa hallitusti suunnittelukaudella vuoden 2017 loppuun mennessä toimialojen esittämällä palveluverkko- ja toimintamuutoksilla sekä riittävän suuruisella veronkorotuksella.

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan 2013 hyväksytty talouden tasapainottamisohjelma ei ole riittävä taloudellisen tilanteen parantamiseksi. Tarvittavien säästöjen aikaansaamiseksi tarvitaan nopeasti uusia päätöksiä, joilla menot saadaan vastaamaan tuloja. Tilannetta ei korjata ainoastaan menoleikkauksilla, vaan myös kaikki tulojen lisäysmahdollisuudet on hyödynnettävä. Sopeuttamistoimien lisäksi tarvitaan kipeästi uusia avauksia, joilla kaupungin vetovoimaa ja elinvoimaa saadaan kasvatettua.

6.TALOUSARVION TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN VUONNA 2013

Taloudellisten tavoitteiden toteutuminen

Toimiala	Talousarvio 2013	Muutettu talousarvio	Toteutuma 2013	Tot. %	Poikkeama
Konsernipalvelut					
Toimintatulot	12 527 900	5 338 900	4 927 671	92,3	- 411 229
Toimintakulut	- 27 822 660	27 383 499	- 25 288 410	92,3	2 095 089
Toimintakate	- 15 294 760	- 22 044 599	- 20 360 739	92,4	1 683 860
Hyvinvointipalvelut					
Toimintatulot	60 632 525	86 973 772	85 860 784	98,7	- 1 112 988
Valmistus omaan käyttöön			186 226		186 226
Toimintakulut	- 531 979 058	- 558 865 809	- 553 124 283	99,0	5 741 526
Toimintakate	- 471 346 533	- 471 892 037	- 467 077 273	99,0	4 814 764
Kaupunkikehitys					
Toimintatulot	17 966 584	14 890 884	15 158 897	101,8	268 013
Valmistus omaan käyttöön	2 980 000	2 980 000	2 517 218	84,5	- 462 782
Toimintakulut	- 39 956 465	- 38 340 487	- 35 960 764	93,8	2 379 723
Toimintakate	- 19 009 881	- 20 469 603	- 18 284 649	89,3	2 184 954

Taulukko 14: Käyttötalouden toteutuminen toimialoittain

Toimialan toimintakate on sitova valtuustoon nähden.

Tuloslaskelmaosassa valtuustoon nähden nettositovia ovat verotulot, valtionosuudet sekä rahoitustulot ja -menot.

Rahoitusosassa sitovia ovat antolainauksen muutos, pitkäaikaisten lainojen lisäys sekä lainakannan muutos.

Investointiosan sitovuustaso on kunkin hankkeen hyväksytty kokonaiskustannusarvio. Pienten perusrannuskohteiden osalta sitovuus on vuositasolla myönnettyjen määrärahojen kokonaismäärä.

Liikelaitoksia sitoo valtuustoon nähden korvaus peruspääomasta ja hyväksytty tulostavoite.

Tekijä milj. euroa	Muutettu TA 2013	Tp 2013	Muutos % muutettuun talousarvioon
kaupunki (ei sis. liikel.)			
Verotulot	319,5	326,0	2,0
Valtionosuudet	163,5	164,0	0,3
Rahoitustulot- ja menot	13,6	14,7	8,1
Antolainauksen muutos	-0,10	0,14	- 241,8
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	50,0	50,0	0
Lainakannan muutos	32,1	46,0	43,2
Liikelaitoksen korvaus peruspääomasta			
Kouvola Vesi (tuottovaatimus 6 %)	1,3	1,3	0
Tilaliikelaitos (tuottovaatimus 4 %)	6,0	6,0	0
Tekninen tuotanto (ei tuottovaatimusta)	-	-	0
Liikelaitoksen hyväksytty tulostavoite			
Kouvola Vesi	0,2	0,4	100
Tilaliikelaitos	12,0	11,8	- 1,9
Tekninen tuotanto	1,7	1,4	-16,1

Taulukko 15: Valtuustoon nähden sitovat erät

Tarkastuslautakunta toteaa tyytyväisenä, että kaikkien toimialojen toimintakatteet toteutuivat alle talousarvion määrärahojen. Myös verotulot, valtionosuudet sekä rahoitustulot ja -menot toteutuivat talousarviota paremmin. Tilaliikelaitos ja tekninen tuotanto jäivät hieman asetetusta tulostavoitteestaan. Investoinnit toteutuivat yht. 5,8 milj. euroa alle talousarvion. Kokonaiskustannusarvion osalta Tervaskankaan investointi ylittyi 1,4 milj. euroa.

Liikelaitokset

Kouvolan Vesi

Selvitys Kouvolan Vedestä pohjautuu osittain huomioista tarkastuslautakunnan vierailulla Kouvolan Vedessä 30.10.2013.

Valtuuston asettamat sitovat tavoitteet vuodelle 2013 olivat positiivinen tilikauden tulos ennen tilinpäätössiirtoja sekä selvitys liikelaitoksen organisointitavasta, jotka molemmat toteutuivat. Tilikauden tulos oli 385 845 €. Vesi- ja jätevesimaksujen, veden käyttömaksujen tuotot sekä tehdyt laskutustyöt paransivat liikelaitoksen tulosta.

Seuraavat vuodet ovat haasteellisia Kouvolan Vedelle saneerausten ja toiminnan varmistamisen kautta. Vuoden 2014 talousarvion mukaan Kouvolan veden investoinnit vuosille 2015- 2019 ovat lähes 32 milj. euroa. Jotta korvausinvestoinnit ja toiminnan kehittäminen voidaan toteuttaa järkevästi, on lainanoton tarve merkittävä.

Investoinnit, 7,7 milj. euroa, ylittivät 2,072 milj. euroa talousarviomäärärahan. Osa vuoden 2012 verkostojen saneerauksista siirtyi toteutettavaksi vuonna 2013. Suurin määrärahapoikkeama syntyi Tervaskankaan osalta.

Kuluttajahintoja nostettiin 2-10 % vuoden 2014 alusta. Valtakunnallisessa vertailussa ennen hintojen tarkistamista veden hinta Kouvolassa oli 20 suurimman vesilaitoksen tasolla, sijalla 10.

Teetetyn asiakastytyväisyys kyselyn mukaan Kouvolan Veden toiminnan uskottavuus, asiakaskyselyiden ja tiedusteluihin suhtautuminen ja asiakaspalvelu kokonaisuudessaan sekä tiedottaminen ovat erittäin korkealla tasolla. Myös veden laatu on hyvällä tasolla.

(Lähde: Taloustutkimus Oy, Wacsi 2013)

Kouvolan Vesi tuloutti kaupungille asetetun sitovan tavoitteen mukaisesti korvausta peruspääomasta 1,335 milj. euroa (6 %) sekä maksoi korkoa lainoista 4 %. Lisäksi maksettiin kaupungille haittakorvausta putkistoista 252 282 €.

Tilaliikelaitos

Valtuusto asetti Tilaliikelaitokselle tavoitteeksi kaupungin omistamien tilojen optimaalisen käytön, kiinteistöjen ja osakkeiden suunnitelmallisen realisoinnin sekä selvityksen liikelaitoksen organisointitavasta. Asuntojen käyttöaste on toteutunut 100 % ja tilojen 95 %. Tilaliikelaitos on myynyt kiinteistöjä 3 kpl ja asunto-osakkeita 8 kpl. Liikelaitoksen organisointiselvitys on valmistunut. Vuonna 2013 tuottovaatimus oli 4 % peruspääomasta eli 6,0 milj. €

Tilikauden ylijäämä oli 11,877 milj. euroa ja talousarvion tavoite oli 11,966 milj. euroa. Tilaliikelaitoksen tulostavoite ei täysin toteutunut. Nettoinvestoinnit olivat 16,7 milj. euroa. Investointimenoista siirtyi 3,8 milj. euroa vuodelle 2014.

Teknisen tuotannon liikelaitos

Teknisen tuotannon liikelaitoksen taseessa ei ole peruspääomaa, joten peruspääomasta maksettavaa korvausta ei ole määriteltä eikä myöskään kaupungille maksettavia muita tuottovaatimuksia.

Liikelaitoksen valtuustoon nähden sitovat tavoitteet olivat positiivinen tulos ja selvitys organisointitavasta. Molemmat sitovat tavoitteet toteutuivat. Teknisen tuotannon liikelaitoksen ylijäämä oli 1,406 milj. euroa. Investointimenot on rahoitettu leasing-rahoituksella.

Kaupungin talousarvion 2013 toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä on tip-
punut 193:sta 40 tavoitteeseen. Osaksi tähän on vai-
kuttanut tilaaja-tuottaja-mallin purkaminen, jonka
seurauksena lautakuntien tavoitteet eivät enää kuulu
valtuustoon nähden sitoviin tavoitteisiin. Lautakuntien
ja liikelaitosten johtokuntien asettamat tavoitteet annea-
taan ainoastaan tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Sitovien tavoitteiden lisäksi on kaupungin johtoryhmä
määritellyt 4 painopistealuetta ja 16 yhteistä toimin-
nallista tavoitetta, joiden on määrä jalkautua toimialo-
jen ja niiden palveluketjujen tavoitteiksi. Osa näistä
tavoitteista on valutettu toimialojen sitoviin tavoit-
teisiin, mutta eivät kaikki. Esim. **talouden kehitystä
mittaavat tavoitteet eivät löydy muualta kuin koko
kaupunkia koskevista yhteisistä tavoitteista.**

Lisäksi kaupunginjohtajan asettama ympäristöryhmä
on valmistellut ympäristötavoitteiden kolme painopis-
tettä vuodelle 2013 ja niille yhteiset tavoitteet.

Toteutumisen arviointia vaikeuttaa edelleen Ratsu-
ohjelmassa määritelty työn tila; työn alla, aloittamatta
tai valmis, joka ei välttämättä kerro siitä, onko tavoite
toteutunut vai ei. Lisäksi useisiin tavoitteisiin sisältyy
monia osatavoitetta. Onko monia erilaisia osatavoit-
teita sisältävä tavoite toteutunut, jos se on toteutunut
vain osittain? Tämä näkyy erityisesti hyvinvointipalve-
luiden tavoitteissa, joista vain yksi yhdeksästä tavoit-
teesta on todettu valmiiksi.

**Ongelmana on asetettujen tavoitteiden toteu-
tumattomuus. Vain puolet tavoitteista on
toteutunut.**

Toimiala	Sitovien tavoitteiden lukumäärä	Aloittamatta/työn alla	Toteutuneet	Toteutumis- prosentti
Konsernipalvelut	17 (49)	9	8	47 %
Hyvinvointipalvelut	9 (104)	8	1	11 %
Kaupunkikehitys	7/6 ^{*)} (19)	2	5	71 %
Liikelaitokset	7 (21)	1	6	86 %
Kaupunki yhteensä	40 (193)	20	20	50 % (41%)

Taulukko 16: Sitovien tavoitteiden toteutuminen

*) Tavoite: ”Ydinkeskustan kehittämistä jatketaan. Kehittämissuunnitelma valmis” tavoite puuttuu tilinpäätöskir-
jasta. Vuoden 2012 vertailuluvut ovat suluissa.

7. JOHTORYHMÄN PAINOPISTEET JA YHTEISET TAVOITTEET VUODELLE 2013:



Vuosittaisten sitovien tavoitteiden toteutumisen seuraaminen kertoo vain siitä, ovatko asetetut vuositavoitteet toteutuneet vai eivät. Yksittäiset vuositavoitteet eivät useinkaan kerro sitä, miten päämäärissä tai painopistealueissa on päästy eteenpäin.

Seuraavassa on tarkasteltu toimialojen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ja sitä miten ne ovat edistäneet johtoryhmän asettamien painopistealueiden toteutumista. Tarkastelu on tehty kokoamalla sekä johtoryhmän (ei-sitovat) että toimialojen sitovat tavoitteet kunkin johtoryhmän asettaman painopistealueen

alle. Tavoitteita ja niiden toteutumista on verrattu eri lähteistä haettuihin muihin ko. aluetta kuvaaviin mittareihin ja indikaattoreihin. Samalla on pohdittu sitä, minkälainen vaikutus tavoitteilla on ollut painopisteen kehitykseen.

TASAPAINOINEN TALOUS (sis. henkilöstötavoitteet)					
Kaupungin johtoryhmän asettamat yhteiset tavoitteet vuodelle 2013 (ei sitovat)					
1. Sairauspoissaolot vähenevät 5 % ● 2. Varhemaksujen osuus KuEL-palkkasummasta on kunta-alan vuoden 2013 keskimääräisellä tasolla 1,0 % ● 3. Henkilöstörakenne ja -määrä kehittyvät palvelutarjonnan ja talouden reunaehtojen mukaisesti ● 4. Vuosikate/Poistot 40,9 % ● 5. Toiminnan sopeuttaminen lähemmäs tulojen mukaista tasoa ● 6. Velkaisuus enintään 2 323 €/as ●					
Toimialojen sitovat tavoitteet					
Konsernipalvelut	Tot./ ei tot.	Hyvinvointipalvelut	Tot./ ei tot.	Kaupunkikehitys	Tot./ ei tot.
1. Talouden tasapainotussuunnitelma on hyväksytty ja käytössä. 2. Työasemaympäristön vakiointi on edennyt 30 %. 3. Suunnitelma johtamis- ja esimiesvalmennuksesta on laadittu ja koulutus aloitettu. 4. Henkilöstövoimavarojen ja johtamisen linjaukset on laadittu ja hyväksytty. 5. Osaamisen johtamisen malli on laadittu. 6. Konsernipalveluiden prosessilähtöisen toimintamallin käyttöönotto. Konsernipalvelun ja toimi alojen tuki- ja hallintopalveluiden keskinäinen työnjako on selvitetty ja resursoitu tarkoitukseen mukaisesti. 7. Kaupunkikonsernin strateginen ohjausjärjestelmä on määritelty, kuvattu ja käytössä uudessa organisaatiossa. 8. Kaupunkistrategia on päivitetty ja hyväksytty. Muiden strategisen tason asiakirjojen päivittäminen on suunniteltu ja aikataulutettu. 9. Konserni- ja muiden yhteisöjen omistajaohjauksen sekä ulkoisen sopimusohjauksen ja valvonnan toimitavat on ohjeistettu. Uuden organisaation sisäisen sopimusohjauksen malli ja toimintatapa on määritelty. 10. Ohjelma- ja projekti työ on ohjeistettu. 11. Johdon raportointijärjestelmiä on kehitetty.	● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	1. Henkilöstön innovaatiot ovat säännöllistä ja jatkuvaa toimintaa. 2. Kustannuskehitys enintään peruspalvelubudjetin mukainen/ kustannukset/asukas. 3. Palvelusiirtymä ennakoi viin palveluihin/palvelusiirtymän muutos 2 %. 4. Henkilöstön vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen/henkilökyselyn vuorovaikutusosion arvo on parempi kuin edellisessä mittauksessa.	● ● ● ●	Ei yhtään tavoitetta talouden tasapainottamiseksi	

Kuva 5: ● = tavoite toteutunut "Valmis" ● = ei toteutunut "Työn alla/Aloittamatta".

1) Sairauspoissaolojen määrä pysyi edellisen vuoden tasolla, 17,9 kalenteripäivää, joten 5 % pienentämistävoitteeseen ei päästy kaupunginhallituksen hyväksymästä toimenpideohjelmasta huolimatta. Toimialoitain sairauspoissaolot vaihtelivat 4,8- 25,4 kalenteripäivään/henkilö.

Sairaudesta ja tapaturmista johtuneet poissaolot aiheuttivat kaupungille Kelan Kaari-laskurin perusteella (EK:n mallin mukaan laskettuna*) noin 24 milj. euron kokonaiskustannuksen.

* EK:n mallin mukaan sairauspoissaolojen aiheuttamat kustannukset ovat noin kolme kertaa suuremmat kuin sairausajalta maksetut palkat.

2) Kaupunki maksoi varhemaksuja vuonna 2013

170 000 € enemmän kuin edellisenä vuonna. Kuntien keskimääräinen summa ylitettiin 0,18 % - yksiköllä, joten tavoite ei toteutunut. Tähän vaikutti sekä varhemaksujen kasvu että kaupungin KuEL-palkkasumman pieneneminen mm. lomautusten vuoksi.

Varhaiseläkemenoperusteiseen maksuun vaikuttavat ne työntekijät, jotka jäävät ensimmäistä kertaa työkyvyttömyyseläkkeelle, yksilölliselle varhaiseläkkeelle tai kuntoutustuelle eli määräaikaiselle työkyvyttömyyseläkkeelle. Heidän määränsä kasvoi viime vuonna.

Työkyvyttömyyden suorat kustannukset Kevan Kaari-laskurin mukaan Kouvolan kaupungille vuoden 2011 tietojen pohjalta olivat yli 14 miljoonaa euroa ja kokonaiskustannukset EK:n mallin mukaan yli 30 milj. euroa. Nämä ylittivät 2,7 milj. euroa verrokkikuntien (Kokkola, Joensuu, Lahti, Mikkeli, Salo ja Hämeenlinna) kustannukset. Kevan asiantuntijat suosittelivat Kouvolalle kehittämis ehdotuksina kustannusten las kemiseksi työkykyjohtamisen toimintamallien päi vitämistä, esimiesten koulutusta ja työkykyjohtamisen nostamista strategiseksi teemaksi sekä raportoinnin kehittämistä. Toimintaa tukeva HR-järjestelmä tarvitaan.

(Lähde: Henkilöstökertomus 2013)

Tarkastuslautakunta toteaa, että sairauspäivät ja työkyvyttömyys vaikuttavat merkittävästi kaupungin talouteen. Lautakunnan näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää, että myös talouden tasapainottamisen aikana huolehditaan henkilöstön hyvinvoinnista ja suosittelee Kevan kehittämis ehdotusten toteuttamista.

3) Henkilöstön rakenne ja määrä

Henkilöstömäärä on pienentynyt 303 henkilöllä tai 278,42 henkilötyövuodella. Vähennystä edellisestä vuodesta on 4,7 %.

Henkilöstömäärän kehitystä arvioitaessa on huomioitava palvelurakenteen muutokset, joihin on liittynyt henkilöstömuutoksia. Vuoden 2009 alusta vuoden 2013 loppuun on rakenteellisten muutosten seurauksena kaupunkiin siirtynyt 498 työntekijää ja kaupungista siirtynyt pois 121 työntekijää, joten henkilöstön muutoksista johtuva nettolisäys on ollut 377 henkilöä. Näistä 114 on lomituspalvelun henkilöstöä, joiden kustannukset maksaa valtio, joten niillä ei ole ollut merkitystä kaupungin taloudelle.

Eläköitymisen hyödyntäminen viime vuonna kasvoi 25 %:sta 37 %:iin. Vuosina 2009- 2013 on eläkkeelle siirtynyt 840 henkeä. 222 vakanssia eli 26 % on jätetty täyttämättä. Vuonna 2013 jäi eläkkeelle 199 henkilöä (164 vanhuuseläkettä ja 35 osa-aikaeläkettä). Näistä vakansseista jätettiin täyttämättä keskimäärin 37 %; Hallinto- ja toimistotehtävistä 47% ja teknisen sektorin tehtävistä 50 % jätettiin täyttämättä. Kouvolan kaupungista siirryttiin eläkkeelle hieman myöhemmin kuin kunta-alalla keskimäärin.

Kouvolassa eläkepoistuma tulee Kuntien eläkeva kuutuksen ennusteen mukaan vuoteen 2020 mennessä olemaan suurempaa kuin maassa keskimäärin. Suurinta poistumaa ennustetaan vuodelle 2017. Suuret eläkepoistuma ennusteet tulevat jatkossa

vaikuttamaan erityisesti siivoojien, perhepäivähoitajien, sihteereiden, kodinhoitajien ja kotiaivustajien, keittiö-apulaisten ja sairaala- ja hoitoapulaisten sekä maatalouslomittajien ammattiryhmiin.

(Lähde: Henkilöstökertomus 2013)

Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupunki on onnistunut entistä paremmin hyödyntämään eläköitymisen henkilöstömäärää pienennettäessä. Eläköitymisen vuoksi täyttämättä jääneistä vakansseista syntyy kestävä taloudellista säästöä, mikäli töitä ei korvata kalliimmilla ostopalveluilla. Lomautusten ja talkoovapaiden vaikutus talouden tasapainottamiseksi on vain tilapäinen ratkaisu.

Henkilöstösäästöjä on haettu talouden tasapainottamiseksi kaupunginhallituksen asettamien linjausten mukaisesti. Sen sijaan palvelutarjontaa / palveluverkkoratkaisuja ei ole laajemmin pystytty hyödyntämään henkilöstövähennyksiä tehtäessä, koska päätöksiä palveluverkoista ei ole saatu aikaiseksi.

Lomautusten ja talkoovapaiden suora vaikutus henkilöstötyövuosiin ja talouden tasapainottamiseen viime vuonna oli runsaat 130 htv:tä. Lomautusten vuoksi palkkatuella työllistettyjen määrä on vähentynyt selkeästi. Nuorten yhteiskuntatakuun piiriin kuuluvia nuoria voitiin kuitenkin työllistää.

Paremmalla henkilöstösuunnittelulla on pystytty pienentämään lisä- ja ylitöitä 32 prosenttia, mikä aiheutti 720 000 euron säästön.

(Lähde: Henkilöstökertomus 2013)

4) Vuosikate/Poistot-tunnuslukua käytetään arvioitaessa tulorahoituksen riittävyyttä. Kun tunnusluku on 100 %, katsotaan tulorahoituksen olevan riittävä, joten

asetettu tavoite 40,9 % oli erittäin alhainen. Vuoden 2013 tuloksen ollessa positiivinen, oli kaupungin vuosikate/poistot 116,8 %. Tavoite toteutui.

5) Toiminnan sopeuttaminen lähemmäs tulojen mukaista tasoa on onnistunut viime vuonna.

6.) Kaupungin velka/asukas vuonna 2013 oli 2141 €, joten velkaisuus jäi alle asetetun rajan enintään 2 323 €/asukas, ja tavoite toteutui.

Johtoryhmän talouden tasapainottamistavoitteita ei ole sisällytetty toimialojen sitoviin tavoitteisiin, joten joryn tavoitteet ovat jääneet vain ohjeellisiksi, ei sitoviksi. Kuitenkin viime vuoden talouden positiivinen tulos osoittaa, että talouden tasapainottaminen ja talousarviokuri ovat toteutuneet ennakoitua paremmin kaupungin toiminnassa.

Konsernipalveluiden osalta tarkastuslautakunta toteaa, että talouden tasapainottamishjelma on laadittu, työympäristön vakioinnit ovat edenneet tavoitteiden mukaisesti ja esimiesten koulutussuunnittelu on kunnossa. Tasapainoiseen talouteen sisällytetyt henkilöstötavoitteet eivät sen sijaan ole toteutuneet esimiesten koulutussuunnitelmaa lukuun ottamatta. Huolestuttavaa on myös koulutusmäärärahojen käyttämättä jääminen lomautusten takia. Konsernipalveluiden sitovat tavoitteet kuvaavat lähinnä sisäisen ohjauksen kehittämistä. Konkreettiset taloudelliset tavoitteet puuttuvat kokonaan!

Tarkastuslautakunta toteaa, että *Hyvinvointipalveluiden* taloudellista tavoitteista toteutui ainoastaan peruspalvelubudjetin kehityksen alittanut kustannuskehitys.

Kehityssuunta on oikea, mutta se ei riitä, sillä jos kustannusten lähtötaso on muita korkeampi. Vuonna 2012 Kouvolan sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset olivat 3 667 €/ as. ja koko maan 3 445 €/as. Ero selittyy Kouvolan korkeammilla sosiaalitoimen kustannuksilla. Hyvinvointipalveluiden muodostaessa suurimman osan kaupungin toimintakuluista, on siellä saavutettavilla säästöillä keskeinen merkitys. Henkilöstön innovatiivisuuden lisääminen on tärkeää ja voi tuoda suuriakin säästöjä. Käsittelyyn luotu järjestelmä ei yksinään tuota innovatiivisuutta, myös toimintakulttuurin tulee olla sitä edistävää.

Tarkastuslautakunta on erittäin huolissaan siitä, että *kaupunkikehityksen toimialalle* ei ollut asetettu yhtään toiminnallista tavoitetta talouden tasapainottamiseksi.

ELINVOIMAINEN KAUPUNKI					
Kaupungin johtoryhmän yhteiset tavoitteet elinvoiman painopisteelle (ei sitovat) 1. Kaupunkitason skenaarioita on laadittu ● 2. Yritysten ja työpaikkojen määrän kehitys vähintään vertailuseutujen keskiarvossa (indeksi 2012=100) ●					
Toimialojen sitovat tavoitteet					
Konsernipalvelut	Tot./ ei tot.	Hyvinvointipalvelut	Tot./ ei tot.	Kaupunkikehitys	Tot./ ei tot.
1. Kaupunkitason viestintäsuunnitelma on laadittu. 2. Mielikuva Kouvolasta on parantunut. 3. Kaupungin edunvalvonnan strategisten tavoitteiden ja hankkeiden sisällyttäminen valtakunnallisiin ja maakunnallisiin kehittämisohjelmiin. Kouvolan kaupungin esitys on sisällytetty Kaakkois-Suomen kasvusopimukseen.	● ● ●	1. Yhteistoiminnalliset kumppanuussuhteet/kumppanuuksien uuserviointijärjestelmä on luotu.	●	1. Elinvoimaskenaario laadittu ja prosessi omak-suttu. 2. Toteutetaan strategisesti merkittävät maakaupat. 3. Ydinkeskustan kehittämistä jatketaan. Kehittämissuunnitelma valmis. (Tämä tavoite puuttuu tilinpäätökses-tä). 4. Yritysten ja työpaikkojen määrän kehitys vähintään vertailuseutujen keskiarvossa (indeksi 2012/100).	● ● ● ●

Kuva 6: Elinvoimainen kaupunki

Tarkastuslautakunnan havainnot

Johtoryhmän kaksi yhteistä tavoitetta toteutuivat.

Konsernipalveluiden viestintäohjeen laadinta oli siirretty vuodelle 2014. Kouvolan mielikuvan parantumista ei pystytty arvioimaan, koska mediaseurannan sovelluksesta oli luovuttu. Mainoskampanjoita oli kuitenkin toteutettu.

Edunvalvonnan hanketta ei onnistuttu sisällyttämään Kaakkois-Suomen kasvusopimukseen. Sen sijaan tavoitteet sisältyvät TEM:n Venäjän ohjelman valmisteluun.

Hyvinvointipalveluiden ainut tavoite ei toteutunut!

Kaupunkikehityksen osalta rakennuspaikkoja myytiin vajaan 600 000 euron edestä kysynnän mukaan. Liiketonttien myynti ei toteutunut. Uutta maata hankittiin 2,8 miljoonalla eurolla.

Yritysten ja työpaikkojen määrä kokonaismäärä Kouvola laski, mutta vähemmän kuin vertailukunnissa. Toimintakertomuksesta ei käy ilmi, mihin kuntiin vertailua tehdään. Tavoite toteutui, vaikka kokonaismäärät vähenivät. Uusia yrityksiä syntyi 338 kpl, joista 41 % hyödynsi Kouvola Innovation Oy:n (Kinno) alkuneuvontaa. Uusista 506 työpaikasta 168 syntyi Kinnon projekteissa toimintaansa kehittäneisiin yrityksiin.

Kouvolan sijainti ja liikenneyhteydet ovat hyvät, elinympäristö on monimuotoinen ja asuminen edullista. Miksi siis uusia asukkaita ja työpaikkoja ei tänne saada? Puolustusvoimien palvelukeskuksen sijoituspaikkapäätösselvityksessä vuodelta 2012 kriteereinä Kouvolan, Tuusulan, Joensuun ja Jyväskylän välillä oli käytetty liikenteellistä saavutettavuutta, puolisoiden työnsaantimahdollisuuksia (työttämyysprosentti ja elinkeinorakenne) sekä asumismahdollisuuksia ja osaamisklustereita.

Asuminen Kouvola on edullista ja elinkeinorakenteiden pohjalta ei selvityksessä löydetty suuria eroja. Kymenlaaksossa kuitenkin julkisen hallinnon ja paperiteollisuuden osuus oli selvästi suurempi kuin muualla. Heikkoutena pidettiin yliopiston puutetta, mikä näkyy myös kaupungin alhaisena korkeakoulutettujen määränä. Sen sijaan valtakunnallisen Taitoan sijoittumista Kouvolaan pidettiin plussana.

Ennustettua väestönkasvua voidaan pitää merkinä alueen talouden kasvupotentiaalista tai sen puutteesta. Huoltosuhteella ja väestökehityksellä tarkasteltuna Kouvola olisi tarvinnut palvelukeskusta eniten, mutta Joensuu sen sai.

Lähde: KPMG Puolustusvoimien palvelukeskuksen sijoituspaikkaselvitys aluetekijät 16.4.2012

Keskeinen toimija elinvoiman kehittämisessä on ollut Kouvola Innovation Oy (KINNO), joka vuosikertomuksensa mukaan on onnistunut tavoitteissaan vuonna 2013.

Suomen yrittäjien arvioinnissa kuntien elinkeinopoliitikasta Keitele sai parhaan arvosanan 8,7 ja Kouvola vaatimattoman arvosanan 5,9.

Lähde Yrittäjäsanomien 04/2014

Tarkastuslautakunta toteaa, että Kouvolan elinvoimaa kuvaavat indikaattorit, kuten väestön, työllisyyden ja rakentamisen kehitys ovat heikentyneet. Elinvoimaisuuteen tähtääviin tavoitteisiin sisältyi sisäistä tekemistä kuvaavia tavoitteita. Palvelulupaukset kuntalaisille, yrittäjille ja muille sidosryhmille puuttuivat.

Kaupunkistrategian tulisi jatkossa yhdessä elinvoimaohjelman kanssa ohjata koko kaupunkikokonaisuuden toimintaa. Nyt toimintakertomus antaa melko laihan kuvan kaupungin toiminnasta elinvoimaisuuden edistämiseksi.

ASIAKASLÄHTÖINEN TOIMINTA					
Kaupungin johtoryhmän yhteiset tavoitteet asiakaslähtöisen toiminnan painopisteelle (ei sitovat)					
1. Merkittävimmistä palveluprosesseista 30 % on kuvattu ja viestitty henkilöstölle ja yhteistyökumppaneille.					
2. Osallistumisjärjestelmä kehitetty ja otettu käyttöön. ei raportoitu					
3. Yhteinen satunnaisen palautteen keruun toimintamalli käytössä kaikilla toimialoilla.					
4. Henkilöstöpalautteen ja -innovaatioiden toimintamalli kehitetty.					
Toimialojen sitovat tavoitteet					
Konsernipalvelut	Tot./ ei tot.	Hyvinvointipalvelut	Tot./ ei tot.	Kaupunkikehitys	Tot./ ei tot.
1. Sähköisten palveluiden kehittämisohjelma on laadittu.		1. Palveluprosessien kuvaukset ovat kaikkien käytössä ja jatkuva parantaminen toimii/ merkittävimmät palveluprosessit on kuvattu ja viestitetty henkilöstölle ja yhteistyökumppaneille		1. Sairauspoissaolojen ja työtapaturmien määrän aleneminen, tavoitearvo 2013 on - 5 % ed. vuodesta.	
		2. Kehitämme palveluita asiakkaiden kanssa yhteistoiminnallisilla menetelmillä. Asiakkaiden osallistumisjärjestelmä on luotu ja otettu käyttöön.		2. Tuotteiden hintataso valtakunnallista keskitasoa.	
		3. Asiakastyytyväisyyden mittausjärjestelmä on luotu ja otettu käyttöön.			
		4. Asiakkaat osallistuvat palvelujen kehittämiseen/ asiakasosallisuusjärjestelmä on luotu ja otettu käyttöön.			

Kuva 7: Asiakaslähtöinen toiminta

Tarkastuslautakunta sai kokouksessaan selvityksen aikuisväestön toimintaedellytysten vahvistamisesta ja Pohjois-Kymen sairaalan toiminnasta

Lautakunta kuuli arviointikokouksessaan aikuisväestön palvelujen johtajaa, terveysjohtajaa ja sairaalapalvelujen palvelupäällikköä.

Katsaus antoi lautakunnan jäsenille hyvän kuvan terveys- ja sosiaalipalvelujen integroinnista. Toimintaa on kehitetty hyvään suuntaan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että Hyvinvointipalveluiden toiminnalliset asiakaslähtöisyyteen tähtäävät tavoitteet keskittyvät lähinnä prosessien kuvaamiseen ja järjestelmien luomiseen (asiakkaiden osallistumisjärjestelmä, tyytyväisyyden mittausjärjestelmä, asiakasosallisuusjärjestelmä). Näistä vain yksi tavoite toteutui. Tavoitteet 2 ja 4 vaikuttavat päällekkäisiltä. Yhtään palvelulupausta ei ole annettu.



Kuva 8: Aikuisväestön palvelujen johtaja Vesa Toikka

LAADUKAS YMPÄRISTÖ					
Kaupungin johtoryhmän yhteiset tavoitteet laadukkaan ympäristön painopisteelle (ei sitovat)					
1. Toteutetaan elinvoimaa ja aluerakennetta tukevaa maapolitiikkaa ●					
2. Kilpailukykyinen hintataso ●					
Yhteiset tavoitteet ympäristöystävällinen Kouvola					
3. Joukkoliikenteellä tehtyjen matkojen määrä kasvaa 5 %/v ●					
4. Jätteen lajittelu tehostuu ja kokonaismäärä vähenee 2 %. ●					
5. Vähintään 10 %:ssa tehtävistä keskitetyistä tavara ja palveluhankinnoista käytetään ympäristökriteerejä kokonaistaloudellisuuden lisäksi ●					
Toimialojen sitovat tavoitteet					
Konsernipalvelut	Tot./ ei tot.	Hyvinvointipalvelut	Tot./ ei tot.	Kaupunkikehitys	Tot./ ei tot.
1. Konsernipalveluiden paperittomien kokouskäytäntöjen edistäminen	●	Ei asetettu tavoitetta.		1. Ympäristöjärjestelmän kehittäminen ja EkoKymenlaakso-hankesuunnitelman toteuttaminen.	●

Kuva 9: Laadukas ympäristö

1. Keskeinen elinvoimaa ja aluerakennetta tukeva kehittämisen väline ”Keskustavisio” on valmistunut.
2. Viher- ja liikennealueiden kustannustaso on alentunut henkilöstösäästöjen vuoksi.
3. Matkustus kaupunkilipulla laski noin 30 000 matkaa eli 3,5 %, joten tavoitetta ei saavutettu joukkoliikenteen markkinoinnista huolimatta.
4. Jätteen kokonaismäärä on vähentynyt. Ympäristö-ohjelma vuosiraportista selviää tarkemmat tiedot, joka valmistuu kesäkuussa 2014.
5. Ympäristökriteerejä käytettiin 50 %:ssa keskitetyissä hankinnoissa, joten tavoite toteutui moninkertaisesti.

Tarkastuslautakunta sai 19.3.2014 kokouksessaan selvityksen ympäristötavoitteista ja niiden toteutumisesta.

Ympäristöasioita on viety järjestelmällisesti eteenpäin. Johtoryhmän asettamat yhteiset tavoitteet eivät sisälly valtuustotason sitoviin tavoitteisiin. Valtuustotason sitovia tavoitteita on ainoastaan kaksi ja muutoin ympäristötavoitteet on asetettu palveluketjuille ja niiden toteutumista seurataan erikseen. Vuoden 2013 osalta toimialojen 30 tavoitteesta on toteutunut 14 kpl ja työn alla tai aloittamatta on 16 tavoitetta.



Kuva 10: Ympäristöasiantuntija Anna-Riikka Karhunen kertoi ympäristötavoitteiden ja -tilinpäätöksen toteutumisen.

Tarkastuslautakunnan toiminnallisia tavoitteita koskevien havaintojen ja suositusten yhteenveto

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä on pienentynyt oleellisesti. Määrän pienentyminen ei kuitenkaan ole lisännyt tavoitteiden toteutumista.

Johtoryhmän asettamat yhteiset tavoitteet ohjaavat huomiota ja mahdollisesti resursseja entistä paremmin. Näiden tavoitteiden rooli suhteessa toimialojen sitoviin tavoitteisiin jää kuitenkin epäselväksi. Johtoryhmän tavoitteet eivät ole valtuustoon nähden sitovia, elleivät ne sisälly toimialojen sitoviin tavoitteisiin. Kaupungin johtoryhmä ei ole ryhmänä tilivelvollinen eikä näille tavoitteille ole asetettu vastuutahoa. Johtoryhmällä ei myöskään ole määrärahoja tavoitteiden toteuttamiseksi.

Taloutta määrittäviä johtoryhmän tavoitteita ei ole sisällytetty toimialojen tavoitteisiin, joten keskeiset talouden tavoitteet puuttuvat edellisen vuoden tapaan sitovista tavoitteista.

Tarkastuslautakunta toteaa, että vuosittaiset sitovat toiminnalliset tavoitteet ja niiden raportointi eivät anna päättäjille ja kuntalaisille kuvaa siitä, miten kaupunki on onnistunut tehtävässään. Ovatko asiakkaat saaneet tarvitsemansa palvelut? Miten hoitotakuut ovat toteutuneet? Miten asiakkaat ovat osallistuneet palveluiden kehittämiseen tai miten asiakaspalautteet kertovat asiakaslähtöisyyden toteutumisesta.

Ainut sitovissa tavoitteissa annettu palvelulupaus on kaupunkikehityksen tuotteiden hintataso pitäminen kohtuullisena. Tavoitteen asetanta kuvaa sitä, että tärkeät palveluja koskevat linjaukset tehdään joko strategian toteuttamishjelmissä tai lautakuntien päätöksillä.

Kuntalain uudistamisen perusteluosassa todetaan: *”Päätösvalta yksittäisissä asioissa on siirretty valtuustolta kunnanhallitukselle ja lautakunnille sekä delegoitu edelleen viranhaltijoille. Kunnanhallituksesta on muodostunut kunnan keskeinen toimielin, joka johtaa hallintoa, taloutta ja toimintaa. Konsernin synty on myös keskittänyt valtaa kunnanhallitukselle. Edelleen perusteluissa todetaan, että kunta voi säilyttää asemansa asukkaiden yhteisönä, kuntalaisten hyvinvoinnista ja kunnan elinvoiman kehittämisestä vastuussa olevana tahona vain, jos sen valtuustolla on muodollisen aseman lisäksi tosiasiallinen mahdollisuus päättää kunnan keskeisistä asioista”.*

Lähde: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, He 8.5.2014

Kuntaliitos ja sitä seuranneet jatkuvat organisaatiomuutokset ovat teettäneet paljon organisoitumiseen ja sisäiseen kehittämiseen liittyvää työtä. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan nykyisiin sitoviin toiminnallisiin tavoitteisiin sisältyy edelleen liikaa sisäistä tekemistä kuvaavia operatiivisia tavoitteita. Valtuustotasolla sitovien tavoitteiden tulee olla strategisia elinvoimaa ja asiakaslähtöisyyttä kehittäviä. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan nykyiset pitkän aikavälin tavoitteet soveltuisivat nykyisiä toiminnallisia tavoitteita paremmin valtuustotason sitoviksi tavoitteiksi. Ne voitaisiin johtoryhmän tavoitteiden tapaan asettaa yhteisiksi koko kaupungille.

Strategiaa toteutetaan monilta osin erilaisten strategisten ohjelmien kautta, joita Kouvolassa on tällä hetkellä noin 30 kpl. Kaupungin toiminnan arviointia parantaisi huomattavasti se, että toimintakertomukseen olisi koottuna keskeisten strategisten ohjelmien toteuttamisen. Esim. hyvinvointikertomus antaa hyvin kuvan palveluiden tilanteesta.

Hyvä tavoite on

- johdettu kaupunkistrategiasta tai strategiaa toteuttavista katto-ohjelmista
- kuvaa ja ohjaa toimintaa
- vaikuttaa kuntalaisten elämään ja
- vaikuttaa palveluiden saatavuuteen
- on mitattavissa
- on yhteydessä käytettävissä oleviin resursseihin
- on tavoitettavissa toimialan vaikutusvallalla

Vuoden 2013 toiminnalliset tavoitteet eivät täyttäneet yllä olevia kriteereitä.

Tarkastuslautakunta suosittelee jatkossa yksinkertaisempaa ja strategisempaa sitovien tavoitteiden asettamista valtuustotasolla sekä strategisten ohjelmien pikaista koordinointia.

Kaupunginhallitukselta pyydetään näkemystä siitä, ohjaavatko kaupunkistrategia ja strategiset ohjelmat koko kaupunkikokonaisuutta riittävästi sekä selvitystä siitä, miten kaupungin elinvoimaisuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä tavoitteiden toteutumista jatkossa aiotaan parantaa.

8. MUUT TARKASTUSKOHTEET

Konserniohjaus ja – johtaminen

Kuntakoon suurentuessa ja toimintatapojen muuttuessa, kuntakonserniin rakennetta on laajentunut ja monimutkaistunut. Samalla kuntakonsernin taloudellinen merkitys ja konserniohjaamisen vaativuus ovat lisääntyneet.

Konserniohjaamisen tarkoituksena on nivoa kuntakonsernin yksiköt yhteen siten, että ne toteuttavat yhteistä strategiaa ja toimivat koko konsernin kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaan koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus tarkoittaa kaupungin edustajien päätösvallan käytön ohjaamista yhtiökokouksessa sekä muita toimenpiteitä, joilla kunta osakeomistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Kouvolassa omistajaohjausta toteutetaan kaupungin hallituksessa, konsernijaostossa sekä elinkeinojaostossa. Viranhaltijajohdosta kaupunginjohtaja, talous- ja rahoitusjohtaja sekä strategia- ja kehittämisjohtaja ovat vastuussa konserniohjauksesta. Lisäksi elinkeinojaostossa esittelijänä toimii hankejohtaja.

Tarkastuslautakunta kuuli kaupunginjohtajaa konserniohjaamisen ja ohjauksen tilanteesta Kouvolassa syksyllä 2013. Lautakunta toteaa, että konserniohjaamisesta ja ohjauksesta on edetty merkittävästi. Syksyllä valmistuivat mm. omistajapolitiittiset linjaukset. Haasteena ovat eri konserniyksiköiden erilaiset toimintakulttuurit ja toimintatavat. Myös konserniohjauksen jakautuminen usealle eri toimielimelle ja viranhaltijalle puhututti lautakuntaa.

Kuntakonsernia tulisi johtaa kuntastrategialla ja sitä toteuttavilla ohjelmilla. Uusi kuntalakiesitys lähtee siitä, että kunnan toimintaa ja palveluita tulisi ohjata yhteen sovitettuna kokonaisuutena. Kaupunkistrategialla tulisi jatkossa ohjata juridisen kuntakonsernin lisäksi ostopalveluja ja kuntien yhteistyöhön tai kunnan omistukseen perustuvaa toimintaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että uuden kuntastrategian osalta tuleekin pohtia, miten se saadaan ohjaamaan peruskunnan ja konsernin lisäksi koko kunnan toimintaa. Omistajaohjauksella olisi huolehdittava siitä, että tytäryhteisöjen hallitusten toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Uudessa kuntalaissa ohjataan kuntia ottamaan huomioon kunnan kokonaisuus myös järjestettäessä palveluja yhteistoiminnassa tai ostopalveluna.

Kunnan omistajapolitiikan toteutumisen kannalta keskeistä on hallitusten ja johtokuntien jäsenten nimitysten onnistuminen sekä kokoonpanojen muuttaminen tarvittaessa. Hallintoelimissä tulee olla riittävästi kyseisen toimialan asiantuntemusta ja yleistä talous- ja liiketoimintaosaamista. Uudessa kuntalaissa ehdotetaan, että henkilö ei voisi samaan aikaan olla kunnanhallituksessa ja kuntakonserniin kuuluvan yhtiön hallituksessa eli käytännössä vastata oman toimintansa valvonnasta.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan hallintoelinten jäsenille tulisi määrittää osamiskriteerit ja hallintoelinten arviointimenetelyt tulisi linjata. Myös palkitsemispolitiikka olisi hyvä linjata ennen jäsenten nimityksiä.

Kunnan Taitoa Oy

Tarkastuslautakunta on tutustunut Taitoan toimintaan tekemällä kolme ryhmähaastattelua. Haastateltavina olivat strategia- ja kehittämisjohtaja, henkilöstöjohtaja sekä toiminnanohjauksen muuta henkilöstöä. Lisäksi lautakunta on kuullut kokouksessaan Kunnan Taitoa Oy:n aluejohtajaa ja Kouvolan toimipisteen päällikköä.

Sitran hanke, jossa selvitettiin kuntien yhteisen palvelukeskusmallin toimivuutta ja mahdollisuuksia, johti 15.09.2010 kuntien omistaman, voittoa tavoittelemattoman, Kunnan Taitoa Oy:n perustamiseen. Kouvolan talouspalvelukeskus siirtyi Taitoalle 1.1.2012.

Taitoan toiminta-ajatuksena on tehostaa kuntasektorin johdon päätöksentekoa parantuneen raportoinnin ja analyysin kautta sekä tuottaa kuntasektorin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut kustannustehokkaasti ja yhtenäisellä toimintamallilla. Toimintaa suunnitellaan ja kehitetään yhdessä asiakkaiden kanssa. Yhtiön tuotamiksi hyödyiksi ennakkoselvityksissä nähtiin mm. laadukas, vertailukelpoinen ja oikea-aikainen taloudellinen ja toiminnallinen toteuma- ja ennusteinformaatio, kustannussäästöt talous- ja henkilöstöpalvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä, resurssien vapautuminen kunnan ydintoimintoihin, haavoittuvuuden väheneminen sekä parhaiden käytäntöjen ja erityisosaamisen kehittäminen.

Haastateltavien näkemysten mukaan ulkoistamisella haettiin *kustannustehokkuutta* lähinnä ohjelmistojen kautta, *varmuutta toiminnan jatkuvuuteen* henkilöstön poissaolojen aikana, *yhteistä kehittämistyötä*, johon ei ole ollut riittävästi omia resursseja, *vahvempaa osaamista* ja mahdollisuutta sen kehittämiseen valtakunnallisen toimijan kautta sekä *Kaakkois-Suomen aluekeskuksen saamista Kouvolaan*. Kustannussäästöjä odotettiin vastapidemmällä aikajaksolla.

Johdo on ollut tyytyväinen ulkoistukseen. Heidän mukaansa hyvää prosessinhallintaa ja kehitystyötä on tehty yhdessä asiakkaiden kanssa. Kysymys ei ole ainoastaan palvelun tuottamisesta, vaan pidemmästä

kehittämisstrategiasta ja kytkennästä valtakunnalliseen kehittämiseen, joista ensimmäiset mukaan lähtijät maksavat aina hieman enemmän. Palveluiden ja ohjelmien yhtenäistämiskehitys on vielä kesken, mutta eri prosessien osalta on menty eteenpäin. Asioiden vakiointi tuo jatkossa tehokkuushyötyjä. Hyötyjä on jo saatu ostolaskujen sähköistämisen ja verkkopalkkojen kautta.

Myös *Taitoan mukaan* toiminta on lähtenyt hyvin käyntiin. Toimintaa on laajennettu ja henkilöstösäästöjä on saatu aikaiseksi. Samanaikaisesti kuitenkin muut kustannukset ovat lisääntyneet. Lähtötilanteessa toiminta on aloitettu asiakkaiden omilla ohjelmilla (yht. 28 kpl), joita on lähdetty yhtenäistämään. Kehittämistyö on ollut erittäin vilkasta ja meneillään on tulevaisuuden kannalta suuria selvityksiä, kuten Kunta-erp. Tehdyissä asiakaskyselyissä palaute on ollut hyvä.

Haastateltavien näkemykset yhteistyön toimivuudesta Taitoan kanssa poikkesivat toisistaan. *Taloushallinnossa* yhteistyö koetaan paremmin toimivaksi kuin oman talouspalvelukeskuksen aikana. Ulkoistaminen on selkeyttänyt työnjakoa ja yhteistyön eteen on tehty paljon töitä. Talouspalvelun henkilöstö kokee, että Taitoalla on oikea kehittämisote. Palvelujen kokonaiskehittäminen on Taitoan vastuulla, mutta myös yhteistä kehittämistä tehdään. Taitoalta toivottiin parempaa projektien ennakointia, jotta ne voitaisiin paremmin aikatauluttaa ja budjetoida kaupungissa.

Henkilöstöhallinnossa palvelun ei koettu parantuneen entisestä. Ongelman koetaan kuitenkin olevan enemmän kaupungin omassa toiminnassa. Palkkasihteerit ovat aiemmin ”ylipalvelleet” esimiehiä. Sekä esimiesten että Taitoan uuden henkilöstön sopimusosaamisessa koettiin olevan puutteita, jolloin virheiden määrä kasvaa. Toimintatavoissa kaupungin sisällä on myös yhtenäistämistarvetta. Palkkojen oikaisut eläköitymisten yhteydessä, vuosilomien tarkastamiset ja ESS-järjestelmän käyttö sekä työnjako esimiesten neuvonnassa vaativat parannusta.

Taitoalta odotetaan enemmän asiantuntijuutta. Raportoinnissa ei ole edetty riittävästi ja kaupungin vaikuttamismahdollisuudet ICT-toimittajiin koetaan jopa heikentyneen. Ohjelmistojen uudistaminen ja raportoinnin kehittämistyö vaatii paljon resursseja ja tulokset näkyvät vasta pidemmällä aikajaksolla.

Kustannukset ovat tulleet kaupungille ennakoitua kalliimmiksi. Toiminnanohjauksen tekemän vertailun mukaan kokonaiskustannukset, 4,4 milj. euroa, ovat nousseet 7 % eli 290 000 euroa vuodesta 2011 vuoteen 2013. Suoritteet olivat laskeneet 1,7 % ja yksikköhinnat nousseet 8,8 %. Vertailun kokonaiskustannuksiin eivät sisälly investointi-, kehittämis- ja asiantuntijapalveluiden kustannukset, jotka laskutetaan erikseen. Mm. organisaatiomuutosten aiheuttamat laskentatunnisteet aiheuttavat 208 362 euron lisäkustannuksen. Taitoan hinnoittelun jäykkyys tuotteistuksen ollessa vielä keskenäistä aiheuttaa kaupungilla tyytymättömyyttä.

Oman toiminnan kehittämisellä voitaisiin saada aikaan kustannussäästöjä lyhyemmällä tähtäimellä. Kaupungin puolella olisi tärkeä ymmärtää esim. miten paljon tiliöintivirheet tai organisaatiomuutoksien aiheuttamat uudet laskentatunnisteet maksavat. Säästöjä lisäisivät

1. verkkopalkkojen lisääminen
2. sähköisten osto- ja myyntilaskujen lisääminen
3. määräaikaisten rekrytoinnin keskittäminen Kuntarekryyn
4. esimiesten ja henkilöstön kouluttaminen

Päävastuu ulkoistetusta palvelusta on talous- ja rahoitusjohtajalla. Yhdyshenkilöinä toimivat henkilöstöjohtaja ja strategia- ja kehittämisjohtaja, jotka ovat olleet mukana myös valtakunnallisissa ohjausryhmissä.

Sopimuksen hallintaan tulisi kiinnittää huomiota. Osa sopimuksen liitteistä puuttuu kaupungin sähköisistä järjestelmistä, eikä sopimuksessa ole seuranta- ja

laatumittareita määriteltynä. Sopimukseen ei sisälly esim. virheistä aiheutuneiden lisäkustannusten korvaamista. Riskejä on ilmeisesti kartoitettu lähtötilanteessa, mutta niille ei ole sovittu seurantaa. Sopimus tarkistetaan kerran vuodessa, jolloin myös vastuunjakoa kaupungin ja Taitoan välillä tarkastetaan prosesseittain asianosaisten kanssa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että ulkoistetusta palvelusta vastaavat sekä Taitoan edustajat ovat tyytyväisiä ulkoistettuun toimintaan. Käytännön työntekijät, erityisesti henkilöstöpalveluiden haastateltavat, näkevät yhteistyössä vielä monia parantamiskohteita.

Tavoitteista on toteutunut palvelukeskuksen sijoittuminen Kouvolaan ja toiminnan varmuuden parantuminen. Valtakunnallisesti Taitoan toiminta on laajentunut nopeasti ja Taitoan siirtynyt henkilöstö vaikuttaa tyytyväiseltä henkilöstösäästöistä huolimatta. Kehittämistyötä tehdään paljon, mutta sen vaikutukset, kuten raportoinnin parantuminen ja ohjelmistojen yhtenäistäminen, ja niiden myötä kustannussäästöt tulevat näky-mään vasta pitkällä aikajaksolla.

Huolestuttavana lautakunta näkee palveluiden ulkoistamisesta aiheutuneiden kustannusten kasvamisen. Lisäksi organisaatiomuutoksista on, niiden vaatiman oman työpanoksen lisäksi, aiheutunut mittavat lisäpalvelumaksut. Jatkossa on syytä kiinnittää huomiota myös sopimushallintaan.

Carea

Lautakunta järjesti suunnitelman mukaisesti yhteisen tapaamisen *Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän Carean* että *Carean tarkastuslautakunnan* kanssa. Kokoukseen oli kutsuttu Carean toimitusjohtaja Kari Hassinen esittelemään sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän tilinpäätöstä vuodelta 2013. Yhteistyötä on tarkoitus jatkaa myös muiden kuntayhtymän jäsenkuntien tarkastuslautakuntien kanssa.

Carean oma tarkastuslautakunta arvioi Carean taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Kouvolan tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa sitä, miten kaupungin etu osakkaana on toteutunut. Käytännössä sopimusvalvontaa hoidetaan Hyvinvointipalveluissa.

Kouvolan tarkastuslautakunta pitää erittäin hyvänä sitä, että Careassa on onnistuttu talouden sopeuttamistavoitteissa. Keskussairaalan palvelujen keskihinnat ovat laskeneet 3,6 % edelliseen vuoteen verrattuna. Poikkeuksena psykiatria, jossa keskihinnat ovat nousseet 5,8 %. Tähän ovat vaikuttanut henkilöstösäästöön paremman henkilöstösuunnittelun avulla sekä vähentyneet ostopalvelut. Sosiaalipalvelujen yksikössä on siirrytty avopalvelujen suuntaan, mikä vähentää pysyvästi kustannuksia jatkossa.

Henkilöstösäästöistä huolimatta hoitotakuut ovat kunnossa ja asiakaspalaute on ollut hyvä.

Carean viime vuoden tilikauden alijäämä oli -12,1 milj. euroa. Liikelaitosten tuottaman 1,8 milj. euron ylijäämän jälkeen kuntayhtymän alijäämä oli -10,3 milj. euroa. Ilman peruspääomaa vasten kirjattavaa 11 milj. euron lisäpoistoa, tulos olisi ollut lähes 1 milj. euroa. Lisäpoistot on tehty tulevien investointien vuoksi. Peruskorjattavan sairaalan runko on tarkoitus siirtää ennen rakentamisen aloittamista elokuussa 2013 perustetulle Carea-Sairaalat Oy:lle. Investointi rahoitetaan Kuntarahoituksen pitkällä lainoituksella, mikä tulee nostamaan käyttäjien palvelumaksuja.

Carean kattamaton alijäämä on yhteensä 24,9 milj. euroa, josta Kouvolan osuus on 14,4 milj. euroa. Uuden kuntalain esityksen mukaisesti myös kuntayhtymille tulee alijäämän kattamisvelvollisuus.

Kouvolan erikoissairaanhoidon ennakkolaskutus 57,1 milj. oli toteutumaa suurempi, joten kaupunki on saamassa palautusta 1,9 milj. euroa, mutta maksamassa ensihoidosta lisää noin 300 000 euroa.

Vuoden 2013 investoinnit 7,9 milj. euroa nousivat lähes kaksinkertaiseksi edelliseen vuoteen verrattuna. Nämä sisälsivät sosiaalipuolen ARA-hankkeita, lasten sairaalan peruskorjausta sekä sairaalan laajennuksen ja peruskorjauksen suunnittelua. Tutkimus- ja hoitolaitteita uusitaan leasingillä.

Keskussairaalan peruskorjaushankkeen kustannusarvio on 120 milj. euroa. Suunnittelu tapahtuu 2014-2015 ja rakentaminen 2016-2018.

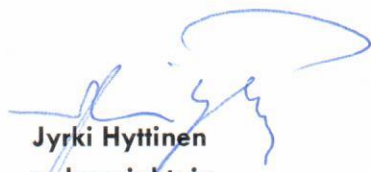
Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on erittäin hyvä, että Carean käyttötalouden kehitys on saanut uuden suunnan. Keskussairaalan 120 milj.euron peruskorjaushanke lisää paineita palvelumaksujen nostamiseen. Suuri alijäämä, jolle on uuden kuntalakiesityksen mukaan tulemassa myös kattamisvelvollisuus, tulee edellyttämään tiukkaa taloudenpitoa myös jatkossa.

Kaupunginhallitukselta pyydetään lausuntoa siitä, miten varmistetaan Kymenlaakson keskussairaalan, Ratamohankkeen ja sote-uudistuksen koordinointi niin, ettei kaupungille synny ylimääräisiä erikoissairaanhoidon kustannuksia.

ALLEKIRJOITUKSET

Kouvolassa 21.5.2014

Tarkastuslautakunta



Jyrki Hyttinen
puheenjohtaja



Juha Päivärinta
varapuheenjohtaja



Reino Konka



Sari Melkko



Jari Peltola



Marja Pulkkinen



Milla Raunio