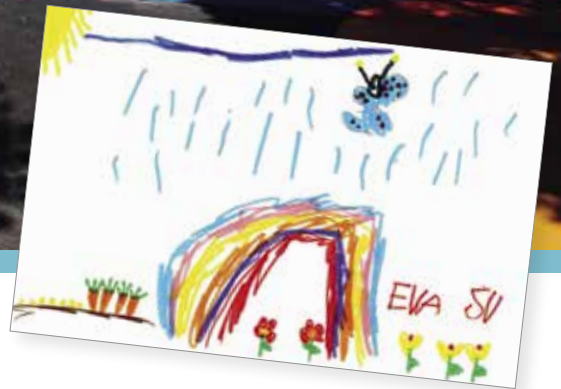




ARVIOINTI- KERTOMUS 2017

SISÄLTÖ



Keskeiset havainnot	3
1. Tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät	5
2. Varhaiskasvatus	9
3. Kotihoito ja ikääntyneiden palvelut	21
4. Kouvolan kaupungin hankinnat	29
5. Omistajapolitiikka ja konserniohjaus	32
6. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet	36
7. Elinvoima	37
8. Talous	43
9. Investoinnit	48
10. Toimialojen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen	50

Keskeiset havainnot

Vuosi 2017 on ollut monien muutosten vuosi. Kaksi valtuustoa, kaksi hallitusta ja uusiutunut viranhaltijajohto ovat painineet monien haasteiden kanssa; terveyspalveluiden uudelleen organisointi, sosiaali- ja terveyspalveluiden ja maakunta-uudistuksen ja Kouvolan uuden strategian valmistelu. Kärkihankkeet ovat edenneet, mutta niiden vaikutukset näkyvät vasta myöhemmin.

Talouden ja työllisyyden näkymät lähitulevaisuudessa ovat melko positiiviset koko maassa. Työllisyys on parantunut ja positiivisen kehityksen ennakoita myös jatkuvan. Myös pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyys ovat laskeneet. Kouvolassa on edelleen korkea rakennetyöttömyys ja työvoiman kohtaanto-ongelma. Kysyntää tällä hetkellä olisi erityisesti ICT-osaajista. Koulutukseen on saatu uusia avauksia.

Väestön kehitys on Kouvolan, kuten useimpien Suomen kuntien, haaste. Kaupungistuminen megatrendinä jatkuu, mikä voi tuoda uusia mahdollisuuksia myös muille kuin suurille kaupungeille. Ihmistien siirtyminen haja-asutusalueilta tiivistää taajamia ja helpottaa palvelutuotantoa. Viime vuosina uusia asukkaita ovat saaneet erityisesti ne, jotka ovat panostaneet tiiviiseen keskustojen kehittämiseen. Maaseutua ei saa kuitenkaan unohtaa.

Kouvolalle merkittävässä alkutuotannossa tapahtuu erittäin nopeaa rakennemuutosta. Yksikkökoot kasvavat, kannattavuus heikenee ja Kaakkois-Suomessa lakkaa vuosittain noin 100 maatilaa. Kilpailukyvyyn parantamista ja monipuolista maatilayrittäjyyttä kaivataan.

Toinen megatrendi on kouluttamattomien henkilöiden työpaikkojen katoaminen, mikä on haasteellista Kouvolalle, jossa erityisesti pojat jäävät ilman peruskoulun jälkeistä koulutusta.

VARHAISKASVATUS

Kaupungin varhaiskasvatusta voidaan pitää sisällöllisesti laadukkaana, mutta henkilöstön kokemaa kiire tekee toiminnasta haavoittuvan ja heikentää työhyvinvointia.

Uusi kaupunkistrategia tavoittelee lapsiperheiden ja lasten määrän kasvua. Laadukasta päivähoitoa voidaan pitää yhtenä houkuttimena. Onko varhaiskasvatuksella mahdollisuudet ottaa vastaan uusia perheitä?

Päiväkotien korkea käyttöaste ja osittain epäkäytännölliset ja toimintaan huonosti sopivat tilat asettavat haasteita toiminnalle. Viime vuosina kasvavaan tarpeeseen on vastattu yksityisen päivähoidon palvelusetelillä. Mikäli viime vuonna runsaasti laskenut alle kouluikäisten lasten määrä lähtee nousuun, tarvitaan uusia ratkaisuja.

Valtakunnallisesti käydään paljon osittain ristiriitaistakin keskustelua lasten varhaiskasvatuksesta. Nykyisin varhaiskasvatusta pidetään osana hyvää lapsuutta, jolla tuetaan lasten persoonan ja sosiaalisten taitojen kehitystä, ja erilaisiin ongelmiin voidaan puuttua ajoissa. Panostukset varhaisiin vuosiin ovat hyvin kannattavia sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta. Puuttamalla eriarvoisuuden syihin jo varhain saadaan parhaimmat tulokset. Laadukkaana varhaiskasvatuksen on esitetty tasoittavan lapsen koulutietä, rikas-

“Väestön kehitys on Kouvolan, kuten useimpien Suomen kuntien, haaste. Kaupungistuminen megatrendinä jatkuu, mikä voi tuoda uusia mahdollisuuksia myös muille kuin suurille kaupungeille.”

tavan vuorovaikutustaitoja ja kantavan kauas aikuisuuteen.

Suosittelomme selvitystä varhaiskasvatuksen nykytilasta sekä kokonaisvaltaista pitkántähtäimen suunnitelma. Suunnitelmassa tulee määritellä varhaiskasvatusoikeuden laajuus, antaa arvio varhaiskasvatuksen tarpeesta ja rakenteesta, ottaa kantaa lähipalveluperiaatteeseen, palvelusetelien käyttöön ja kuntalisiin sekä maksupolitiikkaan.

KOTIHOITO

Ikääntyvien määrä kasvaa, mikä tuo haasteita palvelujen tuottamiselle ja kehittämiselle sekä rahoittamiselle.

Kouvolassa kotona asuu vähemmän 75-vuotta täyttäneistä kuin maassa keskimäärin. Säännöllisen kotihoidon piirissä viime vuonna oli 7,7 % 75 vuotta täyttäneistä, mikä on huomattavasti vähemmän kuin koko maassa. Asiakkaiden määrä on vähentynyt, mutta hoidtoisuus lisääntynyt viime vuonna. Vuonna 2016 kotihoidon kustannukset olivat korkeammat kuin maassa keskimäärin tai useimmissa Kouvolan vertailukunnissa.

Kotihoitoa on pyritty kehittämään asiakaslähtöiseksi ja asiakas-tyytyväisyys on hyvä. Sen sijaan henkilöstön tyytyväisyys on monien mittareiden osalta heikko ja sairastavuus erittäin korkea. Monet samanaikaiset muutokset ja ruuhkahuiput, joihin etsitään uusia keinoja, rasittavat henkilöstöä.

Miten kotihoito kykenee palvelujen tuottavuuden kasvattamiseen koetun henkilöstövajeen ja kiireen keskellä? Olemme huolissamme, miten kaupunki järjestää palvelut ikäihmisten määrän kasvessa, jollei sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus toteudu. Pidämme hyvänä, että ikääntyneiden palveluissa neuvontaa ja ohjausta on vahvistettu, hyvinvointiasemien toimintaa on laajennettu ja järjestöyhteistyötä vahvistettu.

HANKINNAT

Hankintalaki edellyttää, että hankintoja toteutetaan mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat huomioiden. Onnistuneilla hankinnoilla



kehitetään kaupungin elinvoimaa. Menestyminen edellyttää hankintojen kilpailutuksen ja pelisääntöjen osaamista. Hankintojen keskittäminen kaupungin hankintayksikölle toisi säästöjä ja lisäisi hankintojen strategista vaikuttavuutta ja hankintaprosessien laadukkuutta.

Suosittelimme hankintatoimen kehittämiseksi hankintamenetelytapojen yhdenmukaistamista ja osto-osaamisen vahvistamista kaikilla toimialoilla, ennakkovaikutusten arviointia ja pienhankintojen kilpailuttamista, toimialojen sitouttamista hankintakalenterin käyttöön, hankinta-asiamiestoiminnan vakinaistamista, järkevästi toteutettuja jaettu hankintoja ja oman paikkakunnan tuotannon hyödyntämistä sekä työllistämismallin ja ympäristö- ja sosiaalisten näkökulmien käyttöä.

KOUVOLAN TALOUDEN TILA

Eri tunnuslukujen valossa kaupungin talous on aiempaa terveemmällä pohjalla. Tulokseen eivät ole vaikuttaneet ns. satunnaiset erät, kuten aiempina vuosina. Lisääntyneet poistot ja arvonalennukset heikensivät vuosituloksen miinusmerkkiseksi, mutta tervehdyttivät samalla tasearvoja.

Mielestämme kaupungin ja konsernin tilinpäätös antaa oikean kuvan Kouvolan talouden tilasta, ja toimintakertomuksen arviota siitä, että taloudellinen tilanne on kohtuullinen, voidaan pitää oikeana.

Sote- ja maakuntauudistusten keskeneräisyyden vuoksi on vaikea tehdä arvioita tulevaisuuteen. Haasteita Kouvolalle tuovat merkittävä väestön vähentyminen ja ikärakenne. Negatiivinen väestömuutos tulee näkymään seuraavien vuosien verotuloissa ja valtionosuuksissa. Tulevien vuosien valtionosuudet riippuvat myös sosiaali- ja terveydenhuollon menojen toteutumisesta. Maakunta- ja sosiaali- ja terveysuudistusten toteutuessa kaupungin tulot ja menot vähenevät noin puoleen, mutta nykyiset velat ja osa vastuista jäävät.

PÄÄTÖKSENTEKO JA SITOVUUSTASO

Keskeisin väline valtuuston vallankäytön kannalta on talousarvio. Valtuuston käsissä on pitkälti se, miten yksityiskohtaisena talousarvio niin määrärahojen kuin toimialoille asetettavien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden muodossa hyväksytään. Jos talousarviot ovat hyvin yleispiirteisiä, ei niiden kautta toimintojen ohjaaminen toteudu. Silloin valtuusto luovuttaa käytännössä valtansa muille toimielimille.

Tarkastuslautakunta on jo vuoden 2013 arviointikertomuksensa arvioinut valtuuston sitovuustason liian korkeaksi ja suositellut sitovuustason tarkastelua uudelleen, koska taloudellisten määrärahojen ja sitovien tavoitteiden välillä on mahdotonta löytää yhteyttä ja nykyisellä sitovuustasolla valtuuston mahdollisuudet vaikuttaa ovat heikot. Valtuuston valtaa on siirtynyt kaupunginhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille. Suosittelemme, että sitovuustasoksi jatkossa määritellään lautakuntataso.

ARVIOINNIN JA TARKASTUSLAUTAKUNNAN TYÖN KEHITTÄMINEN

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida onko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Uuden tuloksellisuusarvioinnin tavoitteena on liittää taloudellisten voimavarojen käyttö ja toiminta sellaiseksi informaatioksi, josta on päätöksenteon kannalta mahdollisimman paljon hyötyä. Varhaiskasvatuksen arvioinnissa olemme käyttäneet uudenlaista tuloksellisuusarviointimallia, joka on tuottanut entistä kattavampaa arviointia.

Entistä laajempi ja vaativampi arviointitehtävä edellyttää tarkastuslautakunnan ja ulkoisen tarkastusyksikön itsenäistä, toimivasta johdosta riippumatonta roolia sekä arvioinnin ja arviointimenetelmien kehittämistä. Riippumattomuuden varmistamiseksi ehdotamme mm. ulkoisen tarkastuksen erottamista konsernipalveluista itsenäiseksi toimijaksi toimialojen rinnalle.

1. Tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät

Kuntien lakisääteiset tarkastuslautakunnat jatkavat työtään, vaikka tuleviin maakuntiin on tarkoitus perustaa omat tarkastuslautakunnat. Kuntalain uudistus toi uusia tehtäviä tarkastuslautakunnille. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi lautakunnan työssä korostuu toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointityö. Toinen uusi tärkeä tehtävä on sidonnaisuuksien valvonta.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt ja hyväksynyt kuntalain mukaiset sidonnaisuusilmoitukset 20.9.2017. Ilmoitusvelvollisia oli 89 henkilöä, jotka kaikki ovat jättäneet ilmoituksen. Sidonnaisuudet on julkaistu kaupungin verkkosivulla: <https://www.kouvola.fi/index/kaupunkijahallinto/paatoksenteko.html>.

Tarkastuslautakunta tekee kaupunginvaltuustolle suoraan esityksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa kaupunginvaltuustolle vuosittain arviointikertomuksen, jossa arvioinnin tulokset esitellään. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöskertomuksen yhteydessä. Lautakunta voi esittää valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä. Kaupunginhalitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

Kouvolan kaupungin ulkoisesta tarkastuksesta vastaavat tarkastuslautakunta ja sen alaisuudessa toimiva tarkastusyksikkö sekä tilintar-

Taulukko 1. Tarkastuslautakunnan työskentelyn vaiheet ja tehtävät kuntalain mukaan.



Lähde: Kuntaliitto/Tarkastuslautakuntatyön opas

Taulukko 2. Tarkastuslautakunnan kokoonpano 2017–2021

TARKASTUSLAUTAKUNTA	ASEMA	VARAJÄSEN
Pekka Korpivaara	puheenjohtaja	Harri Niemelä
Topi Seppälä	varapuheenjohtaja	Seppo Hyökki
Marja-Leena Heimonen	jäsen	Pirjo Konttinen
Risto Parviainen	jäsen	Markku Ruotsalainen
Ismo Karstinen	jäsen	Urpo Kunnasluoto
Milla Raunio	jäsen	Jenni Kosonen 29.1.2018 asti, Jenni Paavola 29.1.2018 alkaen (kv § 5)
Teija Vanhala	jäsen	Sini Niemelä
Jaana Lehtilä	jäsen	Karolina Eklund-Vuorela
Seppo Nikkanen	jäsen	Petri Saloranta

Kokoonpano
2017–2021

ESTEELLISYYDET Pekka Korpivaara, kaupunginhallituksen jäsen 1.1.–31.5.2017, Kouvola kaupunki
Seppo Nikkanen, hallituksen jäsen, Kouvola Vesi Oy. Milla Raunio, hallituksen jäsen, Kouvola Teatteri Oy

kastaja. Tarkastuslautakunnan esittelijänä ja ulkoisen tarkastuksen esimiehenä toimii tarkastuspäällikkö Sirkku Ahvo-Lehtinen ja lautakunnan sihteerinä tarkastaja Katriina Lankinen.

Kaupungin ja tytäryhteisöjen tilintarkastusyhteisönä toimii BDO Auditor Oy ja vastuunalaisena tilintarkastajana Partner, JHT, KHT Ulla-Maija Tuomela.

LAUTAKUNNAN TYÖOHJELMAAN 2017–2018 OVAT SISÄLTyneet SEURAAVAT KOKONAISUUDET

- Kaupungin talous
- Kaupunkioorganisaatio ja strategiset tavoitteet
- Kotihoito
- Varhaiskasvatus
- Kaupungin hankintatoimi
- Konserniohjaus ja vierailu KSS Energia Oy:ssä
- Sosiaali- ja terveystieteiden kaupungin näkökulmasta
- Yhteistyöpalaveri kaupunginvaltuuston puheenjohtajiston ja ryhmäpuheenjohtajien kanssa

Arvioinnin avulla voidaan selvittää, toteutuuko valtuuston tahto ja kuinka tehokkaasti myönnettyjä määrärahoja on käytetty palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen.

Tarkastuslautakunta tuottaa tietoa päättäjille, henkilöstölle ja kuntalaisille, siitä miten hyvin kaupungin ja kaupunkikonsernin tavoitteet ovat saavutetut, onko toiminta ollut tuloksellista ja tarkoituksenmukaista sekä onko toimintakertomuksessa esitetyt selvitykset valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta riittäviä. Tarkastuslautakunnan arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti niihin tavoitteisiin, jotka eivät ole toteutuneet. Lautakunnan tehtävä on arvioida myös sellaiset valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet, jotka eivät sisälly talousarvioon sekä sitä toteuttavatko talousarviossa asetetut tavoitteet kaupunkistrategiaa.

Arviointi on tärkeä osa kuntakonsernin ohjausta ja kehittämistä. Jatkuvan arvioinnin merkitystä korostettiin rakennettaessa nykyistä prosesseihin perustuvaa organisaatiota. Hyvinvointipalvelujen Askel-projektissa on kehitetty asiakaslähtöistä toimintaa, jossa asiakkailta saatu tieto ja palaute ovat tärkeitä. Valtuusto on edellyttänyt myös ennakkovaikutusten arviointia keskeisessä päätöksenteossa. Lisäksi toimialoilla on tehty laatutyötä, johon arviointi oleellisesti sisältyy.

Tehtävien siirtyessä seudulliselle tai muulle yhteistoimintaorganisaatiolle, myös päätösvaltaa siirtyy pois kaupungilta. Kunnan toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden arviointi on tällöin entistäkin tärkeämpää.

Tarkastuslautakunnan perinteinen tavoitteiden toteutumisarviointi on jälkiarviointia, joka palvelee tilivelvollisuuden todentamista. Toiminnan tuloksellisuus ja toimintatapojen sekä palveluiden taroituksenmukaisuusarviointi korostaa kehittämisenäkökulmaa, jossa tärkeää on päätösten seurausten ja vaikutusten arviointi. Toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden arviointi on tulevaisuudessa entistäkin tärkeämpää.

“Arvioinnin avulla voidaan selvittää toteutuuko valtuuston tahto ja kuinka tehokkaasti myönnettyjä määrärahoja on käytetty palvelujen tuottamiseen”.



Kaupungin ja sen toimintayksiköiden on pystyttävä perustelemaan palveluja käyttäville kuntalaisille, sidosryhmille ja muille yhteistyökumppaneille, miten palvelutarpeisiin ja muihin vaatimuksiin on pystytty vastaamaan. Keskeiset menetelmät ovat asiakasarviointi, itsearviointi, sisäinen arviointi, vertaisarviointi, sidosryhmä/kumppanuusarviointi, toimittaja-arviointi ja riippumaton ulkoinen arviointi esim. laatu- ja hankearvioinnit.

Entistä laajempi ja vaativampi tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarviointi edellyttää tarkastuslautakunnan ja ulkoisen tarkastusyksikön itsenäistä, toimivasta johdosta riippumatonta roolia sekä arvioinnin ja arviointimenetelmien kehittämistä.

Tarkastuslautakunta, valtuuston puheenjohtajisto ja ryhmien puheenjohtajat pitivät 10.1.2018 yhteistyöpalaverin arvioinnin ja tarkastustoiminnan kehittämiseksi. Käydyssä keskustelussa nousi esiin tarve nostaa tarkastuslautakunnan ja arviointityön arvostusta ja profilia sekä taata toiminnalle lain mukaiset edellytykset työskennellä toimivasta johdosta riippumattomana. Lautakunnan roolia "valtuuston työrukkasena ja riippumattomana sparraajana" haluttiin kehittää tiiviimmällä vuorovaikutuksella ja tiedonjakamisella. Palaverissa sovittiin, että tarkastuslautakunta tekee ehdotuksen tarvittavista kehittämistoimenpiteistä.

Kooste arvioinnin kehittämisestä

Valtuustolla on merkittävä rooli arvioinnin koordinoinnissa ja kehittämisessä. Keskeinen toimija valtuuston arvioinnissa on tarkastuslautakunta.

Arvioinnin tuloksena tehtävät johtopäätökset ohjaavat toimintaa, vaikuttavat uusien tavoitteiden asettamiseen tai entisten tarkistamiseen edellyttäen, että arviointitietoa myös hyödynnetään päätöksenteossa ja kehittämistyössä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan arvioinnin kokonaisvaltainen hyödyntäminen ja kehittäminen ovat jääneet vähäiseksi. Ennakoarvioiteja, joihin päätöksenteon tulisi perustua ja jotka hyödyntäisivät myös tarkastuslautakunnan työtä, on tehty vähän. Toimialoilla tehtävä erilaista arviointitietoa ei ole koottu keskitysti eikä arviointityön koordinoitua ja kehittämistä ole vastuutettu. Tiedolla johtaminen edellyttää entistä parempaa tietoa.

Suosittellemme, että Kouvolassa tehdään koko organisaatiota käsittävä arvioinnin nykytilaselvitys, jonka pohjalta laaditaan

kaupungin arviointijärjestelmän ja -menetelmien kuvaaminen ja määrittäminen sekä kehitetään riittävää arviointiosaamista. Kaupungin arviointijärjestelmän tulisi kattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan arvioinnin ohella kytkennät muissa lautakunnissa ja toimintayksiköissä toteutettuun arviointiin sekä tilintarkastukseen ja sisäiseen valvontaan. Koottu tieto arvioinneista tarjoisi niin organisaatiolle kuin tarkastuslautakunnallekin arvokasta tietoa organisaation tilasta, ja mahdollistaisi myös tiedon jakamisen verkossa kuntalaisille osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi.

Tarkastuslautakunnan työn ja toiminnan kehittäminen

Tarkastuslautakunta on kaupunginvaltuuston ja hallituksen lisäksi kaupungin ainoa lakisääteinen toimielin. Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Osassa kuntia on otettu käyttöön ns. valiokuntamalli, jossa lautakunta koostuu kokonaisuudessaan valtuutetuista tai varavaltuutetuista. Laki mahdollistaa lautakunnan työskentelyn myös jaostoissa, tätä mahdollisuutta ei Kouvolassa toistaiseksi ole käytetty. Valtuuston puheenjohtajalle on hallintosäännössä annettu osallistumis- ja puheoikeus tarkastuslautakunnan kokouksissa, mitä on pidetty hyvänä käytäntönä.

Haasteena on arviointityön kehittäminen ja lautakunnan rooli toimintaa kehittävänä palautteen antajana, eli miten arviointityöstä saadaan mahdollisimman paljon hyötyä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Suosittelimme, että lautakunnan jäsenyys mahdollistetaan jatkossakin myös ei-valtuutetuille. Lautakuntaa valittaessa huomioidaan jäsenten tehtävään soveltuva monipuolinen osaaminen ja valmiudet arviointityöhön. Pidämme myös tärkeänä, että osaamisen, työskentelytapojen ja menetelmien jatkuvaan kehittämiseen varataan riittävästi resursseja. Tarkastuslautakunnan ja arviointityön profiili vaatii nostamista, jotta kiinnostus ja arvostus tarkastuslautakunnan työtä kohtaan kasvavat jatkossa.

Tarkastuslautakunnan roolia kaupunginvaltuuston ”työrukkasena” ja riippumattomana ”sparraajana” halutaan kehittää edelleen tiiviimmällä vuorovaikutuksella ja tiedonjakamisella. Ehdotamme, että resurssien mahdollistamissa rajoissa lisätään väliarviointeja, esim. osavuositarkastusten yhteydessä tai muista merkittävistä asioista, valtuuston niin halutessa.

Kuntalaissa todetaan, että tarkastukseen on varattava riittävästi resursseja. Omien resurssien lisäksi olemme huolissamme kaupungin sisäisen tarkastuksen resursoinnista. Vuonna 2009 sisäisen tarkastuksen päällikön lisäksi yksikössä toimi kolme tarkastajaa. Nyt sisäisen tarkastuksen tehtäviä hoidetaan osana konserniohjauksen työtä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin tulee kuntalain mukaisesti olla kaupungin muusta organisaatiosta ja johdosta riippumattonta. Edellytykset tälle varmistetaan irrottamalla ulkoinen tarkastus konsernipalveluista omaksi itsenäiseksi toimijaksi toimialojen rinnalle. Yksikön johtaminen on tarkastuspäällikön vastuulla, jonka esimiehenä toimii tarkastuslautakunnan puheenjohtaja. Ulkoisen tarkastuksen nimeksi ehdotetaan arviointi- ja tarkastuspalvelut ja tarkastuspäällikön nimikkeeksi vastaavasti arviointipäällikkö.

Mm. Helsingissä, Jyväskylässä ja Lahdessa on tehty vastaavat organisaatiomuutokset.

Tiedonsaanti

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnalla on muita laajempi tiedonsaantioikeus salassapitoa koskevien säännösten estämättä. Tarkastuslautakunnan jäsenet ja ulkoisen tarkastuksen yksikkö toimivat virkavastuulla ja ovat salassapitovelvollisia.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Tarkastuslautakunnan työtä vaikeuttaa se, että tiedonsaanti tietojärjestelmien kautta on rajattua eikä palvele arviointia. Myöskään tieto organisaation toiminnasta ja kehittämisestä ei riittävästi välity. Tarkastuslautakunnalle on mahdollistettu osallistuminen valtuuston koulutuksiin ja työseminaareihin. Loppuvuodesta lautakunta pääsi osallistumaan myös hallituksen iltakouluun, minkä koettiin parantavan lautakunnan tiedonsaantia ja työskentelyedellytyksiä merkittävästi.

Toivomme jatkossa päätöksentekokulttuurin ja tietojärjestelmien muutosta entistä avoimempaan suuntaan ja sellaisten info/keskustelutilaisuuksien kehittämistä, jossa myös lautakunta saisi tarvittavat tiedot käyttöönsä.

Suosittelimme, että organisaatiouudistuksen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota tiedon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen koko organisaatiossa ja varmistetaan tarkastuslautakunnan ja ulkoisen tarkastuksen riittävä tiedonsaanti laadukkaana arviointityön toteuttamiseksi. Nopeasti toteutettavissa oleva kehittämisidea on, että tarkastuslautakunnalle toimitettaisiin automaattisesti arviointityön kannalta oleelliset dokumentit, kuten erilaiset toimialoilla tehdyt laajemmat selvitykset ja arvioinnit.

2. Varhaiskasvatus

Kouvolassa varhaiskasvatusta järjestetään kaupungin ja yksityisten järjestämässä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa, esiopetuksessa sekä kaikille avoimissa perhepuistoissa.

Meneillään olevassa varhaiskasvatuslain uudistuksessa lainsäädäntöä yhtenäistetään lapsen etua korostaen. Oikeudet varhaiskasvatukseen eivät ole muuttumassa eikä tarkoituksena ole lisätä uusia velvoitteita kunnille. Muutoksia tulee henkilöstön tehtävämikkeisiin ja kelpoisuuksiin niin, että korkeakoulutetun henkilöstön osuus kasvaa. Koulutetun henkilöstön lisäämisellä pyritään kasvattamaan laatua.

Eri-ikäisten lasten osallistumisessa varhaiskasvatukseen on suuria eroja. Suomessa varhaiskasvatukseen osallistuu 69 % siihen oikeutetuista lapsista, mikä on OECD-maiden alhaisimpia osallistumistasoja. Tavoitteena on päästä pohjoismaiselle korkeammalle tasolle. Valtion varhaiskasvatuksen tavoitteissa on, että varhaiskasvatukseen osallistuvien 4-vuotiaiden määrä tulisi olla 95 % vuoteen 2020

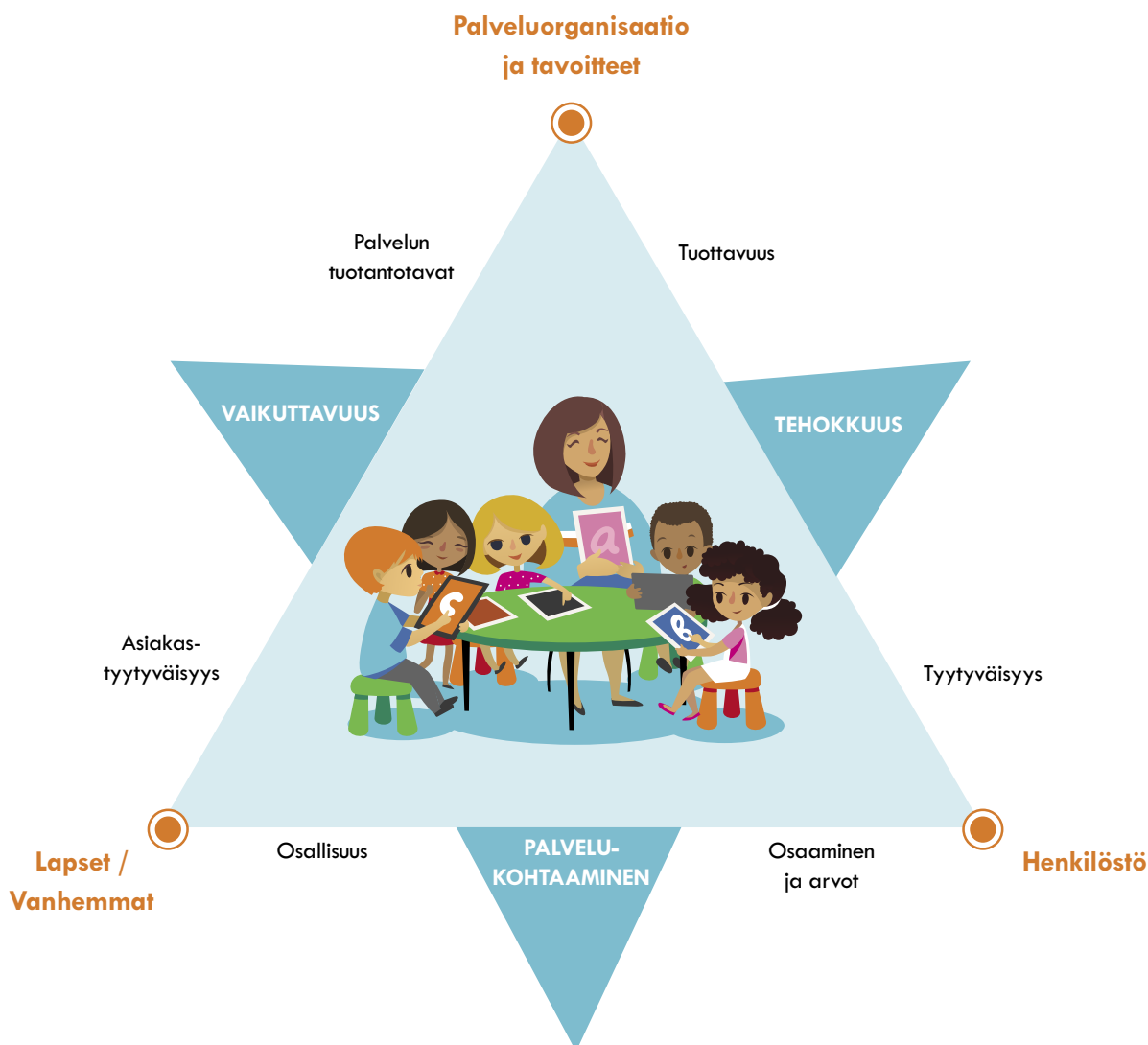
mennessä. Vuoden 2016 lopulla koko maassa alle 1-vuotiaista varhaiskasvatuksessa oli 0,7 %, 1-vuotiaista 28,4 %, 2-vuotiaista 54 %, 5-vuotiaista 78 % ja esiopetusikäisistä 69,3 %. (Lähde: Varhaiskasvatus 2016-kyselyn osaraportti, THL 30/2017).

TULOSELLISUUS- JA TARKOITUKSENMUKAISUUS ARVIOINTI

Toiminnan voidaan sanoa olevan tuloksellista silloin kun asiakkaiden tarpeisiin vastataan kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja työssä jaksaminen on hyvällä tasolla. Tuloksellisuus on yläkäsite tuottavuudelle, vaikuttavuudelle, laadulle, kustannusvaikuttavuudelle, tehokkuudelle sekä työelämän laadulle.

Verorahoilla tuotettujen palveluiden tehokkuutta ja kuntalaisille koituvaa hyötyä ei voida suoraan päätellä tilinpäätöksestä. Tuloksellisuusarvioinnin tavoitteena on liittää taloudellisten voimavarojen käyttö ja toiminta sellaiseksi informaatioksi, josta on päätöksenteon

Taulukko 3. **Julkisten palveluiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi**



kannalta mahdollisimman paljon hyötyä. Myös palveluiden käyttäjät ja kuntalaiset ovat oikeutettuja saamaan tietoa verorahoin tuotetuista palveluista, ja julkinen hallinto on tilintekovastuullinen heidän suuntaansa. Myös heidät pitäisi ottaa mukaan arviointiin esim. mittareiden asettamiseen ja tuloksellisuusinformaation tulkintaan.

Tarkastuslautakunta pyrkii kehittämään tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarviointia. Varhaiskasvatusta on tarkasteltu hyödyntäen julkishallinnon tuloksellisuusarviointiin kehitettyä viitekehystä (*Lähde: Virtanen & Vakkuri, Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi, Tietosanoma 2016*).

Arviointi käynnistyi palvelujohtaja Helena Kuusiston esiaastattelulla, jonka jälkeen mallin mukaista tietoa koottiin lautakunnalle ja palvelujohtajaa kuultiin kokouksessa. Ulkoinen tarkastus on haastatellut myös työsuojeluvalluutettu Juha Kaitilaa sekä päiväkodin johtaja Tanja Pohjolaa ja varajohtaja Merita Vainiota vierailukäynnillä vuoropäiväkotit Jaakonpuistossa. Lisätietoa on haettu palvelusuhdepäällikkö Kirsi Leiriltä, Terveysten- ja hyvinvoinnintietokeskuksen ja Kuntaliiton selvityksistä sekä ajankohtaisesta varhaiskasvatuskeskustelusta.

Vaikuttavuus

Vaikuttavuutta on arvioitava sille asetettuja tavoitteita vasten. Saako organisaatio palvelunkäyttäjissä aikaan sellaisia vaikutuksia, mitä se on asettanut tavoitteeksi? Mitä tavoitteita Kouvolan varhaiskasvatukselle on asetettu? Kuka tavoitteita asettaa?

PALVELUORGANISAATIO JA TAVOITTEET

Varhaiskasvatuspalvelut sisältyvät hyvinvointipalvelujen lasten ja nuorten palveluketjuun, jonka toiminnasta vastaa lasten ja nuorten lautakunta. Varhaiskasvatusta johtaa palvelupäällikkö, jonka alaisuudessa toimivat kolme palvelualueen esimiestä ja neljä toimistosihteerä.

Lainsäädäntö määrittelee palvelun reunaehdot. Valtuuston tehtävänä on asettaa strategiset tavoitteet ja lasten ja nuorten lautakunnan huolehtia palvelun toteuttamiseen liittyvistä asioista. Valtuusto hyväksyy strategian ja talousarvionyhteydessä määrärahat ja sitovat tavoitteet hyvinvointipalveluille. Lautakunta ohjaa palvelutuotantoa ja kohdentaa palveluketjun resurssit asiakastarpeen mukaan eri palveluille käyttötalousuunnitelmassa. Valtuusto on hyväksynyt myös lasten ja nuorten hyvinvointiohjelman.

Varhaiskasvatustilain mukaan varhaiskasvatuksella tarkoitetaan lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka (*Varhaiskasvatustilain § 1*). Varhaiskasvatuksen tehtävänä on tukea vanhempien vanhemmuutta ja lapsen kasvatuksella. Lasten päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle



ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.

Varhaiskasvatusta ohjataan lainsäädännön lisäksi kaupungin omalla varhaiskasvatussuunnitelmalla (*VASU*), jossa päätetään varhaiskasvatuksen tavoitteista, toteuttamisesta ja arvioinnista. Sen pohjalta jokaiselle lapselle päiväkodissa ja perhepäivähoidossa

laaditaan henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma.

Uudessa suunnitelmassa korostuvat vanhemmuus, pedagogiikka, kulttuuri, luonto ja liikunta.

Hyvinvointipalveluiden sitovina tavoitteina vuonna 2017 olivat Askel-hankkeen toimintamallien jalkauttaminen, monituottajamallin vahvistaminen, toimialan oman energia- ja vedenkulutuksen vähentäminen, toimintakateen maltillinen muutos, sekä henkilöstön sairauspoissaolojen vähentäminen ja henkilöstön työhyvinvoinnin ja esimiesten henkilöstö- ja talousosaamisen paraneminen. Näiden pohjalta lasten ja nuorten lautakunta on asettanut varhaiskasvatukselle tavoitteet vuodelle 2017.

Varhaiskasvatuksessa on jalkautettu asiakaslähtöisyyteen tähtäävää Askel-hanketta laatimalla oma asiakaslupaus. Myös sähköistä asiointia sekä kodin ja varhaiskasvatuksen yhteistyötä ja yhteydenpitoa on parannettu Wilma-järjestelmän käyttöön otolla. Päiväkotihoidon palvelusetelin käytössä käyttötalousuunnitelmassa määritelty 22 % osuus on saavutettu. Kouvola-lisän maksaminen on jatkunut.

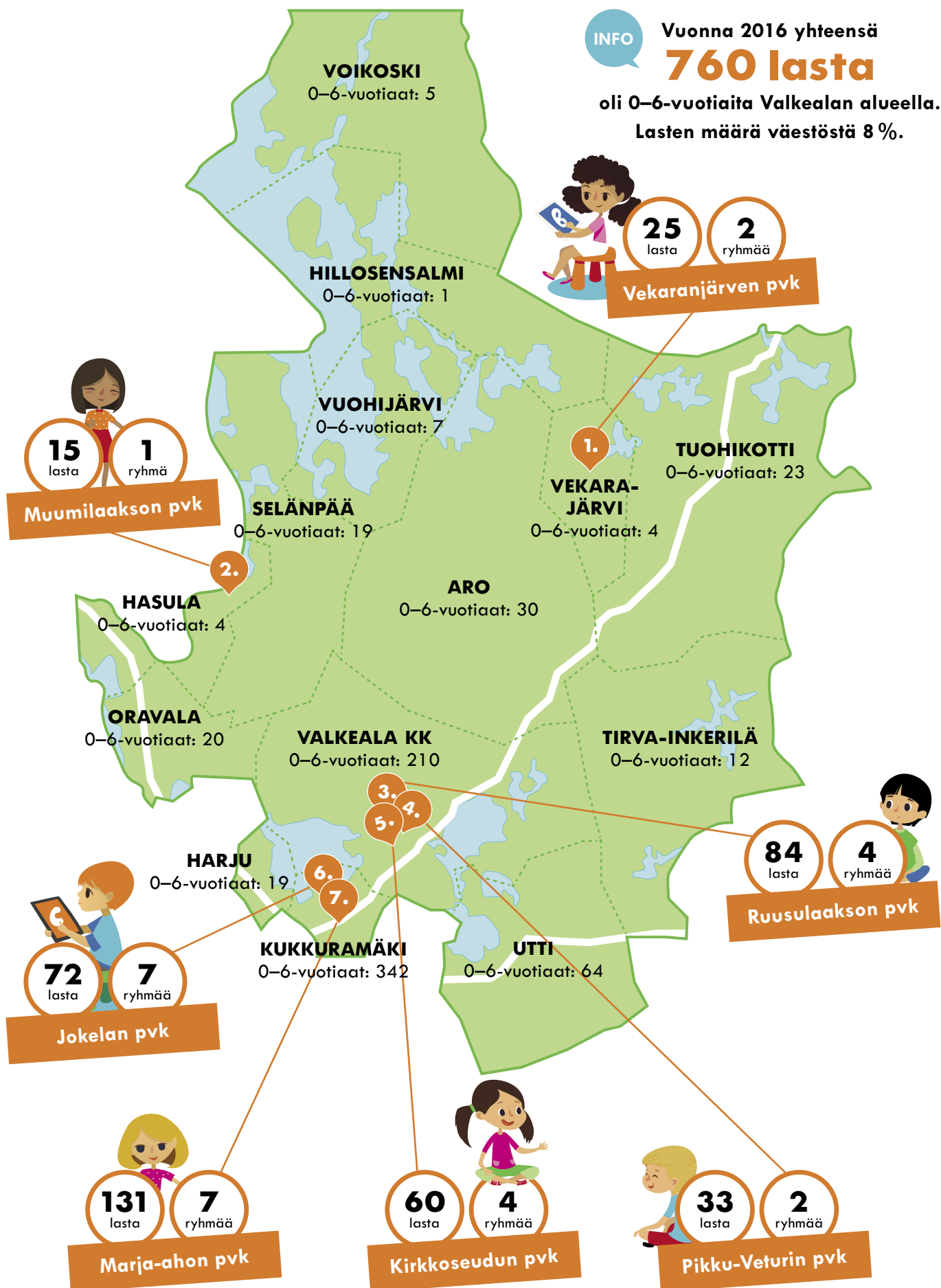
Varhaiskasvatuspalveluiden saatavuus on toteutunut sovitusti.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Varhaiskasvatussuunnitelma keskittyy pedagogiseen kehittämiseen. Palvelurakenteelle ja tuotantotavoille ei ole tehty pitkäjänteisen suunnitelmaa.

Talousarvion sitovuustaso on toimialataso, jolloin valtuustoon nähden sitovat tavoitteet ovat hyvinvointipalvelujen yhteiset tavoitteet ja toimialan toimintakate. Varhaiskasvatuksen tavoitteet talousarviokirjassa ovat lautakunnan määrittelemiä ja tiedoksi valtuustolle. Päätävältä osin käyttää lasten ja nuorten lautakunta ja hyvinvointipalvelujen viranhaltijajohto.

Hyvinvointipalvelun monituottajamallille on asetettu sitovaksi tavoitteeksi 48 prosentin toteutuma. Tavoitteessa ei kerrota, onko tavoite tarkoitettu ylitettäväksi vai korkeintaan tämän suuruiseksi. Valtuustotasolla ei ole määritelty sitä, missä palveluissa ja kuinka paljon on tarkoitus monituottajamallia hyödyntää. Lasten ja nuorten lautakunta on käyttötalousuunnitelmassa määritellyt prosentteja eri palveluille, mutta siinäkin ei varhaiskasvatuksen 22 % käy selville, koska tähän sisältyi myös muiden palvelujen ostoja.



Taulukko 5. Päivähoidon tuotantotavat ja esiopetus: kustannukset 2017 (toimintakate)

	Toteuma 2017 netto €	Kustannukset 2017 netto €/lapsi	Lasten määrä
Päiväkotihoido	26 302 852	8 916	2 950
- Oma toiminta	21 702 706	9 043	2 400
- Palvelusetelipäiväkodit	4 600 146	8 364	550
Perhepäivähoito	1 967 379		
- Oma toiminta	1 967 379	9 837	200
Lastenhoidon tuet	5 245 576		
Avustuksena maksetaan			
- Lasten kotihoidon tuki	4 196 949		
- Kotihoidon tuen kuntalisä	797 095		
- Yksityisen hoidon tuki	123 018		
- Yksityisen hoidon tuen kuntalisä	137 307		
Esiopetus	4 364 491	5 743	760
- Oma toiminta	3 970 656		
- Asiakaspalveluiden ostot	393 835		
VARHAISKASVATUS YHTEENSÄ	37 879 091	8 275	3 975

Lähde: UDP-raportointi Päiväkotihoidon toimintakate

Kouvolan varhaiskasvatuspalvelut on organisoitu alueittain. Kaupungin omaa päiväkotitoimintaa ja perhepäivähoitoa täydentää palveluseteleillä hoidettu yksityinen päivähoito sekä kunnallinen ja yksityinen perhepäivähoito. Lisäksi avointa varhaiskasvatusta ja perhepuistotoimintaa pyritään tarjoamaan myös keskustan alueen ulkopuolisissa taajamissa.

Vuonna 2017 koko varhaiskasvatuksen toimintakate oli 39 milj. euroa. Varhaiskasvatukseen käytettiin noin 463 euroa asukasta kohden ja 7 346 euroa 0–6-vuotiaasta kohden. Tähän sisältyvät varhaiskasvatus, esiopetus ja lasten kotihoidon tuet.

Noin 2 400 lasta eli 75 % on kunnallisissa ja noin 550 lasta eli 17 % yksityisissä päiväkodeissa. Vuorohoidossa oli 14 % päivähoitolapsista (koko maassa vuonna 2016 noin 7 %). Tällä hetkellä kaupungilla on kahdeksan ns. vuorohoitokotia, joissa on 457 lasta. Kuudessa päiväkodissa tarjotaan vuorohoitoa ympärivuorokautisesti. Yksityiset päiväkodit eivät tarjoa vuorohoitoa. Poikkeuksena Mäki-Kylän päiväkotia, joka tarjoaa vuorohoitopalveluja arkisin klo 22.30 asti.

Perhepäivähoito on vähentynyt, koska perhepäivähoitajia ei ole saatavilla. Tällä hetkellä kunnallisessa perhepäivähoidossa on 6 % (koko maassa 10 %) eli 200 lasta ja yksityisessä 2 % eli 65 lasta. Esiopetuksessa on noin 760 lasta, joista noin 130 on palvelusetelipäiväkodeissa.

Lasten kunnallisen päiväkotihoidon nettokustannus/lapsi vuonna

2017 oli 9 043 euroa ja yksityisen päiväkotihoidon palveluseteli-kustannus oli 8 364 euroa/lapsi. Kunnallisessa perhepäivähoidossa kustannus lasta kohden oli 9 837 euroa ja yksityisessä perhepäivähoidossa kunnan tuki oli 4 014 euroa vuodessa. Kunnallisen ja yksityisen päivähoitojen kustannukset eivät ole tällä hetkellä vertailukelpoisia erilaisen rakenteen vuoksi.

Kouvolassa päiväkotia on määrällisesti paljon ja ne sijoittuvat lähelle lasten koteja. Vuosina 2009–2017 on rakennettu kolme uutta päiväkotia ja peruskorjattu kolme päiväkotia. Tämän vuoden investointeihin sisältyy Lehtomäen päiväkotia ja pihojen korjauksia. Uuden päiväkodin tarve on suurin eteläisen Kouvolan alueella.

Mielenkiintoinen kokeilu on luonto- ja kulttuurisuusopetuksessa päiväkotibussi. Bussin leasingvuokra on noin 3000 euroa ja ylläpito 500–800 euroa kuukaudessa.

Avoin varhaiskasvatus on kaikille perheille suunnattu palvelu, joka on tarkoitettu lapsille ja vanhemmille. Avoimen varhaiskasvatuksen viiden varhaiskasvatuksen ammattilaisen monipuolinen erityisosaaminen huomioitiin valitsemalla tiimi vuoden 2017 työyhteisöksi. Tiimiläiset kiertävät viidessä eri toimipisteissä: Kuovi, Puutarhurinkatu, Perhekeskukset Keltakangas ja Korja ja Soteklinikka Helli Kuusankoskella, missä tehdään yhteistyötä Ksaon lähiopiskelijoiden kanssa. Vuoden 2017 aikana asiakaskontakteja oli 15 000.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Päiväkotirakenne on pääosin pysynyt samana kuin ennen kuntaliitosta. Monet toimivat epäkäytännöllisissä, muuhun kuin päiväkotitoimintaan tarkoitetuissa tiloissa. Korjauksia on tehty lähinnä silloin, kun ne ovat olleet välttämättömiä ja lisääntyntä tarvetta on hoidettu lisäämällä palveluseleiden käyttöä. Päiväkotien sisäiset vuokrat ovat yht. 4,6 milj. euroa eli 11 % toimintakuluista. Päivähoito-olosuhteet eivät ole tilojen vuoksi tasapuolisia kaikille lapsille.

Vaikka lasten määrä on vähentynyt ja monituottajamalli on käytössä, on kunnallisten päiväkotien käyttöaste Kouvolassa pysynyt korkeana, keskimäärin 97 %. Päivähoitopaikkoja on niukasti ja ryhmät täyttyvät nopeasti. Nykyiset tilat eivät mahdollista uusien ryhmien perustamista. Viimeisen 10 vuoden aikana on Kouvolassa rakennettu neljä uutta päiväkotia. Onko toimitilatarpeisiin herätty liian myöhään?

Vaativan vuorohoidon päiväkoteja Kouvolassa on kuusi kappaletta, mikä on yhtä monta kuin Helsingissä. Lisäksi kahdessa päiväkodissa on pidennetty aukioloaika. Näin moneen päiväkotiin ei riitä pelkästään vuorohoitolapsia, mutta palvelua on haluttu tarjota eri puolilla Kouvolaan lähellä lasten asuinpaikkaa. Kustannusten kannalta vuorohoidon keskittäminen toisi säästöjä. Hämeenlinnassa, Lappeenrannassa, Lahdessa ja Porissa on vain yksi vuorohoitokoti.

YKSITYINEN PÄIVÄHOITO JA PALVELUSETELIT

Hyvinvointipalveluiden tavoitteena on monituottajamallin lisääminen. Päiväkodin palvelusetelillä ostettu palvelu on vaihtoehto kaupungin järjestämälle varhaiskasvatukselle.

Varhaiskasvatuksen päiväkotihoidon palvelusetelimenot vuonna 2016 olivat noin 4 milj. euroa ja 2017 4,6 milj. euroa. Vuodelle 2018 on budjetoitu 4,5 milj. euroa. 1.1.2018 voimaan astuneen varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain ennakoidaan nostavan palveluseteli-kustannuksia noin 10 %.

Palveluseleiden osuus päiväkotihoidossa on jo saavuttanut käytötalousuunnitelmassa asetetun rajan, 22 %.

Kouvolan kaupunki myöntää yksityisen päiväkodin varhaiskasvatukseen korkeintaan 980 €/kk arvoisen setelin. Kaupunki sitoutuu maksamaan palvelunkäyttäjän palvelut setelin arvoon niissä päiväkodeissa, jotka on hyväksytty palvelusetelituottajiksi. Muuhun yksityiseen hoitoon on mahdollisuus hakea yksityisen hoidon tukea ja kuntalisää. Palveluseteliä haetaan kaupungilta samalla tavoin kuin päivähoitopaikkaakin. Palveluseteliä ei myönnetä, jos lapsen varhaiskasvatus vaatii lisää henkilöstöresursseja tai toimintaympäristöön tehtäviä kohtuuttoman laajoja muutoksia.

Kouvolassa on tällä hetkellä kahdeksan päiväkotihoidon palvelusetelituottajaa, joilla on yhteensä 12 päiväkotia. Yksityisistä päiväkodeista seitsemän on yhdistyspohjaisia ja viisi valtakunnallisiin ketjuihin kuuluvia.

Luontopäiväkoti Pihlaja kuuluu norjalaiseen Norlandia-ketjuun, jolla on Suomessa 80 päiväkotia. Toimintaan kuuluu myös päiväkotitilojen rakennuttaminen. Liikuntapäiväkoti Kuperkeikka ja musiikkipäiväkoti Sointu kuuluvat Pilke Oy:n koteihin, joka toimii yhteistyössä Honkarakenteen kanssa. Heillä on koko maassa 79 päiväkotia ja sopimus 34 uuden rakentamisesta. Kolmas yksityinen toimija Kouvola on maan suurin päivähoitoketju Touhula, jolla on yli 150 yksikköä.

Muut palvelusetelipäiväkodit ovat Kouvolan Suomi-Amerikka yhdistys ry, Mannerheimin lastensuojeluliiton Kouvolan paikallisyhdistys ry, Mäkilän Päiväkotiyhdistys ry, Pohjois-Kymen Steinerpäiväkodin kannatusyhdistys ry ja Svenska Lekskolan i Norra Kymmenedalen.

Kaikkiaan Suomessa toimii 501 yksityistä palveluntarjoajaa, joista hieman yli puolet yrityksiä ja loput yhdistyksiä. Yksityisiä päiväkoteja on kaikkiaan yli 900. (ESS 27.2.2018).

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Kouvolassa palveluseleiden käyttö on kasvanut nopeasti ja lisännyt perheiden valinnanmahdollisuuksia. Kaupungin tulisi asettaa uusi tavoite monituottajamallille, koska vanha 22 % tavoite on jo saavutettu. Varhaiskasvatuksen mukaan optimaali olisi 20–25 %.

Varhaiskasvatus on viime vuosina lisääntyvässä määrin kiinnostanut isoja valtakunnallisia toimijoita. Palvelu keskittyy suurille yhtiöille niiden ostaessa pieniä paikallisia toimijoita. Suuret yhtiöt mahdollistavat päiväkotii-investoinnit paikkakunnalle, mutta markkinoiden muuttuessa saattavat vaihtaa alaa, jolloin toiminnan jatkuvuus voi vaarantua.

Tällä hetkellä palvelusetelipäiväkodit toimivat ainoastaan päiväsaikaan eivätkä hoida tehostetun hoidon tarvitsevia erityislapsia. Ilta- ja vuorohoidon suhteellinen osuus kunnallisesta päivähoitosta on kasvanut, mikä nostaa kunnallisen päivähoiton keskimääräistä kustannusta.

Myös palvelusetelitoiminnasta kaupungille aiheutuvat hallinnointi- ja valvontavelvollisuuden kustannukset sisältyvät kunnallisen päivähoiton kustannuksiin. Valvontavelvollisuus tarjoaa kaupungille myös paremmat mahdollisuudet ohjata ja valvoa yksityistä palvelutoimintaa verrattuna tilanteeseen, jossa palveluseleitä ei hyödynnetä.

Suosittellemme kustannuslaskennan parantamista niin, että yksityisen ja kunnallisen päivähoiton kustannukset ovat vertailukelpoisia.

LASTENHOIDON TUET

Lastenhoidon tuet muodostuvat kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta. Nämä maksetaan Kelan kautta, mutta kustannukset kuuluvat kaupungille.

Tukien kokonaiskustannukset vuonna 2017 olivat 5,2 milj. euroa (vrt. 2015 5,9 milj. euroa). Lakisääteisen kotihoidon tuen kustannukset olivat 4,2 milj. euroa ja lakisääteisen yksityisen hoidon tuen 137 000 euroa.

Kaupunki voi halutessaan maksaa molempiin tukiin vapaaehtoista kuntalisää. Viime vuonna ns. Kouvola-lisän eli kotihoidon tuen kuntalisän kustannukset olivat noin 800 000 euroa ja yksityisen hoidontuen kuntalisän noin 123 000 euroa. Kouvola käyttää vajaa 1 milj. euroa vuosittain vapaaehtoisin lastenhoidon tukiin. Vuonna 2017 talousarvioon varatuista määrärahoista jäi käyttämättä lähes 200 000.

Kotihoidon tukea voi hakea perhe, jonka alle 3-vuotias lapsi ei ole kunnan järjestämässä päivähoidossa. Lasta voi hoitaa jompikumpi vanhemmista tai muu hoitaja tai yksityinen päivähoiton tuottaja. Vuonna 2017 kotihoidon tukea maksettiin 1 319 lapsesta.

Yksityisen hoidontukea voi saada perhe, jossa on alle kouluikäinen lapsi, jota hoitaa perheen palkkaama hoitaja tai yksityinen päivähoiton tuottaja. Oikeutta yksityisen hoidon tukeen ei kuitenkaan ole palvelusetelin käyttäjillä. Yksityisen hoidontuen käytön on koettu lisänneen yksityisen perhepäivähoiton kysyntää ja vähentäneen kuntapuolella investointitarvetta, koska yksityinen palvelutuotanto on vastannut lisähoitopaikkojen tarpeeseen. Lisäksi se on antanut valinnan vapautta järjestää perheiden päivähoitoa.

Kotihoidon tuen kuntalisällä voidaan perheitä ohjata valitsemaan erityisesti pienten lasten osalta lapsen hoitaminen kotona varhaiskasvatukseen osallistumisen sijaan. Kuntalisän maksaminen kunnissa on kuitenkin vähentynyt. Kuntalisän maksaminen on selvästi muita yleisempää suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. (Lahtinen Jarkko & Selkee Johanna, *Selvitys varhaiskasvatuksen hallinnasta, kuntalisista ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä*, Helsinki 2016 Kuntaliitto)

KOTIHOIDONTUKI

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Kuntalisillä ja palvelusetelitoiminnalla on merkitystä kunnille järjestettäessä varhaiskasvatuspalveluja. Niillä pyritään sekä tukemaan yksityistä palvelutuotantoa että ratkaisemaan varhaiskasvatuspalvelun kysyntään ja muutoksiin liittyviä haasteita. Palveluseteli on mahdollistanut myös pienituloisten perheiden hakeutumisen yksityisen palvelutoiminnan piiriin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkijoiden mukaan kotihoidon tuen ja työllisyysasteen yhteys on moniulotteinen eikä esim. vuoden lyhentäminen merkittävästi parantaisi naisten työllisyysastetta. Hoidontukien suoraa vaikuttavuutta palvelun kysyntään on kuitenkin vaikea arvioida. Moni kunta järjestää myös varhaiskasvatuksen avoimia palveluja, kuten perhepuisto-toiminta Kouvolaissa, jolloin lapsi voi saada laadukasta varhaiskasvatusta samanaikaisesti kotihoidon tuen kanssa. Kotihoidon tukea käyttävät kaikkein heikommassa asemassa olevat naiset.

Helsingin yliopiston, THL:n ja Kelan uusimman tutkimuksen mukaan kotihoidon tuella ja koulumenestyksellä on yhteys.





PALVELUNKÄYTTÄJÄT

Kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on huoltajan vanhempainvapaan jälkeen oikeus saada kaupungin järjestämää varhaiskasvatusta ja kunnan järjestämä maksuton esiopetus.

Kouvolassa 72 % varhaiskasvatukseen oikeutetuista lapsista on varhaiskasvatuksen palveluiden piirissä, mikä on enemmän kuin koko maassa keskimäärin 69 %.

Varhaiskasvatusikäisten lasten määrä laski viime vuonna 261 lapsella. Siitä huolimatta varhaiskasvatuksessa asiakkaiden määrän oletetaan kasvavan, koska yhä useampi lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen.

Taulukko 6. Tilastokeskuksen ennuste 0–6 vuotiaista vuosille 2018, 2020 ja 2030.

Toteuma	Ikäryhmä 0–6
2016	5 309
2017	5 048
Ennuste	
2018	5 306
2020	5 214
2030	4 872

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Lasten määrän voimakkaasta vähenemisestä johtuen tilastokeskuksen ennusteet lähivuosille ovat liian korkeat, minkä seurauksena paineet varhaiskasvatuksen lisäämiseen lievenevät. Strategian tavoitteet lapsimäärän lisäämiseksi vaikuttavat tätä kehitystä vasten ylimitoitetuilta.

VARHAISKASVATUSOIKEUS ENINTÄÄN 20 H/VK

Lasten subjektiivinen päivähoidto-oikeus poistettiin laista vuonna 2015, jonka jälkeen osa kunnista on rajoittanut varhaiskasvatusoikeutta. Julkisuudessa käydään tällä hetkellä runsaasti keskustelua varhaiskasvatuksen merkityksestä sekä työllistymisen edistämisen että lapsen kehityksen kannalta.

Kouvolan varhaiskasvatuksessa on nähty lapsen normaalin kehityksen ja varhaiskasvatustavoitteiden saavuttamisen kannalta 20 h viikossa riittäväksi, ellei lapsen kehitykseen tai perheen olosuhteisiin liity erityisperusteita, jolloin laajempi oikeus on lapsen edun mukaista.

Kouvolassa 292 lapsen varhaiskasvatusoikeus on rajattu 20 tuntiin viikossa. Rajausta koskee lapsia, joiden huoltaja on kotona eikä ole työssä tai opiskele.

Varhaiskasvatusoikeuden rajauksen jälkeen lasten määrä varhaiskasvatuksessa lisääntyi 5 %:lla ja henkilöstökustannukset alenivat 5 %. Päiväkotien osapäiväryhmissä on syntynyt säästöä noin 350 000 €, mutta rajausta on aiheuttanut hallinnollista lisätyötä. Henkilöstön mukaan subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen näkyy päiväkodin arjessa. Osa-aikaisia lapsia on useampia ja he ovat monesti samoina päivinä hoidossa, jolloin ryhmäkoot ovat kasvaneet.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Lapsiasianvaltuutettu Tuomas Kurttilan ensimmäinen lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin tilaa koskeva kertomus eduskunnalle kertoo lasten hyvinvoinnin eriytyvän voimakkaasti sosiaalisesti ja alueellisesti. Maahanmuuttajataustaisten lasten tilanne on heikoin. Suomessa joka 10. lapsi syntyy maahanmuuttajataustaiselle äidille. Kurttila näkee suurena ongelmana sen, että kaikkialla kokopäiväistä varhaiskasvatusta ei nähdä enää lapsen subjektiivisena oikeutena, vaan vanhempien työtilanteeseen sidoksissa olevana palveluna. Sellainen lainsäädäntö, joka nimenomaan alleviivaa lapsen perhetaustan merkitystä, ei hänen mukaansa ole lapsen edun mukaista. Lapsen elämään vaikuttaa paljon se, mihin perheeseen ja mihin kuntaan hän syntyy.

Kouvolan hyvinvointisuunnitelman mukaan Kouvolassa on huono-osaisuutta sekä päihde- ja mielenterveysongelmia enemmän kuin vertailukunnissa. Huono-osaisuuden on todettu periytyvän.

Varhaiskasvatukseen osallistuminen näyttäisi tutkimusten mukaan (mm. Jani Erola 2017) hyödyttävän kaikkia, erityisesti kuitenkin huonompi osaisten perheiden lapsia. Syrjäytyvän nuoren kustannukseksi yhteiskunnalle on arvioitu 1,2 milj. euroa. (Pöntynen L. Linjoilla, www.kuntaliitto.fi/blogi/2017.9.11.2017)

Moni kunta ei ole rajoittanut varhaiskasvatusoikeutta. Näkemys mukaan lasten varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen ja ennaltaehkäisevän työn tavoitteet ovat osittain ristiriitaiset. Kouvolassa tulisi tarkemmin selvittää tehdyn rajauksen vaikutuksia.



ASIAKASLUPAUS varhaiskasvatus

Kuulemme sinua, haemme yhdessä ratkaisuja hyvinvointisi lisäämiseksi.

1. Lupaamme kohdata sinut arvostavasti ja kuulla näkemyksesi ja kokemuksesi

- Lapsi ja huoltaja kohdataan arvostavasti ja ystävällisesti
- Lapsen tarpeet, odotukset ja mielenkiinnon kohteet huomioidaan varhaiskasvatuksen toteuttamisessa
- Huoltajan näkemykset lapsensa hoidosta, kasvatuksesta ja opetuksesta tulevat kuulluiksi
- Huoltajat ja perheet kohdataan tasa-arvoisesti

2. Lupaamme, että saat meihin yhteyden valitsemallasi tavalla ja tiedon siitä, miten asiiasi etenee

- Huoltajalla on tieto eri yhteydenpitotavoista. Huoltajan kanssa sovitaan yhteisistä tiedonkulun käytännöistä
- Tiedonkulku on vaivatonta, selkeää ja ajantasaista

3. Lupaamme, että elämäntilanteesi huomioidaan kokonaisvaltaisesti palvelujen järjestämisessä

- Huoltaja saa tukea vanhemmuuteensa
- Perha saa joustavasti ja riittävän nopeasti lapsen ja perheen tarpeiden mukaisia palveluja
- Perhe saa riittävästi tietoa muista lapsiperheiden palveluista ja tukea näiden palvelujen saamiseen

4. Lupaamme, että sinulla on vastuutyöntekijä, joka kokoaa tarvittavan ammattilaisverkoston, jotta sinun ei tarvitse kertoa asioitasi yhä uudelleen

- Huoltaja voi luottaa varhaiskasvatushenkilöstöön
- Lapselle ja perheelle on nimetty vastuuhenkilö

ASKEL
asiakas keskiön - laadukkaasti

Kouvola®

Lasten arki muuttuu nopeasti heijastellen yhteiskunnan muutoksia. Työelämän muutokset ja vuorohoito, digitalisaatio, monikulttuurisuus ja osallisuus vaikuttavat myös lapsiin ja varhaiskasvatukseen. Henkilöstö kokee, että päiväkodeissa olevien lasten tuen ja avun tarve on lisääntynyt ja lapsilta puuttuu omatoimisuus.

Kouvolan päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa on noin 320 monikulttuurista lasta.

”Varhaiskasvatus on investointi tulevaisuuteen, joka tasaa yhteiskunnallisia eroja, mutta auttaa erityisesti kaikkein heikoimmista oloista tulevia lapsia. Lapsiperheiden köyhyys on lisääntynyt Suomessa. Sen lisäksi maahanmuuttovanhempien alhainen koulutustaso ja yksinhuoltajuus on tunnustettu kansainvälisissä tutkimuksissa riskitekijöiksi, jotka usein merkitsevät vaikeuksia lapsuusaikana ja rahoittavat mahdollisuuksia myös aikuisuudessa. Nämä tekijät kasautuvat ja kietoutuvat yhteen, mikä lisää huono-osaisuutta ja eriarvoistumista. Lapsen hallussa olevat aineelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset resurssit ohjaavat sitä millaisia osallistumisen mahdollisuuksia lapsille tarjoutuu, myös resurssit kasautuvat”. Mari Vuorisalo – Päiväkotien lasten toimintaympäristönä.

Palvelukohtaaminen/ palvelun koettu laatu

Laadukas päivähoito edellyttää riittävästi henkilöstöä, pysyviä aikuisia ja järkeviä ryhmäkokoja. Kouvolan varhaiskasvatuksessa on Askel-hankeen kautta tehty paljon työtä asiakaslähtöisyyden ja asiakkaan palvelukohtaamisen parantamiseksi. Palvelukohtaaminen ja se, miten hyvin annetut asiakaslupaukset onnistutaan toteuttamaan, ratkaisivat minkälaisen maineen palvelu saa.

Kouvola osallistuu Helsingin yliopiston ja 11 muun kunnan yhteiseen tutkimushankkeeseen: Kehittävä palaute varhaiskasvatuksesta. Toimintamenetelmässä observoija seuraa lapsen varhaiskasvatuksen arkea, miten kohtaamiset lasten kanssa tapahtuvat ja miten paljon henkilöstön ajasta oikeasti käytetään lasten kanssa läsnäoloon. Lisäksi johtajat ja henkilöstö arvioivat johtamista ja lasten toiminta- ja oppimisympäristöä. Tulosten pohjalta tehdään kehittämistoimenpiteitä lasten kokemaan varhaiskasvatuksen arkeen.

Varhaiskasvatuksen henkilöstö kokee, että henkilöstöä on liian vähän, työssä on paljon kiirettä ja lapset ovat rauhattomia ja meluisia. Varhaiskasvatussuunnitelmaa ei ehditä toteuttaa ja työntekijöillä on huoli lasten turvallisuudesta. Myös huoltajat olivat syksyn asiakaskyselyssä huolestuneita henkilöstön riittävyydestä. Asiantuntijoiden mukaan kiusaaminen ja lasten yksinäisyys lisääntyvät, kun lapset jätetään liikaa selviytymään itseksensä isoissa ryhmissä.

Henkilöstö on motivoitunut tekemään työtään, mutta henkilöstömäärään vähyden vuoksi he kokevat vain suorittavansa työtä. Keskustelulle ei ole aikaa. Pitkät sairauspoissaolot ja 3-vuorotyö vaativat joustoa henkilöstöltä, mikä kuormittaa.

Henkilöstöpalvelut ja varhaiskasvatus ovat noin vuoden verran neuvotelleet työvuorosuunnitteluun liittyvistä asioista, jotka ovat nousseet esiin sähköisen työvuorosuunnitteluohjelma Titanian käyttöönoton yhteydessä. Henkilöstöpalveluiden mukaan päiväkotien käytössä ollut joustava malli, jossa henkilöstön työajat noudattavat lasten todellisia läsnäoloja eikä listan mukaisia työvuoroja, ei ole sopimusten mukainen. Tästä on seurannut jatkuvia työvuorojen muutoksia sekä ylimääräisiä vapaita, joiden johdosta resursseja on entistä vähemmän käytössä. Työntekijöiden kannalta tämä käytäntö on lisännyt joustoja.

ASIAKASTYYTYVÄISYYS JA ASIAKKAIDEN OSALLISUUS

Asiakastyytyväisyys on hyvä. Varhaiskasvatuksessa tehdään kolme kertaa vuodessa asiakaslupausta koskeva kysely. Syksyn kyselyn keskiarvo asteikolla 1–5 oli 4,2. Koettiin, että henkilöstö kohtelee hyvin ja asiakkaiden näkemykset tulevat kuulluksi. Huoltajat haluavat enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaan ja lisää tietoa lapsiperheiden palveluista.

Lasten ja perheen osallisuutta on parannettu mm. ottamalla heidät mukaan Kouvolan varhaiskasvatussuunnitelman laadintaan. Myös sähköinen Wilma-järjestelmä auttaa vanhempien ja päiväkodin vuorovaikutusta.

Meneillään oleva verkosto-osaamisen kehittämisohjelman tavoitteena on asiakaslähtöinen verkostotyö yli sektori- ja ammattirajojen sekä yhteisöllisyyden kehittäminen.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Saamamme kuvan mukaan kaupungin varhaiskasvatusta voidaan pitää sisällöllisesti laadukkaana, mutta henkilöstön kokeima kiire tekee toiminnasta haavoittuvan ja heikentää työhyvinvointia. Pidämme tärkeänä, että lasten ja nuorten lautakunta on päättänyt selvittää päiväkotien tilannetta tarkemmin.

Kouvolassa henkilöstön vaihtuvuus ei ole suurta, lastentarhanopettajien osalta henkilöstömitoitukset ovat lakia väljemmät. Kehittämis- ja kokeilutyöhön, mm. lasten liikuntaan, on panostettu paljon, mikä on saanut valtakunnallistakin kiitosta. Myös lasten uusi kulttuuripolku, Pikku-Lennokki, on hyvä asia.

Palveluista tiedottaminen ja markkinointi eivät mielestämme vastaa kaupungin varhaiskasvatuksesta saamaamme kuvaa. Mainostoimisto onkin tehnyt varhaiskasvatukselle oman brändin, jota hyödyntäen markkinoinnin toivotaan paranevan. Erityisesti varhaiskasvatuksen päiväkotien esittelysivut netissä kaipaavat uudistamista.

Kuntien ei aiemmin ole tarvinnut markkinoida tai myydä omia palveluitaan, koska kilpailijoita ei ole ollut eikä kunnilla ole paineita tuottaa voittoa. Monituottajamallissa ja kilpailtaessa uusista asukkaista on tärkeää antaa hyvä kuva myös kunnallisista palveluista. Mielikuvat vaikuttavat voimakkaasti ihmisten valintoihin.

Suosittellemme myös asiakaskyselyjen ja palautteiden saatamista kaupungin nettisivuille, mikä parantaisi kuntalaisten tietoisuutta mahdollistaen myös eri sidosryhmien osallistumisen kehittämiseen.

Tehokkuus

PÄIVÄHOIDON TUOTTAVUUS

Tuottavuus lisääntyy, kun sama määrä palvelua tuotetaan pienemmällä resurssilla tai samalla resurssilla tuotetaan suurempi määrä palveluja. Tuottavuus lisääntyy myös, jos samalla määrällä resursseja tuotetaan parempaa laatua.

Varhaiskasvatus on osallistunut vuosina 2014–2016 Vertikal Oy:n tuottavuusseurantaan, jota on päivitetty syksyllä 2017. Seurannan mukaan oman päiväkotihoidon bruttomenoista laskettu tuottavuus on laskenut noin miljoonalla eurolla.

Omien päiväkotien täyttöasteet vaihtelivat 90–104 % välillä, keskimääräinen täyttöaste vuosina 2014–2015 oli 97 % ja vuonna 2016 96 %. Suoritteiden määrä on pysynyt melko samana ja henkilöstömenot ovat myötäilleet suoritteiden määrän kehitystä. Sen sijaan muut kuin henkilöstömenot, kuten ruoka ja vuokra, ovat kasvaneet aiheuttaen tuottavuuden laskua.

Vuorohoidon kustannukset lasta kohden ovat normaali päiväkotihoidon korkeammat. Vuorohoitokotien tuottavuus oli parantunut hieman vuosina 2014–2015. Vuonna 2016 tuottavuuskehityksen parantaminen kääntyi laskuun. Kokonaistuottavuuden kannalta marginaalisen perhepäivähoidon tuottavuuskehitys on ollut positiivinen.

Eri päiväkotien välillä on tuottavuuseroja, joita pyritään vähentämään. Päivähoitohenkilöstön vaikuttamismahdollisuudet kustannuksiin ovat kuitenkin rajalliset. Päiväkodeilla on käytössä suoriteperusteinen budjetointi, jossa käyttötaloussuunnitelman valmistuttua jaetaan päiväkodeille lapsikohtainen suoriteraha, johon eivät kuitenkaan sisälly henkilöstömenot eivätkä kiinteistömenot.

Professori Marjatta Kallialan mukaan nykyisilläänkin resursseilla voitaisiin monessa päiväkodissa saada paljon enemmän aikaan lasten hyväksi. Kaikilla pitäisi olla mahdollisuus käyttää käsiään, kehoaan ja mieltään mahdollisimman monin tavoin. Kielen oppimista edistävää toimintaa pitäisi päiväkodeissa olla joka päivä lepoaika luettavan kirjan lisäksi. Tasoerot päiväkotien välillä ovat suuria silloinkin kun puitteet ovat samankaltaiset. Paljon riippuu työntekijöiden osaamisesta, työmoraalista ja motivaatiosta (HS 22.2.2018)

Päivähoitomaksut laskutetaan 1.8.2018 alkaen hoitoaikatuntien mukaan, jolloin asiakasmaksutulojen arvioidaan laskevan 1–2 %, mikä tarkoittaa noin 30 000–60 000 euron vuotuista vähennystä maksutuloissa. Lisäksi asiakastietojärjestelmästä tulee kaupungille n. 9 000 euron lisäkustannukset. Edellinen muutos 1.1.2018 laski asiakasmaksutuottoja noin 18 % ja nosti palvelusetelikustannuksia noin 10 %.

Kuntaliitto tekee tuottavuusvertailuja kunnille. Valitettavasti Kouvolan osalta viimeisimmät tiedot ovat virheelliset, joten tarkastuslautakunnalla ei ole ollut käytettävissä kuntien välisiä vertailuja.

Henkilöstö

Taulukko 7. Varhaiskasvatuksen henkilöstö

	2016			2017			2018		
Henkilöstö	vakituiset	määräaik.	yhteensä	vakituiset	määräaik.	yhteensä	vakituiset	määräaik.	yhteensä
Lastenhoitajat	220	45	265	219	34	253	206	34	240
Lastentarha- opettajat	201	38	239	200	33	233	196	43	239
Päivähoito- työntekijät	50	21	71	49	23	72	52	28	80
Perhepäivähoitajat	67	6	73	57	4	61	54	2	56
Yksiköiden johtajat	34	0	34	31	0	31	30	0	30
YHTEENSÄ	572	110	682	556	94	650	538	107	645

Varhaiskasvatuksen henkilöstömäärä on laskenut edellisen vuoden 682 työntekijästä 645 työntekijään. Näistä 107 on määräaikaista. Vuodesta 2009 alkaen on varhaiskasvatuksen eläköitymisen vuoksi vapautuneista 184 vakanssista 26 jätetty täyttämättä. Henkilöstön keski-ikä on 44 vuotta (kaupungissa keskimäärin 49 vuotta).

Varhaiskasvatustilasto määrittelee henkilöstön minimimäärät. Kouvolassa varhaiskasvattajien mitoitus yli 3-vuotiaiden kokopäivähoitossa on 1 hoitaja / 7 lasta, mikä ylittää lain vaatimuksen 1 hoitaja / 8 lasta. Uudessa lakiehdotuksessa on korkeakoulutettujen osuutta ehdotettu nostettavan merkittävästi. Kouvolassa lastentarhanopettajia ja lastenhoitajia on tällä hetkellä yhtä paljon. Lastenhoitajien määrä on laskenut ja lastentarhanopettajien määrä on pysynyt ennallaan. Päivähoitotyöntekijöiden määrä on noussut.

Varhaiskasvatushenkilöstöä on monessa paikassa erittäin vaikea saada mm. matalan palkkatason vuoksi. Kouvolassa henkilöstön vaihtuvuus on ollut vähäistä. Vakinaisiin tehtäviin on saatu palkattua henkilöstöä, mutta sijaisia on vaikea saada eikä 10 vakinaista varahenkilöä riitä kattamaan sijaistarvetta.

HENKILÖSTÖN TYÖTYYTYVÄISYYS

Varhaiskasvatuksen henkilöstön työhyvinvointi on kaupungin 2017 tekemän kyselyn mukaisesti kaikilla mittareilla mitattuna vähintään yhtä hyvä tai parempi kuin lasten ja nuorten palveluketjussa, hyvinvointipalveluissa tai koko kaupungissa keskimäärin. Kuitenkin edelliseen kyselyyn vuonna 2015 verrattuna varhaiskasvatuksen työhyvinvoinnin

monet osa-alueet ovat kehittyneet heikompaan suuntaan. Heikentyneet arviot liittyvät työn mielekkyyteen, työstä innostumiseen, työkykyyn, työskentelytapoihin, työhyvinvointiin ja arvostuksen saamiseen. 67 % kyselyyn vastanneista varhaiskasvatuksen henkilöstöstä tunsu työhyvinvointinsa vastausheikoksi, 27 % tyydyttäväksi ja kuusi prosenttia heikoksi. (Kouvolan työhyvinvointitutkimustulokset 2017)

Varhaiskasvatuksessa sairauspoissaolot vähenivät vuoden 2017 aikana 1,3 päivällä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Vaikka tilanne ei ole niin huono kuin esim. pääkaupunkiseudulla, on Kouvolassa jo useamman vuoden ajan menty ”riskirajoilla” henkilöstön jaksamisen ja motivaation säilymisen näkökulmasta.

Varhaiskasvatuksen työhyvinvointikyselyn tulokset ovat hyvällä tasolla verrattuna kaupungin muihin toimijoihin, mutta huolestuttavaa on se, että työn ilon, tuottavuuden ja työssä jaksamisen kannalta keskeiset arviot ovat heikentyneet edellisestä mittauksesta vuodelta 2015. Joustoja vähentäminen sähköiseen työvuorosunnitteluun siirryttäessä on voinut vaikuttaa työhyvinvointiin. Näkemyksemme mukaan olisi hyvä löytää uusia kannustavia elementtejä varhaiskasvatuksen henkilöstön työhön.

Toivomme myös, ettei hallituksen suunnittelemat henkilöstömuutoksen vaikutat eri ammattiryhmien tiimimaiseen työskentelyyn.

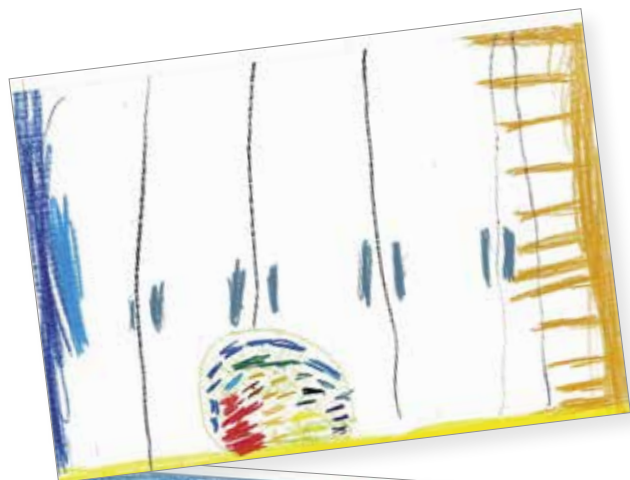
TEHOKKUUS "SYÖPÖT"

Päiväkotirakenne monine palvelupisteineen ja epäkäytännöllisine toimitiloineen, jotka eivät mahdollista uusien ryhmien perustamista ja henkilöstön tehokasta käyttöä. Päiväkotien koot ovat myös osittain pieniä.

Suomessa rakenteilla olevat yksityiset päiväkodit ovat suuruusluokkaa 80–100 paikkaa, mikä tarkoittaa neljästä kuuteen lapsiryhmää. Toimijoiden mukaan tämä koko on riittävän suuri, jotta arjen pyörittäminen sujuu hyvin ja henkilömäärä on riittävän suuri joustamaan. (ESS 27.2.2018)

1. Kalliin **vuorohoidon** toteuttaminen kuudessa eri päiväkodissa. Vuorohoitolaisten määrä on kasvussa, mutta tällä hetkellä lapsia esim. yöhoidossa voi olla vain muutama kerrallaan.
2. Liian paljon **muutoksia** ja yksiköiden heikot mahdollisuudet itse vaikuttaa niihin osallistumiseen. Päiväkodeissa kehitetään toimintaa ja työtapoja monin tavoin. Omien hankkeiden lisäksi aikaa lapsilta vievät lainsäädännön muutokset sekä kaupungin, toimialan ja palveluketjun moninaiset hankkeet, joiden mielekkyyttä ei aina ymmärretä eikä niihin sen vuoksi jakseta sitoutua. Työn mielekkyys kärsii, siitä että yksiköt eivät itse pysty vaikuttamaan hankkeisiin. Talouden ja hallinnon koetaan ohjaavaan toimintaa liikaa lasten ja pedagogiikan kustannuksella.
Viime vuonna varhaiskasvatusta työllistivät erityisesti varhaiskasvatussuunnitelmien sekä asiakaslupausten laatiminen ja niihin liittyvät kyselyt sekä uusi verkostohanke.
3. Monet **ohjelmat**, jotka eivät keskustele keskenään ja paljon käsityönä tehtävää tietojenkeruuta ja työvuorosuunnittelua.
Henkilöstö- ja taloushallinnon ohjelmamuutokset on koettu hankaliksi. Kaupungin järjestelmät ja varhaiskasvatuksen omat ohjelmat eivät aina keskustele keskenään. Hallinto-henkilöstöä on erittäin vähän ja paljon tietojen keruuta ja selvityksiä joudutaan edelleen tekemään manuaalisesti. Ryhmien korkeat käyttöasteet ja monet päivittäiset muutokset ovat tehneet työvuorosuunnittelusta erityisesti vuorohoitokodeissa käsityönä tehtävää vaativaa työtä.

4. **Johtamisen ja hallinnon pienet resurssit**, joita monet muutokset syövät. Yksiköiden esimiehille kaivataan apua hallinnollisiin tehtäviin, jotta johtamiseen jäisi enemmän aikaa. Oikein toimiessaan jaettu johtajuuden-malli koetaan hyväksi. Coachaus voisi antaa kaivattua lisätukea.



TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Uusi kaupunkistrategia tavoittelee lapsiperheiden ja lasten määrän kasvua. Laadukasta päivähoitoa voidaan pitää yhtenä houkuttimena. Onko varhaiskasvatuksella mahdollisuudet ottaa vastaan uusia perheitä?

Päiväkotien käyttöaste Kouvolassa on erittäin korkea eli noin 100 %. Palvelun korkea käyttöaste ja osittain epäkäytännölliset ja toimintaan huonosti sopivat tilat asettavat haasteita toiminnalle. Viime vuosina kasvavaan tarpeeseen on vastattu lähinnä yksityisen päivähoidon palvelusetelillä.

Mikäli vuoden 2017 aikana viidellä prosentilla laskenut alle kouluikäisten lasten määrä lähtee nousuun, tarvitaan uusia ratkaisuja. Laskeva lasten määrä ei ole vähentänyt päivähoitotarvetta, koska lasten osallistuminen päivähoitoon on lisääntynyt. Nykyiset tilat eivät mahdollista päiväkotipaikkojen lisäämistä. Palvelusetelien määrää on lisättävä tai uusia päiväkoteja on rakennettava.

Käsityksemme mukaan Kouvolan varhaiskasvatus tarvitsee pikaisesti selvitystä nykytilasta sekä kokonaisvaltaisen pitkän tähtäimen suunnitelman.

Mielestämme on tärkeää ottaa lapset ja perheet mukaan tulevaisuuden suunnitteluun ja arvioida sitä, mitä lapsiperheet arvostavat ja haluavat. Mikä on kuntalisen merkitys vai olisiko vauvarahat tai muut edut houkuttelevampia muuttoa tai perheenlisäystä suunnitteleville? Millainen houkutin olisi maksuton päivähoito, jota Helsingissä suunnitellaan. Kustannus Kouvolalle olisi tämän hetken talousarvion tulojen mukaan noin 3,4 milj. euroa.

Tiedotusvälineissä käydään valtakunnallisesti paljon osittain ristiriitaistakin keskustelua lasten varhaiskasvatuksesta. Aiemmin lapsia hoidettiin päivähoidossa, jotta vanhemmat pääsevät töihin. Nykyisin yhteiskunnassamme vallitsee käsitys, että varhaiskasvatus on osa hyvää lapsuutta. Siihen osallistumista pidetään niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta merkityksellisenä. Lapsille on myöhemmässä elämässä hyötyä päivähoidon varhaiskasvatuksesta. Mitä enemmän tutkimustietoa saadaan, sitä suurempi paino lapsen näkökulmalle tulee. Panostukset varhaisiin vuosiin ovat hyvin kannattavia sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta. Kyse on persoonan ja sosiaalisten taitojen kehittämisen tuesta, jolloin myös ongelmiin voidaan puuttua ajoissa. Puuttamalla eriarvoisuuden syihin jo varhain saadaan parhaimmat tulokset. Laadukkaana varhaiskasvatuksen on esitetty tasoittavat lapsen koulutietä, rikastavan vuorovaikutustaitoja ja kantavan kauas aikuisuuteen. Siihen satsaaminen on halvempaa ja inhimillisempää kuin syrjäytymisen seuraukset olisivat. Sijoittaminen lasten ja nuorten hyvinvointiin on taloudellisesti tehokasta. Kun päiväkodeissa ryhmäkoot kasvavat ja säännölliset ryhmät hajoavat toistuvasti, aikuiset eivät opi tuntemaan lapsia yksilöinä, jolloin on vai-

kea luoda kehitykselle suotuisaa lämmintä vuorovaikutusilmapiiriä tai havaita lapsen tuen tarvetta varhaisessa vaiheessa. Suuret ryhmäkoot kuormittavat lapsen oppimis- ja sopeutumiskykyä. Lasten joka-päiväisen kasvuympäristön heikentynyt kyky tukea lapsia aiheuttaa monenlaisen pahoinvoinnin lisääntymistä. Kunnan päätöksillä mm. työntekijöiden määrällä ja ammattitaidolla päiväkodeissa voidaan tukea lasta ja vähentää syrjäytymisen riskejä. (THL 1/2012 Lapsi kasvaa kunnassa – miten kunta voi tukea lasten hyvinvointia ja vähentää syrjäytymisen riskejä.

Varhaiskasvatuslaissa vuodelta 2015 rajoitettiin lapsiryhmien enimmäiskokoa, mutta samana syksynä ryhmäkokoja suurennettiin ja subjektiivisesta varhaiskasvatusoikeudesta luovuttiin. Selvityksen mukaan vuoden 2016 muutokset ovat vaikuttaneet lapsiin kielteisesti johtaen jopa vaaratilanteisiin. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan kaupungin tulee arvioida, määrittellä varhaiskasvatuksen järjestämisen periaatteet ja laatia pitkän tähtäimen suunnitelma. Suunnitelman tulee määrittellä varhaiskasvatusoikeuden laajuus ja sisältää arvio varhaiskasvatuksen tarpeesta ja rakenteesta, ottaa kantaa lähipalveluperiaatteeseen, palveluseteleiden käyttöön ja kuntalisiin.

ARVIO TULOSELLISUUSMALLIN KÄYTTÖKELPOISUUDESTA TULOSELLISUUSARVIOINNISSA

Malli ohjaa monipuoliseen kohteen tarkasteluun, mutta vaatii runsasta tiedonkeruuta. Kokemuksemme mukaan luotettavan tiedon saaminen on ollut työlästä, mikä voi olla osoitus siitä, että edellytykset tiedolla johtamiseen kaupungin organisaatiossa eivät vielä ole kovin hyvällä tasolla.

Malli tuotti valtavasti materiaalia, erilaisia havaintoja, johtopäätöksiä ja suosituksia.

Kouvola lasten liikuttajakaupunki

Vuonna 2013 Kouvolassa aloitettu Liikkuva Lapsuus -hanke jatkaa työtä ja ylläpitää tietoisuutta arkiliikunnan tärkeydestä. Hankkeelle myönnettiin ELY-rahoitusta. Hankkeessa korostetaan, että liikkuminen on lapselle yhtä tärkeää kuin lepo ja ravinto. Arjen liikkumista on pyritty lisäämään yhteistyössä vanhempien ja varhaiskasvatuksen henkilöstön kanssa.

Liikkuva lapsuus-hankeella on edistetty ja kehitetty lasten liikkumista. Varhaiskasvatuksen liikuntakoordinaattori on kiertänyt kaikki päiväkodit ja ryhmäperhepäiväkodit, ja kartoittanut yksiköiden hyvät käytännöt sekä liikkumismahdollisuudet. Perhepäivähoitajien ilta- tai suunnittelupalaverissa on tehty liikkumisen vuosisuunnitelmia, perhepuistoissa on ollut infotilaisuuksia lasten liikkumisen merkityksestä sekä henkilöstölle että vanhemmille.

3. Kotihoito ja ikääntyneiden palvelut

Kotihoidolla on merkittävä asema ikääntyneiden palvelujen kokonaisuudessa. Sillä, miten kotihoidossa onnistutaan, on ratkaiseva vaikutus palvelujen kokonaiskustannuksiin.

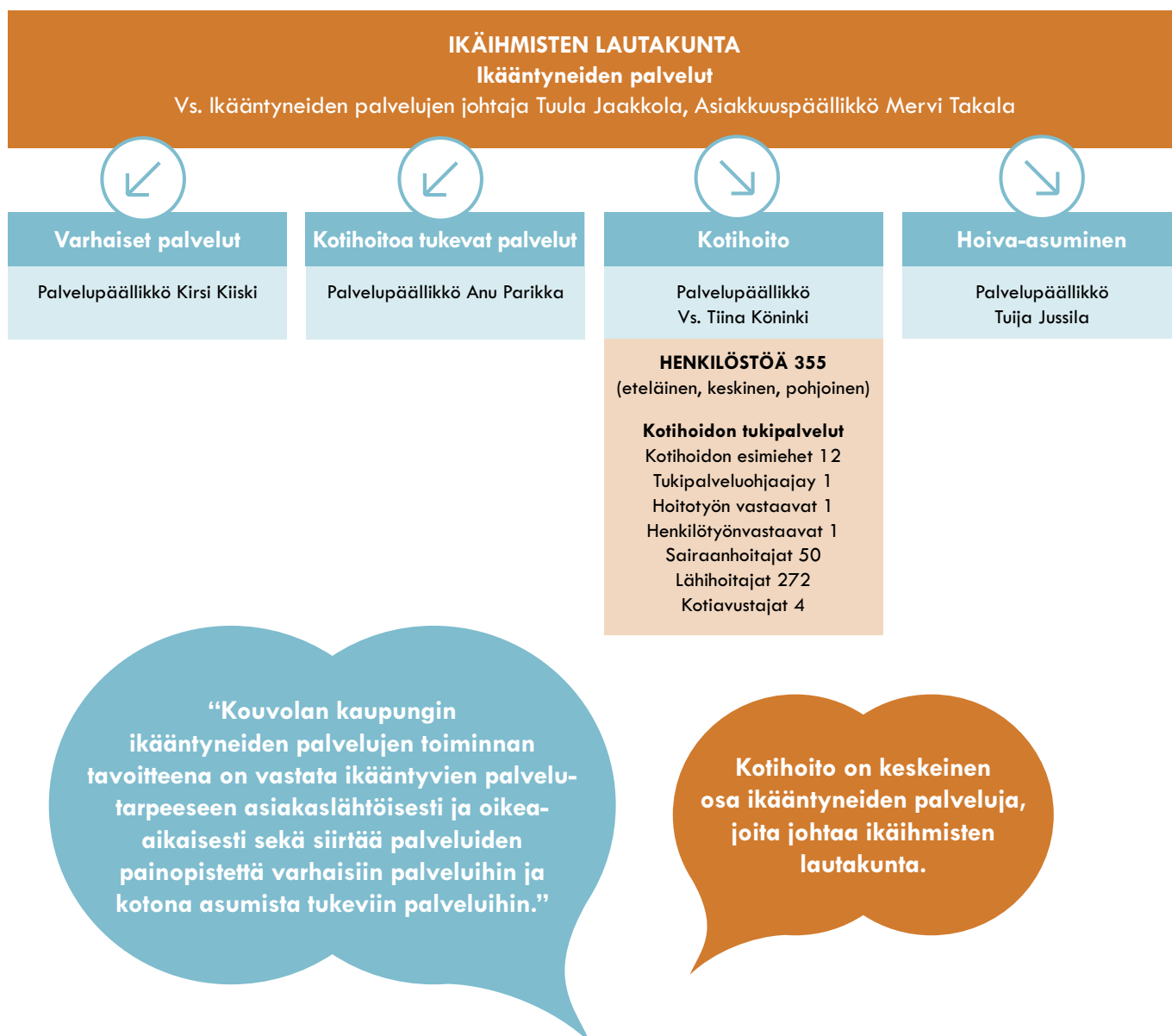
Kouvolan ikääntyneiden palvelujen neljä palvelua ovat varhaiset palvelut, kotihoitoa tukevat palvelut, kotihoito ja hoiva-asuminen. Tarkastuslautakunnan arviointi on rajattu käsittämään Kouvolan kotihoitoa.

Väestörakenteen nopean muutoksen vuoksi ikäihmisten palvelujen kysyntä kasvaa lähivuosina. Vuoteen 2040 mennessä yli 75 vuotta täyttäneiden osuus Suomen väestöstä kaksinkertaistuu. Palvelujen kysynnän kasvaessa työikäisen väestön määrä pysyy ennallaan.

Samanaikaisesti eläkkeelle siirtyy runsaasti sosiaali- ja terveystoimen henkilöstöä. **Miten tuleviin palvelutarpeisiin pystytään vastaamaan niukkeinevin resurssein?**

Tavoitteena on tukea ikäihmisten toimintakykyä ja kotona asumista mahdollisimman pitkään. Myös ikäihmisten oma toive on asua kotona tarvittavien palveluiden avulla. Vanhuspalvelulaki ja hallituksen rakennepoliittinen ohjelma painottavat laitoshoidon vähentämistä ja kotona annettavan tuen lisäämistä. Palvelujen rakennetta ja toimintatapoja on kunnissa muutettava niin, että kotiin annettavaa tukea lisätään ja monipuolistetaan. Toimintakykyinen vanhuus vähentää sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntää ja hillitsee hoitokustannusten kasvua.

Kuvaaja 8. Ikääntyneiden palveluorganisaatio



IKÄÄNTYNEIDEN PALVELUJA OHJAAVAT:

- **Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta** sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) velvoittaa kunnan laatimaan suunnitelman toimenpiteistä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien palvelujen ja omaishoidon järjestämiseksi ja kehittämiseksi.
- Kaupunginvaltuuston hyväksymä **Kouvolan kaupungin ikäpoliittisen ohjelman** ”Turvallista ja elämäntäyteistä ikääntymistä”
- **Sosiaali- ja terveysministeriön laatusuositus** korostaa hyvän ikääntymisen turvaamiseksi mahdollisimman toimintakykyistä ikääntymistä, asiakas- ja palveluohjausta, laatua, ikäystävällistä palvelujen rakennetta ja teknologian hyödyntämistä.
Laatusuositus edellyttää, että henkilöstön mitoitus yhdenmukaistetaan niin, että julkisilla ja yksityisillä palveluntuottajilla on samat vaateet.



KOUVOLAN IKÄÄNTYNEET

Kouvolassa on 65 vuotta täyttäneitä noin 22 000 henkilöä. Asiakas-kunta kasvaa, mikä tuo haasteita palvelujen tuottamiselle. Ihmisten eliniän kasvun myötä hoivan tarve kasvaa.

Taulukko 9. Ikäihmisten määrän kehitys ja %-osuus väestöstä

Ikäryhmä	2016	2017	Kaupungin tavoite 2023	Kaupungin tavoite 2030	Tilastokeskuksen ennuste 2030
Yli 65-vuotiaat	21 849 (25,6%)	22 327 (26,5%)	23 490 (27%)	26 100 (29%)	26 354

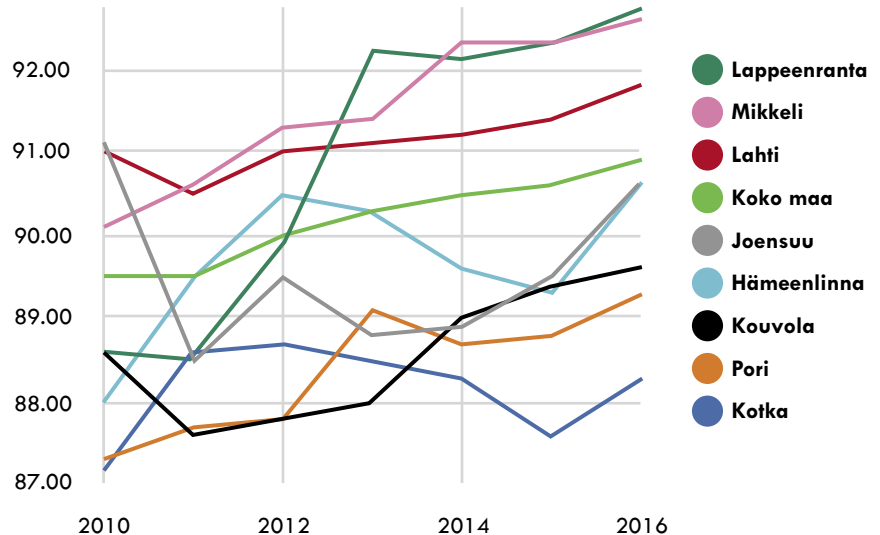
Taulukko 10. Ikäihmisten määrä ikäryhmittäin

Väestö	65–74	75–84	yli 85	yli 65
	-vuotiaat	-vuotiaat	-vuotiaat	-vuotiaiden osuus väestöstä (%)
31.12.2017	12 593	6 860	2 874	26,5
31.12.2016	12 058	6 981	2 810	25,6
MUUTOS 2016–2017	535	-121	64	

Yli 65 vuotiaiden määrä väestöstä on kasvanut lähes 500 henkilöllä. Heidän osuutensa väestöstä oli 26,5 % vuonna 2017.

Taulukko 11. **Kotona asuvat 75 vuotta täyttäneet, % vastaavanikäisestä väestöstä**

VUONNA 2016	
Lappeenranta	92,7
Mikkeli	92,6
Lahti	91,8
KOKO MAA	90,9
Joensuu	90,6
Hämeenlinna	90,6
Kouvola	89,6
Pori	89,3
Kotka	88,3
VUONNA 2017	
Kouvola	89,4



TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Kouvolan kaupungin ikärakenne ja ikääntyneiden määrän kasvu asettavat haasteita palvelujen tuottamiselle. Kouvolan kaupungin palvelurakenne ei ole vuonna 2017 vielä saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Kotona asui 89,4 % 75-vuotta täyttäneistä. Määrä on edellisen vuoden tasoa ja alle maan keskiarvon sekä vertailukuntien lukuunottamatta Poria ja Kotkaa. Talousarviossa asetettu tavoite kotona-asumiselle oli 91,5 %. Uudessa kaupungin strategiassa asetettu ikäihmisten määrällinen tavoite vuodelle 2030 alittaa tilastokeskuksen ennusteen.

KOUVOLAN KOTIHOITO

Kouvolan kotihoiton tarkoituksena on tukea asiakkaiden turvallista kotona-asumista edistämällä ja ylläpitämällä asiakkaiden toimintakykyä. Palvelussa hyödynnetään asiakaskokemukseen perustuvaa mallia. Jatkuvan parantamisen malli otettiin käyttöön vuonna 2017. Kotihoito on laatinut oman asiakaslupauksen.

Palvelulupauksen pohjalta on laadittu asiakaskysely, joka mittaa lupauksen toteutumista. Kyselyitä tehdään hoito- ja palvelusuunnitelmien yhteydessä ja tulokset raportoidaan osavuositarkastuksissa.

Kotihoito sisältää *kotisairaanhoidon, kotipalvelun ja tukipalvelut*. Kotihoiton palvelut tuotetaan omana tuotantona tai palvelusetelillä. Kotihoiton palvelut myönnetään tilapäisenä tai säännöllisenä. Palvelut tuotetaan 24/7. Asiakkaina ovat pääsääntöisesti iäkkäät henkilöt.

Kotihoiton palvelut myönnetään, kun asiakas tarvitsee palvelut kotiin, tarve on toistuvaa ja edellyttää sosiaali- ja/tai terveydenhuollon

ASIAKASLUPAUS kotihoito



Lupaamme

- kuulla Sinua, haemme yhdessä ratkaisuja hyvinvointisi lisäämiseksi
- että tulet arvokkaasti kohdatuksi ja aidosti kuulluksi siinä ympäristössä missä elät. Kunnioitamme näkemyksiäsi sekä elämäkokemustasi.
- huolehtia, että kotonasi on kotihoitokansio, josta löytyvät ajan tasalla olevat yhteystiedot. Vastaamme yhteydenottoosi heti kun se on mahdollista.
- arvioida palvelutarpeesi kokonaisvaltaisesti Sinun ja halutessasi läheisesi kanssa säännöllisesti ja elämäntilanteesi muuttuessa.
- että tunnet oman vastuuhuoltajasi, joka tukee tarvittaessa Sinua asioitessasi hoitamisessa selä pitää yhteyttä läheisiisi.
- että Sinä ja läheisesi olette osallisina ja vastuullisina tekemässä Sinun hoito- ja palvelusuunnitelmaasi ja arvioimassa sen toteutumista

ASKEL
asiakas keskiöön - laadukkaasti

Kouvola®



henkilöstön ammattiosaamista. Asiakkaalle laaditaan hoito- ja palvelusuunnitelma, jossa määritellään asiakkaan avun tarve ja tarvittavat palvelut. Palvelutarvetta arvioidaan säännöllisesti ja palvelua annetaan neuvonnan, ohjauksen, hoidon ja hoivan sekä toimintakykyä edistävän työotteiden avulla.

Kouvolan ikääntyneiden palveluissa on kehitetty ja vahvistettu ennaltaehkäiseviä-, varhaisen tuen- ja kotiin annettavia palveluita. Sujuvia ja saumattomia hoito- ja palvelupolkuja pyritään vahvistamiseen yhdessä terveyspalveluiden kanssa. Oikea-aikaisen asiakasohjauksen merkitys korostuu palvelujen kohdentumisessa.

Kotihoidon palvelut ovat maksullisia. Perittävä asiakasmaksu perustuu asiakasmaksulain ja asetusten mukaiseen maksutaulukoon. Maksu määräytyy asiakkaan bruttotulojen ja arvioidun palveluun käytetyn ajan mukaan sekä perheen koon perusteella. Tilapäisen kotihoidon maksu on kiinteä käyntimaksu.

ASIAKASOHJAUS IKÄÄNTYNEIDEN PALVELUISSA

Ikääntyneiden palveluissa neuvontaa ja ohjausta on vahvistettu. Asiakasohjauspalvelu IkäJelpistä saa ohjausta ja neuvontaa arkisin klo 8–16 välillä. Puheluita tulee päivittäin noin 15 kpl. Tiedotusta asiakkaille annetaan myös kirjastossa, eläkejärjestöissä, yhteisissä tilaisuuksissa ja terveyskeskuksissa.

Kotihoidon saaman asiakaspalautteen mukaan kotihoito tukee kotona asumista. Asiakasohjauksen toimintamallit ovat käytössä (tehostettu kotiutus). Kotihoidossa on lisätty mm. asiakkaan ravitsemusosaamista. RAI-mittaustuloksista saadun tiedon perusteella kotihoidon asiakkaat tarvitsevat enemmän hoitoa kuin aiemmin.

Tuotantotavat ja kustannukset

Kotihoitoa tuotetaan sekä omana tuotantona että palveluseteleillä. Viime vuonna palveluiden piiriin on päässyt jonottamatta.

PALVELUSETELIT

Asiakkaalla on mahdollisuus valita hänelle hoito- ja palvelusuunnitelmassa määritelty säännöllinen kotihoito (kotipalvelu + kotisairaanhoito) ja säännöllinen tai tilapäinen kotipalvelu toteutettavaksi palvelusetelillä.

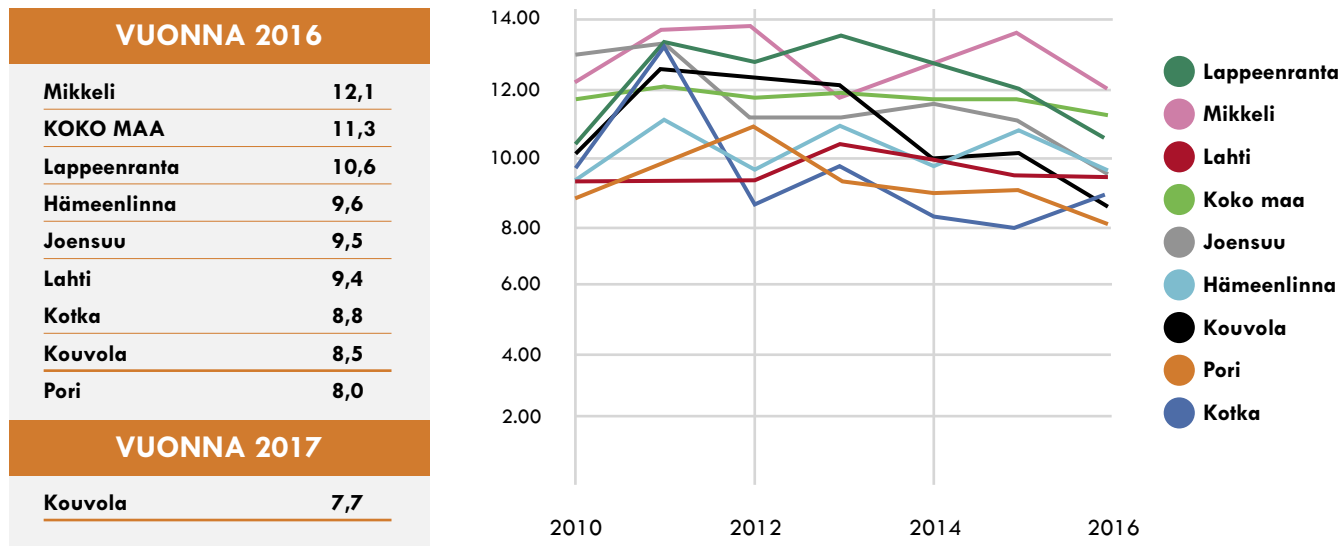
Palvelusetelien tuotannon osuus kotihoidosta oli 0,41 % (vuonna 2016 0,19 %). Palvelusetelien tuottajamäärä on kasvanut, mutta tavoite palvelusetelien käytössä kotihoidossa toteutui alle arvioidun. Palveluntuottajia on kahdeksan, joista kuusi tekee myös kotisairaanhoitoa.

Palvelusetelituottajien määrän kasvu on lisännyt hieman setelien käyttöä. Palvelusetelillä toteutettavassa palvelussa kaupunki sitoutuu maksamaan enintään palvelusetelin arvon verran palveluntuottajalle. Asiakas maksaa palveluntuottajan hinnan ja palvelusetelin arvon välisen erotuksen suoraan palveluntuottajalle.

SÄÄNNÖLLINEN KOTIHOITO

Kun asiakas tarvitsee kotihoidon palveluja kerran viikossa tai useammin, hänelle myönnetään säännöllisen kotihoidon palvelut. Ennen myöntämistä palvelutarve kartoitetaan kahden viikon pituisella arviointijaksolla. Kotihoidossa alkaneita arviointijaksoja oli 845 ja kotihoidon asiakkuudet alkoivat 418 asiakkaalla.

Taulukko 12. Säännöllisesti kotihoidon piirissä olleet 75 vuotta täyttäneet asiakkaat, % vastaavanikäisestä väestöstä



Säännöllisen kotihoidon piirissä oli viime vuonna 7,7 prosenttia yli 75-vuotiaista, mikä on vähemmän kuin koko maassa ja vertailukunnissa, lukuun ottamatta Poria. Asiakkaiden määrä on laskenut edelliseen vuoteen verrattuna. Sen sijaan asiakkaiden palveluaika ja palvelukäynnit ovat lisääntyneet asiakkaiden hoitoisuuden kasvaessa. 75 prosentilla asiakkaista oli RAI-arvioinnin mukaan kohtalainen, suuri tai erittäin suuri hoidon tarve. 31.12.2017 oli säännöllisessä kotihoidossa 979 asiakasta.

TILAPÄINEN KOTIHOITO (KOTIPALVELU)

Tilapäisen kotihoitopalvelun kesto on enimmillään kaksi kuukautta. Jos palvelun tarve jatkuu, asiakkaalle myönnetään säännöllisen kotihoidon palvelut.

Tilapäistä kotihoitoa sai 31.12.2017 498 asiakasta. Vuoden 2017 aikana tilapäistä kotihoitoa sai 2 514 asiakasta. Tilapäisen kotipalvelun palveluseteliasiakkaita oli 29.

KOTIHOIDON TUKIPALVELUT

Kotihoidon täydentävät tukipalvelut ovat *ateria-, kauppa-, sauna- ja turvapuhelinpalvelu sekä päiväkeskustoiminta*, joista voidaan valita kokonaistilanteeseen sopivimmat avut. Tukipalveluja voidaan myöntää myös ilman kotihoidon tarvetta. Asiakkaiden ulkoiluttaminen on haasteellista, jonka vuoksi henkilöstö tekee yhteistyötä vapaaehtoisten kanssa ja asiakkaita ohjataan esim. SPR:n vapaaehtoisten palveluiden piiriin.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Olemme huolissamme, miten kaupunki järjestää ja rahoittaa palvelut ikäihmisten määrän kasvaessa, ellei sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus toteudu.

Miten kotihoito kykenee palvelujen tuottavuuden kasvattamiseen koetun henkilöstövajeen ja kiireen keskellä? Miten estetään kotihoidon asiakkaiden epätarkoituksenmukainen ohjautuminen päivystykseen, perusterveydenhuoltoon tai erikoissairaanhoidon? Miten varmistetaan, että asiakkaiden hoitopaikka on palvelutarpeen mukainen? Nämä ovat ajankohtaisia kysymyksiä, joihin kaivataan vastauksia.

Ikääntyneiden palveluissa neuvontaa ja ohjausta on vahvistettu. Syksyllä 2015 on käynnistynyt asiakasohjauspalvelu IkäJelppi.

Hyvinvointiasemien toimintaa on laajennettu sekä järjestöyhteistyötä vahvistettu.

Lyhytaikaisessa hoidossa palvelukortteihin, senioritaloihin ja kevythoivayksiköihin on mahdollista saada esim. kotihoidon palveluja.

KUSTANNUKSET (1000 €)

Ikääntyneiden palvelujen talousarvion toimintakate vuonna 2017 oli -74,7 milj. euroa ja toimintakatteen toteutuma -73,8 milj. euroa. Ikääntyneiden palvelut alitti talousarvion vajaalla miljoonalla eurolla.

Kotihoidon palvelun talousarvion toimintakate oli -16,5 milj. euroa ja toteutuma -16,9 milj. euroa.

Taulukko 13. **Palveluketjun ja palvelun syntyneet kustannukset vuosille 2016 ja 2017**

Palveluketju/ palvelu	TA 2016	TP 2016	Ta 2017	TP 2017	Toteutunut % 2017
Ikääntyneiden palvelut	-75 650 488	-74 870 999	-74 684 959	-73 763 726	98,8
Kotihoito	-16 929 617	-17 068 906	-16 521 369	-16 873 660	102,1

Taulukko 14. **Vuoden 2016 tilinpäätöstietoihin perustuvat kotihoidon kustannukset**

Kunta	€/asukas
Mikkeli	240
Kotka	231
Kouvola	209
Lappeenranta	187
Pori	177
Joensuu	169
Lahti	143
Hämeenlinna	134
Kymenlaakso, ka	209
50 001– 100 000 as, ka	185
Koko maan ka	173

“Vertailukuntien joukossa Kouvolan kotihoidon asukaskohtaiset kustannukset, 209 euroa, olivat kolmanneksi korkeimmat. Maan keskiarvo oli 173 euroa/asukas ja 50 000 – 100 000 asukkaan kunnissa keskiarvo oli 185 euroa/asukas.”

Palvelukohtaaminen ja asiakkaan kuuleminen

Tavoitteena on, että asiakas kokee saamansa palvelut laadukkaina ja osallistuu palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Vanhuspalvelulain mukaisesti kunnan on kerättävä säännöllisesti palvelujen käyttäjiltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä kunnan henkilöstöltä palautetta palvelujen riittävyyden ja laadun arvioinnin pohjaksi.

Kotihoidon asiakkaalle nimetään vastuuhoitaja, joka huolehtii asiakkaan tarvitsemista palveluista ja yhteistyön sujuvuudesta eri toimijoiden kanssa. Palvelujen toteutukseen osallistuu koko tiimi.

Kaikille asiakkaalle laaditaan RAI-toimintakykyarviointiin perustuva hoito- ja palvelusuunnitelma. Sen laatimiseen osallistuvat asiakkaan omaiset ja muut palveluja järjestävät tahot. Vastuuhoitaja tekee asiakkaasta väliarvioinnin kolmen kuukauden välein. Hoito- ja palvelusuunnitelma tarkistetaan puolivuositain RAI-toimintakykymittarin avulla.

Yhdellä hoitajalla on keskimäärin 5–10 asiakasta alueesta riippuen. Kotihoidon asiakkaan luona keskimääräinen käyntiaika on 27–28 minuuttia. Välitön asiakastyöaikatavoite on lähihoitajilla 60 % ja sairaanhoitajilla 40 %. Välittömän työajan toteutumat vuoden 2017 lopussa olivat lähihoitajilla 50,2 % ja sairaanhoitajilla 36,9 %. Haasteena ovat ruuhkahuiput, joita on pyritty poistamaan työajan siirrolla alueille, lähemmäs hoitajia. Työajan siirto tukee ruuhkahuippujen poistamista, mutta vastuuhoitajien ja tiimien yhdessä tekemä käyntien suunnittelu on ruuhkahuippujen poistamisessa keskeistä. Sähköiseen toiminnanohjaukseen siirtyminen ei ole ollut helppoa, mutta sen käyttöön ollaan tyytyväisiä.

ASIAKASTYYTYVÄISYYS IKÄÄNTYNEIDEN PALVELUISSA

Ikääntyneiden palveluissa asiakastyytyväisyys vuonna 2017 oli hie-
man laskenut, keskiarvon ollessa 4,23, edellisenä vuonna ka oli 4,29.

Kotihoidossa jatkuvan parantamisen mallin mukaisesti tehdys-
sä asiakastyytyväisyyskyselyssä vuonna 2017 tulos oli 4,63 (astei-
kolla 1–5).

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Asiakastytytvyyskyselyyn on mahdollista vastata hoitajan kanssa mobiililaitteella, paperilla tai kotihoidon www-sivuilla. Kun palvelua tuottava henkilöstö tekee palvelua koskevat kyselyt, voi tämä heijastua saatuihin vastauksiin ja heikentää kyselyjen luotettavuutta, samoin vastaajien vähäinen lukumäärä.

Asiakastytytvyys ikääntyneiden palveluissa ja erityisesti kotihoidossa on ollut hyvä. Välitön asiakastyöaikatavoite ei kuitenkaan toteutunut halutusti.

Kotihoito vaatii asiakkaan, henkilöstön ja omaisten tiivistä yhteistyötä. Palvelutarpeen arvioinnista riippuu asiakkaan saama palvelu ja siihen käytettävä aika ja hoidon taso. On tärkeää, että omaiset ovat mukana kartoituksessa ja heidän mahdollisuuksiaan ja jaksamistaan osallistua läheistensä hoitoon arvioidaan realistisesti.

Eliniän noustessa ja kotihoidon lisääntyessä yhä useammassa perheessä saatetaan kokea eläkeiän kynnyksellä uudet ”ruuhka-vuodet”, jossa itse ikääntyvät vielä työelämässä olevat omaiset hoitavat yhtäaikaista vaativaa työtä, omaisiaan ja jälkikasvuun. Tämän vuoksi on tärkeää, että kaupunki kehittää omien työntekijöidensä osalta työn ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Henkilöstö

Kotihoidon henkilöstöä on yhteensä 355. Kotihoidon hallintoon kuuluvat 12 esimiestä, tukipalveluohjaaja, hoitotyön vastaava, ja henkilöstövastaava.

Kotihoidon hoitohenkilöstöä on 326, joista 50 on sairaanhoitajia, 272 lähihoitajia ja 4 kotiaavustajaa. Henkilöstö työskentelee moniammatillisissa tiimeissä. Kotihoidon tukipalveluissa työskentelee 14 hoitajaa.

Kotihoitoa ohjaavat arvot ovat asiakaslähtöisyys, osallisuus, turvallisuus, voimavaralähtöisyys, itsemääräämisoikeus sekä oikeudenmukaisuus.

Henkilöstön työhyvinvointia mitataan kolme kertaa vuodessa fiilis-mittarikyselyllä. Palautteet käsitellään säännöllisesti ja toimintaa muutetaan tarvittaessa. Henkilöstön fiilismittarin tulos joulukuussa 2017 oli 3,77 (asteikolla 1–5).

Sairauspoissaolojen tavoite vuonna 2017 oli 29,6 kpv/htv ja toteutuma 31,9.

HENKILÖSTÖN TYÖHYVINVOINTI

Kotihoidon henkilöstöstä 200 vastasi kaupungin tekemään työhyvinvointikyselyyn 2017. Kotihoitohenkilöstön kokemus työhyvinvointi on hieman alempi kuin ikääntyneiden palveluketjussa.

69 % koki työn mielekkääksi. Tulos on sama kuin palveluketjun muissa palveluissa. 92 % koki, että osaa työnsä erittäin hyvin. Vain 28 % oli sitä mieltä, että voi vaikuttaa työtään koskeviin asioihin. Tulos on alhaisempi kuin palveluketjun muissa palveluissa tai koko kaupungin tulos. Vain 27 % oli sitä mieltä, että hänellä oli riittävästi

aikaa tehdä työ hyvin. Työskentelytapamme ovat järkeviä ja asiakaslähtöisiä –väittämän kanssa oli samaa mieltä 35 %. Tulos on koko palveluketjun alhaisin. Kotihoidon vastaajista 67 % koki työkykynsä erittäin hyväksi. Vain 27 % vastaajista koki saavansa palautetta työstään paljon. Tulos on heikko. 32 % koki saavansa arvostusta työstään. Tulos on alle palveluketju keskiarvon. Mutta 65 % koki usein innostusta työstään. Tulos on palveluketjun keskiarvon mukainen.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Olemme huolissamme henkilöstön työhyvinvoinnista ja jaksamisesta. Huolta palvelutoiminnassa aiheuttaa suuri sairauspoissaolojen määrä, jota ei ole saatu vähentämään sekä nuorten työntekijöiden jaksaminen. Palvelun resursointi on niukkaa.

Osaamiseen on panostettu kiittävästi. Kotihoidossa on lisätty asiakkaalle annettavaa ravitsemus- ja muistiosaamista, tapaturmien ehkäisyyn liittyvää osaamista, mielenterveys- ja päihdeosaamista, saattohoidon sekä lääkehoidon osaamista. Yksinäisyyden ehkäisemiseen liittyen on varhaisten palvelujen seitsemän palveluohjaajaa koulutettu Senioripysäkki-ryhmien ohjaajiksi. Ryhmiä järjestettiin eri puolella kaupunkia.

Kotihoidon tuottavuutta syövät ja lisäävät tekijät

TEHOKKUUSYÖPÖT

1. **Tähän asti hitaasti toteutunut palvelurakenteen muutos – Kouvolassa kotona asuvien ikäihmisten osuus on pienempi kuin muualla**, määrä on hieman laskenut edelliseen vuoteen verrattuna. Myös kotihoidon asiakkaiden määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna, mutta asiakkaiden hoidon tarve lisääntyi.
2. Aamuun keskittyvät **ruuhkahuiput**, jotka aiheuttavat Kuntaliiton selvityksen mukaan hoitajille kiirettä, heikentävät palvelun laatua ja työhyvinvointia sekä lisäävät sijaisten tarvetta. Sijaisen käyttö lisää kotihoidon kustannuksia ja asiakkaiden hoitajien vaihtuvuutta. Vakinaisen hoitajien työaika kuluu sijaisten perehdyttämiseen ja joidenkin arvioiden mukaan uusi, asiakkaalle entuudestaan tuntematon hoitaja saa vakituista hoitajaa vähemmän aikaiseksi samassa ajassa. Myös virheiden määrä kasvaa sijaisten määrän kasvaessa. (*Johan Groop, Miten vastata kotihoidon kasvavaan kysyntään, Kuntaliitto, Helsinki 2014*)
3. **Korkeat sairauspoissaolot**
4. **Äkilliset toteutetut toiminnalliset muutokset, kuten laitospaikkojen purkaminen.** Valmistelemattomat ja yllättävät kotiutukset ovat aiheuttaneet kotihoidon työhön lisästressiä ja paineita. Mäkilän palvelukeskuksen 12 pitkäaikaista paikkaa on muutettu ns. odotuspaikoiksi muualla terveydenhuollossa tai kotiutusyksikössä pitkäaikaista paikkaa odottaville henkilöille.

Tällä on pyritty vastaamaan vuoden 2018 alussa tapahtuneeseen terveydenhuollon vuodeosastopaikkojen vähentämisestä johtuvaan nopeutuneeseen asukas-, potilaskiertoon sekä siten edesauttamaan kotiutussyksikön paikkojen profiloitumista nimenomaan kotiin kuntoutettaville henkilöille.

5. **Leasing autot**, joista osa vanhoja ja huonokuntoisia. Kesällä 2018 on tulossa neljä uutta autoa. Laaja kaupunkirakenne aiheuttaa pitkiä asiakaskäyntimatkoja, ja kuluneena talvena teiden ajettavuus oli monin paikoin erittäin heikko.
6. **Kotihoidohenkilöstön pysäköintilupien puute** syö työaikaa.

TUOTTAVUUTTA JA TALOUTTA

PARANTAVAT TEKIJÄT IKÄÄNTYNEIDEN PALVELUISSA

1. **Tehostettu asiakasohjaus tavoitteena oikea-aikainen ja tarpeeseen vastaava tuki**
2. **RAI-mittarin säännöllinen käyttö kaikille asiakkaille palvelutarpeen arvioinnissa.** Varhaisemman vaiheen palvelutarpeen arviointia on vahvistettu RAI arvioimittarin käyttöä laajentamalla. Hoito- ja palvelusuunnitelma päivitetään vähintään kuuden kuukauden välein.
3. **Kotiutuksen toimintamallin kehittäminen yhteistyössä terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kanssa ja tehostettu kotiutus/kotihoidotiimi.** Tehko, jonka tarkoituksena on antaa asiakkaalle riittävästi aikaa, tukea toimintakykyä ja valmentaa kotiutuvaa asiakasta suoriutumaan itsenäisesti arjen toiminnoissa, ns. kotiutusvaiheessa. Tehko jakson jälkeen 49 %:lla asiakkaista jatkuu säännöllisen kotihoidon palvelut. 36 % asiakkaista ei tarvitse mitään palveluja jakson jälkeen. Muilla jatkuu tukipalvelut (10 %), tilapäinen kotihoito (2 %) tai jokin muu palvelu (3 %).
4. **Ikäihmisten kotona asumista tukevia toimintamalleja** on vahvistettu. Keskeistä on sujuvien ja saumattomien palveluja hoitoprosessien edelleen kehittäminen yhteistyössä asiakkaan hoitoon ja palveluiden järjestämiseen osallistuvien tahojen kanssa.
5. **Sähköinen toiminnanohjausjärjestelmä kotihoidossa**
6. **Ennaltaehkäisevät ja toimintakykyä ylläpitävät palvelut, kuten ravintoneuvonta, fysioterapia ja kotikuntoutuksen kehittäminen sekä liikunta- ja kuntosaliohjaus.** Kotikuntoutuksen kehittämiselle on suuri tarve kotihoidossa. Kuukausitasolla on noin 1 000 asiakasta kohden kolme fysioterapeuttia.
7. **Lääkäripalvelujen lisääminen.** Yhteistyötä tehdään terveyspalveluiden kanssa.

8. Asiakkaiden **osallisuutta tukevia toimintamalleja** on kehitetty. Ikäasemalla ja hyvinvointia edistävien kotikäyntien osalta toteutettiin osallistavat arvioinnit.

Kotihoidon asiakkaiden yksinäisyyden tunteeseen pyritään vaikuttamaan hoito- ja palvelusuunnitelmaa laadittaessa. Silloin kartoitetaan asiakkaan sosiaalinen verkosto; esim. omaiset/läheiset, kolmannen sektorin toiminta, tukipalvelut. Jokaisen asiakkaan kohdalla pohditaan hänelle parhaat ratkaisut yksinäisyyden tunteen vähentämiseksi. Ikäihmisten hyvinvointiin vaikuttaa yksinäisyyden kokeminen. Yksinäisyyden ehkäisemiseen liittyen on varhaisten palvelujen seitsemän palveluohjaajaa koulutettu Senioripysäkki-ryhmien ohjaajiksi. Ryhmiä järjestettiin eri puolella kaupunkia.

9. **Ikäihmisille suunnattua tietotekniikan käyttöön** liittyvää neuvontaa ja opastusta on lisätty ikääntyvien varhaisen tuen palveluissa.
10. **Henkilöstön osaamisen kehittäminen.**
11. **Laitospaikkojen purku**, sairaalan vuodeosastopaikkoja vähennetty, ikääntyneiden palveluissa laitosasumista muutettu tehostetuksi palveluasumiseksi.
12. Ikääntyneiden palveluissa **tapaturmien määrää** ja niihin yhteydessä olevia tekijöitä **seurataan** TAPE-tapaturmien seurantaohjelmalla. Kotihoidossa on ollut vuodesta 2016 alkaen käytössä IKINÄ-kaatumisen ehkäisynmalli, jossa jokaisen kotihoidon asiakkaan kaatumisen riskiä arvioidaan palveluiden alussa. IKINÄ-arvioinnin jälkeen asiakkaalle tehdään RAI-toimintakyky arviointi. IKINÄ- ja RAI arvioinnin tulosten perusteella asiakkaalle luodaan hoito- ja palvelusuunnitelma, jossa otetaan huomioon ne toiminta-alueet, joissa asiakkaalla on hankaluutta tai jotka nostaa riskiä kaatumistapaturmille.

Työtä varten on haastateltu ikääntyneiden palvelujen johtaja Tuula Jaakkolaa, asiakkuuspäällikkö Mervi Takalaa, palvelupäällikkö Tiina Köninkiä ja työsuojeluvaltuutettu Tuula Rantamoa.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Olemme huolissamme kotihoidon henkilöstön työvälineiden kunnosta. Lautakunta haluaa varmistua, että myös koko kaupungin henkilöstön työvälineet ja työturvallisuus on ajanmukaisia sekä tasapuolisia kaikille.

4. Kouvolan kaupungin hankinnat

Hankinnat ovat osa kaupungin strategiaa ja elinkeinopoliitiikkaa. Hankintojen kehittämisellä luodaan edellytyksiä elinkeinotoiminnalle, yrittäjyydelle ja työllisyydelle sekä mahdollisuuksia muuttaa palveluja ja tarvikehankintoja tehokkaammaksi ja vaikuttavammaksi. Onnistuminen edellyttää vahvaa ja jatkuvasti ylläpidettävää hankintojen perusosaamista ja erikoistuneen osaamisen kehittämistä. Hankintalain uudistus on nostanut esille laadun tärkeyden, pk-yritysten aseman sekä innovatiivisten hankintojen edistämisen. Lisäksi korostuu yhteiskuntavastuu harmaan talouden torjunnasta, työllisyydestä ja ympäristö- ja sosiaalikriteereistä.

Vuonna 2017 kaupungin toiminta- ja investointimenoihin oli varattu 617 miljoonaa euroa. Näistä 34 % eli 211 miljoonaa euroa kuului hankintoihin. Merkittävimmät hankinnat liittyivät palvelujen ostoihin ja investointeihin. Tarvikkeisiin käytettiin 34,5 miljoonaa ja palveluseteleihin noin 10 miljoonaa euroa.

Paikallisen elinvoiman ja työllisyyden kannalta on oleellista paljonko näistä euroista jää Kouvolaan.

Vuonna 2017 kaupungilla oli kaikkiaan 625 sopimuskumppania, joista 292 kpl eli 47 % oli Kouvolassa toimivia yrityksiä.

Taulukko 15. Paikallisuus hankintapäätöksissä vuonna 2017

Kynnysarvon ylittäviä hankintapäätöksiä	110 kpl
Pienhankintoja	342 kpl
YHTEENSÄ	452 kpl
Sopimuskumppaneita valittu yhteensä	625 kpl
Yrityksellä kotipaikka Kouvolassa	251 kpl
Yrityksellä toimipiste Kouvolassa	41 kpl



Taulukko 16. Yhteenveto ostolaskut 2013–2016

Vuosi	Ostolaskut yhteensä milj. €	Toimittajat yhteensä kpl	Kouvolalaiset toimittajat kpl	Kouvolalaisilta tehdyt ostot milj.
2013	224,9	4 582	1 492 (32,6%)	82,6 (36,6%)
2014	236,0	4 412	1 443 (32,7%)	87,7 (37,2%)
2015	202,1	4 252	1 394 (32,8%)	78,6 (38,9%)
2016	221,7	4 095	1 287 (31,4%)	87,0 (39,3%)



Paikallisten hankintojen osuus euroissa mitattuna on ollut pienessä kasvussa. Tieto tähän joudutaan hakemaan käsin ostolaskutuksesta. Mukana ovat vain ne yritykset, joiden kotipaikka on Kouvola. Alihankintaa paikallisilta yrityksiltä ei ole pystytty tilastoimaan.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Elinvoimaisuuden edistäminen paikallisia hankintoja tekemällä on hyvä asia. Paikallisten hankintojen osuus on lisääntynyt vuosi vuodelta, kun niitä on alettu seuraamaan. Mittareiden pitäisi kuitenkin olla sellaisia, jotka ovat helposti ja luotettavasti saatavissa kaupungin järjestelmistä ilman merkittävää lisätyötä. Ostolaskutus on nykyisin avointa dataa, joten yrittäjien on myös sitä kautta mahdollisuus seurata paikallisuuden kehittymistä.

Kouvolan kaupungissa on osittain keskitetyt hankinnat. Hankintayksikkö, jossa toimii hankintapäällikkö ja kolme hankinta-asiantuntijaa, hoitaa noin puolet kaupungin hankinnoista. Tekniikka- ja ympäristöpalvelut sekä tilapalvelut toteuttavat hankintansa itse.

Pienhankintaohjeella määritellään hankintalain ulkopuolelle jäävien pienhankintojen kilpailuttamisedellytykset ja hankintamenettelyt. Kaupunginvaltuusto on linjannut, että pienhankinnat kilpailutetaan Clouidian pienhankintajärjestelmällä. Kaupungin toimipisteissä tehdään runsaasti tarjouspyyntöjä pienhankinnoista oman työn ohella, jolloin hankintaosaamisessa ja menettelytavoissa on erilaisuutta.

Kun kaupunki on solminut koko kaupunkia koskevia hankintasopimuksia, ilman perusteltua syytä toimialojen tilaajilla ei ole lupaa hankkia tuotteita tai palveluja muualta kuin sopimuskumppaneilta.

Toimialat laativat vuosittain hankintasuunnitelman seuraavana vuonna tulevista kilpailuttamisrajan ylittävistä hankinnoista. Kaupungin verkkosivuilla suunnittelukalenteriin ilmoitetaan yli 10 000 euron tavara- ja palveluhankinnat sekä urakat. Tavoitteena on viestittää yrittäjille hankintasuunnitelmista, jolloin markkinavuoropuhelu mahdollistetaan kaupungin ja yrittäjien välillä. Toimialoilla on vielä parannettavaa hankintakalenterin käytössä.

Hankintalaki tuli voimaan 1.1.2017. Hankinnat on tehtävä EU-direktiivien, kansallisen lainsäädännön ja kaupungin hankintaohjeiden mukaisesti. Hankintayksikkö on kilpailuttanut vuosi- ja puitesopimukset sekä ostopaikat, joita toimialojen on noudatettava hankinnoissaan. Hankintoja ohjaavat myös palvelu- ja hankintapolitiittiset linjaukset 2015–2020, jotka päivitetään kevään 2018 aikana hankintaohjelmaksi. Samalla päivitetään myös hankintaohje.

Perusedellytys hankintaan ryhtymiselle on, että hankittavan tarvan tai palvelun tarve on välttämätön ja, että talousarviossa on ainakin karkealla tasolla hankintaa varten varattu määräraha.

Kouvolan kaupungin hankinnoissa otetaan huomioon kaupungin strategiaa tukevat näkökulmat.

Hankinnoissa on käytettävä hyväksi olemassa olevia kilpailuol-

suhteita sekä pyrittävä järjestämään hankinnat siten, että pienet ja keskiuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioiden.

Hankinta-asianmies työskentelee projektirahoituksella paikallisten yrittäjien tukena hankinta-asioden edistämiseksi Kouvola Innovation Oy:ssä. Hankinta-asiamiestoiminnalle on selkeä tarve.

MENESTY julkisissa hankinnoissa!

Kouvolan Innovatioin Oy järjestää yrittäjille hankintakoulutuksia kesällä 2018.

Koulutuksessa käydään läpi hankintaprosessi tarjoavan yrityksen näkökulmasta ja annetaan neuvoja hankintaprosessin eri vaiheisiin. Koulutuksessa syvennytään myös tarjousten tavallisimpiin virheisiin ja annetaan keinoja välttää ne. Koulutus sopii yrityksille, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan julkisiin hankintoihin.

KOULUTUKSEN TAVOITTEENA ON VASTATA SEURAAVIIN KYSYMYKSIIN:

- Mistä löydän julkiset hankinnat?
- Miten voin olla yhteydessä hankintayksikköön ennen kilpailutuksen alkamista?
- Mitä hyötyä on markkinakartoituksista?
- Mitä asioita tarjouspyynnöstä tulee selvittää?
- Soveltuvuusvaatimuksiin vastaaminen – mitä jos omat resurssit eivät riitä?
- Millaisia vaatimuksia hankintayksikkö voi asettaa yritykselle?
- Mistä tarjouksen tekemisessä kannattaa lähteä liikkeelle?
- Miten menestyn vertailussa?
- Mitkä ovat tarjousten tavallisimmat virheet ja miten välttää ne?
- Miten toimia, jos en ole hankintapäätökseen tyytyväinen?



Kouvolan kaupungilla on useita kilpailutuksia, joihin voi osallistua ryhmittymänä. Tämä on hyvä vaihtoehto silloin, jos yritys ei pysty täyttämään soveltuvuusvaatimuksia tai jos osaa hankinnasta ei pystytä yksin toteuttamaan. Yhdessä ryhmittymänä tarjoaminen mahdollistaa erityisesti pienten yritysten pääsyn laajempiin hankintoihin.

Hankintalaki velvoittaa EU:n kynnysarvojen ylittävien hankintojen sähköistä kilpailutusta. Velvollisuus sähköisen lomakkeen käyttöön on sekä hankintayksiköllä että tarjoajalla. Sähköisen toiminnan nähdään merkittävästi tehostavan hankintamenettelyjä, parantavan niiden avoimuutta ja lisäävän toimittajien kilpailuun osallistumismahdollisuuksia. Hankintayksiköille on annettu siirtymäaika 18.10.2018 saakka.

1.1.2019 alkaen on tavoitteena kaikkien hankintakilpailutusten hoitaminen sähköisillä järjestelmillä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Hankintalaki edellyttää, että hankintayksiköt pyrkivät järjestämään hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat huomioiden.

Menestyminen markkinoilla edellyttää hankintojen kilpailutuksen ja pelisääntöjen osaamista. Hankintojen keskittämisen lisääminen pienhankintojen osalta kaupungin hankintayksikölle toisi säästöjä ja lisäksi hankintojen strategista vaikuttavuutta ja hankintaprosessien laadukkuutta esim. tarjouspyyntöjen osalta. Tarjousten jakaminen mahdollistuu paremmin keskitetyssä yksikössä.

SUOSITTELEMME SEURAAVIA HANKINTAAN LIITTYVIÄ TOIMENPITEITÄ ELINVOIMAN EDISTÄMISEKSI:

- Hankintamenettelytapojen yhdenmukaistamista ja osto-osaamisen vahvistamista kaikilla toimialoilla
- Ennakkovaikutusten arviointia hankinnoissa, joiden arvo on vähintään 300 000 euroa. Kun yritysvaikutusten arviointi otetaan mukaan kaikkiin hankintoihin, niin markkinatuntemus ja tieto sekä avoimuus ja markkinavuoropuhelu lisääntyvät.
- Kaikki yli 10 000 euron pienhankinnat kilpailuttamista Cloudia-järjestelmällä valtuuston tahdon mukaisesti.
- Toimialojen sitoutumista hankintakalenterin käyttöön aidon markkinavuoropuheen aikaansaamiseksi sekä kaupungin ja yritysten vuoropuhelun ja yhteydenpidon parantamista
- Hankinta-asiamiestoiminnan vakinaistamista
- Järkevästi toteutettuja ja etuutuja hankintoja
- Oman paikkakunnan tuotannon hyödyntämistä sopimuksen niin mahdollistaessa, sekä ympäristö- ja sosiaalineläkökulman hyödyntämistä.
- Työllistämisvelvoitteen käyttöä, jos kilpailutus on riittävän suuri ja työintensiivinen
- Riittävästä hankintaresursseista ja osaamisesta huolehtimista. Hankintayksikön resurssit ovat tällä hetkellä pienet. Jatkossa kuitenkin digitalisaation odotetaan helpottavan hankintaprosesseja.

5. Omistajapolitiikka ja konserniohjaus

Helmikuun 2018 kokouksessa tarkastuslautakunta tutustui konserniyhtiö KSS Energia Oy:n talouteen ja toimintaan. Samassa kokouksessa käsiteltiin omistajapolitiikkaa sekä konserniohjausta.

Taulukko 17. **Konserniohjaus kuntakonsernissa**



Kuva: Konserniohjaus kuntakonsernissa Lähde: Kuntaliitto

KUNNAN TOIMINTA JA KUNTAKONSERNI

Kaupunki tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Peruskunnasta lähtevän ajattelun sijaan uusi kuntalaki lähtee konsernin ohjauksesta. Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen myötä konsernin osuus kaupungin toiminnasta korostuu entisestään. Kuntalain mukaan kaupunkistrategiassa on huomioitava kaupungin omistajapolitiikka ja omistajaohjaus. Kaupungille asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden lisäksi kuntakonsernille ja konserniyhteisölle on asetettu vuosittain toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden toteutumista tarkastuslautakunnan tulee arvioida.

Valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Hallitus vastaa kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Kaupungin omistajapolitiittiset linjaukset ovat vuodelta 2013, ja konserniohje vuodelta 2012 on päivytyksen alla.

Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa konserniohjauksesta eli omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä valtuuston päätösten mukaisesti. Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja sekä kehitysjohtaja. Konsernijaosto vastaa mm. tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten nimitysprosessista, nimeää kaupungin ehdokkaat tytäryhteisöjen hallituksiin sekä nimeää yhtiökokousedustajat ja antaa heille omistajaohjauksen edellyttämät toimintaohjeet. Ennakkokäsityksen hankkiminen on valtuutettu yhtiön hallituksen puheenjohtajan tehtäväksi. Tavoitteena on omistajaohjauksen näkyminen yhtiön strategisten päätösten taustalla ja tiiviimpi yhteydenpito omistajaan myös yhtiökokousten välillä.

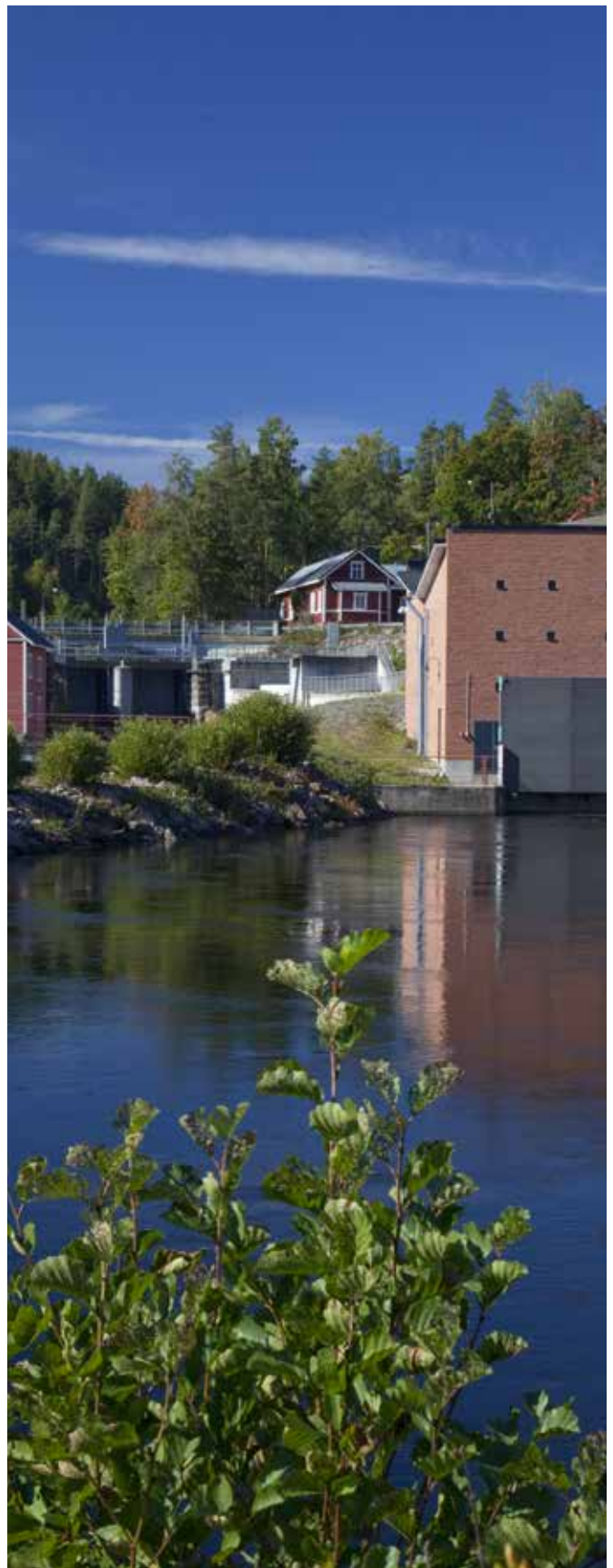
Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä mm. perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestyksimääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Konserniohjeessa määritellään menettelytavat, joilla omistajaohjaus tapahtuu.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohtoon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Konsernijohto on määritelty uudelleen. Konserniohjeen uudistus, sisältäen hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistuksen, on käynnissä. Uudistamisessa on huomioitu BDO Oy:n konsernin arvioinnissa 2016 antamat suositukset sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan suositukset.

Näkemyksemme mukaan kaupungin ja konserniin kuuluvien yhtiöiden kesken toiminta on terävöitynyt ja selkiytynyt. Suosittelemme vuodelta 2013 olevien omistajapolitiittisten linjausten pikaista uudistamista.



Keskeisten konserniyhtiöiden valtuuston nähdn sitovien tavoitteiden toteutuminen 2017 (Tp 2017 s. 33–35)

KSS ENERGIA

KSS ENERGIA OY (KONSERNI)

Tavoitteet toteutuivat lukuun ottamatta energian toimitusvarmuutta sähkön osalta. Tavoitteena oli sähkönjakelun keskeytysaika (h/asia-kas) korkeintaan 0,65. Raju kesämyrsky Kiira oli suurin syy siihen, että toteutuma oli 2,96.

MUITA HUOMIOITA:

Eficap Oy ja Sähkökymi Oy sulautuivat konsernin emoyhtiöön ja KSS Lämpö Oy osti Valkealan Lämpö Oy:n.



KOUVOLAN ASUNNOT OY

Yhtiön tavoitteet toteutuivat lukuun ottamatta käyttöasteen säilyttämistä yli 93 prosentin vuokratuotoista laskettuna. Käyttöaste jäi 90,5 prosenttiin.

Kouvola.innovation

KOUVOLA INNOVATION OY

Kaikki yhtiölle asetetut talousarviota-voitteet toteutuivat. Tilikauden tulos oli positiivinen, 638 000 euroa. Yritysassiakaiden määrä oli 1 348, kun tavoitteena oli 1 000 yritysasiakasta. Perustettujen ja sijoittuneiden yritysten määrä nousi 407 yritykseen ylittäen 300 yrityksen tavoitteen. Yhtiön palveluja käytti 150 yritystä.

Elinkeinojaoston toiminta lakkasi 31.5.2017 ja Kouvola Innovationin konserniohjauksen vastuu siirtyi konsernijaostolle.

Yritystilat fuusioitiin 2017 Kouvola Yritystilat Oy:hyn ja selvitystilaan haettu European Business Innovation Center Oy



Kymijoen ICT
Kaakkois-Suomen Tieto Oy

purettiin.

KAAKKOIS-SUOMEN TIETO OY

Yhtiölle asetetut tavoitteet toteutuivat. Vuoden 2017 aikana yhtiön osalta toteutui merkittäviä muutoksia, joissa Kotkan kaupungin ICT Kymi liikelaitoksen toiminnot siirrettiin osaksi Kaakkois-Suomen Tieto Oy:tä ja samalla kaikista Kymenlaakson kunnista tuliyhtiön asiakkaita ja omistajia.

Yhtiö suoritti 10/2017 ylimääräisen



Kouvolan Vesi

osingonjaon.

KOUVOLAN VESI OY

Omistajatuloutuksesta asetettu tavoite 1,51 milj. euroa ei toteutunut, koska yhtiön taseessa oli kattamatonta alijäämää 874 000 euroa. Näin ollen omistajatuloutus kaupungille oli 1,28 milj. euroa.

Muilta osin asetetut tavoitteet toteutuivat.



Kouvolan rautatie- ja aikuiskoulutus

KOUVOLAN RAUTATIE- JA AIKUISKOULUTUS OY

Yhtiön liikevaihto- ja liikevoittotavoitteet ovat ylittyneet moninkertaisesti. Yhtiön nettotulos oli 860 000 euroa. Myös koulutukseen osallistuneiden määrä on kasvanut vuodesta 2014 lähtien.

Muilta osin tavoitteet ovat toteutuneet osittain. Koulutusmoduulien määrä ei kasvanut eikä Liikenneviraston rata-tekniikan oppimisympäristön varsinainen toiminta ja asiantuntija palveluiden myynti käynnistynyt. Omavaraisuusaste on laskenut 58,9 prosentista 35,4 prosenttiin johtuen investoinneista.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Tarkastuslautakunta toteaa, että keskeisille konserniyhtiöille asetetut sitovat tavoitteet ovat toteutuneet paitsi Kouvolan Vesi Oy:n omistajaohjauksen tavoite. Myös osa Kouvolan Rautatie- ja Aikuiskoulutus Oy:n toiminnallisista tavoitteista ei ole toteutunut.

6. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet

Kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukaisen itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. (KL 1 §) Perustuslain takaama kuntien itsehallinto on nimenomaisesti kuntalaisten itsehallintoa.

Kunnallinen päätöksenteko perustuu poliittiseen erilaisia arvo- maailmoja sisältävään luottamushenkilöohjaukseen. Päätöksenteon halutaan kuitenkin olevan lähellä kuntalaisia, jotta kuntalaisilla olisi tehokkaat vaikutusmahdollisuudet heitä itseään koskeissa asioissa (KL 22 §)

Valtuuston valitsevat kunnan asukkaat, jotka vaikuttavat äänestämällä asuinalueensa asioihin. Aukkailla on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan myös vaalien välillä. *Valtuuston tehtävänä on huolehtia siitä, että osallistumisoikeudet toteutuvat myös käytännön arkielämässä.*

“Päätöksenteon halutaan kuitenkin olevan lähellä kuntalaisia, jotta kuntalaisilla olisi tehokkaat vaikutusmahdollisuudet heitä itseään koskeissa asioissa (KL 22 §)”

Aloitteita kunnan toiminnasta voivat tehdä asukkaat, palveluiden käyttäjät, kunnassa toimivat yhteisöt ja säätiöt. Vuoden 2017 aikana lautakunnat ovat käsitelleet 49 kpl kuntalaisaloitteita.

Elinvoimainen kunta kaipaa avointa, oppivaa ja idearikasta yhteisöä, jossa osallisuus ja vuorovaikutus ovat tärkeitä. Luomalla yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja mahdollistamalla omaehtoinen toiminta, saadaan yksilöiden ja yhteisöjen osaamisen, asiantuntemus ja innostus hyödynnettyä. Asukas tuntee ja tietää parhaiten.

Avoin ja monipuolinen viestintä ja aito dialogi luovat edellytyksiä osallistumiselle. Askel-hankkeella ja jatkuvan parantamisen mallilla on näitä taitoja pyritty vahvistamaan erityisesti hyvinvointipalveluissa. Sosiaali- ja terveysasioihin liittyviä asukasareenoita on järjestetty neljä tilaisuutta ja asukasiloja 45 kpl. Kyselyt ja vaikuttamiskanavat ovat lisääntyneet.

e-Kouvolan palveluihin sisältyi 59 palvelua. Rekisteröityneitä käyttäjiä oli yli 2000 ja käyntejä noin 72 000 kpl vuonna 2017.

Sähköisen palautejärjestelmän kautta annettiin viime vuonna noin 2000 palautetta, joista suurin osa liittyi katujen ja väylien kunnossapitoon ja joukkoliikenteeseen sekä terveyspalveluihin.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kyselyyn vastasi 60 henkilöä. Vastausten keskiarvo oli 2,9 (1–5-asteikolla). Vastaajien mukaan vaikuttamismahdollisuuksista tulisi tiedottaa enemmän.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen on vahvasti yhteydessä kunnallisen päätöksenteon ja viranhaltijatoiminnan julkisuuteen, vasta riittävä julkisuus voi turvata hallintoasioiden asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon toteutumisen kunnassa.

Kuntalain 29 § painottaa kaksisuuntaista vuorovaikutusta, päätöksenteon ja valmistelun avaamista sekä selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Kunnan on tiedotettava toiminnastaan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Velvoite koskee koko kunnan toimintaa; kunnan järjestämiä palveluja, valmistelussa olevia asioita sekä sitä, miten asukas voi osallistua ja vaikuttaa. Tärkeää on myös viestiä, miten kuntalaisten osallistuminen on vaikuttanut päätöksentekoon. Tiedottaminen pitää tehdä yleisessä tietoverkossa.

Kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Osallistumisen muodot ja sisältö ovat riippuvaisia kuntien omista toimintakäytännöistä ja siitä, miten osallistumien arjessa toteutuu. Kunnan tulee määritellä osana kuntastrategiaa osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteet, tavat ja keinot ja asettaa osallistumista ja vaikuttamista koskevat pitkän aikavälin tavoitteet. Hyvinvointipalveluissa toimii osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistämispalvelut.

Monipuoliset osallistumisoikeudet koskevat kaikkia kuntalaisia ja koko organisaatiota. Kunnallisen demokratian haasteena pidetään luottamuksen vähenemistä päätöksentekijöihin, äänestysaktiivisuuden vähenemistä ja osallistumisen eriarvoistumista. Uusia osallistumismuotoja käyttävät eniten ne, jotka muutoinkin ovat aktiivisia.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Kouvolassa on tavoiteltu viime vuosina asiakaslähtöistä ja kuntalaisia osallistavia toimintamalleja. Toimintakertomus ei avaa riittävästi siitä, miten osallistamista on tehty ja miten siinä on onnistuttu.

Asiakaslähtöisyyteen ja kuntalaisten osallisuuteen liittyviä kysymyksiä kaupunginhallitukselle:

- Mitkä ovat mahdollisuudet ja välineet osallistua päätöksentekoon Kouvolassa?
- Onko strategiassa määritelty osallistamista ja vaikuttamiskeinoja ja asetettu pitkántähtäimen tavoitteita niille?
- Miten kuntalaiset löytävät tarvitsemansa tiedon kunnan nettisivuilta ja miten tiedottaminen hoidetaan niille, jotka eivät käytä tietoverkkoja?

Tämän osion taustamateriaalina on hyödynnetty valtuutetun käsikirjaa

7. Elinvoima

Kaupunki tavoittelee uudessa strategiassaan voimakasta väestönkehitystä. Viime vuosien ja erityisesti vuoden 2017 väestön kehitys on ollut laskeva.

Taulukko 18. Kouvolan väestönmuutoksen osatekijöiden kehitys 2009, 2013–2017

	2009	2013	2014	2015	2016	2017
Syntyneet	713	765	735	718	693	606
Kuolleet	1 001	1 018	988	1 038	1 104	1 065
Luonnollinen väestönlisäys	-288	-253	-253	-320	-411	-459

Lähde: Tilastokeskus

Vuonna 2017 lasten syntyvyys, 606 lasta, oli erittäin alhainen. Kuolleiden määrä on pysynyt noin 1 000 hengen tasolla, jolloin luonnollinen väestönlisäys oli -459 henkeä.

VAUVOJA SYNTYISI ENEMMÄN – NUORET MIEHET TÖIHIN

Syntyvyys vähenee Suomessa. Arvioiden mukaan se johtuu siitä, että miehet ovat naisia useammin kouluttamattomia, työttömiä ja köyhiä. Nuorten miesten työllisyys on heikentynyt. Valtakunnallisesti työllisyys on heikentynyt 25–34 vuotiaiden miesten kesken talouskasvusta huolimatta. Syrjäytyneitä, työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneitä alle 30-vuotiaita on noin 70 000.

Yhden nuoren työllistäminen maksaa arvion mukaan 11 600 euroa. Hinta pitää sisällään työllistymisen tukemisen, osaamisen kehittämisen ja työpaikkojen luomisen. Summa on pieni, kun ajatellaan yhden syrjäytyneen nuoren hintalappua, joka voi olla miljoona euroa. (Lähde: Helsingin Sanomat)

VÄESTÖN KEHITYS HUOLESTUTTAA

Ennakkotietojen mukaan alle kouluikäisten määrä on laskenut vuoden 2017 aikana 261 lasta (-5 %), kouluikäisten 165 lasta (-1 %), työikäisten 1 222 henkilöä (-2,5 %). Yli 65-vuotiaiden määrä on noussut 478 henkilöä (+2,2 %).

Taulukko 19. Kouvolan väestön rakenne

	2016	2016 %	Erotus 2017–2016	2017	2017 %
0–17 v.	14 648	17,2	-366	14 282	17,0
18–64 v.	48 809	57,2	-1 222	47 587	56,5
yli 65 v.	21 849	25,6	478	22 327	26,5
YHTEENSÄ	85 306	100	-1 110	84 196	100



Taulukko 20. Väestön rakenne alueittain vuodelta 2016

	0–6 -vuotiaat	7–17 -vuotiaat	18–64 -vuotiaat	yli 65 -vuotiaat	
	Alle kouluikäiset	Kouluikäiset	Aikuiset	Ikäihmiset	Yhteensä
Kouvola	1 792 (6 %)	2 777 (9 %)	17 720 (59 %)	7 908 (26 %)	30 197
Kuusankoski	1 064 (6 %)	2 075 (11 %)	10 642 (57 %)	4 974 (27 %)	18 755
Anjalankoski	896 (6 %)	1 619 (11 %)	8 267 (56 %)	3 983 (27 %)	14 765
Valkeala	864 (8 %)	1 609 (14 %)	6 415 (56 %)	2 513 (22 %)	11 401
Elimäki	574 (7 %)	1 005 (13 %)	4 438 (56 %)	1 861 (24 %)	7 878
Jaala	94 (6 %)	161 (10 %)	842 (51 %)	550 (33 %)	1 647
Tuntematon	25	93	485	60	663
YHTEENSÄ	5 309	9 339	48 809	21 849	85 306

“Valkealan alueella lasten ja nuorten osuus väestöstä, 22 %, on Kouvolan korkein.”

Valkealan alueella lasten ja nuorten osuus väestöstä, 22 %, on Kouvolan korkein. Alle kouluikäisten osuus väestöstä eri puolilla Kouvola on melko tasainen, 6–8 %, sen sijaan kouluikäisten osalta määrä vaihtelee. Työikäisten osuus väestöstä on korkein Kouvolan keskustan alueella, 59 %, ja matalin 51 % Jaalassa, jossa ikäihmisten osuus, 33 %, on korkein. Vähiten ikäihmisiä asuu Valkealassa, 22 %.

Taulukko 21. Väestön rakenteen kehitys 2016–2017, sekä tavoitteet ja ennuste

Ikäryhmä	2016	2016 %	Erotus 2017–16	2017	2017 %	Tavoite 2023	Tavoite 2023 %	Tavoite 2030	Tavoite 2030 %	Ennuste 2030*
0–17 v.	14 648	17,2	-366	14 282	17,0	14 790	17 %	14 400	16 %	13 537
18–64 v.	48 809	57,2	-1 222	47 587	56,5	48 720	56 %	49 500	55 %	41 845
65 v. +	21 849	25,6	478	22 327	26,5	23 490	27 %	26 100	29 %	26 354
YHTEENSÄ	85 306	100	-1 110	84 196	100	87 000	100 %	90 000	100 %	81 736

Taulukko 22. Väestön rakenteen kehitys 2009–2017, sekä tavoitteet ja ennuste

Ikäryhmä	2009	2009 %	Erotus 2009–17	2017	2017 %	Tavoite 2023	Tavoite 2023 %	Tavoite 2030	Tavoite 2030 %	Ennuste 2030*
0–17 v.	16 408	18,6	-2 126	14 282	17,0	14 790	17 %	14 400	16 %	13 537
18–64 v.	53 970	61,2	-6 383	47 587	56,5	48 720	56 %	49 500	55 %	41 845
65 v. +	17 796	20,2	4 531	22 327	26,5	23 490	27 %	26 100	29 %	26 354
YHTEENSÄ	88 174	100	-3 978	84 196	100	87 000	100 %	90 000	100 %	81 736

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Elinvoiman kannalta keskeisin asia väestön kehitys on huolestuttava. Tilastokeskuksen ennusteisiin nähden, jotka syksyllä päivitettyä tulevat oletettavasti laskemaan, kaupungin asettamat strategiset kasvutavoitteet ovat erittäin haastavat.

Viime vuosina Sipoo ja Järvenpää ovat lisänneet suhteessa eniten asukasluvuun. Timo Aron selvityksen mukaan keskeinen vaikutus on ollut kaupunkikeskustan tiiviillä rakentamisella. Keskustarakentaminen on myös yksi Kouvolan keskeisistä tavoitteista.

Työllisyys parani vuonna 2017

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2017 työttömyysaste koko maassa oli keskimäärin 11,2 prosenttia, kun se vuonna 2016 oli 13,6 prosenttia. Koko maassa työttömiä oli 234 000 henkeä. Kouvolan työttömyysaste oli 14,1 %. Vähennystä edelliseen vuoteen oli noin 2 %.

Kouvolassa työllistyminen on ollut usean vuoden huoli. Meillä on vaikea rakennetyöttömyys. Pitkäaikaistyöttömyyden ja yleensä työttömyyden hoidossa on paljon eri toimijoita.

Kaakkois-Suomen seutukunnissa työttömien määrä pieneni. Työttömien työnhakijoiden määrä pieneni Kouvolassa -836 henkilöllä. Muutos edelliseen vuoteen on -13 %. Vähentämisen taustalla suurin syy on työikäisten määrän pieneneminen 1 222 hengellä.

Taulukko 23. Työttömyysaste

	2009 %	2013 %	2014 %	2015 %	2016 %	2017 %	3/2018
Kouvola	13,3	15,2	16,1	16,7	16,0	14,1	12,8
Koko maa	11,6	12,6	13,9	14,4	13,6	11,2	10

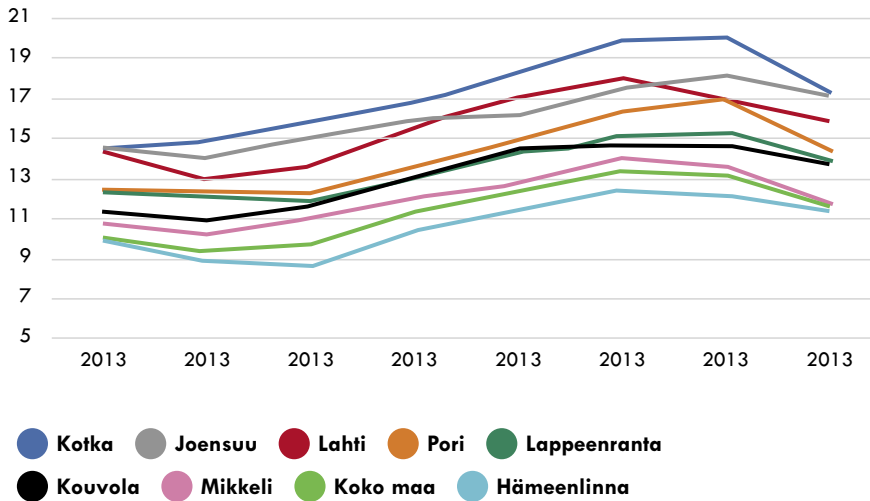
Lähde: Kaakkois-Suomen ELY-keskus; Työllisyyskatsaus 12/2009, 12/2013, 12/2014, 12/2015, 12/2016, 12/2017 ja 3/2018 sekä tilastokeskuksen työvoimatutkimus 12.4.2018.

Taulukko 24. Työllisyyskatsaus 12/2013, 12/2014, 12/2015, 12/2016, 12/2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Muutos +/-	%	3/2018
Työvoima	40 251	40 019	39 788	39 355	38 677	-678	-1,7	38 473
Työttömät työnhakijat	6 110	6 462	6 625	6 284	5 448	-836	-13,3	4 931
Työttömät työnhakijat alle 25 v.	947	1 073	1 117	962	819	-143	-14,9	641
Pitkäaikais-työttömät	1 519	1 775	1 959	1 940	1 655	-285	-14,7	1 444
Työttömistä lomautetut	638	561	639	482	378	-104	-21,6	353

Lähde: Kaakkois-Suomen ELY-keskus.

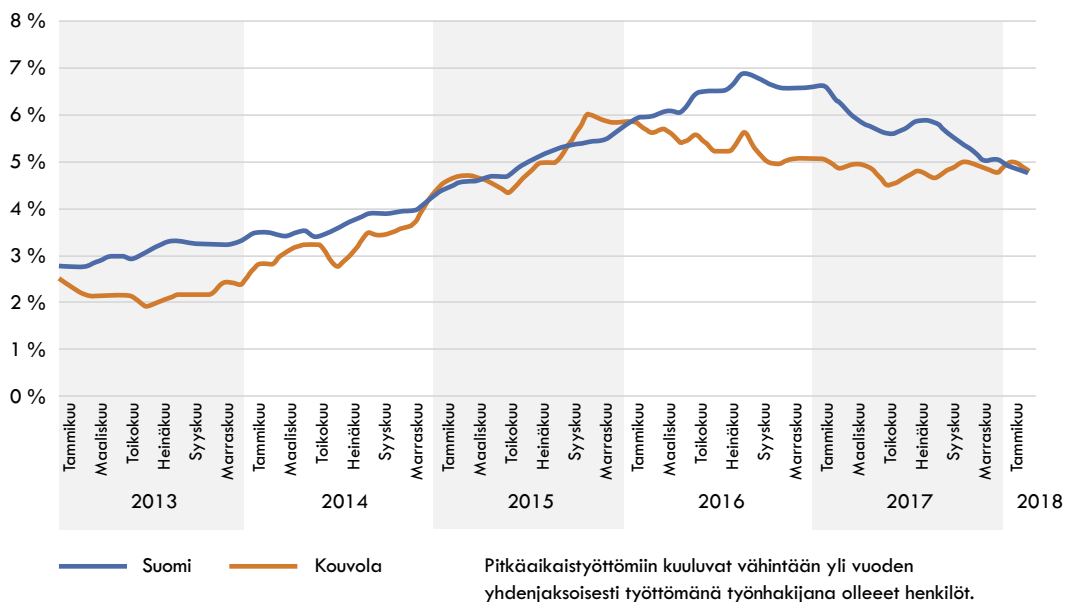
Taulukko 25. Työttömät, % työvoimasta



VUONNA 2017	
Hämeenlinna	11,4
Koko maa	11,5
Mikkeli	11,9
Lappeenranta	13,7
Kouvola	13,8
Pori	14,3
Lahti	15,8
Joensuu	17,2
Kotka	17,4

Työttömyys laski viime vuonna kaikissa vertailukunnissa. Kouvolan työttömyysaste oli vuoden 2016 lopussa 14,7 % ja viime vuoden lopussa 13,8 %. Työttömien työnhakijoiden määrä laski joulukuussa edellisen vuoden vastaavasta ajankohdasta 13 % (-836 henkilöä) ollen 5 448 henkilöä. Myös vaikeasti työllistävien määrä eli rakenne työttömyys väheni viime vuonna 5 % (-174 henkilöä) ollen 3 461 henkilöä.

Taulukko 26. 15–29-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömien osuus ikäluokan työnhakijoista



Työvoima on vähentynyt Kouvolaan vuosien 2013–2017 aikana 1 574 henkilöllä. Työttömien työnhakijoiden määrä on vähentynyt samalla aikajaksolla 662 henkilöllä. Myös nuorten työttömyys on laskusuunnassa. Pitkäaikaistyöttömien määrä on ollut kasvusuunnassa useita vuosia, mutta vuonna 2017 pitkäaikaistyöttömien määrä on laskenut 285 henkilöllä.

Vuonna 2017 Kouvolaan kaupungin työmarkkinatuen kuntaosuus oli 7,3 milj. euroa ja vuonna 2016 7,2 milj. euroa. Vuoden 2018 talousarviossa tavoitteeksi on asetettu 6,7 milj. euroa.

Kunnat joutuvat maksamaan valtiolle puolet työttömän työmarkkinatuen kustannuksista, kun työtön on saanut tukea 300 päivää. Kunnan osuus on 70 %, kun työtön on saanut tukea 1 000 päivää.

Tavoitteena Kouvolalla on lisätä kuntoutuksen työtoiminnan osuutta ja palkkatuetun työllistämistä. Vuosina 2017 ja 2018 kuntoutuksen työtoiminnan paikkatavoite on 290. Tämän toteutuessa työmarkkinatuen kuntaosuus vähenee. Vuonna 2017 228 pitkäaikaistyötöntä aloitti palkkatuetussa työsuhteessa. Kaupunginhallitus päätti keväällä 2018, että toimialoja veloitetaan työllistämään 280 uutta pitkäaikaistyötöntä.

Nuorisotakuun tavoitteena on tarjota jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle tai alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, työkokeilu-opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Koulutustakuun avulla jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Lisäksi nuorten aikuisten osaamisohjelma tarjoaa ilman koulutusta oleville alle 30-vuotiaille nuorille mahdollisuuden ammatillisen tutkinnon tai sen osan suorittamiseen.

NUORISOTAKUUN TOTEUTUMINEN KOUVOLASSA

Nuorisotakuu voidaan jakaa koulutukseen ja työllistymiseen. Koulutustakuu toteutuu Kouvolassa määrällisesti. Kouvolassa on tarjolla peruskoulun päättävälle nuorille riittävästi aloituspaikkoja toisella asteella (lukio ja ammatillinen koulutus), mutta nuorten aikuisten, alle 30-v. osalta on vaikeampi arvioida takuun toteutumista. Ammatillisen koulutuksen reformin myötä tämän vuoden alusta on ollut voimassa jatkuva haku, eli jokainen ilman tutkintoa oleva tai työtön voi hakea koulutuspaikkaa tarpeen tullessa. Kouvolan seudun ammattiopistolla (KSAO) on riittävästi tarjolla koulutuspaikkoja, mutta välttämättä ei aina juuri sille linjalle, jolle nuori hakee. Lisäksi Kouvolan aikuiskoulutuskeskuksella on tarjolla monipuolista ammatillista koulutusta useassa eri tutkinnossa.

KSAOlla on uudessa järjestämisluvassa oikeus järjestää ammatillista koulutusta työvoimakoulutuksena.

ELY-keskus/TE-toimistoilla on käytettävissä määrärahoja työvoimakoulutuksen hankkimiseen alueen tarpeiden pohjalta mm. maahanmuuttajille.

Haasteena on motivoida nuoret aikuiset hakemaan tarjolla oleviin koulutuksiin. Etsivä työn ja OHJAAMON toiminta korostuvat. Opinto- ja uraohjauksella on myös tärkeä osuus yksilöllisten opintopolkujen suunnittelussa.

Kouvolassa työestetään elinvoimaohjelmaa, joka tulee sisältämään työllisyysohjelman.

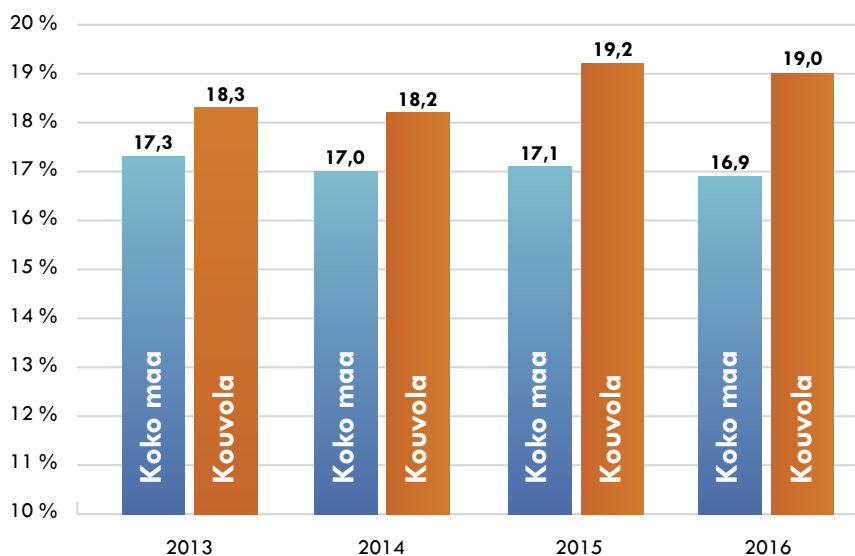
TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Nuorten kohtaaminen nuorten ehdoilla on tärkeää. Myös työttömien vanhempien lapset pitää tavoittaa varhain ja nostaa työllistymiseen liittyvät kysymykset pinnalle.

Nuorten työllisyyden edistäminen voisi tarjota uuden ja konkreettisen keinon positiiviseen imagon nostamiseen Kouvolassa. Nuoret voidaan saada työelämän alkuun omalla tukihenkilöllä ja tukemalla työnantajia. Yhden nuoren työllistäminen maksaa noin 11 600 euroa, kun vastaavasti yhden syrjäytyneen nuoren hinnaksi tulee noin miljoona euroa.

Suomessa työpaikat ovat lisääntyneet erilaisten palveluiden piirissä, kun taas kaupan alalta katosi työpaikkoja. Kulttuurin, viihteen ja liikunnan toimialoilla työskentelevien määrä on kasvanut jo vuodesta 2000 alkaen. Kasvua selittää liikunnan, hyvinvoinnin ja kulttuuritapahtumien suosio. Esim. kuntokeskusalan kasvu on Suomessa Euroopan korkeimpia.

Taulukko 27. Vain peruskoulun suorittaneet 20–29-vuotiaat, osuus ikäluokasta



Kouvolassa vain perusasteen suorittaneiden nuorten aikuisten osuus 19 % ikäluokasta, on suurempi kuin maassa keskimäärin.

Kouluterveyskysely 2017

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemä kouluterveyskysely tuottaa monipuolista ja laadukasta seurantatietoa eri-ikäisten lasten ja nuorten hyvinvoinnista, terveydestä, koulunkäynnistä ja opiskelusta, osallisuudesta sekä avun saamisesta ja palvelujen tarpeisiin vastaavuudesta.

Tietoja on kerätty peruskoulun yläluokkalaisilta vuodesta 1996, lukioissa vuodesta 1999 ja ammatillisissa oppilaitoksissa vuodesta 2008 alkaen. Peruskoulun alaluokkalaiset ja heidän huoltajansa ovat olleet mukana vuodesta 2017 alkaen. Kysely toteutetaan joka toinen vuosi.

POIMINTOJA TUTKIMUKSEN TULOKSISTA:

	Kouvola	Suomi
• Tuntee, että elämällä on päämäärä ja tarkoitus	74,5 %	72,7 %
• Tuntee olevansa arvokas	71,8 %	69,1 %
• Pitää koulunkäynnistä	60,9 %	59,8 %
• Luokassa tai ryhmässä on työrauha	72,0 %	68,0 %

Tutkimuksen tuloksia voivat hyödyntää oppilaitokset hyvinvoinnin edistämiseksi ja opetuksessa, kunnat lapsi- ja nuorisopoliittisessa ohjelmassa tai lastensuojeluohjelmaa laadittaessa.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Kouvolassa väestönkehityksen osalta on vielä paljon tehtävää. Väestönkehitys on jatkuvasti laskeva. Riittävätkö Kouvolan kärkihankkeet parantamaan sekä väestön vähenemistä että työllisyyden nostamista.

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä asiana sitä, että Kouvolassa on vakinaistettu Ohjaamo-toiminta, joka on suunnattu nuorisolle matalan kynnyksen palveluna.

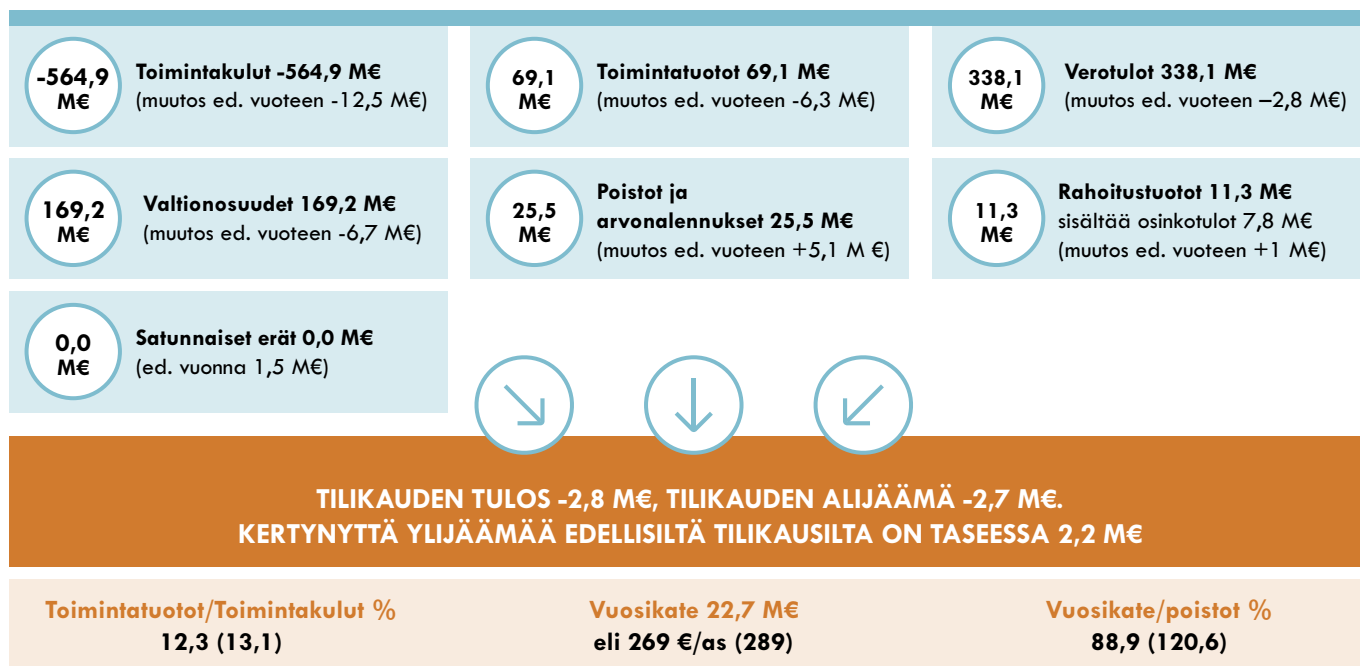
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteuttaa Kouluterveyskyselyn joka toinen vuosi. Kouluterveyskyselyn 2017 mukaan nuoret ovat tyytyväisiä elämäänsä.

Tarkastuslautakunta on useamman kerran kiinnittänyt huomiota Kouvolan työttömyystilanteeseen ja sen vaikutuksiin. Parantuneesta työllisyystilanteesta huolimatta monet kaupunkilaiset ovat edelleen ilman työtä ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrä on huolestuttava. Työmarkkinatuen kuntaosuuden on merkittävä vaikutus kaupungin talouteen.



8. Talous

Kuvaaja 28. Tuloslaskelma 2017



TULOSLASKELMA – TILIKAUDEN TULOKSEN NÄYTTÄJÄ

Tuloslaskelma kertoo talouden tasapainosta vuositasona, miten tilikauden tuotot ovat riittäneet kulujen kattamiseen. Kaupungin tulos oli -2,8 milj. euroa, mutta huomattavasti parempi kuin vuoden 2017 talousarvio. Miinusmerkin tulos osoittaa, että tulot eivät ole olleet riittävät menoihin nähden.

Sekä kaupungin toimintatuotot että toimintakulut laskivat merkittävästi edelliseen vuoteen verrattuna, jonka seurauksena toimintatuottojen ja toimintakulujen välinen ero toimintakate laski 5,6 milj. euroa.

Henkilöstömäärän väheneminen 40 henkilöllä sekä kilpailukyky-sopimus pienensivät maksettavia palkkoja ja henkilösivukuluja ja laskivat toimintakuluja yli 13 milj. euroa verrattuna edelliseen vuoteen. Toimintakuluja vähensi myös Carean alijäämävarauksen loppuosan, 3,8 milj. euron purku. Toimintatuotot, noin 69 milj. euroa vähenivät yli 6 milj. euroa. Maksu- ja myyntitulojen laskun lisäksi vähenystä syntyi perustoimeentulomaksatuksen siirtymisestä Kelalle.

Toimintakate kertoo, että toimintakuluista jäi 493,2 milj. euroa maksettavaksi verorahoituksella (verotulot + valtionosuudet) toiminnasta saatujen tuottojen jälkeen. Myös verorahoitus laski 9,5 milj. euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Verotulot toteutuivat edellistä vuotaa pienempinä, mutta parempina kuin 2017 vuoden talousarviossa.

Vuosikate kertoo, että rahaa jäi juoksevien menojen jälkeen 22,6 milj. euroa käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate heikkeni noin 2 milj. euroa verrattuna edelliseen vuoteen.

Vuosikate on keskeinen luku arvioitaessa tulo- ja meno-erojen riittävyyttä. Perusoletus on, että mikäli vuosikate on siitä vähennettävien poistojen suuruinen, tulo- ja meno-ero on riittävä. Kaupungin 2,8 milj. euron negatiivinen tulos syntyi, kun poistoja ja arvonalennuksia tehtiin 25,5 milj. euron arvosta, yli 5 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2016. Poistoihin sisältyivät poikkeuksellisen korkeat 3 milj. euron suuruiset arvonalennukset. Satunnaisia tuottoja ei vuonna 2017 ollut lainkaan.

KONSERNIN TULOSLASKELMA

Konsernin toimintatuotot kasvoivat 3,1 milj. euroa ja toimintakulut vähenivät 5,7 milj. euroa, jolloin toimintakate parani noin 10 milj. eurolla. Henkilöstökulut vähenivät 19,5 milj. euroa, palvelujen ostot puolestaan kasvoivat 5,7 milj. euroa. Vuosikate 56,8 milj. euroa parani 1,2 miljoonalla edellisestä vuodesta.

Poistojen ja arvonalennusten jälkeen tilikauden tulokseksi jäi 12 milj. euroa, mikä on 7,2 milj. euroa vähemmän kuin vuonna 2017. Tilikauden ylijäämäksi muodostui 8,9 milj. euroa.

RAHOITUSLASKELMA KERTOO MISTÄ RAHAT TULEVAT JA MINNE NE MENEVÄT

Rahoituksellisesti talous on tasapainossa, jos tulot pitkällä aikavälillä ovat menoja suuremmat. Toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aikana kuvaa rahoituksen tasapainon tilaa. Rahoitus on tasapainossa, kun kertymä on ollut positiivinen viimeksi päättyneenä tilivuotena.

Kaupungin toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aikana -tunnusluku oli vuonna 2015 noin -60 M€, vuonna 2016 noin -44 M€ ja viime vuonna -12,8 M€. Kehityssuunta on oikea, mutta miinusmerkki osoittaa, että rahoituksellisesti kaupungin talouden tilanne ei ole vielä tasapainossa.

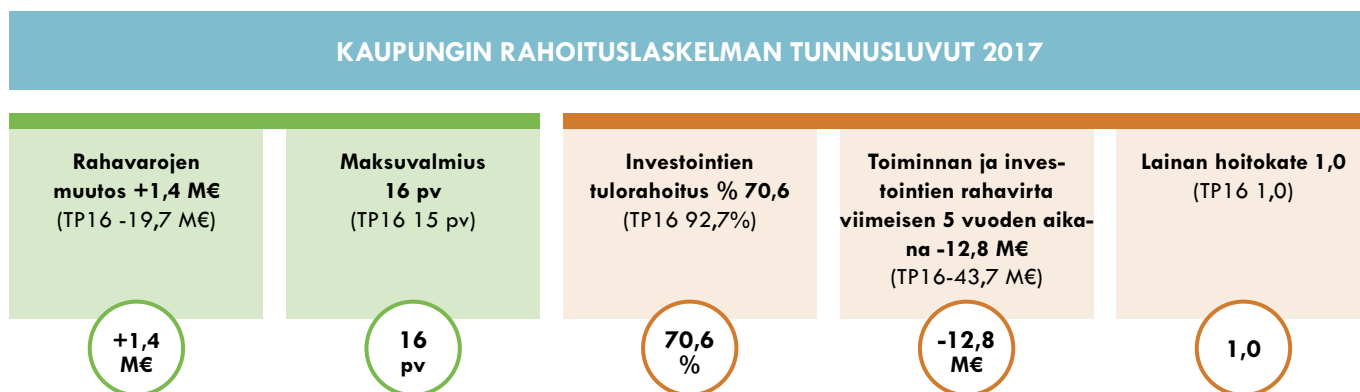
Investointien tulorahoitus % kertoo kuinka paljon investointien

omahankintamenoista on pystytty rahoittamaan tulorahoituksella eli vuosikatteella. Tulorahoituksen osuus laski edellisen vuoden noin 93 %:sta 71 %:iin, mikä tarkoittaa sitä, että 29 % investointien omahankintamenoista on rahoitettu omaisuuden myynnillä, kassavaroilla tai lainanotolla.

Lainanhoitokate kertoo tulorahoituksen riittävydestä vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluku on yli 2, tyydyttävä kun sen arvo on 1-2 ja heikko, kun arvo on alle yhden. Kaupungin lainanhoitokyky on tyydyttävä.

Positiivista on kaupungin rahavarojen 1,4 miljoonan euron lisäys sekä kassan 16 päivän maksuvalmius.

Kuvaaja 29. Kaupungin rahoituslaskelman tunnusluvut 2017





Kuvaaja 30. **Konsernin rahoituslaskelman tunnusluvut**

KONSERNIN RAHOITUSLASKELMAN TUNNUSLUVUT 2017

Rahavarojen muutos +11,4 M€ (tp16 -14,6 M€)	Maksuvalmius 29 pv (tp16 25 pv)	Investointien tulorahoitus 90,3 % (tp16 106,9 %)	Toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aika- na -3,5 M€ (tp16 -37,0 M€)	Lainan hoitokate 1,4 (tp16 1,5)
+11,4 M€	29 pv	90,3 %	-3,5 M€	1,4

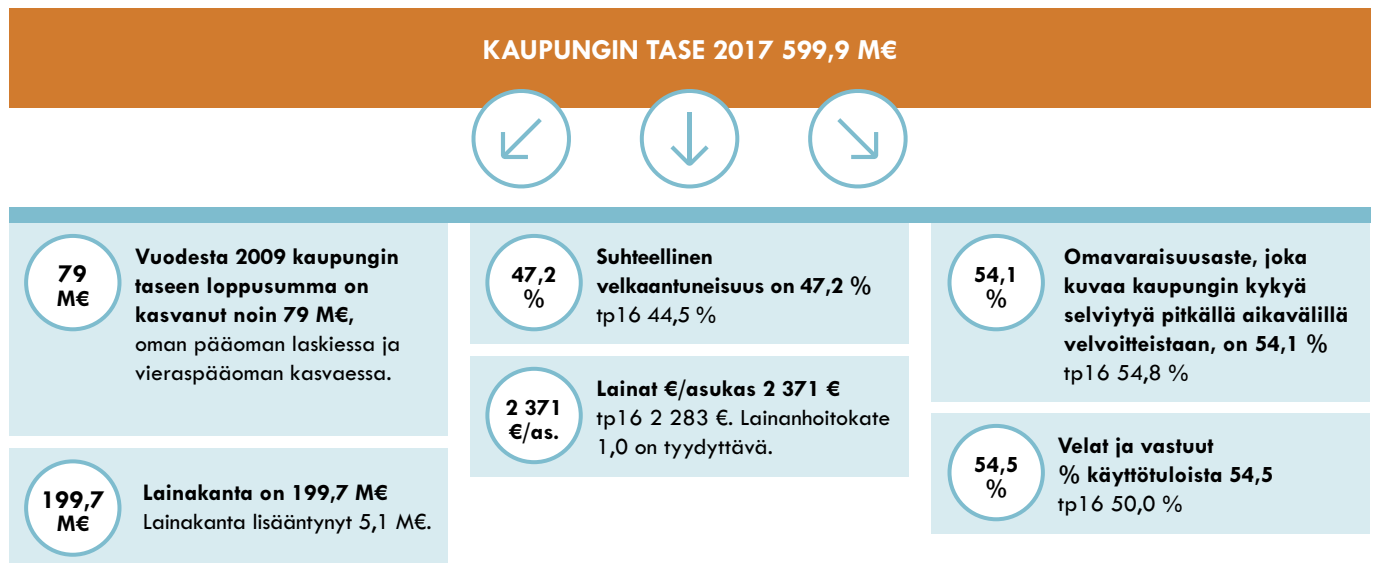
KONSERNIN RAHOITUSLASKELMAN

Myös konsernissa on ollut positiivinen 11,4 M€ rahavarojen muutos ja maksuvalmius kasvoi 29 päivään. Investointien tulorahoitus %, 90,3, on korkeampi kuin kaupungin, mutta laskenut edellisestä vuodesta. Toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aikana oli parantunut -37 miljoonasta -3,5 miljoonaan euroon. Konsernin lainan hoitokate 1,4 on kaupungin lailla myös tyydyttävä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

KONSERNIN RAHOITUSLASKELMA

Konsernissa rahavarojen muutos on ollut positiivinen 11,4 M€ ja maksuvalmius kasvanut 29 päivään. Investointien tulorahoitus %, 90,3, on korkeampi kuin kaupungin, mutta laskenut edellisestä vuodesta. Toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aikana oli parantunut -37 miljoonasta -3,5 miljoonaan euroon. Konsernin lainan hoitokate, 1,4 on tyydyttävä.



TASE KERTOO VAROISTA JA VELOISTA

Kaupungin tase vuonna 2017 oli noin 600 miljoonaa euroa. Se on kasvanut vuodesta 2009 lähes 80 miljoonaa euroa. Oma pääoma ei ole muuttunut ja vieraspääoma on noussut. Lainakanta, lähes 200 milj. euroa, on lisääntynyt noin 5 miljoonaa euroa. Asukasta kohden lainaa oli 2 371 euroa, mikä on alle kuntien keskiarvon. Suhteellinen velkaantuneisuus, joka kertoo kuinka paljon käyttötuloista (toimintatuotot, verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet) joudutaan käyttämään velkojen maksuun, on noussut 47,2 prosenttiin. Toimintakertomukseen on lisätty myös uusi tunnusluku, Velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista. Tunnusluku kertoo, kuinka paljon

kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, silloin kun vieraaseen pääomaan rinnastetaan myös vuokra- vastuut. Kouvolassa velat ja vastuut käyttötuloista 2017 oli 54,5 %. Kaupungin omavaraisuusaste, 54 %, jolla kuvataan kaupungin vakaavaraisuutta, säilyi suunnilleen ennallaan.

Alla oleva taulukko esittää 2010–2017 tilikausien yli-/alijäämän kertymän vähennettynä satunnaisilla erillä ja pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutusvoitoilla ja -tappioilla. Ilman satunnaisia eriä ja pysyvien vastaavien luovutusvoittoja ja -kuluja olisi ylijäämä taseessa vuonna 2017 ollut 1 045 800 euroa.

Taulukko 32. Kaupungin ja liikelaitoksen yli-/alijäämien kertymä

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Edellisten tilikausien yli-/alijäämä 2017 taseella
Tilikauden yli-/alijäämä	2 891 454	-1 658 690	-15 488 449	3 613 896	8 328 861	-4 362 195	5 797 870	1 045 800
- Satunnaiset erät	2 063 110	192 921	2 045 890	0	25 728 081	1 872 670	1 491 961	
Yli-/alijäämä ilman satunnaisia erä	828 344	-1 851 611	-17 534 339	3 613 896	-17 401 220	-6 234 865	4 305 909	
- Luovutusvoitot ja -tappiot	3 631 812	2 698 736	3 624 562	1 213 630	1 604 235	826 505	2 305 939	
Tilikauden yli-/alijäämä ilman satunnaisia erä ja myyntivoittoja ja -kuluja	-2 803 468	-4 550 347	-21 158 901	2 400 266	-19 005 455	-7 061 370	1 999 970	

Vuosien 2010–2017 aikana syntyneet satunnaiset erät ja luovutusvoitot syntyivät mm. osakkeiden, kiinteistöjen ja maa-alueiden myyntivoitoista. Merkittävimpiä satunnaisia eräiä syntyi Kymäkin osakkeiden luovutuksesta XAMK:lle, liikelaitos Kouvolan Veden yhtiöittämisestä ja Kouvolan Yhteiskoulun tulipalosta.

KONSERNITASE

Konsernin taseen loppusumma on kasvanut. Suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut lainamäärän noustua. Konsernilainat/asukas olivat 4 116 euroa, mikä on kuntien keskimääräiseen konsernilainakantaan verrattuna vielä matala. Konsernin lainanhoitokate 1,4 on kuitenkin tyydyttävä. Uusin tunnusluku velat ja vastuut % käyttötuloista oli 68,1 %, mikä tarkoittaa sitä, että käyttötuloista tarvittiin 68,1 % velkojen ja vastuiden (sis. myös vuokratuotot) takaisinmaksuun. Omavaraisuusaste, jolla kuvataan konsernin vakavaraisuutta, oli 41,8 %.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin ja konsernin tilinpäätös antaa oikean kuvan Kouvolan talouden tilasta, ja toimintakertomuksen arviota siitä, että taloudellinen tilanne on kohtuullinen, voidaan pitää oikeana.

Toimintakertomuksen tietosisältö talouden osalta on selkeytynyt. Erityismaininnan ansaitsee Tilinpäätöksen tiivistelmä-julkaisu selkeine visualisointeineen.

Eri tunnuslukujen valossa kaupungin talous on aiempaa terveemmällä pohjalla.

Tulokseen eivät ole vaikuttaneet ns. satunnaiset erät, kuten aiempina vuosina. Toimintamenot tosin pienenevät Carean alijäämävarauksen purkamisen seurauksena. Nyt alijäämävaraus on purettu kokonaan, joten vaikutusta ei ole enää jatkossa. Carean vuosien 2006–2010 alijäämän mahdollisia vaikutuksia kuntien jakosuhteisiin ei vielä pystytä arvioimaan, koska asia on Itä-Suomen hallinto-oikeuden käsittelyssä.

Purettavien ja käyttökeltomien rakennusten lisäpoistot olivat 2,4 milj. euroa ja osakkeista ja Ratamohankkeen myynnistä tehty arvonalennukset olivat 3 milj. euroa. Ratamo –hankkeen toteuttaminen (KH 25.9.2017) siirtyi liiketoimintakaupan yhteydessä Carea-Sairaalat Oy:lle.

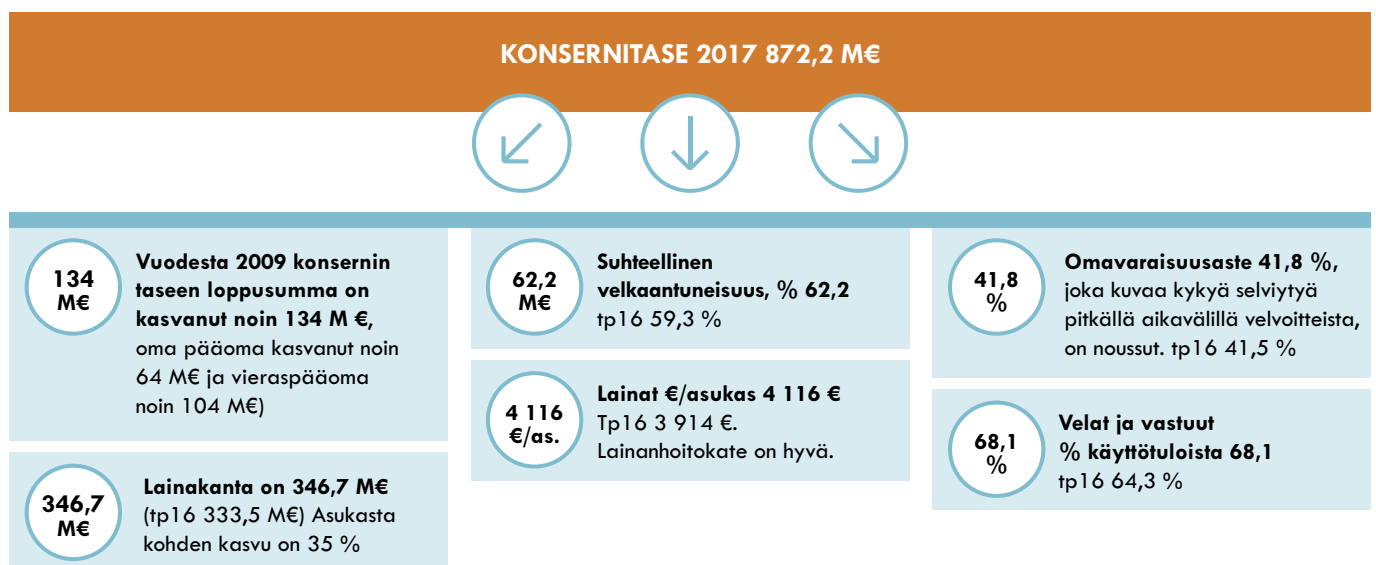
Lisääntyneet poistot ja arvonalennukset heikensivät vuosituloksen miinusmerkkiseksi, mutta tervehdyttivät samalla tasearvoja.

Asukaskohtainen verotulo kasvoi 0,4 % johtuen väestömäärän vähentymisestä. Negatiivinen väestömuutos tulee näkymään seuraavien vuosien verotuloissa ja valtionosuuksissa.

Tulevien vuosien valtionosuuksiin vaikuttaa merkittävästi sosiaali- ja terveyhuollon menojen toteutuminen.

Tulevaisuuden kannalta on merkittävää muistaa, että maa-kunta- ja sosiaali- ja terveysuudistusten toteutuessa kaupungin tulot ja menot vähenevät noin puoleen, mutta nykyiset velat ja osa vastuista jäävät.

Kuvaaja 33. **Konsernitase 2017**



9. Investoinnit

Kouvolan muutetun talousarvion mukaiset kokonaisinvestointimäärärahat vuodelle 2017 olivat 36,4 milj. euroa ja toteutuma 32,4 milj. euroa. Noin puolet määrärahoista oli varattu korvausinvestointeihin ja puolet uus-/laajennusinvestointeihin.

Muutetun talousarvion nettoinvestointien määräraha 33,3 milj. euroa sisälsi 5,6 milj. euroa kärkihankkeisiin. *Nettoinvestointien toteutuma 29,6 milj. euroa jäi 3,7 milj. euroa alle talousarvion.* Kärkihankkeisiin käytettiin 5,4 milj. euroa, joten nettoinvestoinnit ilman kärkihankkeita olivat 24,2 milj. euroa.

Korvausinvestoinnit toteutuivat 101 prosenttisesti, mutta arvioit investointitulot jäivät toteutumatta. Sen sijaan uus-/laajennusinvestointien toteutuma jäi 4,4 milj. euroa alle muutetun talousarvion, mutta tulot ylittivät 1,1 miljoonalla eurolla.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Kävelykatu Manskin uudistaminen toteutui lähes muutetun talousarvion mukaisesti. Talousarviota ei ole ylitetty merkittävässä määrin, ylitys oli 5,1 %. Kävelykatu Manskin saneeraus valmistui lähes alkuperäisessä aikataulussaan.

Tarkastuslautakunta teki edellisessä arviointikertomuksessaan korjausehdotuksia investointiprosessiin. Tarkastuslautakunta pitää hyvänä asiana, että kuluneen vuoden aikana investointiprosessi on käynnistetty niin, että hankkeita ei hyväksytä talousarvioon ennen kuin niistä on tehty riittävät hankesuunnitelmat ja hankkeiden nimeämistapaan kiinnitetään parempaa huomiota. Näillä toimenpiteillä parannetaan hankkeiden ja investointikustannusten hallinnointia. Vuoden 2017 investointitaso jäi kohtuulliseksi, jolloin lainaa ei ole tarvittu. Aiemmin toteutumatta jääneet investoinnit ovat vähentäneet poistojen määrää.



Kaupungin korjausvelka

Korjausvelkaa on suuri määrä. Velan määrän arvioidaan nousevan jopa 300 milj. euroon. Kaupungin korjausvelka syntyy ikääntyvien kiinteistöjen ja katujen korjaustarpeesta. Korjausvelka pienenee, jos kiinteistöjä saadaan myytyä tai purettua. Kiinteistöjä ja osakkeita on myyty vuosien 2010–2017 aikana noin seitsemällä miljoonalla eurolla. Tällä hetkellä kaupungilla on myynnissä teollisuusvarastoja ja toimistotiloja.

Kaupunki pyrkii myös tehostamaan tilojen käyttöä, jolloin tyhjäksi jääneitä tiloja voidaan joko myydä tai purkaa. Tämä pienentää kaupungin ylläpitokustannuksia huomattavasti. Vuonna 2017 käytettiin 9,9 milj. euroa lämmitykseen ja veteen. Kouvola on mukana kunnallisissa energiahankkeissa ja tavoitteena on myös aloittaa kaupungin suunnitelmallinen energiaohjelma.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Kouvolan kaupungilla ja konsernilla on rahallista velkaa suhteellisen vähän verrattuna esim. maan 12 suurimpaan kaupunkiin. Taloudellisen tilanteen arvioinnissa, erityisesti muuttotappiokunnissa, on syytä tarkastella lainoja yhdessä korjausvelan kanssa, joita Kouvolan kaupungilla ja konsernilla on lähes yhtä paljon kuin lainaa. Lainahoito kyky on sekä kaupungilla että konsernissa tyydyttävä. Maakuntaudistuksen toteutuessa taloudellinen liikkumavara heikkenee velkojen ja osan vastuista jäädessä Kouvola.

Taulukko 34. **Suurten kaupunkien tunnusluvut**

Kunta	Asukasluku 31.12.		Vuositote M€		Tulos M€		Kaupungin lainat M€			Konsenilainat M€		
	2017	muutos	2017	muutos €	2017	muutos €	2017	muutos €	€/as.	2017	muutos €	€/as.
Espoo	279 044	4 461	230,9	31,9	86,5	26,6	805,7	-51,5	2 887	3 429,7	243,0	12 291
Helsinki	643 272	8 091	837,9	30,5	483,1	12,8	1 206,0	-165,0	1 875	4 984,7	44,7	7 749
Joensuu	76 067	219	41,4	12,8	10,0	11,0	228,9	45,2	3 009	486,0	64,0	6 389
Jyväskylä	140 188	1 338	67,1	7,8	13,5	9,1	365,8	-27,3	2 609	1 035,0	-30,7	7 383
Kouvola	84 196	- 1 110	22,7	-1,9	-2,7	-8,5	199,7	17,2	2 372	346,7	13,1	4 118
Kuopio	118 209	469	57,5	13,3	9,2	15,4	329,8	-9,8	2 790	947,2	3,1	8 013
Lahti	119 573	121	60,7	46,7	17,2	27,0	755,0	10,5	6 314	1 098,0	108,5	9 183
Oulu	201 810	1 284	119,2	43,0	38,5	43,2	632,6	-38,5	3 135	808,1	-66,1	4 004
Pori	84 587	-472	40,9	3,0	15,9	6,2	243,5	18,4	2 879	451,7	0,7	5 340
Tampere	231 853	3 579	85,1	10,7	-10,7	6,3	527,8	39,5	2 276	1 454,6	144,4	6 274
Turku	189 669	2 065	39,0	-33,2	7,1	-4,2	757,1	81,8	3 992	1 383,9	75,6	7 296
Vantaa	223 027	3 686	164,0	-14,8	40,4	-24,1	1 007,4	-90,1	4 517	1 970,9	-68,4	8 837

Valtion tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että arviot sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen kustannushyödyistä ovat ylimitoitettuja, jolla voi olla merkittävä vaikutus kuntien talouteen jatkossa.

10. Toimialojen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Tarkastuslautakunta on tehnyt oman arvionsa tavoitteiden toteutumisesta alla olevilla kriteereillä ja päässyt arvioinnissaan samaan tulokseen kuin toimintakertomus.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIKRITEERIT



= toteutunut vähintään 90 %



= keskeneräinen/osittain toteutunut, vähintään 50 % ≥



= toteutunut alle 50 %, ei lainkaan, tai tavoite ei ole arvioitavissa



STRATEGIAN PÄÄMÄÄRÄ	KONSERNIPALVELUT	TOIMIALAN ARVIO	TALAN ARVIO
ELINVOIMAINEN KAUPUNKI	1. Yrittäjyyden edistäminen, osaamis- ja innovaatiopääoman kehittäminen, alueen sijainnin hyödyntäminen	?	?
TASA- PAINOINEN TALOUS	2. Digitalisaatio toiminnan ja palvelujen kehittämisessä	✓	✓
	3. Kouvolan kaupungille uusi toimintamalli (maakuntauudistus)	✓	✓
	4. Palvelumalli 2030 jalkauttaminen	✓	✓
	5. Toiminnan, tiedon, tietojärjestelmien ja teknologian yhteensovittaminen	?	?
	6. Strategialähtöisen osaamisen johtamisen kehittäminen	✗	✗
	7. Toimintakatteen kasvu saadaan pysäytettyä	?	?
	8. Työhyvinvoinnin edistäminen ja työkykyprosessien toimivuuden kehittäminen	✗	✗

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Konsernipalveluiden kahdeksasta sitovasta tavoitteesta kolme toteutui, kolme jäi keskeneräisiksi ja kaksi henkilöstöön kohdistuvaa tavoitetta jäi toteutumatta.

Näkemyksemme mukaan henkilöstöpalvelut ovat keskittyneet pitkälti muutosten läpiviemisiin sekä henkilöstösäästöihin, missä onkin onnistuttu tavoitteiden mukaisesti. Uusia henkilöstöjärjestelmiä on otettu käyttöön ja esimies- ja henkilöstökoulutusta on järjestetty runsaasti. Sen sijaan jo monia vuosia tavoitteena ollut strateginen osaamisen johtaminen on jäänyt toteuttamatta.

Uusi strategia ja organisaatiouudistus antaisivat nyt hyvän pohjan osaamisen johtamisen kehittämiseen.

Työhyvinvointia ja työkykyprosessia on pyritty kehittämään, mutta valitettavasti tämä ei näy käytännön tuloksissa. Työhyvinvointiin vaikuttavat jatkuvien organisaatio- ja järjestelmämuutosten aiheuttama lisätyö ja epävarmuus. Usein on kyse työn merkityksestä ja mielekkyyden kokemuksesta. Suosittelemme painopisteen siirtämistä itse työn ja työn kannusteiden kehittämiseen.

TEKNIikka- JA YMPÄRISTÖPALVELUT

		TOIMIALAN ARVIO	TALAN ARVIO
ASIAKAS- LÄHTÖINEN TOIMINTA	1. Asiakastyytyväisyyden pitäminen hyvällä tasolla ja/tai parantaminen	✓	✓
LAADUKAS YMPÄRISTÖ	2. Kaavoituksella täydennetään nykyistä kaupunkirakennetta erityisesti kaupunkikeskustassa ja rakennemallin ydinalueella. Vähintään 70 % hyväksytyistä asemakaavoista sijaitsee em. alueella. 90 % maanhankinnasta sijoittuu keskeiselle kaupunkialueelle.	?	?
	3. Kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä on edistetty.	✓	✓
	4. Luonnossa liikkumisen mahdollisuuksia lisätään.	?	?
TASA- PAINOINEN TALOUS	5. Sairauspoissaolojen ja työssä tapahtuvien tapaturmien jatkuva aleneminen.	✗	✗
	6. Hyvä esimiestyö ja laadukas työelämä.	✓	✓

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Tekniikka- ja ympäristötoimialan kuudesta tavoitteesta kaksi keskeneräisiksi ja sairauspoissaolojen ja työssä tapahtuvien tapaturmien alentamisessa ei onnistuttu.

Kaavoitus on pitkäkestoista työtä, joiden osalta toteutumista vuositasolla on vaikea ennustaa.



HYVINVOINTIPALVELUT

		TOIMIALAN ARVIO	TALAN ARVIO
ASIAKAS- LÄHTÖINEN TOIMINTA	1. Askel-hankkeessa luodut asiakassegmentointiin perustuvat toimintamallit jalkautetaan toimintaan.	✓	✓
	2. Monituottajamallin vahvistaminen sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä varhaiskasvatuksen järjestämisessä.	✓	✓
LAADUKAS YMPÄRISTÖ	3. Toimialan oma energian- ja vedenkulutus laskee 1 %/vuosi.	✓	✓
TASA- PAINOINEN TALOUS	4. Toimialan toimintakatteen muutos vuositasolla on maltillinen. Korotus on enintään valtion peruspalvelujen budjetin mukainen.	✓	✓
	5. Henkilöstön sairauspoissaolot vähenevät toimialan tasolla.	✗	✗
	6. Henkilöstön työhyvinvointi paranee ja esimiesten henkilöstö- ja talusjohtaminen kehittyy ja vahvistuu hyvinvointipalveluissa.	✓	✓

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Hyvinvointipalveluiden kuudesta tavoitteesta viisi on toteutunut käytetyillä mittareilla. Henkilöstön sairauspoissaoloihin ei ole saatu parannusta toimialan tasolla, mikä on ymmärrettävää huomioiden suuret muutokset ja epävarmuus erityisesti terveyspalveluissa. Varhaiskasvatuksessa sairauspoissaolot vähenivät. Vuoden 2017 aikana on selvitetty ja kilpailutettu terveyspalveluiden yksityistämistä, siirretty Pohjois-Kymen sairaala ja Ratamon kehittäminen Carealle sekä aloitettu vapaaehtoisen sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymän perustaminen.

Hyvinvointipalveluiden tavoitteen ”Monituottajamallin vahvistaminen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä” mittarina oli palvelusetelin ja ostopalveluiden osuus 34 % palveluista, ja toteutuma 41,35 %.

Asetettu sitova tavoite sisältää kaikki hyvinvointipalveluiden palvelusetelit eikä toteutumasta käy ilmi, minkälaiset tavoitteet millekin palvelulle on ja miten eri palveluissa monituottajamallin käyttö on edennyt. Onko asetettu tavoiteprosentti tarkoitettu monituottajamallin maksimi määräksi, jota ei saa ylittää vai minimi tavoitteeksi?

Lautakunnat ovat palveluittain asettaneet käyttötaloussuunnitelmassa vastaavasti tavoiteprosentit, mutta niistäkään ei suoraan näe esim. varhaiskasvatuksen osuutta.

Näemme, että monituottajamalliin siirtyminen on kaupungin toimintaan niin merkittävästi vaikuttava asia, että kaupunginvaltuuston tulisi asettaa selkeät tavoitteet palveluittain sekä pitkällä tähtäimellä, että vuositasolla. Tämä kertoisi myös palveluntuottajille oletetun palvelutarpeen tulevaisuudessa.

Hyvinvointipalveluiden sitoviin tavoitteisiin sisältyi ympäristötavoite, jonka mukaan toimialan oma energian- ja vedenkulutus laskee 1 %/v.

Energian- ja vedenkulutustavoite ei sisälly muiden toimialojen kuin hyvinvointipalveluiden sitoviin tavoitteisiin. Kuitenkin tällä toimialalla on vain rajalliset mahdollisuuden vaikuttaa tämän tavoitteen toteutumiseen. Sitovien tavoitteiden tulee olla sellaisia, joihin toimijat pystyvät oikeasti vaikuttamaan.

Ympäristöohjelman, henkilöstöohjelman ja muiden strategisten ohjelmien tavoitteet velvoittavat kaikkia toimialoja, sen vuoksi suosittelemme, ettei niitä sisällytetä yksittäisinä tavoittein toimialojen sitoviin tavoitteisiin.

Toimialan toimintakatteen muutos vuositasolla on maltillinen. Korotus enintään valtion peruspalveluiden budjetin mukainen. Toimintakate pieneni edelliseen vuoteen verrattuna 13,460 miljoonaa euroa.

Lasten ja nuorten palveluketjun toimintakate jäi noin 3,7 miljoonaa euroa alle talousarvion. Syinä toimintakertomuksen mukaan on tiukka raami ja lisäykset tuissa ja avustuksissa aktiivisen hanketyön vuoksi sekä myyntituloissa. Lasten ja nuorten palveluketjun toimintakate on toistuvasti jäänyt alle talousarvion.

Ikääntyneiden palvelut alittaa suunnitellun talousarvion 0,9 milj. eurolla. Palvelusetelien osalta kotihoidon palvelusetelit toteutuivat alle arvioidun. Hoiva-asumisen palvelusetelimenot ylittyivät 0,4 milj. eurolla. Onko palveluiden tarve arvioitu oikean suuruusina? Monet vuodet aikuisväestön palvelut ovat ylittäneet talousarviomäärärahat.

Taulukko 21. **Sitovat toiminnalliset tavoitteet ta 2017, tp 2017 ja ta 2018**

Toimiala	Ta tavoitteet 2017	Tp 2017 toteutuneet tavoitteet	Ta tavoitteet 2018
Konsernipalvelut	8	3	11
Tekniikka- ja ympäristö	6	3	7
Hyvinvointipalvelut	6	5	7
Kaupunki yhteensä	20	11	25

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Ohjataan näillä sitovilla tavoitteilla riittävästi toimintaa? Pitäisikö keskittyä selkeämpiin ja saavutettavampiin tavoitteisiin? Toimialoilla samoja tavoitteita, pitäisikö ne olla kaikille yhteisesti määriteltyjä?

Valtuuston tehtävät ja päätöksenteko

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Kaupunginhallitus puolestaan johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti, jossa määritellään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Uudessa kuntalaissa kuntastrategiasta tuli pakollinen asiakirja joka kuntaan.

STRATEGIASSA TULEE OTTAA HUOMIOON

- Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen
- Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen
- Kunnan tehtäviä koskeissa laeissa säädettyt palvelutavoitteet
- Omistajapolitiikka
- Henkilöstöpolitiikka
- Elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämien

Strategian tulee ohjata taloussuunnitelman ja talousarvion laatimisesta. Strategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Keskeisin väline valtuuston vallankäytön kannalta on talousarvio. Valtuuston käsissä on pitkälti se, miten yksityiskohtaisena talousarvio niin määrärahojen kuin toimialoille asetettavien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden muodossa hyväksytään. Jos talousarviot ovat hyvin yleispiirteisiä, ei niiden kautta toimintojen ohjaaminen toteudu. Silloin valtuusto luovuttaa käytännössä valtansa muille toimielimille. (Ryynänen s. 23–25)

Kouvolassa talousarvion sitovuustasoksi on määritelty toimialojen toimintakate. Toiminnalliset tavoitteet on myös asetettu toimialoittain.



TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Tarkastuslautakunta on jo vuoden 2013 arviointikertomuksessaan arvioinut valtuuston sitovuustason liian korkeaksi ja suositellut sitovuustason tarkastelua uudelleen: "Taloudellisten määrärahojen ja sitovien tavoitteiden välillä on mahdollonta löytää yhteyttä. Nykyisellä sitovuustasolla valtuuston mahdollisuudet vaikuttaa ovat heikot. Valtuuston valtaa on siirtynyt kaupunginhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille. Valtuustolla tulee olla muodollisen aseman lisäksi tosiasiallinen mahdollisuus päättää kunnan keskeisistä asioista."

Suosittelemme, että sitovuustasoksi jatkossa määritellään lautakuntataso.

Näemme hyvänä sen, että uuden kaupunkistrategian prosessi 2017–2018 on ollut osallistava, johon niin valtuutetut, kaupunkilaiset kuin muutkin sidosryhmät ovat päässeet osallistumaan.

Kunnallisilla luottamushenkilöllä on lupa vaatia päätöksenteon valmistelulta laaja-alaisuutta ja eri vaihtoehtojen perusteellista kartoittamista. Tässä keskeisenä toimijana on valtuusto ja sen tapa käyttää valtaansa kunnan ylimpänä toimielimenä. Valtuusto on sidoksissa kaupunginhallituksen valmistelupakkoon, mutta valtuusto voi evästää riittävästi kunnanhallitusta ja viranhaltijavalmistelua siitä, mistä lähtökohdista tai vaihtoehtoista se haluaa ponnistaa kohti varsinaista päätöksentekoa. Liian helposti ajaututaan yhden oikean ratkaisun tielle.

Osa päätöksenteosta Kouvolassa tapahtuu talousarviota hyväksyttäessä, jolloin asian esittely saattaa olla ainoastaan lautakunnan talousarviokokouksen Powerpoint-materiaalissa. Yksi esimerkki tästä oli Ohjaamo toiminnan vakinaistaminen 1.3.2018 alkaen. Ohjaamoon on perustettu kaksi toimea; koordinaattori ja työhön valmentaja. Erilistä päätöstä Ohjaamon vakinaistamisesta ei ole tehty pykälämuodossa. Vakinaistaminen on käsitelty lasten ja nuorten lautakunnassa 1.11.2017 ja hyväksytty valtuustossa 11.12.2017 vuoden 2018 talousarvion yhteydessä. Myös muita päätöksiä on tehty talousarvion hyväksyttäessä ilman, että niistä olisi selkeitä päätösehdotuksia.

TARKASTUSLAUTAKUNTA:

Suosittelimme, että jatkossa kaikki talousarvioon sisällytettävät merkittävät toiminnan lisäykset tai muutokset käsitellään erillisinä asioina, ainakin lautakuntatasolla niin, että ehdotuksesta käy selkeästi ilmi k.o toiminta, tehdyt ennakkovaikutusten arvioinnit tai mitä vaikutuksia toiminnalla haetaan sekä ehdotuksen vaatimat resurssit. Selkeä päätös on edellytys myös tarkoituksenmukaisuusarvioinnin näkökulmasta.

Vuoden 2017 aikana on toiminut kaksi valtuustoa ja kaksi hallitusta; vanha 1.1–31.5. ja uusi 1.6–31.12.17. Uudessa kaupunginvaltuustossa on 56 % eli 33 uudelleen valittua valtuutettua ja 44 % eli 26 uutta valtuutettua. Naisia 46 % ja miehiä 54 %.

Vuoden 2017 aikana oli 9 valtuustokokousta, joissa käsiteltiin 120 pykälää, joista vanha valtuusto käsiteli 43 ja uusi 77 pykälää.



Allekirjoitukset

Tarkastuslautakunta
Kouvolassa 30.5.2018

Topi Seppälä
puheenjohtaja

Marja-Leena Heimonen

Risto Parviainen

Ismo Karstinen

Jenni Paavola

Teija Vanhala

Jaana Lehtilä

Seppo Nikkanen

Kouvola®

Kouvolan kaupungin julkaisu 2018.

TEKSTIT: Tarkastuslautakunta /
Sirku Ahvo-Lehtinen ja Katriina Lankinen
TAITTO: Mainostoimisto Sepeteus
KUVAT: Kouvolan kaupunki