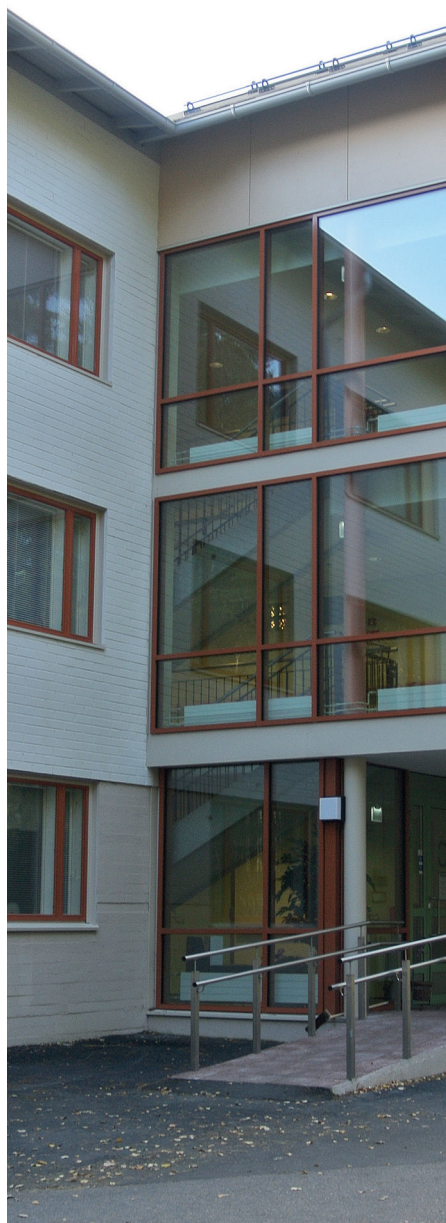


Arviointikertomus 2014



Tekstit: Tarkastuslautakunta / Sirkku Ahvo-Lehtinen ja Katriina Lankinen

Taitto: Mainostomisto Sepeteus

Kuvat: Kouvolan kuvapankki ja Katriina Lankinen

Kouvolan kaupungin julkaisu 2015.

Sisällysluettelo

Puheenjohtajan katsaus.....	6
1. Keskeisimmät arviointihavainnot ja tarkastuslautakunnan suositukset vuodelta 2014.....	7
2. Tarkastuslautakunnan arviointityö ja sen vaikutukset.....	8
3. Kaupungin talouden tila ja talouden tasapainottamisohjelman toteutuminen 2014.....	10
4. Talousarvion toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen 2014.....	18
5. Strategia ja päämäärät.....	22
6. Organisaatiotarkastelu.....	32
LIITE 1.	35
LIITE 2.	45

Taulukkoluetelo

Taulukko 1.	Kaupungin tuloslaskelma 2010–2014, sisäiset ja keskinäiset kulut eliminoituna.....	10
Taulukko 2.	Toimintakatteiden kehitys vuosina 2010–2014.....	10
Taulukko 3.	Verotulot 2013–2014.....	11
Taulukko 4.	Kouvolan verotulot ja valtionosuudet 2009–2014.....	11
Taulukko 5.	Valtionosuuksien erittely 2013–2014.....	11
Taulukko 6.	Kouvolan kaupungin ja liikelaitosten nettoinvestoinnit vuosina 2010–2014 sekä suunnitelmakaudelle 2015–2017.....	12
Taulukko 7.	Rahoituslaskelma 2010–2014 ja tunnusluvut.....	13
Taulukko 8.	Tase ja tunnusluvut 2010–2014.....	14
Taulukko 9.	Kaupungin ja liikelaitoksen yli-/aliäämien kertymä 2010–2014.....	14
Taulukko 10.	Kouvolan kaupungin ja Kouvola-konsernin talouden tunnuslukuja vuosilta 2010–2014.....	15
Taulukko 11.	Konsernitilinpäätös 2010–2014.....	15
Taulukko 12.	Taulukko sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä vuosina 2012–2015.....	18
Taulukko 13.	Valtuustoon nähden sitovat erät 2015.....	20
Taulukko 14.	Väestömuutoksen osatekijöiden kehitys 2009–2014.....	24
Taulukko 15.	Työttömyysasteen kehitys 2009–2014.....	24
Taulukko 16.	Työvoiman ja työttömyyden kehitys 2013–2014.....	25
Taulukko 17.	Vertailu suurten kaupunkien asumiseen liittyvistä kustannuksista.....	31

Puheenjohtajan katsaus

Suomen taloudesta käytyyn keskusteluun on aivan viime aikoina va-
kiintunut termi tilannekuva. Se tarkoittaa lähinnä valtiovarainminis-
teriön näkemystä Suomen kansantalouden kestävyysvajeesta ja jul-
kisen talouden tasapainottamistarpeesta. **Olellainen kysymys on
siitä, onko tilannekuva kaikilla sama vai onko siitä kovin erilai-
sia näkemyksiä.** Varsin yksimielisesti tuo ministeriön arvio on hy-
väksytty, vaikkakin keinot ja aikataulut, millä sitä kurottaisiin um-
peen, poikkeavat jonkin verran.

Kuntataloudessa tasapainottamistarvetta on sen mukaan noin
2 miljardia euroa. Tämän suuruusluokan toimenpiteitä on jo aiemmin
tavoiteltu ilman konkreettisia tuloksia. Valtion toimenpiteet talou-
den sopeuttamiseksi on monesti tehty kuntien kustannuksella, mikä
ei tietenkään paranna koko julkisen sektorin tilannetta.

Joka tapauksessa on tämän tilannekuvan perusteella selvää, että
myös Kouvolan taloudellinen toimintaympäristö tulee lähivuosina
pysymään jatkuvasti kireänä ja sopeuttamista tarvitaan jo pelkästään
siitä aiheutuvan paineen vuoksi edelleen.

Toinen kysymys koskee Kouvolan omaa tilannekuvaa talouden
näkökulmasta. Kuinka yhtenäinen on oma paikallinen tilanneku-
vamme? Kokonaiskuvan muodostaminen on tärkeää, sillä aina on
löydettävissä jokin taloudellinen mittari, jonka perusteella pärjääm-
mekin verrokkiryhmäämme tai maan keskiarvoja paremmin, mut-
ta vain sen perusteella ei johtopäätöksiä tule tehdä, vaan kokonai-
suus on tärkeintä.

Tarkastuslautakunta painottaa arviointikertomuksessa vahvasti
taloudellisia asioita ja pyrkii esittämään siitä havaintoja, joiden pe-
rusteella valtuusto voisi kaupungin taloudesta muodostaa mahdolli-
simman selkeän tilannekuvan virkamiesvalmistelun pohjaksi ja pää-
töksenteon perustaksi.

Uusi kuntalaki tiukentaa edelleen vaatimuksia kunnan talouden ta-
sapainosta. Luopumalla erillisestä tasapainotusohjelmasta koroste-
taan taloussuunnittelun merkitystä samalla kun tiukennetaan ta-
sapainottamisen aikataulua. Taloussuunnittelun pohjaksi tarvitaan
entistä huolellisempi palveluiden määrän arviointi sekä yksikkökus-
tannusten tuntemus koko taloussuunnitelmakaudelle

Myös kriisikuntaluokitus kiristyy konsernitaseen alijäämän ol-
lessa uusi kriteeri, vaikka alijäämän kattamista ei tältä osin vaadi-
ta. Konsernitaseessa näkyvät kunnan tekemät sisäiset omistusjär-
jestelyt, jotka osin keinotekoisesti ovat pönkittämässä peruskunnan
pääomarakennetta. Tämän vuoksi tarkastuslautakunta nostaa kon-
sernin talouden ja hallinnon sekä omistusoikeuksien entistä huolel-
lisempaan tarkasteluun.

Tarkastuslautakunta haluaa olla kritiikissään rakentava ja esit-
tää suosituksensa korjaaviksi toimenpiteiksi aina tarvittaessa. Myös
vuoden kuluessa koettuja onnistumisia on arviointikertomuksessa
nostettu esiin valtuustoon nähdessä sitovien toiminnallisten tavoit-
teiden arvioinnin lisäksi. Aivan erityinen tunnustus on annettava
siitä, kuinka paljon talousarvion pitävyys ja talouden ennustetta-
vuus ovat parantuneet.

Oman kokonaisuutensa muodostavat havainnot, jotka lautakun-
ta haluaa nostaa laajempaan keskusteluun ja valtuuston tarkemmin
harkittavaksi ilman toimenpidesuosituksia. Aiemmilla vuosilla esi-
merkkinä käy talousarvion sitovuustaso. Näiden avausten toivomme
johtavan kaupungin johtamisesta ja päätöksenteosta käytävän kes-
kustelun laajentumiseen.

Kiitän kaikkia lautakunnan työhön annetusta tuesta ja tiedoista,
ulkoisen tarkastustoimen henkilöstöä hyvästä asioiden valmistelusta
sekä lautakunnan jäseniä niiden aktiivisesta käsittelystä.

Jyrki Hyttinen

Jyrki Hyttinen
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

1. Keskeisimmät arviointihavainnot ja tarkastuslautakunnan suositukset vuodelta 2014

TALOUDEN TASAPAINOTTAMISTARVE JATKUU

Vuoden 2014 taloudellinen tulos muodostui positiiviseksi satunnaisen erien vaikutuksesta. Kouvolan Veden yhtiöittäminen ja Yhteiskoulun tulipalosta aiheutuneet vakuutuskorvaukset sekä onnistunut sijoitustoiminta ”pelastivat” kaupungin talouden viime vuonna. Tulojen ja menojen epätasapaino ja vuoden 2015 valmiiksi alijäämäinen talousarvio edellyttävät sitä, että talouden tasapainottamista tulee jatkaa määrätietoisesti.

HYVÄ TALOUSARVIOKURI

Asetetut taloudelliset tavoitteet toteutuivat lukuun ottamatta hyvinvointipalvelujen neljän miljoonan euron ylitystä. Hyvinvointipalveluiden lähes 500 milj. euron toimintakatteeseen nähden ylitys on melko pieni, mutta kaupungin taloudelle kuitenkin merkittävä. Mikäli sitovuustaso olisi ollut palveluketjutaso, aikuisväestön talousarviolytitys olisi ollut 11 miljoonaa euroa. Nyt ylitys kompensoitiin lasten ja nuorten sekä ikäihmisten palveluiden säästöillä.

Lautakunta haluaa kaupunginhallitukselta tarkempaa selvitystä hyvinvointipalveluiden palveluketjujen ylityksistä ja alituksista varmistaa sen, että lasten ja nuorten sekä ikäihmisten palveluja tai niiden saatavuutta ei ole heikennetty aikuisväestön määrärahojen ylitysten vuoksi.

KESTÄVÄ SÄÄSTÖ SYNTYY VAIN RAKENTEITA MUUTTAMALLA JA TUOTTAVUUTTA KASVATTAMALLA

Talouden tasapainottamisohjelma ei ollut riittävä eikä tehdyillä toimenpiteillä, henkilöstösäästöjä lukuun ottamatta, ole saatu kestäviä taloudellisia säästöjä aikaiseksi.

Keskeinen merkitys on palveluverkon uudelleen arvioinnilla ja uudenlaisten ratkaisujen käyttöönotolla. Mikäli ratkaisut eivät synny, rahat eivät riitä nykyisen palvelutuotannon ja kaupunkirakenteen ylläpitoon, vaan velkaantuminen jatkuu.

INVESTOINNIT TUOVAT TALOUDELLE MERKITTÄVÄN RISKIN

Suunnitellut investoinnit lisäävät kaupungin velkaantuneisuutta riskirajoille. Rakennus- ja korjausinvestointien lisäksi on kaupungin varauduttava strategiaan elinvoimaisuutta parantaviin hankkeisiin. Lautakunta suosittelee investointien tarkastelua kokonaisuutena ja niiden tarpeellisuuden ja toteuttamismahdollisuuksien realistista arviointia. Uusi kuntalaki edellyttää parempaa koko kuntakonsernin talouden ennakoivuutta ja suunnitelmallisuutta suunnitelmakaudelle.

ELINVOIMAISUUS KASVUUN

Väestön, työttömyyden, yritysten ja työpaikkojen määrän kehityksellä tai Kouvolan sijoittumisella erilaisissa kyselyissä arvioituna, kaupungin elinvoimaisuus ei ole kehittynyt haluttuun suuntaan. Myös rakentaminen ja tonttikauppa ovat hiljentyneet. Strategisten kärkihankkeiden eteneminen ja yritysten vireillä olevat investoinnit antavat kuitenkin tulevaisuuden uskoa.

Työttömyyden vähentämisen ja elinvoiman kehittämisen tulee olla koko kaupungin yhteinen tehtävä jatkossa.

ASIAKASLÄHTÖISYYS

Asiakaslähtöisyyden ja kuntalaisten osallistamisen eteen on vuoden 2014 aikana tehty paljon työtä. Erityisesti tämä näkyy hyvinvointipalveluiden asiakaspinnassa tehdyissä monissa uudistuksissa. Osallistamista ei ole organisoitu yhteisesti koko kuntatasolla. Sille ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita, resursseja tai raportointitapoja. Lautakunta suosittelee, että osallistamiselle luodaan yhteiset pelisäännöt, ja että kuntalaisia entistä enemmän osallistetaan jo asioiden valmisteluvaiheessa ennen lopullisia päätösehdotuksia.

TAVOITTEET ILMAN MITTAREITA EIVÄT OHJAA TOIMINTAA

Strategia on selkeytynyt ja edellytykset sen ohjaavuudelle ovat parantuneet. Puutteet tavoitteiden asettamisessa heikentävät kuitenkin oleellisesti strategian ohjaavuutta. Ilman selkeitä tavoitteita, mittareita ja niille asetettuja tavoitearvoja, ei tavoitteilla pystytä ohjaamaan toimintaa. Lautakunta suosittelee erityisesti taloudellisten tavoitteiden uudelleen muotoilua.

VASTAAKO KAUPUNGIN ORGANISAATIO TULEVAISUUDEN TARPEISIIN

Toimintaympäristön nopeat muutokset edellyttävät johtamisen, toimintatapojen, organisaation ja rakenteiden sekä resurssien jatkuvaa tarkastelua. Kaupungissa on toteutettu jatkuvia organisaatiomuutoksia ilman perusteellista arviointia organisaation toimivuudesta ja muutostarpeista. Tarkastuslautakunta haluaa herätellä keskustelua nykyisestä organisaatiosta, resurssien kohdentumisesta, valtuutettujen roolista sekä organisaation muutostarpeista tulevaisuudessa.

2. Tarkastuslautakunnan arviointityö ja sen vaikutukset

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa, että valtuuston tahto toteutuu kaupungin toiminnassa.

Arviointi, seuranta ja valvonta ovat päätöksentekoprosessin olennaisia osia. Arvioinnilla pyritään tehostamaan toimintaa ja parantamaan organisaation tuloksellisuutta ja tuottavuutta. Asettamalla tavoitteita, luomalla mittareita niiden toteutumisen arviointiin ja vertaamalla tulosta asetettuihin tavoitteisiin, pyritään osoittamaan toiminnan onnistuneisuutta. Arviointitieto saavutetuista tuloksista ja vaikutuksista tukee tehokkuuden johtamista sekä talouden ja hallinnon ohjausta.

Kuntalain mukaisesti tarkastuslautakunta antaa valtuustolle vuosittain arviointikertomuksen siitä, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet kunnassa ja kuntakonsernissa. Tarkastuslautakunta voi arvioida myös toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuutta sekä tavoitteenasettelua ja tavoitteiden arvioitavuutta. Arvioinnin tulee olla objektiivista ja luotettavaa.

Kaupungin taseessa olevan kattamattoman alijäämään vuoksi, tarkastuslautakunnan tehtävänä on myös talouden tasapainotusohjelman seuranta ja voimassa olevan taloussuunnitelman ja suunniteltujen toimenpiteiden riittävyyden arviointi.

Tarkastuslautakunta pyrkii kehittämään omaa arviointiaan ja arviointiprosessin toteutusta kaupungissa.

Tarkastuslautakunnan arviointityö on kehitymässä valtuuston tavoitteiden toteutumisen arvioinnista yhä laajempien kokonaisuuksien tarkoituksenmukaisuuden ja toiminnan mielekkyyden arviointiin.

Oleellista onkin jatkossa pohtia, miten arviointitieto tukee parhaiten päätöksentekoa ja millä tiedolla arviointityötä teemme. Arvioidaanko esim. taloussuunnittelussa onnistumista vai onnistumista toiminnassa, jonka tulosta taloudellinen tilanne osoittaa?

Miten arvioimme strategisten ja operatiivisten linjausten pitävyyttä ja toiminnassa onnistumista? Miten parhaiten saamme käsityksen toiminnan vaikuttavuudesta, tehokkuudesta, tuloksellisuudesta ja laadusta? Miten palveluiden nykytilaa ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tulevaisuuden kehittämistarpeita tulisi tarkastella? Mistä parhaiten tunnistamme onnistumiset henkilöstöjohtamisessa? Myös resursoinnin tarkoituksenmukaisuus, kuten tilat, tarvikkeet, teknologia ja talous on huomioitava.

Valtuustonalaisena toimijana tarkastuslautakunnan näkökulmana tulee olla ”kaupunkilaisen paras”.

Tieto arvioinnin kohteena olemisesta voi muuttaa arvioitavaa toimintaa. Arvioinnilla voi olla osaoptimoiva vaikutus eli ne asiat, jotka ovat asetettu arvioitaviksi tavoitteiksi, koetaan olennaisiksi ja niihin kiinnitetään huomiota.

Arvioinnilla voi olla sekä välittömiä että pidemmällä ajanjaksolla syntyviä vaikutuksia. Lyhyellä aikavälillä huomiot eivät välttämättä johda hyötyihin, toimenpiteisiin tai parannuksiin. Parhaimmillaan

tarkastuslautakunnan työ lisää keskustelua tuomalla uusia ideoita ja näkökulmia päätöksentekoon, kehittää arviointiajattelua, parantaa tavoitteiden asettamista ja mittarointia. Arviointi ja tulosten aiheuttama keskustelu toivottavasti kylvävät muutoksen siemeniä, jotka myöhemmin voivat johtaa toiminnan parantamiseen eli arvioinnin syvävaikutuksiin.

Tarkastuslautakunnan arviointi on paljon jälkiarviointia. Samanaikaisesti, kun talousarvion tavoitteita mietitään vuodelle 2016, arvioi tarkastuslautakunta vuoden 2014 tavoitteiden toteutumista. Aikataulullisesti lautakunnan arviointityön tuloksia on vaikea huomioida tulevaisuuden tavoitteiden asettamisessa. Haasteena lautakunnan työlle on pyrkiä parantamaan arviointitiedon osuvuutta ja prosessia ajallisesti.

Tarkastuslautakunnan arviointityö ei yksin riitä, vaan koko organisaatiossa tarvitaan ennakkovaikutusten arviointia, prosessien toteuttamisen aikaista arviointia sekä tulosten pohdintaa jälkeenpäin. Laatutyötä ja siihen oleellisesti kuuluvaa itsearviointia ja ulkopuolisten tahojen arviointia ei systemaattisesti tehdä koko organisaatiossa.

Tausta materiaalina on käytetty *Anna-Liisa Laihasen* väitöskirjaa Ajopuusta asiantuntijaksi (LUT 2009), joka käsittelee tarkastuslautakuntien työtä.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN TYÖSKENTELY 2014

Tarkastuslautakunta on laatinut valtuustokaudeksi ohjeellisen arviointisuunnitelman, joka täsmennetään syksyn ja kevään työohjelmiksi. Työohjelmaan määritellään arvioinnin näkökulmasta tärkeimmät painopistealueet ja erityiskohteet. Työohjelman mukaisesti lautakunta kokoontui 13 kertaa.

Vuoden 2014 arvioinnin painopisteenä on ollut palveluketjutaso. Kuulemistilaisuuksiin ovat osallistuneet viranhaltijoiden lisäksi toimielinten puheenjohtajat.

Marraskuussa 2014 lautakunta tutustui asumispalveluyksikkö Harjukotiin.

Lautakunnalla on ollut yhteistapaamiset Carean ja Kotkan tarkastuslautakuntien kanssa. Kotkan vierailulla tutustuttiin kehitysyhtiö Cursor Oy:n toimintaan.

Arviointikertomuksen laadinnassa hyödynnetään kaupunginhallituksen toimintakertomusta ja lautakunnan kokouksissaan saamaa tietoa sekä muuta kaupungin omissa järjestelmissä olevaa tietoa. Vertailutietoja ja muuta taustamateriaalia on haettu mm. Tilastokeskuksesta, Kuntaliitolta ja muilta kaupungeilta sekä erilaisista tutkimusraporteista. Luettavuuden parantamiseksi käytetyt lähteet mainitaan ainoastaan kunkin luvun lopussa.

Kesken tilinpäätösvuotta tehty Kouvolan Veden yhtiöittäminen ja Kouvolan Rautatie- ja Aikuiskoulutus Oy:n perustaminen sekä varautuminen Carean alijäämän kattamiseen, ovat vaikeuttaneet talouden lukujen vertailtavuutta edelliseen vuoteen.



Kotkan ja Kouvolan tarkastuslautakuntien yhteistapaaminen.



Marraskuussa 2014 lautakunta tutustui asuimispalveluyksikkö Harjukotiin.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO 2013–2016

Jäsen

Jyrki Hyttinen, pj.
Juha Päivärinta, vpj.
Jari Peltola
Sari Melkko
Milla Raunio
Marja Pulkkinen
Reino Konka

Varajäsen

Jyrki Lindberg
Seppo Nikkanen
Pertti Leppänen
Pirjo Konttinen
Seija Juntunen
Liisa Sulanen
Reijo Valkeapää

ESTEELLISYYDET

Reino Konka, KSS Energian hallintoneuvoston jäsen
Milla Raunio, Kouvolan teatterin hallituksen jäsen.

TARKASTUSYKSIKKÖ

Tarkastuslautakunnan esittelijänä toimii tarkastuspäällikkö Sirkku Ahvo-Lehtinen ja sihteerinä tarkastussihteeri Katriina Lankinen.

TILINTARKASTAJA

Kaupungin ja tytäryhteisöjen tilintarkastusyhteisönä toimii BDO Auditor Oy ja vastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Ulla-Maija Tuomela.

3. Kaupungin talouden tila ja talouden tasapainottamisohjelman toteutuminen 2014

Kaupungin tuloslaskelma

Tuloslaskelma osoittaa, miten tilikauden tuotot riittävät palvelujen tuottamisesta aiheutuneiden kulujen kattamiseen. Kaupungin tulos, 8,2 miljoonaa euroa, oli 7 miljoonaa euroa talousarviota parempi.

Tulos vuodelta 2014 muodostui odotettua paremmaksi satunnais-

ten erien vaikutuksesta. Tulokseen vaikuttivat ennen kaikkea vakuutusyhtiön korvaus Yhteiskoulun palosta, vesilaitoksen yhtiöittäminen ja kaupungin sijoitussalkun suotuisa kehitys.

Taulukko 1. **Kaupungin tuloslaskelma 2010–2014, sisäiset ja keskinäiset kulut eliminoituna**

Tekijä milj. €	Tp. 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013	Tp. 2014	Muutos% 2013/2014
Toimintatuotot	87,7	97,4	94,6	89,0	90,0	1,1
Toimintakulut	-511,5	-542,8	-574,0	-567,3	-580,7	2,4
Toimintakate	-417,7	-440,8	-473,4	-472,9	-487,4	3,1
Verotulot	287,6	307,1	309,1	326,0	322,2	-1,2
Valtionosuudet	146,7	150,2	159,6	164,0	163,9	-0,1
Rahoitustuotot ja -kulut	2,6	1,4	4,3	7,2	6,7	-6,9
Vuosikate	19,1	17,9	-0,3	24,4	5,5	-77,5
Poistot	-18,4	-19,8	-20,8	-20,6	-23,0	11,7
Satunnaiset tuotot ja kulut	2,1	0,2	2,0	0	25,7	100,0
Tulos	2,8	-1,8	-19,0	3,5	8,2	134,3
Yli-/alijäämä	2,9	-1,7	-15,5	3,6	8,3	130,6
Tunnusluvut						
Toimintatuotot/toimintakulut %	17,4	18,1	16,4	15,8	15,6	
Vuosikate, €/asukas	217	204	-3	280	64	
Vuosikate/poistot	103,9	90,2	-1	116,8	24,0	

Toimintakate kertoo, että kunnan toimintakuluista jäi toimintatuotosten jälkeen 487,4 milj. euroa maksettavaksi verorahoituksella (verotulot + valtionosuudet). Toimintakate kasvoi 3,1 % verrattuna edelliseen vuoteen. Samanaikaisesti kunnissa keskimääräinen kasvu oli

0,9 %. Ilman Carean alijäämän kattamiseen varautumista, nousu olisi ollut 0,7 %.

Vuodesta 2010 toimintakate on kasvanut 70 miljoonaa euroa.

Taulukko 2. **Toimintakatteen kehitys vuosina 2010–2014**

	2010	2011	2012	2013	2014
Toimintatuotot	87 699 899	97 360 908	94 551 217	88 981 633	90 029 735
Toimintakulut	511 472 553	542 765 217	573 957 192	567 272 940	580 690 589
Valmistus omaan käyttöön	6 035 896	4 604 781	6 043 188	5 381 629	3 281 421
Toimintakate	-417 736 757	-440 799 528	-473 362 786	-472 909 677	-487 379 432
Toimintakatteen kasvu- %		5,5 %	7,4 %	-0,1 %	3,06 %

Vuonna 2014 toimintatuotot kasvoivat miljoona euroa (1,1 %) ja toimintakulut 13.4 milj. euroa (2,4 %) edelliseen vuoteen verrattuna. Toimintatuotoilla katettiin 15,6 % toimintakuluista.

Kouvolan verotulot laskivat noin 4 miljoonaa euroa ja valtionosuudet pysyivät suunnilleen ennallaan. Koko maassa verotulot kasvoivat 2,5 %

ja valtionosuudet vähenivät 1,3 %.

Kouvolassa kunnallisverotulot laskivat, mutta kiinteistö- ja yhteisöverotulot nousivat. Yhteisöveroihin on vaikuttanut valtion määräämällinen kuntien yhteisövero-osuuden 5 prosenttiyksikön korotus, joka päättyy 2016. Yhteisöveron odotetaan laskevan ensi vuonna noin 10 %.

Taulukko 3. **Verotulot 2013–2014**

	2013	2014	Muutos %	Koko maa
Kunnallisvero	286 092 029	278 689 463	-2,6	1,3
Kiinteistövero	23 688 691	25 339 894	7,0	10
Osuus yhteisöveron tuotosta	16 240 566	18 158 579	11,8	10
Yhteensä	326 021 286	322 187 936	-1,2	2,5

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa verotulojen tasausraja vuonna 2014 oli 3 123,15 €/as. Kouvolan asukaskohtainen kunnallisverotulo oli 3 212 €. Kaupunki joutui maksamaan ve-

rotuloihin perustuvaa valtionosuustasauksa 2,9 milj. euroa. Tasausraja lähenee Kouvolan kunnallisverotuloja/ asukas, joten jatkossa Kouvola voi olla tasauksen saaja.

Taulukko 4. **Kouvolan verotulot ja valtionosuudet 2009–2014 €/as.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kunnallisvero	2 862	2 867	3 047	3 109	3 291	3 212
Kiinteistövero	169	204	226	258	273	293
Osuus yhteisöverontuotosta	170	194	234	174	187	210
Valtionosuudet	1 588	1 665	1 715	1 829	1 887	1 896
Yhteensä	4 789	4 930	5 222	5 370	5 638	5 611

Valtion osuudet, 164 milj. euroa, säilyivät kokonaisuudessa edellisen vuoden tasolla. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kasvoi suurin piirtein saman verran kuin opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet laskivat. Valtion ja kuntien välinen kustannusten jaon tarkistus

lisää peruspalveluiden valtionosuuksia 2016, mutta valtion aiemmin tekemät päätökset valtionosuuksien leikkauksista tulevat vaikuttamaan valtionosuuksia pienentävästi suunnitelmakaudella.

Taulukko 5. **Valtionosuuksien erittely 2013–2014**

	2013	2014	Muutos %
Kunnan peruspalvelujen valtionosuus	155 488 462	156 800 645	0,8
Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus	-2 698 690	-2 904 292	7,6
Opetus- ja kulttuuritoimien valtionosuudet	11 252 156	10 064 163	-10,6
Valtionosuudet yhteensä	164 041 928	163 960 516	-0,1

Vuosikate kertoo, että vuoden 2014 tulorahoituksesta jäi 5,5 milj. euroa investointeihin, lainanlyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen sekä sijoituksiin. Ilman 25,7 miljoonan euron satunnaisia erää vuosikate ei olisi kattanut poistoja ja arvonalennuksia. Tunnusluku vuosikate/poistot osoittaa, että viime vuonna tulorahoitus riitti kattamaan ainoastaan 24,6 % investoinneista ja lainanlyhennyksistä. Tunnusluvun tulisi olla 100, jolloin tulorahoituksen oletetaan olevan riittä-

vä, mikäli poistot ja arvon alennukset vastaavat keskimääräistä vuosittaista investointitasoa.

Vuosina 2010–2013 kaupungin ja liikelaitosten nettoinvestoinnit ovat olleet 27,9–42,8 milj. euroa, joten noin 20 milj. euron poistotaso ei ole ollut riittävä investointien rahoittamiseen. Vuoden 2014 nettoinvestointi oli poikkeuksellisesti + 0,7 milj. euroa johtuen satunnaisista tuloista. Poistot olivat 23,6 milj. euroa.

Taulukko 6. **Kouvolan kaupungin ja liikelaitosten nettoinvestoinnit vuosina 2010–2014 sekä suunnitelmakaudelle 2015–2017**

Tekijä milj. €	Tp 2010	Tp 2011	Tp 2012	Tp 2013	TA 2014	Tp 2014	TA 2015	TA 2016	TA 2017
Peruskaupunki	-14,5	-15,5	-19,6	-19,1	-11,6	-60,6	-15,9	-23,7	-21,8
Rahoitusosuudet	0,5	0,03	0,8	1,3	1,1	1,3	0,5	1,6	1,1
Pysyvien vastaavien myynti	0,9	0,4	1,7	2,2	1,1	73,0	1,1	0	0
Kouvolan Vesi	-4,7	-10,1	-7,3	-7,7	-8,4		0	0	0
Rahoitusosuudet	0,02	0,8	0,02	0	0	0	0	0	0
Pysyvien vastaavien myynti	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tilaliikelaitos	-7,7	-6,1	-15,9	-16,7	-17,6	-14,2	-14,2	-20,3	-13,6
Rahoitusosuudet	5,3	1,3	2,5	2,3	0,3	0,5	1,3	1,7	2,2
Pysyvien vastaavien myynti⁽²⁾	2,2	3,1	3,0	0,8	0,9	0,6	0,5	0	0
Tekninen tuotanto⁽¹⁾	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
Rahoitusosuudet	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pysyvien vastaavien myynti	0	0	0,02	0	0	0	0	0	0
Kaupunki ja liikelaitokset yhteensä netto	-27,9	-31,7	-42,8	-33,5	-36,5	0,7*	-30,1	-44,0	-35,4
Ratamon nettoinvestoinnit							- 8,9	-35,5	-39,5
Kaupungin, liikelaitosten ja Ratamon nettoinvestoinnit yhteensä							-39,0	-79,8	-75,0

* Kouvolan Vesi yhtiöitettiin 1.9.2014 lähtien

Valtuuston päätöksen mukaisesti teknisen tuotannon laitehankinnat rahoitetaan leasing-rahoituksella.

Tilaliikelaitoksen sisäisillä vuokrilla katetaan osittain talonrakennusinvestointeja. Sisäinen vuokra koostuu kiinteistön ylläpidosta ja pääomavuokrasta sekä tontin vuokrasta. Tilaliikelaitoksen peri-

mä pääomavuokra on keskimäärin 6 €/m². Kaupungin ulkopuolel-le maksetut vuokrat, 6 milj. euroa, kasvoivat 2 milj. euroa edellisestä vuodesta. Kasvu aiheutui lähinnä yhteiskoulun väistötilojen ja rautatiealan koulutuksen tilojen vuokrasta.

Kaupungin rahoituslaskelma

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

Taulukko 7. **Rahoituslaskelma 2010–2014 ja tunnusluvut**

Tekijä milj. €	Tp. 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013	Tp. 2014
Tulorahoitus (vuosikate)	19,1	17,9	-0,3	24,4	5,5
Investointimenot	-36,9	-37,3	-50,7	-38,6	-74,6
Rahoitusosuudet investointeihin	5,8	2,1	3,3	3,6	1,8
Pysyvien vastaavien luovutustulot	7,1	4,9	9,2	1,5	73,5
Antolainasaamisten vähennykset	2,6	2,1	1,5	0,1	0,3
Antolainasaamisten lisäykset	-0,3	-0,03	-0,006	-0,2	-18,7
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	26,3	30,0	44,7	55,9	37,1
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-20	-21,7	-22,8	-23,0	-44,3
Lyhytaikaisten lainojen muutos	0	0,3	5,7	-6,0	0
Rahavarojen muutos	-6,9	-5,0	1,0	15,1	-1,3
Tunnusluvut					
Investointien tulorahoitus, %	61,5	50,8	-0,6	69,7	7,6
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 v. (1 000€)	-	-	-63 032	-48 128	-59 374
Lainanhoitokate	1,0	0,9	0,1	1,1	0,2
Kassan riittävyys	16	11	11	20	17

Tulorahoitus kertoo, että varsinainen toiminta tilikauden 2014 aikana on tuottanut 5,5 milj. euroa rahavaroja. Investointien tulorahoitusprosentti kuvaa suuntaa-antavasti todellista tasapainoa. Sitä pitää tarkastella usean vuoden ajan, koska prosentti voi vaihdella paljon vuosittain. Kaupungin investointien tulorahoitusprosentti oli vuonna 2012 -0,6 %, 2013 69,7 %. Vuoden 2014 tuloksella on katettu vain 7,6 % investoinneista, johtuen sijoituksesta Kouvolan Veteen.

Uutena rahoituslaskelman tunnuslukuna on otettu käyttöön toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta. Kouvolassa tämä kertymä oli -48,1 milj. euroa vuonna 2013 ja -59,4 milj. euroa

vuonna 2014. Omarahoitusvaatimus täyttyy, jos kertymä on positiivinen viimeksi päättyneenä tilinpäätösvuonna. Tämä tarkoittaa sitä, että viimeisen viiden vuoden ajan investointeja on Kouvolassa rahoitettu pääosin lainarahoituksella.

Talousarviolainoja nostettiin 37 milj. euroa ja maksettiin takaisin 44 milj. euroa. Vieras pääoma kasvoi 4,5 milj. euroa (+1,7 %).

Lainanhoitokate kertoo tulorahoituksen riittävydestä, jolla pystytään hoitamaan vieraan pääoman ja lyhennysten maksu. Jos tunnusluku on alle 1, joudutaan ottamaan lisälainaa lainojen hoitamiseen, myymään omaisuutta tai vähentämään rahavaroja. Vuoden 2014 lainanhoitokate, 0,2 %, on erittäin heikko.

Kaupungin tase

Kaupungin tase kertoo kunnan omaisuudesta sekä vieraasta ja omasta pääomasta. Taseen vastaavaa puolella on kunnan omaisuus luoteltu 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.

Taulukko 8. Tase ja tunnusluvut 2010–2014

Tekijä milj. €	Tp. 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013	Tp. 2014	Muutos % 2010–2014
Taseen loppusumma milj. €	529,0	540,0	558,8	589,2	608,1	15,0
Aineelliset hyödykkeet	334,5	349,4	363,3	377,9	329,8	-1,4
Oma pääoma	327,8	326,5	311,2	314,8	323,1	-1,4
Rahastopääomat	39,2	39,2	34,0	34,0	34,0	-13,3
Lainakanta	123,2	131,8	159,3	186,1	178,9	45,2
Lainat €/asukas	1 399	1 504	1 825	2 141	2 069	47,9
Kertynyt yli-/alijäämä	2,9	1,6	-8,5	-4,9	3,4	17,2
Omavaraisuusaste %	63	62	56	53,8	53,7	-14,8
Suhteellinen velkaantuneisuus %	38	41	42	46,2	47,1	24,0

Taseen loppusumma on kasvanut, mutta oma pääoma ja rahastopääoma ovat pienentyneet. Lainakanta on lisääntynyt 45 % vuodesta 2010 vuoteen 2014.

Kaupungin vakavaraisuutta eli kykyä selviytyä pitkällä aikavälillä velvoitteistaan kuvataan omavaraisuusasteella. Viime vuoden positiivisesta tuloksesta huolimatta kaupungin omavaraisuusaste laski hie-
man. Tavoitetasona kunnissa pidetään 70 prosenttia ja kriisikunnan omavaraisuusasteen raja on alle 50 %. Kouvolan omavaraisuusaste on 53,7 %. 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 2014 lainat/asukas oli 2 069 euroa (koko maassa 2 733 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 onkin vielä mal-

tillinen vertailtaessa muihin kuntiin.

Lainanhoitokykyä kuvataan lainanhoitokatteen lisäksi suhteellisella velkaantumisella. Kouvolassa suhteellinen velkaantuneisuus on noussut 46 %:sta 47,1 %:iin. Kriisikunnan raja on 50 %; mikä tarkoittaa sitä, että puolet tilikauden käyttötuloista (toimintatuet, verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet) menevät lainojen takaisinmaksuun.

Maksuvalmius kuvaa kunnan kykyä selviytyä maksuistaan. Tätä mitataan kassan riittävyydellä päivissä. Kassan riittävyys (31.12.14) oli 17 päivää.

Rahavarojen muutos kertoo kaupungin kassavarojen muutoksen tilikaudella. Rahavarojen muutos oli 1,3 milj. euroa negatiivinen.

Tulojen ja menojen tasapainoa voidaan arvioida tarkastelemalla tilikauden yli-/alijäämää vuosilta 2010–2014 vähennettynä satunnaisilla tuotoilla ja pysyvien vastaavien myyntivoitoilla. Ilman satunnaisia tuottoja ja pysyvien vastaavien myyntivoittoja, olisi alijäämä taseessa vuonna 2014 noussut 19 milj. euroon. Tämän perusteella alijäämän kertymä taseessa olisi lähes 24 milj. euroa.

Taulukko 9. Kaupungin ja liikelaitoksen yli-/alijäämien kertymä 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Kertymä 2015 taseelle
Tilikauden yli-/alijäämä	2 891 454	-1 658 690	-15 488 449	3 613 896	8 326 861	3 408 025
Satunnaiset tuotot ja kulut	2 063 110	192 921	2 045 890	0	25 728 081	
Yli-/alijäämä ilman satunnaisia	828 344	-1 851 611	-17 534 339	3 613 896	-17 401 122	
Myyntivoitot ja tappiot	3 631 812	2 698 736	3 624 562	1 213 630	1 604 235	
Yli-/alijäämä ilman myyntivoittoja	-2 803 468	-4 550 347	-21 158 901	2 400 266	-19 005 455	-23 924 292

Konserni

Uusi kuntalaki vahvistaa konserniajattelua. Kaupungin lisäksi kuntayhtymille on tulossa alijäämien kattamisvelvollisuus. Konsernille ei tätä velvoitetta tule, mutta konsernin alijäämä tulee olemaan yksi tunnuslukuista arvioitaessa kriisikunnan kriteereiden täyttymistä.

Kunnan taseeseen kertyneen alijäämän lisäksi arviointimenetely voidaan käynnistää, jos taseen alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä 1 000 euroa/asukas ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa/asukas, tai kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat muut kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet raja-arvot. Kouvolan konsernin taseen alijäämä on tällä hetkellä -38,3 milj. euroa eli 443 €/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuusaste, 64,1 %, mikä ylittää kriisikunnan rajan, 50 %.



Tarkastuslautakunnan työskentely.

Taulukko 10. Kouvolan kaupungin ja Kouvola-konsernin talouden tunnuslukuja vuosilta 2010–2014

	Tp. 2010		Tp. 2011		Tp. 2012		Tp. 2013		Tp. 2014	
	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni	Kaupunki	Konserni
Vuosikate/poistot, %	103,9	109,2	90	113	-1,5	57,0	116,8	119,6	24,0	97,4
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta, 1 000 €					-63 032	-99 247	-48 128	-108 426	-59 374	-73 122
Investointien tulo-rahoitus %	61,5	55,3	50,8	78,9	-0,6	31,4	69,7	79,8	7,6	85,8
Lainanhoitokate	1,0	1,1	0,9	1,6	0,1	0,7	1,1	0,8	0,2	0,8
Omavaraisuusaste %	63	45	62	45	56	41	53,8	40,7	53,7	40,5
Suhteellinen velkaantuneisuus	36	57	41	55	42	60	46,2	61,4	47,1	61,4
Kertynyt yli-/alijäämä/asukas	33	-383	19	-431	-98	-478	-57,0	-463	39	-443
Lainat €/asukas	1 399	3 196	1 504	3 254	1 825	3 543	2 141	3 877	2 069	3 848

Taulukko 11. Konsernitilinpäätös 2010–2014

Tekijä milj. €	Tp. 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013	Tp. 2014
Konsernin toimintakate	- 393,2	-411,3	-443,3	-437,8	-444,8
Konsernin vuosikate	35,8	38,2	20,2	48,9	38,0
Tilikauden yli-/alijäämä	1,7	1,4	-10,1	2,0	1,4
Konsernin investointimenot	70,6	50,5	67,7	66,1	47,1
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	40,6	35,0	52,4	94,1	53,5
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-32	-20,1	-31,5	-63,5	-51,7
Lyhytaikaisten lainojen muutos	2,6	-11,4	3,4	-2,2	-6,0
Konsernin lainakanta	281,5	285,0	309,3	336,9	332,8
Konsernin lainat €/asukas	3 196	3 254	3 543	3 877	3 848
Kertynyt alijäämä	-33,8	-37,8	-41,7	-40,3	-38,3

Tarkastuslautakunnan huomiot ja johtopäätökset

- Suomen kunnilla on taloudessa rakenteellinen ongelma, joka ei poistu suhdanteidenkaan parantuessa ilman rakenteellisia muutoksia. Tulot eivät kata menoja. Toimintakatteet kasvavat nopeammin kuin verotulot ja valtionosuudet, ja investointitaso ylittää poistot. Sama ongelma on Kouvolan kaupungilla.
- Kuntatalouden kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen onnistuminen on keskeistä. Väestön ikääntyminen ja väestön määrän kasvun on arvioitu lisäävän terveyspalvelujen tarvetta lähivuosina noin 1,5 % vuosivauhtia, mikäli ikäryhmittäinen palvelujen käyttö pysyy nykytasolla. Kustannuksiin vaikuttavat hoitomuotojen kehittyminen ja palvelujärjestelmän uudistukset.
- Toiminnan tulot ja menot eivät ole tasapainossa – positiivinen vuositulos on seurausta satunnaisista eristä. Kaupungin talouden ”pelasti” vesilaitoksen yhtiöittäminen ja vakuutuskorvaukset. Ilman satunnaisia erii ja myyntivoittoja tulos olisi jäänyt 19 milj. euroa alijäämäiseksi. Talouden tasapainottamisohjelma ei ole ollut riittävä eikä tehdyillä toimenpiteillä, henkilöstösäästöjä lukuun ottamatta, ole saatu kestäviä taloudellisia säästöjä aikaiseksi.
- Toimintakulut kasvavat nopeammin kuin toimintatuotot, jonka seurauksena toimintakate (sis. Carean alijäämän varauksen) kasvoi 3,1 %. Toimintakulujen 13 miljoonan euron kasvu tuntuu suurelta huomioiden se, että henkilöstökuluja säästyivät viime vuonna yli 5 miljoonaa euroa. Lautakunta pitää myös kaupungin ulkopuolelle maksettujen vuokrien määrää korkeana.
- Huolestuttavaa ovat tulevaisuuden isot investointitarpeet, joita on suunniteltu rahoitettavan lainarahoituksella. Asukaskohtaisen lainamäärän on arvioitu nousevan 5 261 euroon eli yli kaksinkertaiseksi vuoteen 2020 mennessä. Tämän hetkinen lainamäärä asukaslukuun suhteutettuna ei ole korkea verrattuna muihin kuntiin, mutta liian korkea Kouvolan lainanhoitokykyyn nähden.

Kouvolan suhteellinen velkaantuneisuus aste 47,1 % tarkoittaa sitä, että näin paljon kaupungin käyttötaloudesta tarvitaan velan takaisin maksuun. Alle 70 % omavaraisuusaste merkitsee merkittävää velkaantuneisuutta ja 0,2 % lainanhoitokate heikkoa lainanhoitokykyä. Kaupungin lainanhoitokyvyn ei voi olettaa oleellisesti parantuvan jatkossa, koska asukasluku on laskusuunnassa.

- Tarkastuslautakunnalla ei ole tiedossa tarkkaa korjausinvestointitarvetta. Pentti Meklin on arvioinut kaupungilla olevan korjausvelkaa noin 300 miljoonaa euroa (*Kouvolan Sanomat* 30.11.2014).
- Kuntien verotulokehitykseen on vaikuttanut voimakkaasti talouskasvun hidastuminen, hallituksen tekemät veroperustemuutokset, sekä kuntien veroprosenttien korotuspäätökset. Kouvolan verotulojen, erityisesti ansioverotulojen, kehitys on ollut heikompi kuin valtakunnallinen kehitys. Väestön väheneminen, korkea työttömyys ja yritysten ja työpaikkojen odotettua heikompi kehitys heikentävät verotuloja myös tulevina vuosina.
- Poistoeron jälkeen tilikauden ylijäämä oli 8,3 milj. euroa, joka kattaa taseen alijäämän. Vuoden 2015 ollessa alijäämäinen, talouden tasapainotustarve ja alijäämien kattamisvelvoite tulevat jatkuamaan myös vuonna 2016.

Taustamateriaalina valtionvarainministeriön julkaisu -16a/2015 Suomen Kuntatalousohjelma 2016-2019

Tarkastuslautakunnan suositukset

1. Kaupungin tulot ja menot eivät ole tasapainossa ja alijäämän kattamisvelvoite tulee jatkumaan 2016, siksi talouden tasapainottamistoimenpiteitä tulee jatkaa määrätietoisesti.

Toimintamenojen kasvu tulee saada pysähtymään. Vuosikatetta pitää pystyä kasvattamaan, jotta sen avulla saadaan katettua osa investoinneista. Verotuloja ja maksuja pitää koota sen verran, että kaupunki pystyy kattamaan kaikki menonsa pitkällä aikavälillä. Todellinen tasapainoinen tilanne tarkoittaa sitä, että raha riittää myös investointeihin.

2. Kestävä säästö syntyy tuottavuutta lisäävillä rakenteellisilla ratkaisuilla. Keskeinen merkitys on palveluverkon uudelleen arvioinnilla ja uudenlaisten sähköisten ym. ratkaisujen pikaisella käyttöönotolla. Mikäli tarvittavia ratkaisuja ei saada aikaiseksi, eivät rahat riitä kiinteistöjen, verkostojen ja katujen korjauksiin sekä ylläpitoon, vaan korjausvelat kasvavat entisestään.

3. Investoinnit, mukaan lukien Ratamohanke, tuovat kaupungin taloudelle merkittävän taloudellisen riskin lähivuosina. Ne lisäävät kaupungin velkaantuneisuutta kriisirajoille ja uusien toimintamallien käyttöönottovaihe tulee oletettavasti aiheuttamaan jossain määrin päällekkäisiä kustannuksia, ennen kuin ne on saatu sisään ajettua. Lautakunta suosittelee investointien priorisointia.

Rakennus- ja korjausinvestointien lisäksi on varauduttava strategisiin elinvoimaisuutta parantaviin hankkeisiin. Talouden kannalta on keskeistä, että investointeja tarkastellaan kokonaisuutena ja niiden tarvetta ja toteuttamismahdollisuuksia arvioidaan realistisesti aitojen laskelmien pohjalta. Investointien pitkántähtäimen suunnitelman lisäksi tarvitaan taloussuunnitelmavuosille huolellista asiakastarpeiden arviointia ja laskelmia.

4. Uusi kuntalaki asettaa taloussuunnittelulle lisää vaateita. Lain tiukentuneiden taloussäännösten tarkoituksena on ohjata kuntia kohti ennakoivampaa ja kokonaisvaltaisempaa taloudenhoitoa. Taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alussa. Erillisistä talouden tasapainottamisohjelmista luovutaan. Yksilölliset toimenpiteet alijäämän kattamiseksi päätetään taloussuunnitelmassa. Talouden ennakkoinnin ja suunnittelun tulee entistä paremmin kattaa koko konsernitalous. Taloussuunnittelukauden suunnitelmien pohjana tulee olla todelliset asiakastarpeiden ennusteet.

Lautakunta suosittelee kaupungin talouden ennakkoinnin ja kustannuslaskennan tehostamista päätöksenteon tueksi sekä konserni- palvelujen taloushallinnon resurssien ja osaamisen varmistamista.

4. Talousarvion toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen 2014

Tässä kappaleessa esitellään tarkastuslautakunnan havaintoja ja niiden pohjalta annettuja suosituksia talousarvion toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden tarkemmat havainnot on esitetty liitteessä 1.

Kuntalain (410/2015) 110 § mukaan talousarviossa ja – suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joita on noudatettava kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa.

Kuntalaki ei tarkemmin määrittele toiminnallisten tavoitteiden asettamista. Kuntaliiton talousarviosuosituksessa todetaan, että ta-

voitteet on pyrittävä asettamaan niin, että ne kattavat tehtäväalueen perustehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Tavoitteiden tulee olla myös määrällisesti tai laadullisesti mitattavissa.

Vuosien 2014 ja 2015 toiminnalliset tavoitteet on asetettu lokakuussa 2013 hyväksytyn kaupunkistrategian pohjalta.

Neljälle strategiapäämäärälle (tasapainoinen talous, elinvoimainen kaupunki, asiakaslähtöinen toiminta, laadukas ympäristö) on strategiassa määritelty 18 strategiavalintaa toteutettavaksi suunnittelukaudella. Kaikille valinnoille ei ole asetettu toiminnallisia tavoitteita vuosille 2014 ja 2015.

Taulukko 12. **Taulukko sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä vuosina 2012–2015**

Toimiala	2012	2013	2014	2015
Konsernipalvelut	49	17	13	16
Hyvinvointipalvelut	104	9	5	16
Kaupunkikehitys	19	7	8	10
Toimialat yhteensä	172	33	26	42
Liikelaitokset	21	7	7	8*
Kaupunki yhteensä	193	40	33	50

* Liikelaitosten määrä vähentynyt kahteen Kouvolan Veden yhtiöittämisen jälkeen

Tarkastuslautakunnan huomiot ja johtopäätökset

Tarkastuslautakunta on arvioinut melko kriittisesti tavoitteiden toteutumia, koska tavoitteiden määrittelyssä ja mittaamisessa esiintyy edelleen paljon puutteita. Lautakunnan arvio tavoitteiden toteutumisesta poikkeaa tämän vuoksi toimialojen näkemyksestä.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä on vähentynyt; konsernipalveluilla oli 13, kaupunkikehityksellä 8 ja hyvinvointipalveluilla 5 toiminnallista tavoitetta vuonna 2014.

Toimialojen 26 tavoitteen lisäksi oli talousarviossa asetettu kaupunkiorganisaatiolle neljä yhteistä tavoitetta, jotka talousarviossa oli merkitty sitoviksi, mutta tilinpäätöksessä ei sitoviksi.

Toimialojen mukaan 15 tavoitetta oli toteutunut ja 11 tavoitetta oli työn alla. Lautakunnan arvioinnin mukaan valtuustoon nähden sitovista tavoitteesta oli toteutunut 10 kpl eli 38 %, 4 tavoitetta oli työn alla eli toteutunut osittain ja 6 tavoitetta ei ollut toteutunut. Lisäksi 6 tavoitetta ei ollut arvioitavissa toimintakertomuksessa annettujen tietojen pohjalta. Edellisenä vuonna tavoitteista toteutui noin puolet.

Toiminnallisten tavoitteiden ja talousarviomäärärahojen välillä on lähes mahdotonta löytää kuntalain edellyttämää yhteyttä. Tämä koskee erityisesti hyvinvointipalveluja, jolla oli ainoastaan 5 osit-

tain hyvin yleisluonteista tavoitetta. Vuodelle 2015 hyvinvointipalveluille on asetettu kaikkiaan 16 valtuustotasolla sitovaa tavoitetta.

Lautakunta on pohtinut myös, mitä tapahtuu toiminnallisille tavoitteille, jotka eivät ole toteutuneet talousarviovuonna? Siirtyvätkö ne seuraavalle vuodelle vai jätetäänkö ne toteuttamatta? Seurataan-ko näitä myöhemmin? Mikä on tilivelvollisten vastuu?

Tarkastuslautakunnan pikainen tarkastelu vuoden 2013 toteutumattomista sitovista toiminnallisista tavoitteista osoitti, että osa on toteutunut myöhemmin, osa on toteutunut osittain ja osa on edelleen toteutumatta. Moni kehittämiseen liittyvä tavoite ei valmistu kalenterivuoden aikana, vaan vasta myöhemmin. Tavoitteita asettaessa olisikin hyvä pohtia, ovatko ne luonteeltaan sellaisia, että ne on mahdollista toteuttaa kalenterivuoden aikana.

Strategia ohjaa toimintaa parhaiten silloin, jos tavoitteet jalkautuvat konkreettiseksi yksittäisen työntekijän työtä ohjaavaksi tavoitteeksi. Nykyisessä toimintakertomuksessa on vaikea hahmottaa, mitä sitovien tavoitteiden eteen on tehty.

Selkeämmän kuvan valtuutetut ja kuntalaiset saisivat, jos toimialojen toiminnallisten tavoitteiden toteutuma esitettäisiin päämäärittäin niin, että myös palveluketjujen tavoitteet koottaisiin yhteen.

Tarkastuslautakunnan suositukset

1. Lautakunnan näkemyksen mukaisesti strategia on selkeytynyt ja edellytykset sen ohjaavuudelle ovat parantuneet. Ongelmana ovat puutteet sitovien tavoitteiden asettamisessa. Ilman selkeitä tavoitteita, mittareita ja niille asetettuja tavoitearvoja, ei tavoitteilla voida ohjata tai niiden toteutumista arvioida. Osa tavoitteista ovat sellaisia, joiden toteutumiseen kaupungin on vaikea vaikuttaa.

Tavoitteiden tulee olla 1) mitattavia, 2) yksiselitteisiä ja ymmärrettäviä, 3) hyväksyttäviä, 4) keskeisiä, 5) kattavia, 6) realistisia suhteessa määrärahaan, 7) määrärahoja ajallisesti vastaavia, 8) riskitriidattomia ja 9) vaikutettavissa olevia. (*Meklin 2001, 98–99. Teoksessa Myllymäki & Vakkuri, Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press. Vammala*)

2. Vaikka talouden tasapainottaminen on Kouvolan kaupungin keskeinen strateginen päämäärä, ei sitoviin toiminnallisiin tavoitteisiin sisälly selkeitä talouden tavoitteita. Hyvä esimerkki taloudellisten tavoitteiden asettamisesta löytyy Kuopion kaupungin taloudellisista tavoitteista (*ks. liite 2*).

3. Monet tavoitteista ovat edelleen luonteeltaan organisaation tekemistä kuvaavia, erilaisten ohjelmien ja suunnitelmien tekoa tai luonteeltaan sellaisia, ettei niiden toteuttaminen ole mahdollista talousarviovuoden kuluessa. Mukana on myös tavoitteita, joiden toteutus on kaupunkiorganisaation toiminnasta riippumatonta.

Tarkastuslautakunta kehottaa pohtimaan, ovatko organisaation normaaliin tai sisäiseen toimintaan liittyvät toimenpiteet ylipääntä-

sä sellaisia, joita on mielekästä asettaa sitovaksi tavoitteeksi. Esimerilaisten ohjelmien laadinta tai kaavojen tai hankkeiden käytännön toteuttaminen. Vaihtoehtona voisi olla valtuustotason sitovien tavoitteiden asettaminen valtuustokaudeksi. Näille asetettujen mittareiden kautta seurattaisiin vuosittain tavoitteiden edistymistä. Toimialat kertoisivat omassa suunnittelussaan, mitä toimenpiteitä talousarviovuoden aikana on tarkoitus toteuttaa tavoitteen saavuttamiseksi.

4. Nykyinen raportointi ei anna kuvaa siitä, mitä tavoitteen saavuttamiseksi on tehty ja mikä mahdollisesti on estänyt tavoitteen saavuttamisen. Lautakunta näkee, että vanhoja toteutumattomia tavoitteita tulisi tarkastella jälkikäteen ja todeta ne loppuun käsitellyiksi, kuten valtuustoaloitteet.

Ratsu-ohjelman merkintä tavoitteen tilasta (valmis, työn alla, aloittamatta) ei kerro siitä, onko tavoite toteutunut vai ei. Lautakunta on puuttunut tähän jo aiemmissa arvioinneissa. Suositus on, että uudessa Opiferus -ohjelmassa tulee olla toimialojen selkeät merkinnät (toteutunut, ei toteutunut).

5. Lautakunta näkee myös tärkeänä, että strategian toteuttamisohjelmat saadaan pikaisesti koordinoitua ja että aikataulullisesti niiden raportointi, kuten esim. hyvinvointikertomus, valmistuu yhtä aikaa tilinpäätöksen kanssa, jotta arviointikertomuksen ja uusien tavoitteiden laadinnassa voidaan näitä hyödyntää. Valtuutetuille tarjottaisiin entistä parempi kuva kaupungin palveluiden tilasta ja tulevista haasteista uusien tavoitteiden asettamisen pohjaksi.

Sitovat taloudelliset tavoitteet

Valtuustoon nähden sitoviksi on määriteltä alla olevan taulukon mukaiset tekijät

Taulukko 13. **Valtuustoon nähden sitovat erät 2015**

Tekijä milj. € kaupunki (ei sisällä liikelaitoksia)	Muutettu TA 2014	Tp. 2014	Poikkema muutettuun talousarvioon %
Käyttötalouden sitovuustaso			
Toimialan toimintakate, netto			
Kopa	-23,5	-22,2	94,8
Kake	-18,2	-16,0	88,0
Hypa	-476,2	-480,1	100,8
Tuloslaskelmaosan sitovuustaso			
Verotulot	323,0	322,2	99,7
Valtionosuudet	164,5	164,0	99,6
Rahoitustulot- ja menot	13,3	13,1	98,4
Rahoitusosan sitovuustaso			
Antolainauksen muutos	-30,5	-29,2	-4,3
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	62,1	37,1	-40,3
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-32,5	-31,6	-2,8
Liikelaitoksen korvaus peruspääomasta			
Kouvolan Vesi osakeyhtiö 1.9.2014 alkaen	0	0	0
Tilaliikelaitos (tuottovaatimus)	6,0	6,0	0
Tekninen tuotanto (ei tuottovaatimusta)	-	-	0
Liikelaitoksen hyväksytty tulostavoite			
Kouvolan Vesi			
Tilaliikelaitos	10,2	15,7	153,9
Tekninen tuotanto	0,4	0,8	200,0
Investointiosa			
Jokaisen hankkeen hyväksytty kokonaiskustannusarvio	-10 191	-9 453	92,7

Investointiosan toteutuma oli 0,7 milj. € alle talousarvion. Yksittäisten hankkeiden osalta ei tapahtunut merkittäviä ylityksiä.

Tarkastuslautakunnan huomiot ja johtopäätökset

Lautakunta toteaa, että asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet, lukuun ottamatta hyvinvointipalvelujen toimintakatteen 4 miljoonan euron ylitystä sekä verotulojen, valtionosuuksien ja rahoitustulojen ja menojen alituksia. Verotulot jäivät 0,8 milj. euroa ja valtionosuudet 0,5 milj. euroa sekä rahoitustulot ja -menot 0,2 milj. euroa alle asetetun tavoitteen.

Liikelaitokset ylittivät tavoitteensa reilusti.

Hyvinvointipalvelujen toimintakatteen ylitykseen vaikutti Carean vanhojen alijäämien kattamiseen varautuminen 6,3 milj. eurolla, mutta myös aikuisväestön toimintaketjun ylitys.

Lautakunta näkee edelleen ongelmallisena hyvinvointipalvelujen korkean sitovuustason. Hyvinvointipalveluiden talousarvion 478 miljoonaan euroon nähden neljän miljoonan ylitys on pieni, mutta Kouvolan kaupungille taloudellisesti merkittävä. Mikäli sitovuustaso olisi ollut palveluketjutaso, aikuisväestön palveluketjun toimintakatteen ylitys olisi ollut 11 miljoonaa. Nyt tämä ylitys kompensoitiin lasten ja nuorten sekä ikäihmisten palveluiden säästöillä.

Hyvinvointipalvelujen toimintakatteen nousu edelliseen vuoteen oli 1,5 %, joka alitti tavoitteena olleen peruspalvelubudjetin mukaisen 3,5 % kustannuskehityksen. Tarkastuslautakunta pohtii, onko mittari oikein asetettu eli verrataanko oikeita asioita toisiinsa sekä onko tavoitetaso riittävä. Jos vertailukohteena on peruspalvelubudjetin kustannuskehitys, eikö sitä pitäisi verrata hyvinvointipalveluiden toimintamenoihin eikä toimintakatteeseen. Toimintamenot ovat kehittyneet erittäin maltillisesti koko maassa. Hyvinvointipalvelujen toimintamenot kasvoivat viime vuonna 1,8 % ja toimintatulot 3,9 %.

Tarkastuslautakunta pyytää tarkempaa selvitystä kaupunginhallitukselta hyvinvointipalvelujen palveluketjujen ylityksistä ja alituksista varmistaakseen, ettei lasten ja nuorten sekä ikäihmisten palveluja tai niiden saataavuutta ole heikennetty aikuisväestön määrärahojen ylitysten vuoksi.

5. Strategia ja päämäärät

Alle on koottu arvioita strategisten päämäärien toteutumisesta. Kunkin päämäärän alle on koottu päämäärää edistäneitä ja estäviä tekijöitä. Päämäärälle asetetut sitovat toiminnalliset tavoitteet on merkitty kuvissa (s)-merkinnällä. Sitovien tavoitteiden onnistuminen on käsitelty tarkemmin liitteessä 1.

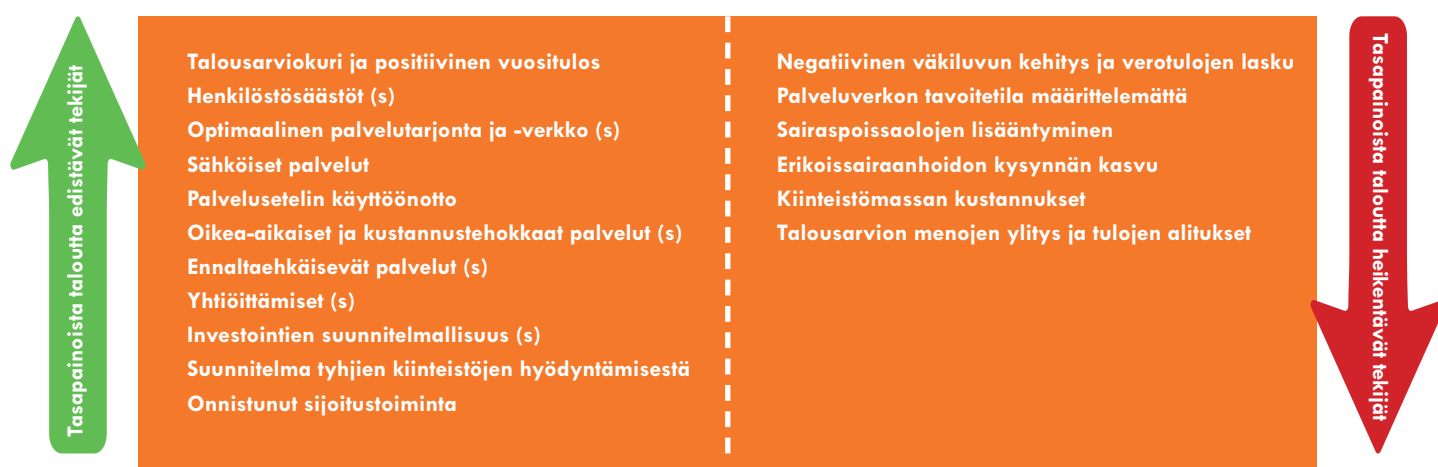
Lähteinä on käytetty toimintakertomusta ja osavuosisikatsauksia vuodelta 2014, Tilastokeskuksen tilastoja, tarkastuslautakunnalle toimitettuja tietoja ja viranhaltijoiden kuulemisia.

Tasapainoinen talous

Tasapainoinen talous –päämäärä merkitsee strategian mukaan strategiaa toteuttavaa johdonmukaista päätöksentekoa, vastuullista ja osallistavaa johtamista, osaavaa ja hyvinvoivaa henkilöstöä, vaikuttavaa omistajaohjausta sekä optimaalista palvelutarjontaa ja –verkkoa.

Tasapainoinen talous –päämäärään ei sisälly lainkaan taloutta, eikä sitovia taloutta koskevia toiminnallisia tavoitteita.

Kuva 1. **Tasapainoista taloutta edistävät ja heikentävät tekijät**



TALOUDEN TASAPAINOA OVAT LAUTAKUNNAN NÄKEMYKSEN MUKAAN OIKEAAN SUUNTAAN VIENEET SEURAAVAT TEKIJÄT:

+ Toteutuneet rakenteelliset muutokset vanhusten hoivahoidossa, vuodeosastopalveluissa, kouluverkostossa, kirjastoissa ja eläinlääkintähuollon vastaanotto toiminnassa.

+ Yt- neuvottelut, joiden seurauksena henkilötyövuodet vähenivät 6,5 % ja henkilöstömenot noin 5,1 milj. euroa. Vaikutukset ovat pitkäkestoiset.

+ Palvelusetelien käyttömahdollisuuksien paraneminen (vanhuspalvelut sekä lasten ja nuorten palvelut) sekä uudet sähköiset toimintatavat (mobiili-kotihoito, terveydenhuollon itseilmoittautuminen, rakennusvalvonnan lupapalvelu) ovat hyviä esimerkkejä uudenaikaisista tuotantotavoista, joilla samanaikaisesti parannetaan palvelua ja nostetaan tuottavuutta.

+ Henkilöstöohjelma ja työkyvyn toimintamalli, jotka valmistuivat 2014, antavat hyvän pohjan henkilöstöpolitiikan käytännön toteuttamiselle. Jatkossa työtä vaatii erityisesti osaamisen kehittäminen.

+ Kaupungin pitkäaikaisen sijoitussalkun markkina-arvon nousu 22,9 milj. eurosta 24,9 milj. euroon ja tuotto 8,5 %.

+ Perusopetuksen toimintatulojen yli miljoonan euron toimintatulojen ylitys lähinnä Lapinjärven perusopetussopimuksen johdosta.

TALOUDEN TASAPAINOA OVAT HEIKENTÄNEET:

+/- Investointien salkutus, joka priorisointien osalta on kesken. Erillisinvestoinnit (Ratamo ja muut strategiset kärkihankkeet) tulevat kasvattamaan kaupungin lainamäärää oleellisesti suunnitteluvuosina.

- Kaupungin verotulojen lasku ansiotulojen heikon kehityksen vuoksi.

- Työttömyyden kasvu ja sen seurauksena kaupungin työmarkkinatuen maksuosuuden kasvu 4,1 miljoonaan euroon, mikä tarkoitti lähes miljoonan euron ylitystä talousarvioon nähden.

- Asukkaille maksettujen avustusten kasvu. Toimeentulotukimenot ylittyivät n. 200 000 eurolla.

- Sairauspoissaolojen lisääntyminen kaupungin kaikilla toimialoilla aiheutti arvioilta noin 26 miljoonan euron kustannukset. Käytyjen yt -neuvottelujen aiheuttama epävarmuus ja henkilöstövähennykset ovat osaltaan saattaneet lisätä sairauspoissaoloja. Lisäksi työkyvyttömyyden kustannukset nousivat yli kahteen miljoonaan euroon.

- Keskenäiset palveluverkkoratkaisut, jotka heikensivät henkilöstö- ja kiinteistömenojen säästöjä. Terveystieteiden ja liikuntaverkkojen palveluverkkopäätökset eivät edenneet. Kaupungin tulot eivät riittä nykyisen palvelurakenteen ylläpitoon.

- Tavoiteltu palvelusiirtymä ennalta ehkäiseviin palveluihin ei toteutunut tavoitteiden mukaisesti.

Kouluverkkoselvitysten yhteydessä tarkastuslautakunta havainnoi, että päätökset voivat johtaa ei toivottavaan osamointiin. Lasten

ja nuorten palveluissa lakkauttamisesta aiheutuneiksi säästöiksi lasketaan sisäiset vuokramenot. Tilaliikelaitokselle jää kuitenkin lakkautetun koulukiinteistön ylläpito niin pitkään, kunnes kiinteistölle löytyy uusi käyttötarkoitus.

Talouden tunnusluvuilla mitaten kaupungin talous ei ole tasapainoinen eivätkä tulot riitä nykyisen palvelurakenteen ylläpitoon. Lautakunta suosittelee talouden tasapainolle asetettavaksi selkeät mitattavat talouden vuositavoitteet. Lisäksi lautakunta suosittelee nopeaa palvelurakenteiden ja tuottamistapojen uudistamista.

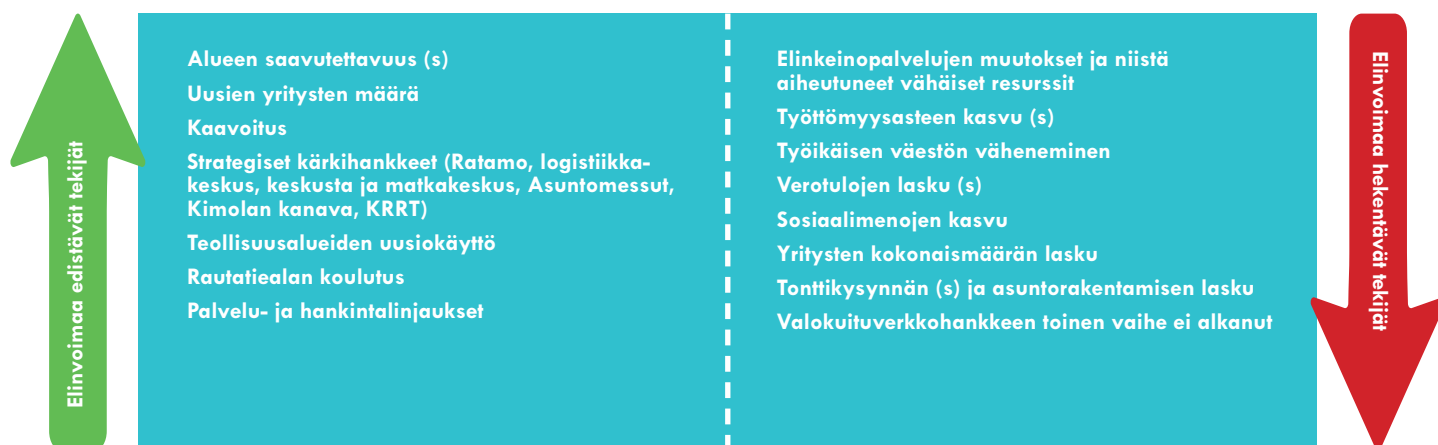
Elinvoimainen kaupunki

Strategian mukaan elinvoimainen kaupunki merkitsee yrittäjyyden edistämistä päätöksenteossa ja johtamisessa, yhteistyökumppaneiden kanssa valtakunnallisesti merkittävää toimijaa, osaamista ja innovaatiopääoman kehittämistä sekä alueen saavutettavuuden

kehittämistä ja hyödyntämistä.

Kehittämisen painopisteet ovat elinvoimaa metsästä, luovudella liiketoimintaa, vetovoimaa Kouvolaan ja vahva elintarvikeala.

Kuva 2. Elinvoimaa edistävät ja heikentävät tekijät



Elinvoimaisuutta voidaan arvioida yritystoiminnan, työttömyyden ja väestön kehittämisellä.

VÄESTÖ VÄHENEE JA IKÄÄNTYY

Taulukko 14. Väestömuutoksen osatekijöiden kehitys 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	Ennakko 2014	Yhteensä 2009–2014
Syntyneet	713	819	708	758	765	735	4 498
Kuolleet	1 001	984	983	1 044	1 018	988	6 018
Syntyneiden enemmyy	-288	-165	-275	-286	-253	-253	-1 520
Kuntien välinen nettomuutto	-157	-133	-434	-166	-332	-407	-1 629
Nettomaahanmuutto	197	189	189	181	217	211	1 184
Väestön +/-	-248	-109	-520	-271	-368	-449	-1 965
Väestö 31.12.	88 174	88 065	87 552	87 296	86 928	86 477	

Lähde: Tilastokeskus

Kouvola oli viime vuonna ainut kunta 15. suurimman joukossa, jonka väestön kasvu oli negatiivinen. Väestömäärä laski 451 henkilöllä. Ainoastaan nettomaahanmuutto on ollut positiivista vuosina 2009–2014.

TYÖVOIMA VÄHENEE JA PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYS LISÄÄNTYY

Vuosina 2001–2008 oli työikäisten nettomuutto Kouvolan alueelta -2 013 henkeä ja vuosina 2009–2013 -593 henkeä. Lasten ja nuorten määrä Kouvolassa on vähentynyt vuodesta 2009 alkaen -2 094 henkeä. Jos kehitys jatkuu trendin mukaisesti, tulee Kouvola menettämään vuoden tai kahden sisällä asemansa Suomen 10. suurimpana kaupunkina Porin kaupungille.

Taulukko 15. Työttömyysasteen kehitys 2009–2014

Alue	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %
Kouvola	13,3	12,5	12,2	13,3	15,2	16,1
Koko maa	11,6	10,3	9,7	10,7	12,6	13,9

Lähde: Kaakkois-Suomen ELY-keskus; Työllisyyskatsaus 12/2014

Kaakkois-Suomen kasvava työttömyys on koskettanut eniten rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöitä sekä palvelu- ja myyntityötä.

Kasvava työttömyys ja väestön ikärakenteen muutokset heikentävät taloudellista huoltosuhdetta. Kouvolassa yhtä työllistä kohden on yli 1,5 työvoiman ulkopuolella tai työttömänä olevaa henkilöä.

Taulukko 16. **Työvoiman ja työttömyyden kehitys 2013–2014**

	2013	2014	Muutos
Työvoima	40 251	40 019	-232
Työttömät työnhakijat	6 110	6 462	+352
Työttömät työnhakijat, alle 25-vuotiaat	947	1 073	+126
Pitkäaikaistyöttömät	1 519	1 775	+256
Työttömistä lomautetut	638	561	-77

Lähde: Kaakkois-Suomen ELY-keskus; Työllisyyskatsaus 12/2013 ja 12/2014

YLI TUHAT NUORTA TYÖTTÖMÄNÄ JA KOULUTUKSEN ULKOPUOLELLE JÄÄNEIDEN OSUUS KASVAA

Alle 25 –vuotiaiden nuorten työttömien määrä on noussut yli tuhan-teen. Monet ylioppilaat ovat työttöminä ilman opiskelupaikkaa. Osittain tämä voi johtua ”välivuodesta”. Huolestuttavaa tilanteessa on, ettei Kouvolan matalaa koulutustasoa ole saatu nostettua. Yliopiston puute on merkittävä tekijä väestön kehitykseen ja elinvoimaisuuteen.

Positiivista oli perusopetuksen päättävien nuorten pääsy jatko-koulutukseen tai sijoittuminen muiden toimenpiteiden piiriin etsi-vän nuorisotyön ja opinto-ohjauksen yhteistyöllä.

YRITYSTEN JA TYÖPAIKKOJEN MÄÄRÄ VÄHENEE

Suomessa uusien yritysten määrä on ollut tasaisessa laskussa vuo-den 2010 lopusta lähtien, eikä yritysten työllisyys ole kasvanut 25 vuoteen. Eniten on vähentynyt 2–9 henkeä työllistävien yritysten määrä. 2/3 yrityksistä työllistää alle 2 henkilöä. Pääosa työllisyyden lisäyksestä on tapahtunut kuntien ja kuntayhtymien palvelutuotan-nossa. Yksityisten yritysten työllisyyden heikko kasvu johtuu teolli-suuden automatisoinnista, työvaltaisten toimialojen supistumisesta tai tuotannon siirtymisestä ulkomaille. Tieto- ja viestintäteknologian kehitys ja digitaalinen vallankumous ovat laajentaneet atk-pohjais-ta tuotantoa ja supistaneet näin työvoiman tarvetta. Lähitulevaisuu-nessa suuret työvoiman vähennykset nähdään kaupan ja logistiikan aloilla. Robottiteknologia ja 3D-tulostus tarjoavat suurta mahdol-lisuutta teollisuudelle, mikäli investoinnit uuteen tuotantoteknolo-giaan lähtevät nopeasti käyntiin.

Kouvolaan sijoittui uusia yrityksiä 355 kpl, enemmän kuin edel-lisenä vuonna. Yritysten kokonaismäärä laski lähes kuusi prosent-

tia. Uudet yritykset ovat pääosin pieniä yksityisiä ammatinharjoit-tajia, jotka työllistävät lähinnä itsensä. Vuonna 2014 työpaikkojen määrä laski noin 2 prosenttia. Kouvolan alueella työpaikat lisään-tyivät vuosina 2001–2004 186 kpl ja vähenivät vuosina 2005–2008 296 kpl ja vuosina 2009–2012 1075 kpl.

Lähde Tieto & trendit, syyskuu 2014, s 6–10, Tilastokeskus

TARKASTUSLAUTAKUNNAN JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Lautakunta toteaa, että väestön, työttömyyden, yritysten ja työ-paikkojen määrän kehityksellä tai Kouvolan sijoittumisella erilai-sissa kyselyissä arvioituna, ei kaupungin elinvoimaisuus ole kehit-tynyt haluttuun suuntaan. Myös rakentaminen ja tonttikauppa ovat hiljentyneet.

Tulevaisuuden uskoa antavat kuitenkin strategisten kärkihank-keiden eteneminen ja vireillä olevat yritysten investoinnit. Yhteistyö yrittäjien kanssa on edennyt. Palvelu- ja hankintapoliittiset linjauk-set on hyväksytty, hankintapäivät onnistuivat erinomaisesti. Edelly-tykset palvelusetelien käyttöön ovat parantuneet.

Tarkastuslautakunta on huolissaan elinvoimaisuuden kehittämi-sestä. Monet strategiset valinnat, joille ei ole asetettu lainkaan ta-voitteita, liittyivät elinvoimaisuuteen. Lisäksi kaupungin resurssit kehittämistyöhön ovat pienet. Työpaikkojen lisääntymiseksi työtä pitäisi tehdä erityisesti kasvuyritysten löytämiseksi ja kehittämiseksi.

Kaupunki on mukana Kuntaliiton elinvoimaisuuden kehittämis-hankkeessa. Toivottavaa on, että jatkossa elinvoimaisuuden kehittä-misen koettaisiin koko kaupungin yhteisenä haasteen.

Asiakaslähtöinen toiminta

Strategian mukaan asiakaslähtöinen toiminta merkitsee asiakkaan kuulemistä, ennaltaehkäisyyn panostamista ja yhteisöllisyyden kehittämistä.

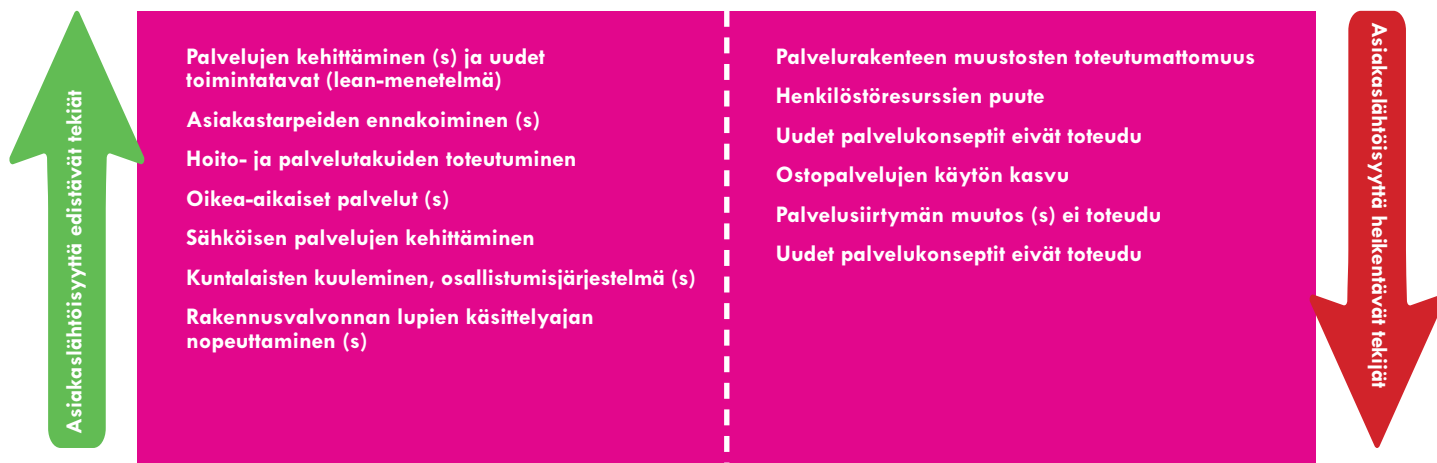
Asiakaslähtöisyyttä voidaan arvioida monesta eri näkökulmasta.

- 1. Kuntalaisnäkökulma-** mihin on varaa: Miten kunta on täyttänyt tehtävänsä kuntalaisten palvelujen tuottajana? Saavatko veronmaksajat veroille riittävästi vastinetta? Ovatko verot kohtuulliset? Vastaavatko verot kuntalaisten tarpeita? Onko toiminta tehokasta ja tuottavaa vai voisiko samalla rahalla saada enemmän? Miten rahat riittävät sekä asiakastarpeisiin että elinvoimaisuuden kehittämiseen? Kehittämisen kohteina ovat positiivinen priorisointi ja optimaalinen palvelurakenne, tiedolla johtaminen, tuottavuus ja kustannustietoisuus sekä kuntalaisten osallistaminen palveluiden kehittämiseen.
- 2. Palvelujärjestelmän näkökulma-** mitä palvelua tarjotaan: Miten kunta on onnistunut palveluiden järjestämisessä kuntalaisille? Millainen palvelujärjestelmä on ja miten se vastaa asiakkaiden tarpeisiin? Mitä palveluja tuotetaan ostopalveluna, mikä on ostopalve-

lujen osuus kaikista palveluista ja miten ostopalvelujen kustannukset ovat kehittyneet? Millainen on palvelusetelien käyttö? Millaisia palvelutakuita on annettu? Keskeistä on panostaa ennaltaehkäiseviin palveluihin ja uudennäköisiin tapoihin tuottaa palveluja huolehtien palveluiden turvallisuudesta ja luotettavuudesta.

- 3. Asiakasnäkökulma-** miten palvelua annetaan: Miten palvelut ovat saavutettavissa ja miten ne toimivat yksilön näkökulmasta? Miten palvelujen rajapinnat ovat hallinnassa, ovatko kynnykset palveluihin riittävän matalia? Millainen on joustavuus ja palvelualttius? Asiakasnäkökulmasta keskeistä on asiakkaiden omien näkemysten ja kokemusten kerääminen ja hyödyntäminen asiakaspalautteilla sekä palveluiden yhteiskehittämisellä asiakkaiden kanssa. Tavoitteena on myös asiakkaiden oma vastuunotto ja ennaltaehkäisy.
- 4. Demokratianäkökulma:** Miten huolehditaan oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta palveluja järjestettäessä? Miten kuntalaiset pääsevät osallistumaan?

Kuva 3. **Asiakaslähtöisyyttä edistäviä ja ehkäiseviä tekijöitä**



Asiakaslähtöisyyden parantaminen koskettaa erityisesti hyvinvointipalveluja, jossa viime vuonna on tehty paljon hyvää kehittämistyötä. Se, mitä työllä on saatu aikaiseksi näkyy huonosti tavoitteiden raportoinnissa tai toimintakertomuksessa, jonka vuoksi tarkastuslau-

takunnan pyynnöstä on kerätty konkreettisia onnistumisia asiakaspinnassa tapahtuneesta kehittämistyöstä.

Näitä on koottu palveluketjuittain alkaen sivulta 27.

LASTEN JA NUORTEN PALVELUT

8 000 peruskouluikäistä lasta
➡ vähenee n. 120/v

8 410 lapsiperhettä

5 500 0–6 -vuotiasta lasta
➡ 760 syntyy vuosittain

Lasten ja nuorten palveluihin käytettiin viime vuonna 224 miljoonaa euroa, mikä on 39 % hyvinvointipalveluiden toimintamenoista. Toimintakate alitti 3,1 milj. euroa talousarvion. Alituksella katettiin aikuisväestön talousarvion ylitystä. Lasten ja nuorten palveluissa henkilötyövuodet 2 222,6 lisääntyivät 1,2 %.

Lasten ja nuorten terveystarkastuksen mukaan lasten ja nuorten elin- ja kouluolosuhteet Kouvolassa ovat parantuneet. Lastensuojelupalveluja on uudistettu ja uusi lastensuojelun Kotikallion yksikkö on otettu käyttöön 1.1.2015. Korialle ja Valkealaan on käynnistetty uudet isommat päivähoitoyksiköt. Lasten kotipalvelusta on tullut laajamittainen palvelu.

MUITA POSITIIVISIA ESIMERKKEJÄ KASVUN JA OPPIMISEN SEKÄ LAPSIPERHEIDEN TUKEMINEN -PALVELUKETJUN ASIAKASTYÖN PARANTAMISESTA

- + Neuvolan raskausaikaiset kotikäynnit.
- + Varhaiskasvatuksen verkostoitumismalli ja uusia tapoja lisätä lasten arkiliikuntaa ja asenteita liikuntaa kohtaan.
- + Lastensuojelun ja oppilashuollon yhteinen asiakasprosessi, jonka tavoitteena on oppilaiden tarpeita vastaava tuki mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ilman siirtoja asiantuntijalta toiselle. Oppilas ja hänen perheensä nähdään yhteisenä lastensuojelun ja perusopetuksen asiakkaana.
- + Perusopetus on pilottina valtakunnallisessa Elämäntaito-hankkeessa, jonka tavoitteena on kehittää yläkouluikäisten terveyteen liittyviä asenteita ja elämäntaitoja sähköisten oppimisympäristöjen avulla.
- + Perusopetuksen joustavan koulupäivän malli, joka tarjoaa oppilaiden ja huoltajien näkökulmasta heidän tarpeitaan vastaavaa palvelua.

+ Liikkuva koulu-hanke, jolla aktivoidaan oppilaita liikkumaan koulupäivän aikana ja saadaan positiivisia vaikutuksia mm. työrauhaan ja oppimistuloksiin.

+ Perusopetuksen alaluokkien (TOIVO -ryhmät), joiden oppimistapaa tukevat esim. ryhmätyöt, leikit, projektityöt, roolileikit, yhteistoiminnallinen oppiminen ja liikunnalliset harjoitteet.



AIKUISVÄESTÖN TILANNE

Aikuisväestön palvelutarpeet ovat kasvaneet sosiaali- ja terveystalouksissa. Kuntalaisnäkökulmasta katsottuna aikuisväestön palveluihin on tarvittu yhä suurempi osa verotuloista. Aikuisväestön toimintamenot olivat 250 miljoonaa eli 44 % hyvinvointipalveluiden menoista. Toimintakate ylitti talousarvion 11 miljoonalla eurolla. Aikuisväestön toimintaedellytysten vahvistaminen -palveluketjussa oli 1 146,8 henkilötyövuotta, mikä oli 0,4 % vähemmän kuin edellisellä vuonna.

Perusterveydenhuollon käynnit ja erityisesti päivystyskäynnit lääkäreillä ja hoitajilla sekä päivystyskontaktit ovat lisääntyneet huomattavasti. Sairaanhoidopäivät omilla vuodeosastoilla ovat vähentyneet yli 10 000 hoitopäivää, mutta erikoissairaanhoidossa lisääntyneet noin 2 600 päivää. Pohjois-Kymen sairaalassa ajanvarauspoliklinikkoiden läheteet kasvovat 6 prosenttia ja sairaalahoitokasvot tuotettiin 9 % edellisestä vuodesta enemmän. Toimeentulotukea saavat kotitaloudet ja sosiaali- ja kriisi- ja päivystysten sekä kuntouttavan toiminnan asiakkaat ovat lisääntyneet.

Mikä on asiakastarpeen kasvua ja mikä palvelun saatavuuden johdosta lisääntynyttä palvelujen käyttöä, on mahdotonta tietää toimintakertomuksen tietojen pohjalta. Aikuispsykiatrian ja suun ja terveydenhuollon jääminen asetetuista tavoitteista johtui lääkäripulasta. Leikkaustoimenpiteiden kasvuun sekä Pohjois-Kymen sairaalan (PoKs) muihinkin tunnuslukuihin on vaikuttanut toiminnan kehittäminen Lean-menetelmällä.

Potilaiden mahdollisuus valita oma terveyskeskuksensa on johtanut yli 500 asiakkaan siirtymiseen Attendo Oy:n hoitamasta Marjoniemen terveyskeskuksesta muihin terveyskeskuksiin, erityisesti Valkealaan.

Hoito- ja palvelutakuut ovat kuntalaisten eri lainsäädännöissä määriteltyjä oikeuksia, joiden toteutumisesta tarkastuslautakunnan tulee varmistua. Hoito- ja palvelutakuiden toteutuminen ei ole todennettavissa toimintakertomuksen tiedoilla. Toimintakertomuksen mukaan hoito- ja palvelutakuut ovat pääosin toteutuneet, poikkeamana on mainittu aikuissosiaalityö, jossa toimeentulon palvelutakuu toteutui keskimäärin 94 %.

Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna yksi edellytys toteutumiselle on se, että asiakkaat ovat tietoisia hoito- ja palvelutakuista kunkin palvelun osalta. Toiminnan kehittämisen ja päätöksenteon kannalta kaupunginvaltuutetuilla tulisi myös olla ajantasainen tieto palveluiden toteutumisesta. Myös yrittäjille ja muille sidosryhmille voisi tämä tieto olla hyödyllistä oman toimintansa ja palvelutarjonnan kehittämiseksi.

Palvelutakuun toteutuminen lainsäädännön asettamissa rajoissa on perusvaade. Kunta voi mahdollisuuksiensa mukaan asettaa lainsäädäntöä vaativampia takuita tai teoreettisesti voi joissain palveluissa syntyä syystä tai toisesta ylitarjontaa/ylilaita. Tämän vuoksi olisi hyvä saada tarkempaa tietoa, missä ajassa kukin palvelu on saatu.

Lautakunta suosittelee, että hoito- ja palvelutakuista tiedotetaan kunnan www.sivulla.

IKÄÄNTYNEIDEN PALVELUT

Ikääntyneiden palveluiden toimintamenot olivat 89 miljoonaa eli 16 % hyvinvointipalveluiden toimintamenoista. Toimintakate alitti talousarvion 3,9 miljoonalla eurolla, millä katettiin aikuisväestön palveluiden ylitystä. Henkilötyövuodet 1081,6 vähenivät yli seitsemällä prosentilla edelliseen vuoteen.

Kuntatalouden raportin mukaan haasteena tuleville vuosille on ikääntyneen väestön palvelutarpeiden kasvu ja kuntatalouden paineiden lisääntyminen samanaikaisesti. Kouvolassa keskeinen tavoite on palvelujärjestelmän siirtyminen korjaavista palveluista ennaltaehkäiseviin palveluihin. Tavoite eteni viime vuonna vain 0,7 %.

Kotona asuvien osuus yli 75 -vuotta täyttäneistä oli 87 %, mikä on n. 2 % alle asetetun tavoitteen. Tehostetun palveluasumisen peittävyys jäi hieman tavoitteesta ja, vastaavasti pitkäaikaishoidossa on liikaa asiakkaita. Yksi terveyskeskusosasto lakkautettiin ja toinen muutettiin viikko-osastosta normaalksi vuodeosastoksi. Palvelusiirtymätyöryhmä käynnistettiin.

Asumis- ja palveluiden asukkaiden määrä lisääntyi noin 50 henkeä edellisestä vuodesta. Säännöllisen kotihoidon asiakasmäärä lisääntyi 5 prosenttia ja tilapäisen lähes 2 prosenttia. Kotihoidon piirissä on kaikkiaan 6 000 asukasta.

Omaishoidon asiakkuudet ovat kasvaneet noin 4 %. Palvelun pulonkautoja ovat geriatrisen yksikön kahdeksan kuukauden mittainen ensikäyntijono ja omaishoidontuen lähes 7 viikon käsittelyaika.

Positiivista oli hoiva-asumisen odotusajan puolittuminen 64 päivään.

Hyvä asiakaslähtöinen tapa kertoa kunnan vanhuspalveluiden tilanteesta löytyy Ylen nettisivuilta. Uusi vanhusvahtipalvelu kertoo vanhuspalveluiden tilasta Suomen kaikissa kunnissa. Vastaavanlaisia tiedottamistoivoo kaupunkin omille nettisivuille.

Oikeusasiamies on todennut hiljattain puutteita kuntien palvelujen saatavuudessa ja päättänyt selvittää tilanteen koko maassa. Ongelmia on todettu raportoinnissa, koska kaikista kielteisistä vastauksista asiakkaiden esittämiin palvelutarpeisiin, ei ole tehty kirjallista päätöstä, joten tarpeet eivät näy tilastoinneissa.





ALLA ESIMERKKEJÄ IKÄÄNTYNEIDEN TOIMINTAKYVYN ASIAKASLÄHTÖISESTÄ TUKEMISESTA

+ Omaishoitajien hyvinvointikeskustelut ja vesiliikuntaryhmät ikääntyneille omaishoitajille sosiaalisten- ja terveydellisten riskitekijöiden tunnistamisen ja varhaisen tukemisen toimintamallin kehittämiseksi.

+ Kotihoidon asiakkaiden toimintakykyryhmät liikkumisen, mielen- ja kehonvirikkeen ja vertaistuen parantamiseksi. Osallistuminen kuljetuksiin oli asiakkaille maksutonta. Toiminta jatkuu vuonna 2015.

+ Kotihoidon uusien asiakkaiden yksilöllisten kaatumiselle altistavien tekijöiden kartoittaminen. Mallin käyttö laajenee 2015 kaikille kotihoidon asiakkaille.

+ Kaikille säännöllisen kotihoidon asiakkaille nimetyt vastuuhoidajat, jotka arvioivat palvelutarpeet, huolehtivat asioista ja yhteistyöstä asiakkaan läheisten kanssa.

+ RAI-toimintakykymittarin käytön tehostaminen, jolla arvioidaan asiakkaan toimintakykyä arjesta suoriutumisen, psyykkisen hyvinvoinnin, kognition ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ja aktiivisuuden osalta. Arviointi tehdään palvelun alkaessa ja toistetaan vähintään puolen vuoden välein.

+ Kotihoidon asiakas-/omaisraudit ja omaisten illat kaikilla kotihoitoalueilla ja hoiva-asumisen yksiköissä.

+ Varhaisen tuen osallistavat arvioinnit hyvinvointia edistävissä kotikäynneissä, Ikäasemalla ja gerontologisessa sosiaalityössä osana Risto-hanketta.

+ Hoiva-asumisen palveluverkkomuutokset toteutuivat suunnitelman mukaisesti.

+ Asumispalveluohjaus, jolla tarkennettiin hoiva-asumisen myöntämisperusteita ja vahvistettiin asiakkaan kotiutumisen ja kotona asumisen tuen toimintamallia yhdessä terveyspalveluiden, kotihoidon ja kotona asumista tukevien yhteistyötahojen kanssa. Asumispalveluohjaajat osallistuivat lähes jokaiseen yksityisen palvelutuotannon yksikköön sijoitetun asiakkaan ensimmäiseen hoito- ja palvelusuunnitelmapalaveriin ja kartoittivat asiakkaiden hoidon ja hoivan toteutukseen liittyviä toiveita yhdessä palveluntuottajan kanssa.

+ Valkealan palvelualuemalli valittiin yhdeksi valtionvarainministeriön kuntakokeilujen asumispalvelujen toimintamalliksi.

ASIAKASTYYTYVÄISYYSKYSELYT 2014

Sähköinen palautejärjestelmä on otettu käyttöön koko kaupungissa. Palauteisiin vastataan nopeasti ja niitä käsitellään säännöllisesti johtoryhmissä.

Useita erilaisia kyselyjä on toteutettu vuoden aikana. Osa niistä on säännöllisiä, vuosittain toteutettavia, kuten esim. ruoka- ja puhtauspalveluiden asiakastyytyväisyyskyselyt, osa kertaluonteisia tai suuria harvemmin toteutettavia kyselyjä. Mm. hyvinvointipalveluissa uusittiin laaja asiakastyytyväisyyskysely vuodelta 2013, vastaajia oli 2 742 henkilöä. Keväällä 2014 toteutettiin myös perusopetuksen laatuksely, johon vastasi 1 818 huoltajaa ja 4 457 oppilasta.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Asiakaslähtöisyyden kehittäminen on käynnistynyt hyvin vuoden 2014 aikana ja monessa palvelussa on asiakaslähtöisyys parantunut huomattavasti.

Lautakunta on huolestunut määrällisesti vähentyneen aikuisväestön palvelutarpeen kasvusta ja siitä seuranneesta lisääntyneestä määrärahojen käytöstä. Samanaikaisesti ikääntyneiden talousarvio-määrärahat alitettiin ja palveluihin käytetyt henkilöstöresurssit pienenevät lisääntyneistä palvelutarpeista huolimatta.

Lautakunta toteaa, että toiminta kuntalaisten ja asiakkaiden osallistamiseksi on lisääntynyt. Osallistamista ei kuitenkaan ole organisoitu yhteisesti koko kaupungin tasolla. Osallistamiselle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita, keinoja, resursseja tai raportointitapoja. Tietoa siitä, miten paljon asiakkaita, kuntalaisia ja valtuutettuja on saatu osallistettua tai onko osallistamisella ollut vaikutusta päätösten valmistelussa ja päätösten teossa, ei ole käytettävissä.

Asiakkaille on järjestetty kuulemistilaisuuksia ennen palveluverkkopäätöksiä. Kuulemistilaisuudet juuri ennen valtuuston päätöskokousta, eivät tarkastuslautakunnan mielestä anna kuntalaisille riittävästi vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalaisia tulisi osallistaa jo asioiden valmisteluvaiheessa ennen kuin esittelijän lopullinen päätösehdotus on valmis.

Tarkastuslautakunnan näkökulmasta asiakastyytyväisyyden seuranta on vaikeaa, koska tietoa tehdyistä kyselyistä ja niiden tuloksista ei ole koottu keskitetysti. Lautakunta suosittelee myös asiakaskyselytietojen julkistamista kaupungin internet-sivuilla.

LAADUKAS YMPÄRISTÖ

Laadukas ympäristö merkitsee strategian mukaan viihtyisää ja toimivaa kaupunkiympäristöä, eheää kaupunkirakennetta, joukkoliikennettä osana palvelujärjestelmää, energiatehokasta ja uusiutuviin energialähteisiin tukeutuvaa kaupunkia.

Laadukas ympäristö -päämäärään sisältyvät valinnat vaikuttavat oleellisesti myös kaupungin elinvoimaisuuteen.

Kuva 4. Laadukas ympäristö –päämäärää edistävät ja heikentävät tekijät



Tämän päämäärän toteuttamisesta vastaa pääosin kaupunkikehitys, jonka toimintakate -16 milj. euroa on noin 4 % koko kaupungin nettomenoista. Vuonna 2014 kaupunkikehitys alitti talousarviomäärärahat 2 miljoonalla eurolla.

LAADUKASTA YMPÄRISTÖÄ EDISTÄNEITÄ TEKIJÖITÄ:

- + Kaavoitus- ja maankäytön ohjelma toteutui.
- + 12 uutta asemakaavaa hyväksyttiin ja Jokelan alueen maakauppa toteutui.
- + Keskustasuunnittelu eteni.
- + Katuvalosaneeraus eteni ja valaistuskustannukset laskivat 0,35 milj. euroa.
- + Kaupunginhallitus on hyväksynyt pohjavesien suojeleusuunnitelmat.
- + Maata hankittiin 2,97 milj. eurolla ja maanmyyntitulot olivat 1,2 milj. euroa. Lisäksi saatiin puunmyyntituloja 0,8 milj. euroa ja Metso-kohteiden korvauksia 150 000 euroa.
- + Asuntomessut v. 2019.

LAADUKASTA YMPÄRISTÖÄ HEIKENTÄNEITÄ TEKIJÖITÄ:

- Uusia asuntoalueita ei avattu rakentamiselle ja rakentaminen on vähentynyt.
- Uusia asuntoja valmistui 105 kpl, mikä on 70 kpl vähemmän kuin edellisellä vuonna.
- Rakennuslupia myönnettiin 53 kpl ja loma-asuntoihin 23 kpl.
- Tavoitteena oli luovuttaa 80 tonttia, josta toteutui ainoastaan 28 kpl. Tällä hetkellä kaupungin tonttivaranto on noussut noin 5 vuoteen tavoitellun 3 vuoden sijasta. Asuntomessut tulevat lisäämään kaupungin tonttivarantoa.
- Yksityistieavustukset vähentyneet.
- Osuuskuntamuotoiset vesihuolto- ja laajakaistahankkeet eivät edenneet.

Lahden kaupungin arviointikertomuksessa (29.4.2015) on esitetty seuraava vertailu suurimpien kaupunkien asumiskustannuksista. Vertailusta voi hyvin nähdä sen, että yhä useampi asumisen kalleuteen vaikuttava tekijä päätetään peruskaupungin ulkopuolella, kuntakonsernissa.

Taulukko 17. **Vertailu suurten kaupunkien asumiseen liittyvistä kustannuksista**

Kaupunki	kunnallis- vero	kiinteistö- vero	vesi ja jätevesi	sähkö- verkko	kauko- lämpö	seka- jäte	yhteensä
Helsinki	10 175	480	777	758	1 224	280	13 614
Espoo	9 900	480	777	614	1 673	200	13 644
Tampere	10 863	750	889	663	1 847	137	15 148
Vantaa	10 450	480	777	659	1 613	200	14 178
Oulu	11 000	600	891	698	1 224	164	14 578
Turku	10 725	480	1 022	651	1 770	263	14 911
Jyväskylä	11 000	750	1 372	572	1 587	183	15 463
Kuopio	11 275	780	1 010	667	1 549	169	15 451
Lahti	11 138	750	879	702	1 657	160	15 285
Kouvola	11 000	825	864	701	1 492	161	15 043
Pori	10 588	750	1 034	740	1 505	202	14 819
Joensuu	11 275	675	1 001	795	1 486	156	15 388

Vertailussa ei ole mukana asunnon hankintakustannusta. Vertailun esimerkkinä on 150 000 euroa maksaneessa talossa asuva 4-henkinen perhe.
Lähde Lahden kaupungin arviointikertomus 2014

Kouvolassa asuntojen hinnat ovat edulliset, mutta verotus ja asumiseen vaikuttavat muut kustannukset nostavat Kouvolan tässä vertailussa suurten kaupunkien kuudenneksi kalleimmaksi paikaksi asua.

Lautakunta suosittelee jatkossa vahvaa konserniohjausta ja kokonaisarviointia kuntalaisen näkökulmasta tarkastettaessa erilaisten palvelujen maksuja ja taksoja, jottei yhtiöiden ja muiden toimijoiden päätökset johtaisi osaoptimointiin ja kestäättömiin kokonaiskustannuksiin kuntalaisille.

6. Organisaatiotarkastelu

Toimintaympäristön muutokset ja talouden paineet vaativat kunnilta uudistumiskykyä ja nopeaa reagoitua muutoksiin. Tämä edellyttää johtamisen, toimintatapojen, organisaation ja rakenteiden jatkuvaa tarkastelua.

Kouvolassa on organisaatiota muutettu siihen tahtiin, että edellistä on tuskin saatu vietyä loppuun, kun uusi on jo käynnistetty. Kunnollista arviointia organisaation toimivuudesta ja tarvittavista muutoksista ei ole tehty. Monet kaupungit tekevät tiivistä yhteistyötä yliopistojen kanssa muutosten vaikutusten arvioimiseksi.

NYKYINEN ORGANISAATIO

Viimeisin palveluorganisaatio Kouvolassa on tullut voimaan 1.1.2015. Organisaation toimivuuden tarkastelu ei ole ollut tarkastuslautakunnan varsinaisena työkohteena, mutta asia on noussut keskusteluun lautakunnassa useaan otteeseen. Muutamat kysymykset organisaation toimivuudesta sisältyvät myös tarkastuslautakunnan arviointilomakkeeseen, jonka viranhaltijat täyttävät ennen lautakunnan kuulemistä. Näiden pohjalta tarkastuslautakunta katsoo tarpeelliseksi herättää keskustelua organisaation toimivuudesta tällä hetkellä sekä nyt tiedossa olevien toimintaympäristön muutosten vaikutuksista organisaatorakenteeseen. Tämä tarkastelu ei ole arviointi suositukseen, vaan keskustelun avaus.

Organisaatio on rakennettu kolmeen toimialaan konsernipalveluihin, hyvinvointipalveluihin ja kaupunkikehitykseen (1.1.2015 tekniikka ja ympäristötoimiala). Toimialat ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja erikokoisia. Kaupungin toimintakatteesta vuonna 2014 hyvinvointipalveluiden osuus oli 93 %, konsernipalveluiden 4 % ja kaupunkikehityksen 3 %. Tehdyistä henkilötövuosista kuului lähes 94 % hyvinvointipalveluille, 5 % kaupunkikehitykselle ja runsas prosentti konsernipalveluille.

Kaupunki tarvitsee uusia asukkaita, veronmaksajia, yrityksiä ja työpaikkoja pystyäkseen huolehtimaan kuntalaisten hyvinvoinnista. Onko resurssien ja verorahojen käyttö nyt oikeassa suhteessa elinvoimaisen kaupungin näkökulmasta?

Prosessiorganisaatioon siirtymisen oli tarkoitus parantaa asiakasprosessien lisäksi työn sujuvuutta ja tiedonkulkua koko organisaatiossa. Tiedolla johtaminen on ollut yksi keskeinen tavoite. Käytännössä tilanne näyttää johtaneen toimialojen kehitystyön eriytymiseen ja

tiedon kulun heikkenemiseen, mikä vaikeuttanee organisaation kokonaisjohtamista. Hyvinvointipalvelujen sisällä tiedonkulun palveluketjujen välillä koetaan parantuneen.

TOIMINNANOHJAUS

Konsernipalveluiden tehtävänä on toiminnanohjaus koko kaupunkikonsernissa, mutta minkälaiset ovat konsernipalveluiden mahdollisuudet tehdä ohjausta? Koko konsernipalveluiden resurssit ovat kutistuneet noin 76 henkilötövuoteen vuonna 2014, samanaikaisesti hyvinvointipalveluiden johdon tukipalvelussa resurssit olivat 72 htv:tä ja kaupunkikehityksessä 17 htv:tä.

Työnjaosta konsernipalveluiden ja toimialojen kesken on keskusteltu paljon. Talouden ja henkilöstön toiminnanohjauksen osalta koetaan, että siinä on menty eteenpäin. Muilta osin vastuiden määrittelyssä näyttäisi edelleen olevan korjattavaa. Konsernipalveluissa on tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan henkilöstöresurssit niin pienet, että kaupunkitasoinen kehittäminen ja toiminnanohjaus kärsivät vähäisistä resursseista ja osaamisen puutteista.

Hyvinvointipalveluissa tehdään valtavasti uudistamistyötä ja koulutetaan koko henkilöstöä. Tämä on johtanut siihen, että käytännössä hyvinvointipalvelut toimivat kehittämisen kärkenä ja muut toimialat seuraavat hyvinvointipalvelujen tekemiä linjauksia. Näin tapahtui esim. prosessiorganisaatioon siirryttäessä. Hyvinvointipalveluihin luotiin prosessien mukaisesti organisaatio. Muualla ei henkilöstöä koulutettu prosessiajatteluun eikä organisaatiossa tehty suuria uudistuksia.

HYVINVOINTIPALVELUT

Hyvinvointipalvelujen prosessiorganisaatio koetaan hyvinvointipalveluiden sisällä toimivaksi kokonaisuudeksi. Asiakkuuden hallinta ja asiakaslähtöisyys on nostettu keskeiseksi toiminnan ja yhteistyön tavoitteeksi, mikä on avannut uudella tavalla kaikkien palveluketjujen yhteisen vastuun asiakkuudesta ja mahdollistanut uudenlaisen yhteistyön myös yli palveluketjujen.

Jatkuvat muutokset ja tiukka talous vaikuttavat työyhteisöjen toimintaan jokaisella tasolla. Henkilöstö ja erityisesti esimiehet ovat olleet kovilla joutuessaan luovimaan entistä pienemmillä resursseilla saaden samalla melko kriittistä arvostelua. Tämä vaikuttaa oleellisesti jaksamiseen ja työhyvinvointiin.

Tarkastuslautakunta on useampana vuonna arviointikertomuksessa nostanut esiin hyvinvointipalveluiden korkean sitovuustason

ja siihen liittyvät haasteet. Hyvinvointipalvelut vastaavat 93 prosentista kaupungin käyttötaloudesta. Sitovuustasona on toimialan toimintakate eli netto. Muutoksista palveluketjujen talousarviomäärärahojen kesken tekee esitykset apulaiskaupunginjohtaja kaupunginhallitukselle, joka muutokset hyväksyy. Valtuustolla kokonaisuudessaan ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, miten määrärahat lasten ja nuorten, aikuisten ja ikääntyvien palveluihin kohdennetaan.

VALTUUSTO STRATEGISENA JOHTAJANA

Valtuuston tulisi olla kaupungin strateginen johtaja – mitkä ovat valtuuston tai yksittäisen valtuutetun mahdollisuudet ohjata kaupungin toimintaa?

Valtuusto hyväksyy vähintään kerran valtuustokaudessa strategian, jota voidaan tarvittaessa uudistaa. Tämän pohjalta hyväksytään talousarvion sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet vuosittain. Kaikki muu talousarviokirjassa on valtuuston näkökulmasta lisäinformaatiota, josta valtuusto ei päättää mitään.

Nyt voimassa oleva strategia on vuodelta 2013. Strategian valmistelu tapahtui pääosin virkamiesvalmisteluna. Myös vuosittavoitteiden valmistelun tekevät virkamiehet. Valtuusto pääsee keskustelemaan näkemyksistään kokouksissaan ja valtuustoseminaareissa. Vuonna 2013 valtuusto kokoontui 8 ja vuonna 2014 7 kertaa. Tällä valtuustokaudella on järjestetty 5 valtuustoseminaaria. Lisäksi valtuustolle on järjestetty erillistä koulutusta. Valtuuston talousarvioseminaarit ovat usein sisältäneet paljon toimialojen virkamiesten esityksiä, vuorovaikutteiselle keskustelulle ei ole jäänyt paljoa aikaa.

Valtuutetuilla on mahdollisuus myös tuoda haluamiaan asioita valmisteluun ponsien ja valtuustoaloitteiden kautta. Vuosittain aloitteita on jätetty noin 20–30 kpl, joista useimmat on käsitelty sovitus- aikataulussa ja johtaneet jatkotoimenpiteisiin. Vuonna 2014 aloitteita oli 28 kpl, joista 6 on vielä kesken.

Lautakunnan näkemyksen mukaan tällä valtuustokaudella valtuuston osallisuus strategian ja tavoitteiden valmistelussa on ollut melko vähäinen. Vuositavoitteiden asettamiseen liittyvistä puutteista johtuen, asetetuilla sitovilla tavoitteilla valtuuston mahdollisuudet vaikuttaa toimintaan ovat olleet heikot. Valtuuston strateginen johtaminen on osittain valunut muille toimielimille ja viranhaltijoille.

LAUTAKUNTIEN ROOLI

Muita valtuutettuja paremmat vaikutusmahdollisuudet ovat niil-

lä valtuutetuilla, jotka työskentelevät lautakunnissa. Valtuutettujen osuus lautakunnissa on suhteellisen hyvin edustettuna; mm. lasten ja nuorten lautakunnassa 8 valtuutettua/ 13 jäsentä, aikuisväestön lautakunta 7/13 jäsentä, ikäihmisten lautakunta 5/13 jäsentä.

Lautakunnan jäseninä toimivat valtuutetut pääsevät vaikuttamaan lautakunnissa sekä asioiden valmisteluun että päätöksentekoon. Tarkastuslautakunta on saanut kuvan, että erityisesti hyvinvointipalvelujen toimialalla lautakuntien jäsenten keskuudessa ja virkamiesten näkemyksen mukaan, lautakuntatyöskentely nähdään tällä hetkellä mielekkäänä. Lautakunnan jäseniä pyritään ottamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mukaan valmisteluun työpajojen ja strategiaseminaarien avulla.

Päätöksenteon avoimuuden kannalta kuntalaisten tiedonsaanti on heikentynyt. Lautakunnan kokoukset eivät ole julkisia, kuten valtuuston kokoukset.

KAUPUNKIKEHITYS

Kaupunkikehityksen osalta on tapahtunut viimeisen vuoden aikana isoja muutoksia, jotka eivät näy suuremmin toimielinten toiminnassa.

Liikelaistosten johtokuntamallia ei koeta toimivaksi. Tilaa/ tuot-
tajan mallin vuoksi tekninen tuotanto tuottaa sen, mitä tekninen lautakunta heiltä tilaa.

KONSERNIJOHTAMINEN

Kuntaliiton uusissa konsernijohtamisen suosituksissa korostetaan yhtenäistä kaupunkikonsernin johtamista.

Omistajaohjausta tehdään tällä hetkellä sekä kaupunginhallituksessa, kaupunginhallituksen konsernijaostossa että kaupunginhallituksen elinkeinojaostossa. Tarvitaanko näin montaa toimijaa?

Tarvitaanko Kouvola kaupunginhallituksen ja konsernijaoston lisäksi elinkeinojaostoa, kun elinvoiman vahvistaminen – palveluketju on poistunut, kaupungin omat elinkeinopalveluiden resurssit ovat oleellisesti pienentyneet ja elinkeinopalvelut ovat käytännössä siirretty Kouvola Innovation Oy:lle.

SOTEUUDISTUKSEN VAIKUTUS

Soteuudistus tulee vaikuttamaan hyvinvointipalveluiden lisäksi myös kaupungin muihin palveluihin oleellisesti. Miten soteuudistuksen vaikutuksiin on valmistauduttu?

7. Vuoden 2013 arviointihavaintojen ja suositusten käsittely saatujen selvitysten pohjalta

Kaupunginvaltuusto on 17.11.2014 saanut selvitykset kaupunginhallitukselta niihin kuuteen kysymykseen (kts. alla), jotka on pyydetty valtuuston päätöspykälässä. Muihin arviointikertomuksen huomioihin tai suosituksiin ei ole otettu kantaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että arviointiprosessi on parantunut ja vastaa uuden kuntalain määräyksiä, jonka mukaan kaupunginhallituksen tulee antaa selvitykset arviointikertomuksen johdosta ja hankkia tarvittaessa lausunnot tilivelvollisilta. Jatkossa kaupunginhallituksen tulee kuitenkin päättää annettavasta lausunnosta eikä ainoastaan merkitä sitä tiedoksi.

LAUTAKUNNAN ASETTAMIIN KYSYMYKSIIN SAADUISTA VASTAUKSISTA LAUTAKUNTA TOTEAA SEURAAVAA:

1. Strategian ohjaavuus on parantunut viime vuosina, mutta tavoitteiden asettamisessa, mittaroinnissa ja strategian toteuttamishojelmien koordinoinnissa on vielä paljon kehitettävää.

2. Toimialat ovat raportoineet lisänneensä kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia eri puolella organisaatiota. Tarkastuslautakunta toteaa, että asiakastytyväisyyden mittaaminen ja asiakaspalautejärjestelmät ovat parantuneet. Kuntalaisia on tavattu asukas-/asiakasilloissa ja palveluverkkojen kuulemistilaisuuksissa. Sähköinen asiakaspalautejärjestelmä ja Ota kantaa.fi -palvelu ovat mahdollistaneet osallistumisen sähköisesti. Erilaisia asukas-/asiakasraateja on myös kokeiltu. Vuonna 2015 on hyvinvointipalveluissa käynnistynyt Tekes-rahoitteinen Askel-hanke, jolla pyritään parantamaan asiakasymmärrystä.

Lautakunta toteaa, että toiminta kuntalaisten ja asiakkaiden osallistamiseksi on lisääntynyt. Osallistamista ei kuitenkaan ole organisoitu yhteisesti koko kaupungintasolla. Osallistamiselle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita, keinoja, resursseja tai raportointitapoja. Tietoa siitä, miten paljon asiakkaita, kuntalaisia ja valtuutettuja on saatu osallistettua tai onko osallistamisella ollut vaikutusta päätösten valmistelussa ja päätösten teossa, ei ole käytettävissä. Asiakkaille on järjestetty kuulemistilaisuuksia ennen palveluverkkopäätöksiä. Kuulemistilaisuudet juuri ennen valtuuston päätöskokousta, eivät tarkastuslautakunnan mielestä anna kuntalaisille riittävästi vaikuttamismahdollisuuksia. Kuntalaisia tulisi osallistaa jo asioiden valmisteluvaiheessa ennen kuin esittelijän lopullinen päätösehdotus on valmis.

Lautakunta katsoo, että valtuutettujen vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia tärkeiden asioiden valmistelussa ei ole onnistuttu lisäämään. Esim. ennakkovaikutustenarviointia ei ole otettu käyttöön.

3. Ovatko nykyiset sitovuustasot toimivat huomioiden valta- ja vastuukysymykset, riskit sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden yhtenevyytsvaade?

Kaupunginhallituksen vastauksessa todetaan ilman perusteluita, että nykyinen sitovuustaso ja johtamisjärjestelmä eivät tarkoita päätösvallan siirtymistä valtuustolta kaupunginhallitukselle, lautakunnille tai viranhaltijoille, vaan valtuuston tosiasiallista asemaa päätöksenteossa voidaan vahvistaa talousarvioprosessia uudistamalla ja talousarviovuoden toimenpiteiden avaamista enemmän palveluketjutasolla. Ts. informaatiota avaamalla voitaisiin valtuuston vaikuttamismahdollisuuksia parantaa. Valta, vastuu ja riskikysymyksiin ei vastauksessa ole lainkaan otettu kantaa. Lautakunta yhtyy siihen näkemykseen, että hyvinvointipalvelujen elinkaarimalli mahdollistaa resurssien tarkastelun kokonaisuudessaan ja pienentää osatoptimoinnin riskiä. Sen sijaan valtuuston vaikuttamismahdollisuudet eivät parane sillä, että talousarvioasiakirjan informatiivisuutta lisätään.

Vuoden 2015 sitovuustaso pidettiin ennallaan, mutta kaupunginhallitus asetti työryhmän pohtimaan asiaa jatkossa. Lautakunta pitää tärkeänä sitä, että asiasta on käyty keskustelua.

4. Lautakunta toteaa, että on tärkeää jatkossa varmistaa konserniohjauksella strategian ohjaavuus koko kaupunkikonsernissa sekä ostopalveluina tuotettavissa palveluissa uuden kuntalain mukaisesti, niin että kaupungin tavoitteet toteutuvat myös kaupunkiorganisaation ulkopuolella tuotetuissa palveluissa.

5. Kaupungin elinvoimaisuutta ja asiakaslähtöisyyttä jatkossa aiotaan parantaa ottamalla tuotantoon ja suunnitteluun mukaan paikallisia yrityksiä, kolmatta sektoria ja asukkaita. Mm. hankintapäivä ja yhteistä hankintakoulutusta yrittäjien kanssa on toteutettu 2014. Elinkeino ja maaseutuohjelmat yhdistetään elinvoimaohjelmaksi ja kaupunki on mukana Kuntaliiton elinvoimahankkeessa. Elinkeinopalveluja on organisoitu uudelleen.

6. Tarkastuslautakunta halusi tietää, miten Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän (Carea), Ratamohankkeen ja soteuudistuksen koordinointi tehdään niin, että kaupungille ei synny ylimääräisiä erikoissairaanhoidon kustannuksia. Saadussa vastauksessa todettiin, että soteuudistuksen käytännön ratkaisut ovat vielä kesken. Kouvola hankkii erikoissairaanhoidon palvelut jatkossa edelleenkin entiseen tapaan ostopalveluna eri palveluntuottajilta ja Ratamokeskukseen ei rakenneta sellaisia toimintoja, jotka lisäisivät erikoissairaanhoidon kilpavarustelua.

Tarkastuslautakunta näkee, että huoli erikoissairaanhoidon päällekkäisistä kustannuksista on edelleenkin ajankohtainen.

Allekirjoitukset

Kouvolassa 20.5.2015

TARKASTUSLAUTAKUNTA



Jyrki Hyttinen
puheenjohtaja



Reino Konka
Reino Konka



Sari Melkko
Sari Melkko



Jari Peltola
Jari Peltola



Marja Pulkkinen
Marja Pulkkinen



Milla Raunio
Milla Raunio



Seppo Nikkanen
Seppo Nikkanen

LIITE 1.

Toiminnalliset tavoitteet strategiapäämäärittäin

Alle on koottu toiminnalliset tavoitteet strategiapäämäärittäin – Tasapainoinen talous, elinvoimainen kaupunki, asiakaslähtöinen toiminta ja laadukas ympäristö. Näille neljälle päämäärälle on määritelly 18 strategiavalintaa toteutettavaksi suunnittelukaudella.

Taulukoissa näkyy toimialojen antamat tiedot tavoitteiden toteutumisesta sekä tarkastuslautakunnan arvio. Arviot on merkattu värikoodein. Vihreä on toteutunut, keltainen toteutunut osittain ja punainen ei toteutunut tai toteutumista ei voida arvioida annetuilla tiedoilla. Su-luissa lyhenteillä Kopa=konsernipalvelut, Hypa=hyvinvointipalvelut, Kake=kaupunkikehitys kerrotaan kenen tavoitteesta on kyse.

Tavoitteiden alle on koottu tarkastuslautakunnan toiminnallisiin tavoitteisiin liittyviä havaintoja ja suosituksia.

TASAPAINOINEN TALOUS

Strategiavalinta: Optimaalinen palvelutarjonta ja -verkko

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Kokonaispalveluverkon nykytila kuvataan ja tavoitetila määritellään. (Kopa)		Työn alla 	Nykytila kuvattu. Tavoitetila määritellään vuonna 2015.	Toteutunut osittain, työ jatkuu 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Palveluverkkoratkaisut ovat kaupungin toiminnan ja talouden kannalta keskeisiä kysymyksiä. Yhteisen näkemyksen puute tavoite-tilasta on vaikeuttanut henkilöstösäästöjen toteuttamista arviointi-

vuoden aikana. YT-neuvottelujen 2.vaihe keskeytettiin keväällä 2014 kaupunginhallituksen päätöksellä palveluverkkoratkaisujen puutteen vuoksi. Henkilöstösäästöjen vähennystavoite jäi hieman vajaaksi.

Strategiavalinta: Optimaalinen palvelutarjonta ja -verkko

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Tarjoamme asiakkaille heidän tarpeisiinsa vastaavat palvelut oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti. (Hypa)		Valmis 	Hoito- ja palvelutakuut täyttyivät useimmissa palveluissa. Poikkeamat olivat toleranssirajoissa.	Ei arvioitavissa annetuilla tiedoilla 
Kustannuskehitys on enintään peruspalvelubudjetin mukainen. (Hypa)		Valmis 	Toimintamenojen muutos ilman Carean vanhojen alijäämien kattamista oli 0,7%, mikä on alle peruspalvelubudjetin kustannuskehityksen (3,5%)	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Hyvinvointipalveluiden tavoite on niin yleinen, ettei valtuusto pysty sen avulla ohjaamaan toimintaa eikä tarkastuslautakunta arvioimaan toteutumista. Arviointi edellyttäisi erilaisia mittareita ja niille annettuja mitattavia vuositavoitteita. Tavoitteeseen sisältyy monta erillistä tavoitetta; asiakastarpeet, palvelun saatavuus/oikea-aikaisuus sekä kustannustehokkuus. Näitä mitataan hoito- ja palvelutakuiden toteutumisella sekä toimintamenojen muutoksella. Kuntaliiton talousarviosuosituksen mukaan lakisääteisten velvoitteet, kuten hoito- ja palvelutakuut, eivät ole kuntalain tarkoittamia tavoitteita.

Mitkä ovat ne palvelut, missä hoito- ja palvelutakuut eivät ole toteutuneet ja mitkä ja kenen asettamat ovat toleranssirajat?

Strategiavalinta: Osaava ja hyvinvoiva henkilöstö

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Työkykyyn liittyvät toimintamallit päivitetään ja otetaan käyttöön. (Kopa)		Valmis 	Työkyvyn toimintamalli on päivitetty ja hyväksytty khhj:ssä 14.10.2014 § 97.	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Erilaisista toimenpiteistä huolimatta henkilöstön sairauspoissaolot ovat lisääntyneet 19,8 kalenteripäivästä 20,9 kalenteripäivään henkilötövuotta kohden. Poissaolojen määrä vaihtelee toimialoittain, mutta viime vuonna lisäystä oli kaikilla toimialoilla.

Henkilöstön hyvinvoinnilla ja työkykyisyydellä on miljoonien eurojen merkitys kaupungin taloudessa. Sairauspoissaolojen taloudellinen vaikutus on arvioitu 26 miljoonaksi euroksi. Ennenaikaisesta eläköitymisestä aiheutui vuonna 2014 ns. varhemaksuja 2,1 milj. euroa.

Ongelma on monisyinen. Sairauspoissaoloihin vaikuttavat mm.

henkilöstön terveys, työhyvinvointi, työpaikan hyvä henki ja työskentelyolosuhteet, työterveyshuolto ja terveystalouden saatavuus sekä asenteet.

Lautakunta näkee erittäin tärkeänä sairauspoissaolojen vähentämisen ja työkyvyn ylläpitämiseen liittyvien toimintamallien ja käytäntöjen parantamisen. Esimiehiä on koulutettu ja osallistettu näissä asioissa, mutta tulisiko myös henkilöstöä, esim. pitkään työstä pois-saolleita ja kuntoutettavia ottaa mukaan kehittämään ja arvioimaan toimintamalleja. Tarkastuslautakunnan saamien palautteiden mukaan kuntoutujat kaipaisivat lisää tietoa ja henkilökohtaista tukea erilaisten käytännön asioiden hoidossa

Strategiavalinta: Strategiaa toteuttava, johdonmukainen päätöksenteko

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Johdon mittariston määrittely. (Kopa)		Työn alla 	Määrittely on käynnissä.	Ei toteutunut. 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Tavoitteiden mittaristojen puute osoittaa, että mittaamiseen ja mittareihin ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota. Vuoden 2014 aikana varhaiskasvatuksessa toteutettiin mittaroinnin pilottihanke osana Tampereen yliopiston mittarointiprojektia.

Tarkastuslautakunta suosittelee mittaroinnin pikaista kehittämistä. Ilman mittareita ja niille asetettuja mitattavia tavoitteita eli ns. tavoitearvoja ei tavoitteiden toteutumista voida arvioida eikä niillä voida johtaa. Ilman johdon mittariston määrittelyä työpöytäratkaisua ei voida ottaa käyttöön. Tämä on vuoden 2015 sitova tavoite.

Strategiavalinta: Strategiaa toteuttava, johdonmukainen päätöksenteko

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Suunnittelukauden riskienhallinnan arviointimallin kehittäminen ja tuki. (Kopa)		Valmis 	Arviointimalli on kehitetty.	Toteutunut 

Strategiavalinta: Strategiaa toteuttava, johdonmukainen päätöksenteko

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Pitkän aikavälin investointisuunnitelman laadinta. (Kopa)		Työn alla 	Tilaliikelaitoksen salkutus on valmis. Työ jatkuu.	Osittain toteutunut. Työ jatkuu. 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Tilaliikelaitos on tehnyt perustyön kokoamalla kaupungin kiinteistömassan erilaisia toimenpiteitä vaativiin salkkuihin. Toimialat ovat kommentoineet tehtyä työtä. Kouvola kaupungin mittavat inves-

tointitarpeet ja huono taloudellinen tilanne vaativat nyt nopeita päätöksiä tulevaisuuden investointiohjelmasta ja luopumista palvelutuo-

tannon kannalta tarpeettomista kiinteistöistä.

Strategiavalinta: Vaikuttava omistajaohjaus

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Energia-, vesi ja tietoteknisten palvelujen yhtiöittämisselvitysten laadinta. (Kopa)		Valmis 	Energia-, vesi- ja tietoteknisten palvelujen selvitykset on laadittu.	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Energiayhtiöiden omistusta koskevia vaihtoehtoja on selvitetty useaan otteeseen vuodesta 2010 alkaen. Selvityksiä ovat tehneet sekä yhtiöt itse että omistajakunnat.

- KSS Energia Oy tilasi selvityksen Icecapital Oy:ltä. Esitys perustui Kymenlaakson Sähkö Oy:n pilkkomiseen muille energiayhtiöille.
- Kymenlaakson Sähkö Oy:n omistajakunnat tilasivat erillisen selvityksen PwC Oy:ltä. Tämä selvitys perustui alueen kaikkien energiayhtiöiden voimien yhdistämiseen maakunnallisen mallin pohjalta. Tämän selvitys ei johtanut jatkotoimenpiteisiin.
- Kymenlaakson Sähkön omistajakunnat päättivät 4.8.2014 selvittää edellytykset vahvan maakunnallisen, kokonaan kuntaomistuksen energiayhtiön muodostamisesta yhdistämällä nykyiset yhtiöt konserniin. selvityksen teki KPMG ja raportti valmistui 12/2014.

Tarkastuslautakunta toteaa, että huolimatta monista viime vuosina tehdyistä energiayhtiöiden selvityksistä, ei mitään muutoksia ole toteutettu.

Kouvola Veden liikelaitos yhtiöitettiin 1.9.2014 alkaen. Yhtiöittämistä perusteltiin päätöksenteossa mm. yhtiöittämisvelvoitteella. Ilman Bioenergiaa ei vesilaitoksella olisi kuitenkaan ollut yhtiöittämisvelvoitetta.

Myös Kaakkois-Suomen Tiedon osalta on selvitelty mahdollista yhdistymistä Tiera Oy:n kanssa, mutta hankkeesta on luovuttu Tieran taloudellisesti epävakaa tilanteen vuoksi. Lahden kaupungin arviointikertomuksen (29.04.2015) mukaan Tieran tilanne on erittäin heikko. Yhtiö on tehnyt kaupparekisteriin ilmoituksen osakepääoman menettämisestä.

Strategiavalinta: Vastuullinen ja osallistuva johtaminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Strategian toteuttamisohjelmien koordinoimismalli otetaan käyttöön (Kopa).		Työn alla 	Strategian toteuttamisohjelmien koordinoimismallin valmistelu jatkuu edelleen.	Ei toteutunut. 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Strategiatyö on mennyt eteenpäin, mutta lukuisien toteuttamisohjelmien koordinointi, joka on ollut sitovana tavoitteena jo vuodesta

2013 alkaen, ei ole toteutunut. Johtamisen ja toiminnanohjauksen kannalta työn loppuunsaattaminen on tärkeää.

Strategiavalinta: Vastuullinen ja osallistuva johtaminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Strategian toteuttamisen varmistavan viestintäohjelman laadinta. (Kopa)		Valmis 	Viestintäohjelma on valmistunut.	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Viestintäohjelma valmistui syksyllä 2014 ja tälle jatkona on vuoden 2015 tavoitteena päätösviestinnän toimintatavan määrittely yhdessä toimielinten kanssa.

Strategiavalinta: Vastuullinen ja osallistuva johtaminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Henkilöstöä koskeva muutosprosessi toteutetaan vastuullisesti ja hallitusti. (Kopa)		Valmis 	Yt-menettelyn I vaihe valmis. Siihen liittyen on järjestetty erilaisia tukitoimia. II vaiheen osalta yt-neuvottelut todettiin käytävän ja sopeuttamispäätökset tehtävän tapauskohtaisesti palveluketjukohtaisten rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten yhteydessä.	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan yt-neuvottelujen 1-vaihe toteutettiin asianmukaisesti ja sillä saavutettiin merkittäviä henkilöstösäästöjä.

Huhtikuussa 2014 kaupunginhallitus päätti, että 2-vaiheen yt-neu-

votteluja ei aloiteta. Kuitenkin vähennystavoitteista haluttiin pitää kiinni kytkemällä ne loppuvuoden aikana päätettäviin rakenteellisiin ja toiminnallisiin uudistuksiin. Kaupunginvaltuusto päätti marraskuussa 2014 kouluverkosta, mikä vähentää 10 henkilötyövuotta, mutta ei esitettyä 25 henkilötyövuotta.

Strategiavalinta: Vastuullinen ja osallistuva johtaminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Teknisen tuotannon liikelaitoksen operatiivinen toiminta ja tulos talousarvion mukaiset. (Kake)	Ylijäämä/alijäämä (€)	Valmis 	Ylijäämä 31.12.2014 on 847.060€. (TA 2014 mukainen ylijäämä 373.570 €).	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Tavoite toteutui erinomaisesti.

Strategiavalinta: Vastuullinen ja osallistuva johtaminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Liikelaitos Kouvolan Veden operatiivinen toiminta ja tulos talousarvion mukaiset. (Kake)	Ylijäämä/alijäämä (€)	Valmis 	Ylijäämä 1.1.-31.8.2014 on 815.956€. Kouvolan Vesi on osakeyhtiö 1.9.2014 lähtien.	Toteutunut 

ELINVOIMAINEN KAUPUNKI

Strategiavalinta: Alueen saavutettavuuden kehittäminen ja hyödyntäminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Varmistetaan Vt. 6 ja 12 tiesuunnitelmien rahoituskelpoisuus Hevossuo – Keltti ja Kouvola - Lahti yhteysväleillä sekä Vt 15 liikennekäytäväsuunnitelman käynnistyminen. (Kopa)		Työn alla 	Vt. 6 yleissuunnitelman laatiminen on käynnissä ja se valmistuu 04/2015. Vt. 12 tiesuunnitelma valmistuu 3/2015 Vt. 15 selvitystyö aloitetaan keväällä 2015 ja suunnitelma valmistuu keväällä 2016.	Toteutunut osittain. Työ kesken, siirtynyt vuodelle 2015. 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Alueen saavutettavuuden kannalta toimivat liikenneyhteydet ovat tärkeitä. Hankkeiden rahoitus ja suunnittelu on luonteeltaan sel-

laista, että niiden toteutuminen talousarviovuoden kuluessa ei välttämättä onnistu.

Strategiavalinta: Yrittäjyyden edistäminen päätöksenteossa ja johtamisessa

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Yritysten ja työpaikkojen määrän kehitys vähintään vertailuseutujen keskiarvossa (indeksi 2012=100) (Kake)	määrä (kpl) 4025.0 Yritysten määrän suhteellinen muutos (%) -5.79 Työpaikkojen määrän suhteellinen muutos	Valmis 	yrityksiä on 355. Sijoittumishankkeiden kautta käynnistyneitä yrityksiä 7.	Ei toteutunut. Ei arvioitavissa. 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Annetuilla tiedoilla ei toteutumaa pystytä arvioimaan. Mikä on ollut yritysten ja työpaikkojen määrä vuoden alussa? Mitkä ovat vertailuseudut ja mikä on niiden keskiarvo?

Kaupungin johtoryhmän tavoitteista tarkastuslautakunta löysi seuraavat mittarit yritysten määrä 4 500 kpl, työpaikkojen määrä 35 000 kpl ja yritysilmapiiritutkimuksessa 40:s sija.

Lautakunta toteaa, että näihin mittareihin nähden mikään asetuista tavoitteista ei toteutunut. Yritysten määrä (4 025 kpl) jäi alle tavoitteen, samoin työpaikkojen määrä 33 577 sekä sijoitus yritys-

ilmapiiritutkimuksessa, joka oli 44. sija.

Tässä esimerkki siitä, että raportointiohjelman tila ”valmis-työn alla- ei aloitettu” ei kuvaa tavoitteen toteutumaa. Tavoite oli raportoitu valmiiksi, vaikka yritysten määrä oli laskenut eikä noussut tavoitteen mukaisesti.

Elinkeinopalveluissa käytetyt mittarit ovat hankalia, koska Tilastokeskuksen tiedot tilinpäätösvuotta koskien valmistuvat huomattavasti myöhemmin. Tarkastuslautakunta suosittelee luopumista selaisista mittareista, joista ei ole saatavilla luotettavaa vertailutietoa tilinpäätösvuodesta.

Strategiavalinta: Yrittäjyyden edistäminen päätöksenteossa ja johtamisessa

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Osuuskuntamuotoiset vesihuolto- ja laajakaistahankkeet etenevät. (Kake)	Toteutumisaste (%)	Työn alla 	Toiminta-aluehakemuksia on jätetty n. 95 %. Vesihuoltolain muutoksesta johtuen hakemuksia ei ole käsitelty. Laajakaistahankkeen 2. vaiheen rakentaminen ei ole alkanut. Viestintäviraston rahoituspäätökset ovat olemassa. Viivästyminen syynä on mm. muiden rahoituspäätösten keskeneräisyys.	Ei toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Laajakaistahanke, jonka tavoitteena on saada hyvät laajakaistayhteydet maaseudulle, aloitettiin Kouvolassa syksyllä 2011. Tällä hetkellä verkko tavoittaa noin 1 500 tilaajaa Ahvion, Mauno-Pyösiän ja Sitikkala-Säyhteen-Lyöttilän alueilla ja jatkotyölle pyritään varmistamaan rahoitusta.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan asetettu vuositavoite ilman minkäänlaisia kriteereitä, joilla toteutumista voitaisiin arvioida, kuulostaa enemmän toiveelta kuin tavoitteelta. Muutoinkin kannattaa tavoiteasetannassa miettiä, miten kaupunki pystyy konkreettisesti vaikuttamaan muiden toimijoiden toiminnasta riippuvaisten tavoitteiden toteutumiseen.

ASIAKSLÄHTÖINEN TOIMINTA

Strategiavalinta: Asiakkaan kuuleminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Rakennus- ja ympäristölupien läpimenoaika on keskimääräistä parempi. Rakennusvalvonnan lupien läpimenoaika verrattuna vertailu-kuntiin. Ympäristön-suojelun lupien läpimeno-aika korkeintaan 3 kk. (Kake)	Lupien läpimeno-aika (pv)	Valmis 	Rakennusvalvonnan lupien läpimenoaika on ollut edelleen vertailukuntien keskitasoa parempi; n. 30 vrk. Ympäristön suojelulupien läpimenoaika 3–4 kk.	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Tarkastuslautakunta ei pysty kunnolla todentamaan annetuilla tiedoilla tavoitteen toteutumista. Mitkä ovat vertailukunnat? Mikä on vertailukuntien keskiarvo? Onko 30 vrk riittävän hyvä lupien läpimenoaika?

Ympäristönsuojelun lupien läpimenoaika ylittyi hieman. Lukijaa kiinnostavaa olisi myös tietää, mitä tavoitteen saavuttamiseksi on tehty tai miksi tavoitetta ei ole saavutettu.

Strategiavalinta: Ennaltaehkäisyyn panostaminen

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Ennakoimme asiakas-tarpeen muutoksia ja vastaamme niihin kehittämällä palveluita yhdessä asiakkaiden, kumppanien ja henkilöstön kanssa. (Hypa)	Uusien palvelu-konseptien määrä (kpl)	Valmis 	Useissa palveluissa (arjen tuki, vanhuspalvelut, terveydenhuolto, varhaiskasvatus, yhteistyö, terveyden edistäminen jne.) on otettu käyttöön uusia toimintatapoja.	Ei arvioitavissa 
Kehitämme palveluita asiakkaiden kanssa yhteistoiminnalla menetelmillä. Asiakkaiden osallistumisjärjestelmä on luotu ja otettu käyttöön. (Hypa)	Uusien palvelu-konseptien määrä (kpl)	Valmis 	Asiakkaiden kuulemisia suoritetaan kaikissa palveluketjuissa. Saatua Tekesin innovaatiohoitusta "Asiakasymmärrys palvelutuotannon ohjaamisessa" hankkeelle.	Ei arvioitavissa 
Palvelusiirtymä ennakoiviin palveluihin/ palvelusiirtymän muutos 2 %. (Hypa)		Valmis 	Resurssien lisäys 6,7 M€ (ei sis. Carean vanhojen alijäämien kattamista) kohdistui edistäviin palveluihin ja korjaaviin palveluihin ei tullut euromääräistä lisäystä. Siirtymä oli 0,7%.	Ei toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Hyvinvointipalveluilla oli kaikkiaan vain viisi toiminnallista tavoitetta, joilla ohjataan suurinta osaa kuntalaisten palveluista ja kaupungin budjetista. Näiden toiminnallisten tavoitteiden ja talousarvio-määrärahojen välillä ei pystytty osoittamaan minkäänlaista yhteyttä.

Asetettuja tavoitteita voidaan ajatella lupauksina kuntalaisille, kumppaneille ja henkilöstölle yhteisestä kehittämisestä ja paremmista osallistumismahdollisuuksista sekä muutoksesta kohti ennakkoivia palveluja.

Kahteen ensimmäiseen tavoitteeseen on sisällytetty monia eri asioita. Konkreettisia mittareita kehittämistyölle on kuitenkin vain yk-

si – uusien palvelukonseptien määrä, jolta puuttuu sekä tavoitetaso että toteutuma. Näillä tiedoilla ei kahden ensimmäisen tavoitteen toteutumista pystytty arvioimaan. Palvelusiirtymä ennakoiviin palveluihin ei toteutunut tavoitteen mukaisesti.

Valtuuston sitovien tavoitteiden lisäksi toimintakertomuksessa esitetään palveluketjujen tavoitteet ja niiden toteutuminen tiedoksi valtuustolle. Tarkastuslautakunta on arviointia tehdessään tarkastellut myös näitä tavoitteita yhdessä sitovien tavoitteiden kanssa saadakseen paremman kuvan kokonaisuudesta. Palveluketjujen tavoitteiden osalta raportointi on epätarkkaa. Osalle tavoitteista on asetettu mittareita, mutta niiden toteutumista ei ole raportoitu.

LAADUKAS YMPÄRISTÖ

Strategiavalinta: Joukkoliikenne osana palvelujärjestelmää

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Joukkoliikenteen ja erityisryhmien kuljetusten tehostaminen. (Kopa)		Työn alla 	Vastuu siirtynyt hyvinvointipalveluihin.	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Joukkoliikenteen koordinointi on siirtynyt konsernipalveluista hyvinvointipalveluihin. Palveluiden tehostamistavoitteelle ei ole asetettu mittavaa mittaria eikä tavoitteen toteutumista ole raportoitu.

Tarkastuslautakunnan hankkimien lisätietojen pohjalta voidaan kui-

tenkin katsoa joukkoliikenteen ja erityisryhmien kuljetusten tehostuneen, joten tavoite on arvioitu toteutuneen.

Kuukausilipuilla tehtyjen matkojen määrä on laskenut prosentin edellisestä vuodesta, joten ympäristötavoitteen mukaista viiden prosentin lisäystä ei saavutettu. Lippujen hinnoittelua on uudistettu vuonna 2015.

Strategiavalinta: Vetovoimaiset luontokohteet

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Kimolan vesiväylän yleissuunnitelman laadinta AVI:lle. (Kopa)		Työn alla 	Vesilain mukainen hakemus on jätetty AVI:n käsittelyyn. Hakemus on tällä hetkellä lausunto- ja kuulemismenettelyssä. Sulun rakennus- ja laitesuunnittelu on valmistunut.	Toteutunut 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Tavoite on tärkeä kunnan elinvoimaisuuden kannalta. Tavoite on luonteeltaan normaalia toimintaa kuvaavaa, silloin kun hankkeen käynnistämisestä on jo sovittu, ei vuositavoitteeksi hyvin soveltuva.

Strategiavalinta: Ympäristöystävällinen kaupunki

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Paperitulosteiden määrän vähentäminen 20 % vuoden 2013 tasosta. (Kopa)	(kg/työntekijä)	Valmis 	Tavoitearvoa ei pystytty mittaamaan.	Ei arvioitavissa 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Paperitulosteiden määrää ei tiedetä kiloissa, joten mittari ei ole käytökelpoinen. Vaihtoehtona voitaisiin mitata kopiointipapereiden kulutusta tai kopioinnin kustannuksia.

Strategiavalinta: Eheä kaupunkirakenne

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Toteutetaan strategi-sesti merkittävät maa-kaupat. (Kake)	Lukumäärä (kpl)	Valmis 	Jokelan teollisuus-alueen eteläpuolisen alueen maakauppa on toteutunut.	Ei arvioitavissa 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Kaupunkikehityksellä on aiempina vuosina ollut sama tavoite. Mitariksi on asetettu lukumäärä ilman tavoitearvoa, joten tavoitteen to-

teutumista ei pystytty arvioimaan. Myös strategisesti merkittävä olisi hyvä määritellä tarkemmin.

Strategiavalinta: Eheä kaupunkirakenne

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Asuntotonttivaranto vastaa kolmen vuoden tarvetta. (Kake)	Tonttien lukumäärä (kpl)	Valmis 	Tontteja luovutettu 28 kpl, mikä vastaa kahden edellisen vuoden toteutunutta tasoa.	Ei arvioitavissa 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Asuntotonttivarannolle on annettu tavoitteeksi kolmen vuoden tarve ja mittariksi tonttien lukumäärä ilman, että sille on määriteltä tavoitetasoa. Tilannekuvauksessa on kuitenkin kerrottu ainoastaan luovutettujen tonttien määrä 28 kpl, mikä on vähemmän kuin edellisinä vuosina. Seurauksena asuntotonttivaranto on kasvanut viiteen

vuoteen eli ylittänyt asetetun tavoitteen. Tämä lienee johtunut tonttien kysynnän laskusta.

Tarkastuslautakunta suosittelee jatkossa tarkempaa tavoitteiden ja mittareiden asettamista. Kouvolan asuntomessut vuonna 2019 tulee entisestään lisäämään tonttitarjontaa, joten erilaiset toimenpiteet tonttien kysynnän lisäämiseksi jatkossa ovat tärkeitä.

Strategiavalinta: Viihtyisä ja toimiva kaupunkiympäristö

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Kaavoitusohjelma toteutuu: Keskeisen kaupunkialueen yleiskaavaehdotus on valmis. (Kake)	Toteutusaste (%)	Työn alla 	Yleiskaavaaluonnos on ollut nähtävillä ja yhteenvedo palautteesta on tehty.	Toteutunut 

Strategiavalinta: Ympäristöystävällinen kaupunki

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Jätepoliittisen ohjelman laatiminen. (Kake)	Toteutusaste (%)	Työn alla 	Työt aloitettu. Ennen jätepoliittisen ohjelman laatimista on määriteltävä jätehuollon palvelutaso. Jätelautakunta toimii koordinoijana.	Ei toteutunut. Työ kesken. 

Strategiavalinta: Energiatehokas ja uusiutuviin energialähteisiin tukeutuva kaupunki

Tavoite 2014	Mittari	Tavoitteen tila	Tilanne 12/2014	Tarkastuslautakunnan arvio
Energiakulutuksen vähentäminen energiakatselmuksissa esille tulleiden toimenpiteiden käyttöönotolla ja henkilöstön energiakoulutuksella. (Kake)		Työn alla 	Katuvalosaneeraustilanne: Ohjausjärjestelmä on hankittu v. 2014. 60 % ohjausjärjestelmäkokeskuksista on asennettu. Elohopeavalaisimia on vaihdettu SpNa-valaisimiin v. 2014 n. 10 000 kpl (n. 50 %). Sähkön säästö on vuoteen 2012 verrattuna 0,35 M€.	Toteutunut osittain 

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Tarkastuslautakunta toteaa, että energiankulutuksen vähentämistoimenpiteillä on saavutettu jonkin verran säästöä. Annetuilla tiedoilla on kuitenkin vaikea arvioida onko energiakatselmuksissa esille tuodut toimenpiteet toteutettu ja miten henkilöstöä on koulutettu.

LIITE 2.

Kuopion kaupungin vuoden 2015 talousarviossa olevat talouden tasapainottamiseen kohdistuvat tavoitteet

VALTUUSTOKAUDEN TAVOITTEET:

- Kaupungin talous tasapainotetaan valtuustokauden aikana. Taloudellinen tulos muuttuu positiiviseksi ja taseessa ei ole kertyneitä alijäämiä.
- Investointitaso määritetään taloudellisten resurssien mukaan, jotta velkaantumiskehitys saadaan katkaistua.
- Vuosikate kattaa poistot.
- Lainanhoitokate on yli yhden eli vähintään tyydyttävällä tasolla.
- Konsernirakennetta selkeytetään.
- Tuottavuus paranee ja käyttötalouden kasvu vastaa tulokehitystä

TASAPAINOINEN TALOUS

Kaupungin talous on tasapainossa silloin, kun kaupungin taloudellinen tulos on positiivinen ja investoinneista merkittävä osa pystytään kattamaan tulo-rahoituksella. Kuntataloutta kriisiyttää valtiolta kunnille tulevan rahoituksen leikkaaminen, uudet velvoitteet sekä edelleen kasvava palvelutarve väestön ikääntyessä ja väestömäärän kasvaessa. Kuopion kaupungin talous, kuten valtaosaltaan kuntien talous, ei muutamaan viime vuoteen ole ollut tasapainossa ja talouden epätasapaino näyttää vain kasvavan.

Lähivuosien keskeinen tavoite on saada talous tasapainoon. Talouden tervehdyttäminen edellyttää toimintatapojen muutoksia, tuottavuuden parantamista, palvelujen priorisointia ja mitoittamista resurssien mukaan. Tilojen käytön tehokkuutta tulee jatkuvasti parantaa verkostoja ja toimintoja tiivistämällä.

Kuopion kaupungilla on tuottavuusohjelma, jossa on määritelty tuottavuuden kehittämisen keskeiset kokonaisuudet. Tuottavuuden parantaminen koskee koko kaupunkikonsernia, niin palvelualueita, liikelaitoksia, yhtiöitä kuin kuntayhtymiäkin. Pitkäjärjestelmien tuottavuustoimenpiteiden lisäksi talouden tasapainoa haetaan tarvittaessa myös kertaluonteisin toimenpitein tilikauden aikana.

Arviokriteeri	Vuosittain seurattava mittari	Tavoite 2015	Vastuutaho
Tilikauden tulos	Tilikauden tulos Vuosikate % poistoista Investointien tulo-rahoitus Lainanhoitokate	Talous on tasapainossa suunnittelukauden lopussa	Kaikki
Tuottavuuden kehittyminen	Tuottavuusmittarit Toimintakate Budjetin pitävyys HTV-kehitys Henkilöstömenojen osuus toimintakuluista	Palvelujen laatutasoja tarkastellaan kustannuskehityksen hallitsemiseksi. Palvelurakenteita ja palveluprosesseja kehitetään tuottavammiksi ja vaikuttavammiksi. Budjettitietoisuutta ja talousymmärrystä parannetaan kaikilla tasoilla. Henkilöstötarvetta vähennetään uusilla toimintatavoilla ja tuottavuustoimenpiteillä.	Kaikki

Arviokriteeri	Vuosittain seurattava mittari	Tavoite 2015	Vastuutaho
Tuottavuuden kehittyminen	HTV-kehitys Henkilöstömenojen osuus toimintakuluista	Henkilöstöresurssin oikea käyttö suunnitellaan pidemmän tähtäimen henkilöstösuunnitelmilla. Oma toiminta ja henkilöstön käyttö sekä palvelujen ostaminen mitoitetaan kokonaistaloudellisesti edullisimmin.	Kaikki
Palveluverkon ja toimitilojen käytön tehokkuus	Tilankäytön tehokkuus Myytyjen kiinteistöjen määrä ja arvo Tilojen vuokrausaste	Palveluverkoston ja tilojen käytön tehokkuutta lisätään edelleen. Tarpeettomista tiloista luovutaan (myynti, ulos- vuokraus). Keskeisenä osana tilojen käytön tehokkaimista on työympäristöjen kehittäminen sisältäen myös etätyömahdollisuudet.	Kaikki
Henkilöstötyön tuottavuus	HTV kehitys Työkyvyttömyyskustannusten osuus palkkasummasta Työhyvinvointikysely	Henkilöstön suorituskyky paranee ja työkyvyttömyyskustannusten osuus palkkasummasta vähenee. Työhyvinvointityön painopisteenä on ennalta ehkäisevä toiminta ja ammatillinen kuntoutus	Kaikki
Hankintojen hallinta	Toimintakulujen kasvu	Ostopalveluja tarkastellaan kriittisesti osana talouden tasapainotusta.	Kaikki

Mittari	2010	2011	2012	2013
Koko kaupungin tilikauden tulos, milj.€	8,353	5,085	-6,479	0,989
Taseen yli-/alijäämä, milj.€	9,211	17,413	17,409	7,794
Vuosikate, milj.€	45,06	41,744	20,492	37,759
Vuosikate % poistoista	119,7	106,1	50,2	84,5
Vuosikate, €/asukas	483	428	208	355
Omavaraisuusaste, %	60,4	59,0	55,6	51,6
Investointien tulo-rahoitus, %	101,7	84	27,2	54,7
Lainat €/asukas	1 650	1 765	2 010	2 339
Lainanhoitokate	3,1	2,6	0,7	1,5
Suhteellinen velkaantuneisuus	43,1	43,9	46,6	49,8
Tulo-ero-prosentti	19,5	19,5	19,5	19,5
Henkilöstömäärä	5 577	5 856	5 274	5 578
Henkilöstömenojen osuus toimintakuluista, %		36,8	34,7	33,6
Varhemaksu		2,524	2,669	2,740

