

Arviointikertomus 2015



Kouvola®

Kouvolan kaupungin julkaisu 2016.

TEKSTIT: Tarkastuslautakunta /
Sirkku Ahvo-Lehtinen ja Elisa Pakkanen

TAITTO: Mainostoimisto Sepeteus

KUVAT: Kouvolan kuvapankki, Elisa Pakkanen ja Liisa Tani



Kouvolan kävelykatu Manski, jonka kehittäminen on Kouvolan kärkihankkeita. Manksin kävijämäärän on tilastoitu kasvaneen.

Sisällysluettelo

5	Puheenjohtajan katsaus
6	Keskeisimmät havainnot
7	Lautakunnan työskentely vuonna 2015
9	Elinvoimainen Kouvola
15	Talous
26	Sitovat tavoitteet
36	Kulttuurisen hyvinvoinnin edistäminen
38	Rakennusvalvonta
39	Konserni- ja omistajaohjaus
41	Kouvolan seudun ammattiopisto KSAO
43	Kymenlaakson Jäte Oy
45	Aiempien arviointien käsittely



Maaseutu rikastuttaa Kouvola.

1. Puheenjohtajan katsaus

Suomessa viimeisen vuoden aikana käyty keskustelu, niin valtakunnan tasolla kuin osin kunnissakin, on keskittynyt kahden pääotsikon; Kilpailukyypaketin ja sote- ja aluehallinnon uudistuksen ympärille.

Näiden uudistusten myötä Suomen kansantalouden kestävyysvaje ja julkisen talouden tasapainottamistarvetta uskotaan saatavan pitkällä aikavälillä tasapainoon. Suomessa ollaan varsin yksimielisiä vallitsevasta tilanteesta, mutta asioiden korjaamiskeinoista näyttää olevan varsin erilaisia näkökantoja. Saavutetuista eduista ei kukaan ole valmis tinkimään.

Kuntatalouden tasapainottamiseksi on tällä hallituskaudella otettu sote- ja aluehallintouudistus pääkohteeksi. Uudistuksen monet vaiheet näyttävät olevan jo nyt vaikeita hallita ja yhteisen päämäärän ja toimintatavan löytäminen esimerkiksi maakunnallisella tasolla näyttää olevan vaikeaa. Tämän olemme omakohtaisesti kokeneet täällä Kymenlaaksossa käydyissä neuvotteluissa. Oma kysymyksensä on, millainen rahoitusmalli sote- ja aluehallinnon uudistukselle ollaan luomassa. On ensiarvoisen tärkeää, että maakunnassa löydetään yhteinen näkemys sotepalveluiden tuottamistavoista ja -paikoista.

Joka tapauksessa on selvää, että Kouvolan taloudellinen toimintaympäristö tulee voimakkaasti muuttumaan lähivuosina. Jos ennusteet siitä, että kuntien verotusasteesta leikataan yli 50 % pitävät paikkaansa, on Kouvolaan tarkkaan laskettava ja mietittävä, millaisten palveluiden tuottaminen on kaupungille ylipäättään mahdollista. Niin ikään ei ole syytä käynnistää yli-innovatiivisia hankkeita ja investointeja, ennen kuin rahoituksista ja toiminnoista on tarkat tiedot. Lisävelkaantuminen ei tässä talousnäkyvässä ole järkevää.

Tarkastuslautakunta painottaa arviointikertomuksessa taloudellisia asioita ja tuo esiin Kouvolan talouden kuvaa, esimerkiksi vertailemalla eri vuosien tunnuslukuja ja esittämällä niistä havaintoja, joiden perusteella valtuusto voisi muodostaa tilannekuvan kaupungin taloudesta ja sen kehityssuunnasta. Merkitsevä on, että Kou-

vola sai ensimmäistä kertaa verotulojen tasausta n 15 milj. euroa, kun aiemmin Kouvola on ollut nettomaksaja. Kaiken kaikkiaan Kouvolan taloudellista asemaa voidaan kuvata korkeintaan tyydyttäväksi.

Taloussuunnittelun merkitys kasvaa entisestään ja sen pohjaksi tarvitaan entistä huolellisempi palveluiden määrän arviointi sekä kustannustuntemus, etenkin talousarviota seuraavalle vuodelle, miksei koko suunnitelmakaudelle. Hyvällä taloussuunnittelulla voidaan ehkäistä talouden ajautumista nykyistä huonompaan tilaan.

Vuoden 2015 arviointikertomuksessa on tarkasteltu Kouvolan elinvoimaisuutta ja korostettu elinvoimaisuuden merkitystä koko kunnan toiminnassa ja hahmoteltu kaupungin tehtyjä toimia elinvoimaisuuden edistämiseksi. Elinvoimaisuuden kehittäminen on kaupungin ykkösasia ja koko konsernin vastuulla. Tällä sektorilla valtuuston on mietittävä uusia toimintastrategioita, jotta tavoiteltuun lopputulokseen on mahdollisuuksia päästä.

Arviointikertomuksessa on tuotu esiin useita valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamisia ja onnistumisia. Niin ikään myönteinen asia on valtuustoon nähden sitovien erien pysyminen laaditussa talousarviossa. Tarkastuslautakunnan arvioinnin tarkoitus on tuoda rakentavalla tavalla esiin muutosehdotuksia toimintamalleihin ja -rutiineihin, ei pelkästään kritisoida tapahtunutta.

Kiitän kaikkia lautakunnan toimintaan myötävaikuttaneita tahoja saaduista tiedoista ja selvityksistä, ulkoisen tarkastustoimen henkilöstöä hyvästä asioiden valmistelusta sekä lautakunnan jäseniä aktiivisesta toiminnasta.

Jari Suomela

Jari Suomela
tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

2. Keskeisimmät havainnot

TILINPÄÄTÖKSEN PERUSTEELLA TULEVAISUUS ON HAASTEELLINEN

Tilinpäätöksen tiedoilla arvioituna Kouvolan kaupungin taloudellinen tila on edelleen heikko. Menot ja tulot eivät ole tasapainossa, ja kaupungin taseessa on edelleen noin miljoona euroa kattamatonta alijäämää. Verotulojen tai valtionosuuksien kasvua ei ole nähtävissä, veroprosentit on jo korotettu yli kuntien keskiarvon. Lisähaastetta tulee tuomaan verotulojen olennainen pieneneminen soteuudistuksen myötä.

0-tulos ei riitä, vaan kaupunki velkaantuu edelleen. Rahoituksellisen tasapainon saavuttaminen edellyttää rakenteellisia muutoksia ja merkittävän ylijäämän saavuttamista. Kaupungin lainakanta on syytä pitää kohtuullisena huomioiden kaupungin asukasmäärän laskeva trendi ja verotulojen laimea kehitys, jotka madaltavat kaupungin ennestään heikkoa lainanhoitokykyä.

Kaupungin investointien taso on talouden kestävyysnäkökulmasta liian korkea ja se on arvioitava huolellisesti uudelleen.

TALOUSARVION TOTEUTUMINEN

Parantuneen talouden raportoinnin ja hyvän talousarviokurin avulla toimialojen toimintakatteet alittuivat. Tarkastuslautakunta haluaa kuitenkin kaupunginhallitukselta selvityksen aikuisväestön toistuvista budjettilylyksistä.

Kaupungissa on tehty hyvää asiakaslähtöistä työtä ja sen kehittämistä. Toiminnallisista tavoitteista noin puolet eivät toteutuneet tai eivät olleet arvioitavissa, mikä osoittaa enemminkin puutteita talousarviotavoitteiden asettamisessa ja raportoinnissa.

Kouvolan varhaiseläkemaksut ovat edelleen vertailukuntia suuremmat. Tarkastuslautakunta haluaa kaupunginhallitukselta selvityksen, miten varhaiseläkemaksuja saadaan alennettua nykytasosta.

TYÖTTÖMYYDEN HOITO KURIIN

Tarkastuslautakunta on huolissaan Kouvolan työttömyysilanteesta ja sen vaikutuksista. Verotulot eivät kehity ja toimeentulotukeasaavien määrä on noussut pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden myötä. Työllisyydenhoitoa tulisi hoitaa ja johtaa kokonaisuutena lukuisien toimijoiden yhteistyötä koordinoimalla, jotta työmarkkinatuen kuntaosuuden miljoonat saataisiin kaupungin omaan käyttöön. Tarkastuslautakunta haluaa kaupunginhallitukselta selvityksen siitä, miten työllisyyttä aiotaan hoitaa.

VARAUTUMINEN TULEVAISUUTEEN

Maakunta- ja soteuudistuksien ratkaisut eivät vielä ole selviä, mutta näiden vaikutusta kaupungin ja konsernin talouteen ja toimintaan, tulisi pyrkiä ennakoimaan jo nyt. Tarkastuslautakunta kehottaa talousjohtoa parantamaan talouden ennakointia talousarviovuotta kauemmaksi. Uuden kuntalain mukaan erillisiä talouden tasapainottamisohjelmia ei enää tehdä, vaan tasapainottamisen tulee sisältyä talousarvioon ja suunnitelmavuosiin.

HANKKEET JA PROJEKTIT

Hanketoimintaa toteutetaan eri puolilla konsernia eikä sitä koordinoita keskitetysti. Tietoa siitä, mitä hankkeita on meneillään, paljonko niihin käytetään rahaa ja työaikaa, ja mitä tuloksia niillä on saavutettu, ei ole. Osa kaupungin sisäisistä kehittämishankkeista ovat olleet pitkään vireillä ilman toivottuja tuloksia. Lautakunta on huolestunut hankkeisiin sitoutumisesta ja henkilöstön ajan riittävydestä samanaikaisten laajojen valtakunnallisten uudistusten läpiviennin kanssa.

KSAO

Tarkastuslautakunta toteaa, että Kouvolan seudun ammattiopistosta tehty konsulttiselvitys tuo huonoon taloudelliseen tilanteeseen johdaneet ongelmat selkeästi esiin ja näihin on syytä tarttua välittömästi. Lautakunta suosittelee selkeyttämään eri toimijoiden roolia ja vastuuta sekä pohtimaan, onko organisointi taseyksikkönä tarpeellinen.

PÖRINÄÄ ILMASSA

Lautakunta on ilahtunut havaitessaan kuntalaisten lisääntyvää aktiivisuutta oman hyvinvointinsa lisäämisessä. Myös järjestöt ovat ottaneet lisääntyvää roolia tapahtumien ja palveluiden tuottamisessa. Ammattiurheilussa menestyminen on tuonut koko Kouvolalle hyvää mainetta ja nostanut Kouvola-henkeä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA HALUAA KAUPUNGINHALLITUKSELTA SELVITYKSET SEURAAVISTA ASIOISTA

1. Aikuisväestön toistuvat budjettilylykset
2. Varhaiseläkemaksujen alentaminen nykytasosta
3. Miten työllisyyttä aiotaan hoitaa

3. Lautakunnan työskentely vuonna 2015



Tarkastuslautakunnan työskentelyä.

Tarkastuslautakunnan tehtävinä on järjestää hallinnon ja talouden tarkastus, arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lautakunta arvioi myös hallinnon ja taloudenhoidon sekä palvelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Arvioinnilla on tarkoitus tuottaa hyödyllistä ja käytännöllistä tietoa päätöksenteon tueksi tarkastelemalla niin aikaansaatuja tuloksia kuin toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Se, kuinka kunta onnistuu tehtävissään, on tarkoituksenmukaisuusarvioinnin ydin. Lautakunnan puheenjohtajana toimi 1.1.–7.9.2015 **Jyrki Hyttinen**, joka paikkakunnalta muuton vuoksi erosi luottamustoimestaan. Kaupunginvaltuusto valitsi 7.9.2015 **Jari Suomelan** tarkastuslautakunnan puheenjohtajaksi loppukaudelle. Lautakunnassa on puheenjohtajan lisäksi kuusi (6) jäsentä henkilökohtaisine varajäsenineen.

Tarkastuslautakunnan tehtävinä on järjestää hallinnon ja talouden tarkastus, arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

ESTEELLISYYDET

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

TARKASTUSYKSIKKÖ

Sirkku Ahvo-Lehtinen, tarkastuspäällikkö
Elisa Pakkanen, vs. tarkastussihteeri.

TILINTARKASTAJA

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

JÄSEN	VARAJÄSEN
Jari Suomela (pj.)	Jyrki Lindberg
Juha Päivärinta (vpj.)	Seppo Nikkanen
Jari Peltola	Pertti Leppänen
Sari Melkko	Pirjo Kontinen
Milla Raunio	Seija Juntunen
Marja Pulkkinen	Liisa Sulanen
Reino Konka	Reijo Valkeapää



Ulkoisen tarkastuksen henkilöstöön kuluneen vuoden aikana ovat kuuluneet tarkastuspäällikkö Sirkku Ahvo-Lehtinen (kuvassa vasemmalla) ja tarkastussihteerin sijaisena Elisa Pakkanen, Tampereen yliopiston maisterivaiheen opiskelija.

Lautakunta on kokoontunut vuoden 2015 aikana 14 kertaa. Arviointikohteina ovat olleet mm kaupungin talous, konsernivalvonta ja omistajaohjaus, tietohallinto ja KS-Tieto Oy, Kouvolan seudun ammattiopisto (KSAO), elinvoiman edistäminen ja kärkihankkeet sekä kulttuurisen hyvinvoinnin edistäminen. Henkilöstön työhyvinvoinnista on kuultu sekä henkilöstöpalvelujen edustajia että pääluottamusmiehiä. Myös kaupungin johtoryhmä on ollut kuultavana vuoden 2015 onnistumisista ja haasteista. Lautakunta on tutustunut Kouvolan rautatie- ja aikuiskoulutusopiston (Krao Oy:n) sekä Kymenlaakson Jäte Oy:n toimintaan vieraillemalla heidän tiloissaan.

KYSELY TARKASTUSLAUTAKUNNAN TOIMINNASTA

Tarkastuslautakunta toteutti tammikuussa 2016 kyselyn kehittääkseen arviointityötään ja toimintaansa. Kysely pohjautui suurempien kaupunkien käyttämään kyselypohjaan. Kysely kohdennettiin valtuutetuille ja tarkastuslautakunnan jäsenille sekä kaupungin joh-

toryhmälle. Vastaava kysely toteutettiin Kouvolassa vuonna 2014. Kyselyyn vastasi molemmilla kerroilla 33 henkilöä. Vastausprosentti oli 45 %.

Kyselyssä selvitettiin kunnan tavoitteiden yhteyttä toimintaan, tavoitteita koskevan päätöksentekoprosessin kehittämistä sekä tarkastuslautakunnan toimintaa ja arviointikertomusta.

Valtuuston arviot tarkastuslautakunnan toiminnasta olivat parantuneet aikaisemmasta kyselystä. Lautakunnan toivottiin toimivan tiiviimmin valtuuston kanssa sekä puuttuvan epäkohtiin rohkeammin. Kysely paljasti, että tarkastuslautakunnan toiminta ja tarkoitus eivät ole täysin selvillä kaikille. Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen rooleja tulee selventää. Arviointikertomuksen parempaa hyödyntämistä kaupungin toiminnan kehittämisessä ja väliraportoinnin lisäämistä toivottiin. Päätösten toteutumisen jälkiarviointia tul- laan sisällyttämään 2016 arviointisuunnitelmaan ja työohjelmaan.

Arviointikertomuksen arvosana 8,2 oli heikentynyt aikaisem- paan kyselyyn verrattuna.

4. Elinvoimainen Kouvola



Kuusankosken keskusta, jota on uudistettu ja elävöitetty. Kuusankoski oli ehdolla keväällä 2016 Suomen parhaaksi kaupunginosaksi.

”

Elinvoimaan vaikuttaa elinkeinopolitiikan lisäksi hankinnat, tapahtumien mahdollistaminen, avoimen datan ratkaisut, vetovoimaisuutta kehittävät infraratkaisut, kulttuuripalvelut sekä yrittäjyyttä tukevat maankäytön ratkaisut.

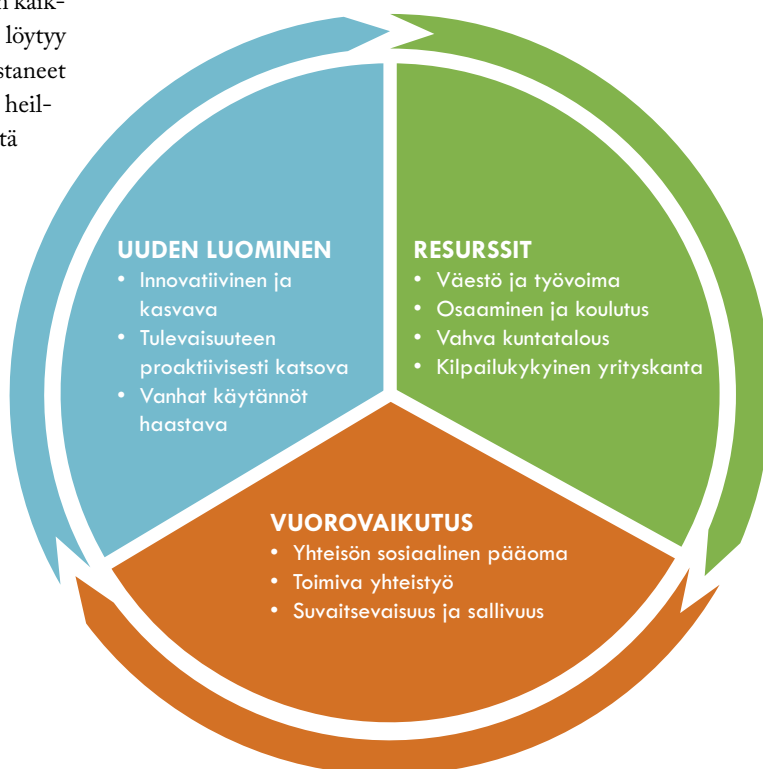
Kuntien elinvoimatehtävää on korostettu viime vuosina yhä enemmän. Kuitenkaan täysin kattavaa määritelmää siitä, mitä elinvoimaisuus kunnan toiminnassa konkreettisesti on, ei ole.

Elinvoimainen kaupunki on yksi Kouvolan strategian päämääristä. Kouvolan strategian mukaan ”elinvoimainen kaupunki korostaa asennetta ja tekoja yrittäjyyden edistämiseksi, sekä linjaa kehittämis- ja vahvuusalueet”.

Elinvoimapolitiikkaa, eli paikkakunnan elinvoimaan vaikuttavia päätöksiä, tehdään kaikkialla kuntaorganisaatiossa. Vaikuttavimpia tuloksia syntyy, kun elinvoimanäkökulma sisällytetään kaikkien kunnan päätöksentekoon. Positiivinen esimerkki tästä löytyy ikääntyneiden palveluista, jossa palvelusetelit ovat mahdollistaneet paikallisten toimijoiden paremman osallistumisen ja tuonut heille uusia mahdollisuuksia. Ostopalveluja on pilkottu niin, että paikallisilla yrittäjillä on mahdollisuus osallistua kilpailuihin. Yksityisten palveluntuottajien kanssa tehdään monialaista yhteistyötä, mm. ohjaten asiakkaita palveluiden piiriin.

Meneillään olevat valtakunnalliset uudistukset korostavat kunnan elinvoimatehtävää. Sote- ja maakuntauudistaminen tulevat muuttamaan organisointitapoja, mutta alue, yhteisö ja sen ominaisuudet ja haasteet, eivät muutu mihinkään. Peruskunnalle vapautuu lisää liikkumavaraa, kun siltä poistuu keskeiset lakisääteiset tehtävät. Millainen on tulevaisuuden Kouvola? Kouvolaankin tulee määritellä uudelleen kaupungin rooli ja tehtävät suhteessa uuteen itsehallintoalueeseen. Painopisteenä on kunnan rooli hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistämisessä. Tulevaisuuden kunta on ihmisten yhteisö, jota on rakennettava jatkuvassa vuorovaikutuksessa sen asukkaiden kanssa. Kouvolan elinvoimaohjelman teko käynnistyi elinkeino-

ohjelmalla vuonna 2015. Ohjelma on pian valmis, ja sen tekemiseen liittyvien seminaarien ja työpajojen materiaali kuvastaa hyvin Kouvolan tilannetta. Kuntien elinvoimaa on viime vuosina tutkittu ja esimerkiksi Kuntaliiton projektien kautta on nostettu esiin tapa hahmottaa elinvoimaisuutta kolmijakoisesti; resurssien, uuden luomisen ja vuorovaikutuksen kautta.



Elinvoima resursseina

Kouvolassa elinvoimaisuutta arvioidaan kunnan osalta resurssien valossa, jotka kuvaavat perinteisiä elinkelpoisuuteen ja toimintakykyyn vaikuttavia kriteerejä, kuten väestöön, työllisyyteen, kunnan talouteen, paikalliseen koulutustasoon ja elinkeinorakenteeseen liittyvät tekijät. Nämä eivät yksinään riitä määrittämään kunnan elinvoimaa. Vahvuudet voivat ajan kanssa muuttua heikkouksiksi ja päinvastoin. Nyt Kouvolassa monia näistä elinvoiman resursseista koetellaan. Väestö vähenee ja ikääntyy, työvoima vähenee ja huolto-suhde heikentyy. Elinkeinorakenne kaipaisi myös piristysruisketta. Koulutukseen panostamalla taataan työvoiman osaaminen. Kierto-

taloudessa on potentiaalia Kouvolan alueella. Logistiikan, matkailun ja maatalouden osaaminen ovat Kouvolan elinkeinojen kivijalkana. Kouvolan sijainti on erinomainen pääkaupunkiseudun sekä Venäjän rajan läheisyydessä. Mahdollisuus etätönn tekemiseen tulevaisuudessa vaikuttaa siihen, että työn perässä ei tarvitse muuttaa paikkakunnalta.

Kouvolassa elinvoiman resurssitekijöissä muutokset ovat olleet pieniä ja toimintaympäristön kehitys on pysynyt samalla uomalla. Yritysten nettomäärä on hitaasti kasvamaan päin, väestö ikääntyy ja työttömien määrä kasvaa maltillisesti.

Taulukko 1. Väestömuutoksen osatekijöiden kehitys 2009–2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Syntyneet	713	819	708	758	765	735	718
Kuolleet	1 001	984	983	1 044	1 018	988	1 038
Syntyneiden enemmitys	-288	-165	-275	-286	-253	-253	-320
Kuntien välinen nettomuutto	-157	-133	-434	-166	-332	-407	-406
Nettomaahanmuutto	197	189	189	181	217	211	104
Väestön +/-	-248	-109	-520	-271	-368	-449	-646
Väestö 31.12.	88 174	88 065	87 552	87 296	86 928	86 477	85 831

Lähde: Tilastokeskus Väestömuutoksen osatekijöiden kehitys

Vuodesta 2009 alkaen Kouvolan väkiluku on vähentynyt 2 343 asukkaalla. Viime vuonna väestön vähennys oli suurin uuden Kouvolan aikana. Lapsia syntyi vähemmän ja kuolleiden määrä nousi. Kuntien välinen muuttoliikenne pysyi ennallaan, mutta nettomaahanmuutto laski puoleen, ollen 104 henkilöä.

Talouselämälehden Muuttohalukkuus-tutkimuksen mukaan Kouvola oli 30.sijalla 37 tutkitun kaupungin joukossa. Kahden vuoden takainen sijoitus oli 26. Kuitenkin Kouvolan yleisarvosana parani tutkimuksen mukaan 6,26:een. Kahden vuoden takainen arvosana oli 6,09.



Työllisyys

- Työvoima väheni lähes 6 %
- Työttömien määrä kasvoi 2,5 %
- Nuorten työttömyys kasvoi yli 4 %
- Koulutettujen työttömyys kasvoi
- Pitkäaikaistyöttömyys kasvoi yli 10 %
- Työllistettyjen määrä väheni
- Avoimien työpaikkojen määrä väheni
- Työvoimakoulutus väheni
- Valmennus ja omaehtoinen opiskelu lisääntyivät
- Kuntouttava työtoiminta lisääntyi

Taulukko 2. Työttömyysasteen kehitys 2009–2015

Alue	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %	2014 %	2015 %
Kouvola	13,3	12,5	12,2	13,3	15,2	16,1	16,7
Koko maa	11,6	10,3	9,7	10,7	12,6	13,9	14,4

Lähde: Kaakkois-Suomen ELY- keskus; Työllisyyskatsaus 12/2015

Työttömyys lisääntyi viime vuonna eniten Uudellamaalla (9 %), Etelä-Savossa (6 %) ja Kaakkois-Suomessa (6 %). Kymenlaaksossa työttömien määrä kasvoi 4,7 % ja maltillisimmin Kouvolassa 2,5 %.

Kouvolan seudulla työttömyys koskee edelleen eniten rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöitä sekä palvelu- ja myyntityöntekijöitä.

Taulukko 3. Työvoiman ja työttömyyden kehitys 2013–2016

	2013	2014	2015	Muutos +/-	%	Maaliskuu 2016
Työvoima	40 251	40 019	39 788	-231	-5,7	39 291
Työttömät työnhakijat	6 110	6 462	6 625	+163	+2,5	5 967
Työttömät työnhakijat, alle 25-vuotiaat	947	1 073	1 117	+44	+4,1	827
Pitkäaikaistyöttömät	1 519	1 775	1 959	+184	+10,4	1 991
Työttömistä lomautetut	638	561	638	+77	+13,7	590

Lähde: Kaakkois-Suomen ELY- keskus; Työllisyyskatsaus 12/2013 ja 12/2014 ja 12/2015



2015 Kouvolassa työllistymisen edistämiseen oli varattu yhteensä 2,9 milj. €, palkkatuetuun työllistämiseen noin 2,7 milj. € ja työmarkkinatuen kuntaosuuteen runsaat 5,9 milj. €.

Pitkäaikaistyöttömien määrä on kasvanut yli 10 %. Sen sijaan nuorten työttömyys kasvoi Kouvolassa vain 4 %, puolet vähemmän kuin edellisellä vuonna.

Alle 25-vuotiaiden työttömien määrä vaihtelee vuoden eri kuukausina. Joulukuun ja toukokuun erottuvat työttömien suuremman määrän vuoksi opiskelijoiden siirtyessä työnhakijoiksi. Joulukuun 2015 ja maaliskuun 2016 lukujen ero on ollut -290 työtöntä nuorta. Pitkäaikaistyöttömien määrässä tällaista vaihtelua ei näy, vaan ongelma on suurempi, koska työttömien määrä kasvaa tasaisesti.

Tarkastuslautakunnan suositus

Tarkastuslautakunta on huolissaan Kouvolan työttömyysilanteesta ja sen vaikutuksista. Verotulot eivät kehity ja toimeentulotukeasaavien määrä on noussut pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden myötä. Työllisyysen hoitoa tulisi hoitaa ja johtaa kokonaisuutena lukuisien toimijoiden yhteistyötä koordinoimalla, jotta työmarkkinatuen kuntaosuuden miljoonat saataisiin kaupungin omaan käyttöön. Lukuisten toimijoiden yhteistyön koordinointi ja toiminnan arviointi on tärkeää, jotta vaikuttavampia tuloksia saadaan aikaan.

Elinvoima uuden luomisena

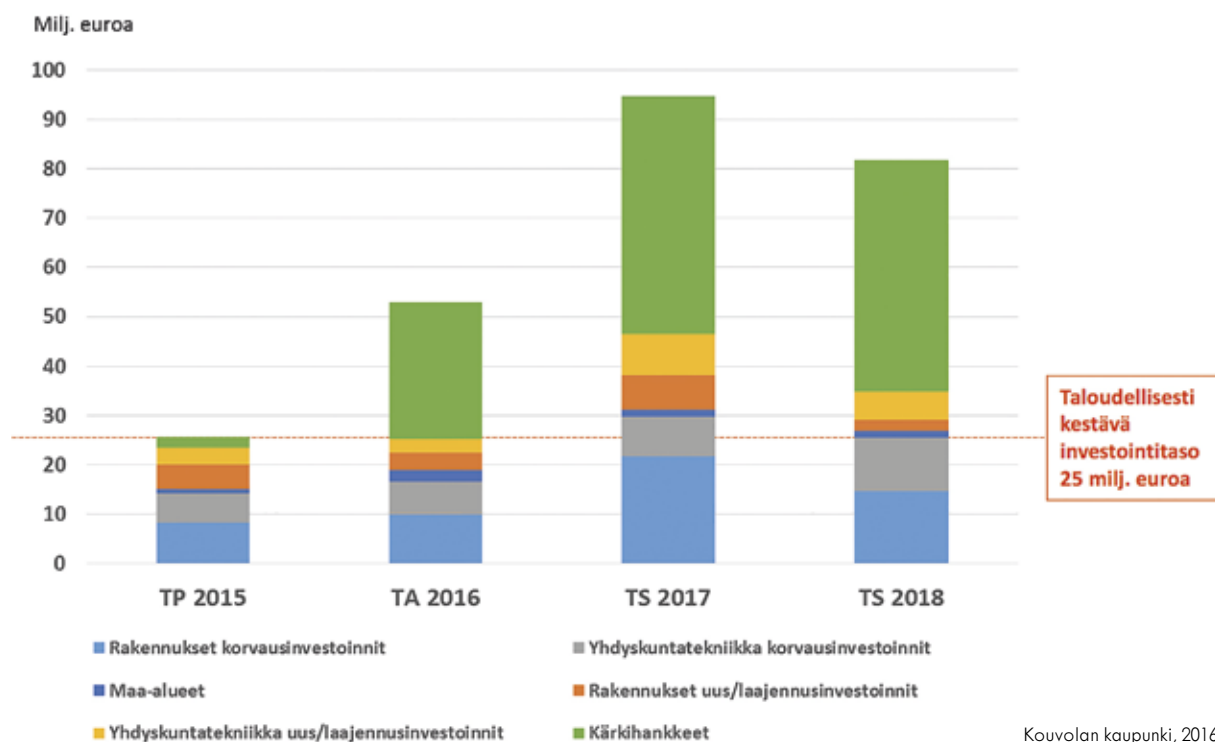
Kunnan tulee asemoida itsensä tulevaisuuteen, investoida ja käyttää resurssejaan ja sosiaalista pääomaansa niin, että toiminta jatkuu. Tämä merkitsee liikkeellä pysymistä, kunnan toiminnan ja vakiintuneiden käytäntöjen haastamista, innovointia, kasvun tukemista ja sallivaa asenneilmapiiriä. Asenneilmapiirin sallivammaksi saattaminen ei tapahdu yhdessä yössä, vaan vaatii pidempää panostusta kaikilta. Uutta luodaan tutkimalla, mikä korostaa oppilaitosyhteistyötä. Laadukas koulutus ja yhteistyö alueen kehittymisen moottorina on pidettävä käynnissä. Kaupungin asenne ja ilmapiiri hauskana ja sallivana kaupunkina mahdollistaa uusien asioiden ja ajatusten syntymisen.

2015 Kouvolassa kaupunkia on lähdetty kehittämään erilaisen kehittämishankkeiden avulla, jotka kaikki osaltaan vahvistavat elinkeinoelämää. Elinkeinojen lisääntyminen lisää elinvoimaisuutta

tuoden alueelle toimintaa, työllistäen ihmisiä suoraan ja välillisesti sekä lisäten ostovoimaa alueella. Talousarvioon 2015 listatut kaupungin kärkihankkeet ovat kaikki esimerkkejä näistä. Kullasvaaran logistiikka-alueella vahvistetaan ja kehitetään jo olemassa olevaa logistiikka-alan osaamista ja keskittymistä. Asuntomessut edistävät Kouvolan markkinointia edullisena ja houkuttelevana paikkana asua lähellä metropolialuetta luonnon sydämessä.

Ratamo- projektin tarkoituksena on uudistaa perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palveluja päämääränä paremman tulevaisuuden Kouvola. Keskustan kehittämisellä sekä Kymin Ruukin teollisuusrakennusten uusiokäytön suunnittelulla yhdessä UPM:n kanssa, luodaan myös puitteita kuntalaisille ja järjestöille toimia, mikä lisää yhteisöllisyyttä ja pörinää.

Investoinnit 2015-2018 nyk. taloussuunnitelman mukaisesti



Tarkastuslautakunnan suositus

Kaupungin tämän hetkinen investointien taso on korkea, erityisesti kärkihankkeiden ja rakennusten korvausinvestointitarpeiden vuoksi. Uusiin, alueelle jotain lisää tuoviin toimintoihin kannattaa investoida, mutta talouden tulisi olla tasapainossa näiden kattamiseksi. Tämä edellyttää investointien priorisointia.

Elinvoima vuorovaikutuksena

Sosiaalisella vuorovaikutuksella pyritään yhdessä toimien käyttämään kaikkia yhteisön resursseja, jotta saavutetaan halutut tavoitteet. Kunnan täytyy johtaa vuorovaikutustilanteitaan. Sosiaalista pääomaa syntyy vuorovaikutuksen seurauksena ja toisaalta se synnyttää vuorovaikutusta, jolla lisätään osallisuutta. Kouvolassa tulisi panostaa lisää vuorovaikutukseen niin muiden maakunnanalueen kuntien kanssa, kuin kunnan alueella olevien muiden sektoreiden toimijoiden parissa. Ennen kaikkea sosiaalisen vuorovaikutuksen tulisi olla saumatonta kuntaorganisaation sisällä. Yhteistyö oppilaitosten kanssa tuottaa alueelle osaamista. Kouvolan asuntomessut ovat tilaisuus markkinoina ja viestiä kaupungin erinomaisuudesta asumispaikkana. Avoimella vuorovaikutuksella Kouvolasta tehdään hauska ja salliva kaupunki.

Tulevaisuudessa Suomen kuntien, Kouvola mukaan lukien, on panostettava elinvoimaisuuteen. Elinvoimapolitiikan toteuttamisesta on vastuussa koko kuntakonserni ja erityisesti sen johto. Kunta toimii alustana ja asioiden mahdollistajana, mikä Kouvolan kohdalla tarkoittaa asenneilmapiirin keventämistä, sallimista ja keinojen etsimistä, jotta asiat voivat toteutua.

Kouvolassa on viime aikoina ollut runsaasti positiivista kohinaa ja kuntalaisten aktiivisuus on lisääntynyt. Järjestöt ovat enemmän mukana esimerkiksi liikuntapalveluiden ja tapahtumien järjestämisessä. Kouvolalaisten joukkueiden menestyminen ammattiurheilussa tuo Kouvolalle hyvää mainetta ja kohottaa paikallista itsetuntoa. Kuntalaisten osallistaminen ja omatoimisuuden lisääntyminen oman hyvinvoinnin edistämiseksi sekä kaikki muu vuorovaikutus yhteisön sisällä rakentavat elävää kultuuria ja lisäävät myönteistä Kouvola-henkeä.

Mitä elinvoimaisen Kouvolan eteen on tehty viime vuosina?

Kaupunkistrategian mukaan elinvoimaisessa Kouvolassa *edistetään yrittäjyyttä päätöksenteossa ja johtamisessa, ollaan valtakunnallisesti merkittävä toimija yhteistyökumppaneiden kanssa, kehitetään osaamis- ja innovaatiopääomaa ja kehitetään ja hyödynnetään alueen saavutettavuutta*. Mitä Kouvola on tehnyt näiden asioiden eteen?

Viimeisen viiden vuoden aikana elinvoimaista Kouvola on tavoiteltu kärkihankkeiden lisäksi monin strategisin tavoittein. Pääpaino on ollut elinkeinoelämän vahvistamisessa sekä koulutuksessa ja osaamisessa. Näitä ovat olleet yritysten määrään, yrittäjyyden edistämiseen, yritysilmaston parantamiseen, innovaatiopalveluihin, koulutustasojen yhteistyöhön, elinkeinoiden kehitysedellytyksiin ja elinkeinolliseen infraan liittyvät tavoitteet. Muut tavoitteet ovat liittyneet mm. säännölliseen vuorovaikutukseen ja yhteiskenttämiseen, alueen saavutettavuuden parantamiseen, myönteiseen

mielikuvaan Kouvolasta, toimintaympäristön muutoksien nopeampaan reagointiin, elinvoimaa vahvistavaan maankäyttöpolitiikkaan, yhtenäisen ja aktiivisen viestintäkulttuurin ja vetovoiman lisäämiseen. Erityisesti yhteistyötä on korostettu eri toimijoiden kesken seudun kärkihankkeiden eteenpäin viemisessä.

Näiden muutamien elinvoimaan suoraan liittyvien vuosittaisten tavoitteiden lisäksi, talousarvioissa on ollut runsaasti muita tavoitteita, jotka eivät kulje ”elinvoimainen kaupunki” lipun alla, mutta jotka selvästi edistävät alueen elinvoimaa. Ympäristön kehittämiseen, hyvinvointiin kyliin ja taajamiin, kumppanuustoimintaan, tavoitteelliseen ja kannustavaan johtamiseen, kuntalaisten palveluiden kehittämiseen, myönteiseen imagoon ja identiteettiin sekä yhteisöllisyyteen liittyvät tavoitteet ovat kaikki osaltansa alueen elinvoimaa vahvistavia.

Tarkastuslautakunnan suosituksia

Elinvoiman eteen tehdään ja on tehty Kouvolassa töitä pitkäjänteisesti, ja sen tärkeys tiedostetaan. Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota kaupungin ”siiloutuneeseen” tapaan toimia. Menneiden vuosien elinvoimaiseen Kouvolaan pyrkivien tavoitteiden tarkastelu kertoo melko hajanaisesta toiminnasta. **Elinvoiman kehittämisen tulee mieltää koko organisaation asiaksi ja enenevässä määrin kaupungin ylimmän johdon kehittämisalueeksi.**

Myös elinvoimaisuuden edellyttämää **asenneilmastoa tulisi parantaa**. Kouvola voi itse vaikuttaa asenteen ja yhteisen tahtotilan muodostamiseen. **Yhtenäinen rintama ulospäin**, niin kaupungin luottamus- kuin viranhaltijaorganisaation osalta, helpottaa sisäistä toimintaa ja lujittaa kuntalaisten sekä alueen muiden toimijoiden uskoa omaan kaupunkiin ja sen päätöksentekoon. **Tarkastuslautakunta on huolissaan viime aikojen päätöksenteon kompuroinnista**. Mitä tulee Ratamoon, hovi oikeudentalon hankintaan ja palveluverkkoihin liittyviin ratkaisuihin, on prosessi edennyt sahaten. Yhteisymmärrys täytyy löytää.

Hankkeet ja projekti

Kouvolan kaupungin hankkeiden ja projektien laaja kokonaisuus voidaan jakaa erilaisiin ryhmiin; kärki- ja edunvalvontahankkeet, elinkeinohankkeet, toimialojen omat kehittämishankkeet ja KSAO:n hankkeet. Hankkeet voivat olla laajoja, pääosin ulkopuolisella rahoituksella toteutettavia, tai omia sisäisiä kehittämishankkeita.

Merkittävimpien kehittämishankkeiden; kärkihankkeiden ja edunvalvontahankkeiden lisäksi, kaupungin alaisuudessa tapahtuu paljon muutakin hanketoimintaa sekä toimialoilla että kaupungin elinkeinoyhtiössä. Kouvola Innovation Oy:llä on tällä hetkellä noin 20 elinkeinoelämää vahvistavaa ja kehittävää hanketta, joista on sovittu Kinnon ja kaupungin välisessä palvelusopimuksessa.

Hyvinvointipalveluissa oli vuonna 2015 yli 150 erilaista projektia, joille on kirjanpitoon kirjattu tuloja tai menoja. Suurin osa näistä projekteista liittyy oppilaitoksissa meneillään oleviin projekteihin. Esimerkiksi KSAO:lla on oma kokonaisuutensa kymmeniä erilaisia kehittämishankkeita, paikallisella tasolla tapahtuvasta oman toiminnan kehittämisestä EU:n tasolla tapahtuviin kansainvälisiin hankkeisiin.

Tekniikka- ja ympäristöpalveluiden hankkeet ja projektit sisältyvät myös kaupungin rakentamistoiminnan.

Kaupungilla on myös sisäistä kehittämistä hanketoimintana. Näitä ovat esimerkiksi tietohallintoon ja järjestelmien kehittämiseen liittyvät hankkeet, organisaatioon liittyvät hankkeet, kuten kunta-liiton Uuden sukupolven organisaatiot -projekti, jossa Kouvola on mukana. Kouvola on kehittämässä myös avointa dataa, mikä edistää hallinnon läpinäkyvyyttä, tukee sähköisten palveluiden kehittämistä ja yhteentoimivuutta.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä ja suosituksia

Kaupungilla on laaja kehittämistoiminta erilaisten projektien ja hankkeiden avulla. Hanketoimintaa toteutetaan eri puolella konsernia eikä sitä millään tavoin koordinoita keskitetysti. Käytössä ei myöskään ole ollut riittäviä välineitä hankkeiden hallinnoimiseksi. Toisin sanoen organisaatiossa ei ole tietoa, mitä kaikkia hankkeita on meneillään, paljonko niihin käytetään rahaa ja työaikaa, ja mitä tuloksia niillä on saavutettu.

Tarkastuslautakunta näkee tärkeäksi, että hankkeita ja projekteja tullaan seuraamaan ja arvioimaan kokonaisvaltaisemmin. Hankkeita tulisi myös valita ja arvioida yhteisten kriteerien pohjalta. Se, kuinka esimerkiksi kärkihankkeet valikoituvat ja miten niiden vaikuttavuutta arvioidaan hankkeen aikana sekä sen päättymisen jälkeen, tulisi tehdä yhdenmukaisesti ja systemaattisesti. Lautakunta pitää tärkeänä sitä, että päätöstentöissä korostetaan strategialähtöisyyttä.

Ulkopuolisella rahoituksella tehtävien hankkeiden haasteena voidaan myös nähdä se, että hankkeen päätyttyä, ei kaupungilla ole resursseja jatkaa toimintaa, ja vähitellen kehittämistyö hiipuu. Tämän vuoksi hankkeiden vaikuttavuutta olisi syytä arvioida myös pidemmällä aikavälillä.



Monet kaupungin sisäiset kehittämishankkeet, kuten hr-järjestelmän käyttöönotto, projektinhallinta, johdon työpöytien ja tietovaraston kehittäminen, ovat olleet vuosia työn alla – osa jopa koko uuden Kouvolan ajan.

Syksyllä 2016 hankkeiden hallinnointi pitäisi helpottaa Impro-ly-ohjelman avulla. Pelkkä ohjelma ei toki vielä auta, vaan sen käyttöön tulee kaikkien sitoutua, jotta siitä saadaan hyötyä.

Tarkastuslautakunta on myös huolissaan siitä, että hankkeisiin lähdetessä, ei riittävästi sitouduta niihin eikä arvioida henkilös- töresurssien riittävyyttä. Kaupungin ulkopuolelta tulevat uudis- tukset aiheuttavat hankkeiden lailla lisätyötä. Nyt juuri käynnissä olevat valtionhallinnon uudistukset (sosiaali- ja terveydenhuol- lon uudistus, kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen, tulevaisuuden kunta, aluehallinnon uudistaminen ja keskushal- linnon uudistaminen) tuottavat lisätyötä myös peruskuntatasol- la. Kouvolan osalta tehdyt henkilöstövähennykset ja toiminnan tehostaminen talouden tasapainottamiseksi ovat tuoneet henki- löstön jaksamiseen painetta.

Kehittämisestä pitäisi tehdä systemaattisempaa siten, että ko- konaiskuva pystytään muodostamaan siitä, mitä missäkin tapah- tuu ja onko toiminnalla toivottuja tuloksia.

5. Talous

Kuntataloutta on leimannut heikko suhdannetilanne, verotulojen hidas kasvu, kuntien tehtävien lisääminen, valtion toimenpiteet, palveluiden kysynnän kasvu, työttömyys, ikääntyminen ja muuttoliike. Vuonna 2015 kuntien vuosikate ja tilikauden tulos olivat kuitenkin odotettua parempia, kuten myös Kouvolassa. Kaupungin tilikauden tulos - 4,5 milj. euroa oli huomattavasti talousarviota ja ennakoitua tulosta parempi. Tilikauden alijäämäksi muodostui - 4,4 milj. euroa ja taseessa on miljoonan euron kattamaton alijäämä.

Toimintakertomuksen mukaan kaupungin talous on kohtuullisessa kunnossa. Onko näin?

Tarkastuslautakunta muodostaa näkemyksensä kaupungin talouden tilasta analysoimalla kaupungin tuloslaskelmaa, rahoituslaskel-

maa ja tasetta vuoden 2015 tilinpäätöstietojen pohjalta. Lisäksi talouslukujen kehitystä on katsottu useamman vuoden ajalta, joka antaa tunnuslukujen osalta yhden vuoden tarkastelua luotettavamman kuvan. Talouden tilaa peilataan myös kaupungin tuleviin haasteisiin.

Materiaalina on käytetty tilinpäätösasiakirjoja vuosilta 2009–2015, tilastokeskuksen ennakkotietoja kuntien tilinpäätöksistä, Kuntatalousohjelma 2017–2020-asiakirjaa, Arttu2-tutkimushankkeen materiaalia sekä kaupunginjohdolta saatuja tietoja.

TULOSLASKELMAN TARKASTELU

Tuloslaskelma kertoo talouden tasapainosta vuositasona, miten tilikauden tuotot ovat riittäneet kulujen kattamiseen.

Taulukko 4. Kaupungin tuloslaskelma 2009–2015, sisäiset ja keskinäiset kulut eliminoituna

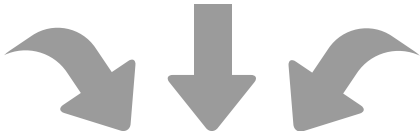
Tekijä milj. €	Tp. 2009	Tp. 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013	Tp. 2014	Tp. 2015
Toimintatuotot	73,4	87,7	97,4	94,6	89,0	90,0	74,9
Toimintakulut	-488,0	-511,5	-542,8	-574,0	-567,3	-580,7	-570,8
Toimintakate	-413,4	-417,7	-440,8	-473,4	-472,9	-487,4	-493,5
Verotulot	282,3	287,6	307,1	309,1	326,0	322,2	332,7
Valtionosuudet	137,8	146,7	150,2	159,6	164,0	163,9	166,7
Rahoitustuotot ja -kulut	2,6	2,6	1,4	4,3	7,2	6,7	8,6
Vuosikate	0,7	19,1	17,9	-0,3	24,4	5,5	14,6
Poistot	-21,2	-18,4	-19,8	-20,8	-20,6	-23,0	-20,4
Satunnaiset tuotot ja kulut	45,4	2,1	0,2	2,0	0	25,7	1,9
Tulos	34,1	2,8	-1,8	-19,0	3,5	8,2	-4,5
Yli-/alijäämä	0,7	2,9	-1,7	-15,5	3,6	8,3	-4,4
Tunnusluvut							
Toimintatuotot/toimintakulut %	15,0	17,4	18,1	16,4	15,8	15,6	13,1
Vuosikate, €/asukas	217	217	204	-3	280	64	170
Vuosikate/poistot	46,7	103,9	90,2	-1	116,8	24,0	69,7

Tuloslaskelmat vuodesta 2009 vuoteen 2015 näyttävät, että ainoastaan vuosina 2010 ja 2013 vuosikate on kattanut poistot, tulos on ollut positiivinen ja talous ylijäämäinen. Vuosien 2009 ja 2014 positiiviset tulokset ovat perustuneet erittäin merkittäviin satunnai-

siin tuottoihin. Heikoin taloudellinen tilanne oli vuonna 2012, jolloin vuosikate oli jo vähän miinuksella ja tulos oli -19 milj. euroa.

Viime vuoden tilikauden tulos -4,5 miljoonaa euroa osoittaa, että tulot eivät ole riittäneet menoihin.

Kuvaaja 1. **Tuloslaskelma 2015**

Toimintakulut -570,8 milj. € (n. -10 milj. € muutos edelliseen vuoteen)	Valtionosuudet 166,7 milj. € (muutos n. +3 milj. €)	Rahoitustuotot 12,4 milj. € sisältää mm. energiayhtiöiden osinkotulot 6,6 milj. € (muutos +2,2 milj. €)
Toimintatuotot 74,9 milj. € (muutos -15 milj. €)	Poistot 20,4 milj. € sisältää Ebic Oy:n osakkeiden alaskirjauksen 0,5 milj. € (muutos +2,1 milj. €)	Satunnaiset tuotot ja kulut 1,9 milj. € sisältää Krao Oy:n liiketoimintakaupan 0,7 milj. € ja asunto-osakkeiden myyntivoiton 1,7 milj. € sekä 0,6 milj. € myyntitappiot.(muutos +2,1 milj. €)
Verotulot 332,7 milj. €, josta veronkorotuksen osuus n. 7 milj. € (muutos +10,6 milj. €)		
TILIKAUDEN TULOS -4,5 MILJOONAA EUROAA, ALIJÄÄMÄ -4,4 MILJ. EUROAA → KATTAMATONTA ALIJÄÄMÄÄ N. 1 MILJ. EUROAA		
Toimintatuotot/Toimintakulut % 13,1 (15,6)	Vuosikate 14,6 milj. € eli 170 €/as	Vuosikate/poistot % 69,7 (24,0)

Sekä toimintatuotot että toimintakulut ovat laskeneet merkittävästi edelliseen vuoteen verraten. Vesihuollon ja rautatiealan koulutuksen yhtiöittämiset vähensivät toimintatuottoja 16,2 milj. euroa ja toimintakuluja 8,2 milj. euroa. Ilman yhtiöittämisiä toimintakulujen kasvu olisi ollut 1,5 %.

Toimintatuotot kattoivat 13 % toimintakuluista. Vertailuluku edelliseltä vuodelta oli 15 %. Toimintatuotot laskivat konsernipalveluissa 0,4 milj. euroa, hyvinvointipalveluissa 6,3 milj. euroa ja tekniikka- ja ympäristöpalveluissa 8,5 milj. euroa.

Toimintakate kertoo, että toimintakuluista jäi 493,5 milj. euroa maksettavaksi verorahoituksella (verotulot + valtionosuudet) toiminnasta saatujen 74,9 miljoonan euron tuottojen jälkeen. Kouvolan toimintakate kasvoi 1,3 % verrattuna edelliseen vuoteen. Samanaikaisesti kunnissa keskimäärin kasvu oli 0,9 %.

Keskeinen tuloslaskelman luku on *vuosikate*, joka kertoo paljonko rahaa jää juoksevien menojen jälkeen investointeihin ja lainojen lyhennyksiin. 14,6 miljoonan euron vuosikate kattoi 20,4 miljoonan euron poistot noin 70 prosenttisesti. Tunnusluvun vuosikate/poistot % tulisi olla 100, jolloin tulo- ja investointien oletetaan olevan riittävä, mikäli poistot ja arvon alennukset vastaavat keskimääräistä vuosittaista investointitasoa. Kouvolassa poistot alittavat keskimääräiset vuosittaiset investoinnit, jolloin tulo- ja investointien oletetaan olevan riittävä, mikäli poistot ja arvon alennukset vastaavat keskimääräistä vuosittaista investointitasoa.



Korian Pioneeripuistossa on Kouvolan asuntomessualue vuodelle 2019. Asuntomessut ovat yksi kaupungin tämän hetken kärkihankkeista ja erinomainen mahdollisuus markkinoida Kouvolaan hyvänä paikkana asua ja elää.

Kuvaaja 1. Verotulot ja valtionosuudet 2015



Kouvola sai viime vuonna ensimmäistä kertaa verotulojen tasausta. Vuoteen 2015 saakka Kouvola on maksanut tasausta muille kunnille.

Asukasta kohden tarkasteltuna on verotulojen kehitys ollut melko maltillista. Kunnallisverotulot, jotka muodostavat 87 % verotuloista, ovat kasvaneet vain 17 % vuodesta 2009 vuoteen 2015 huolimatta veronkorotuksista vuosina 2011 ja 2015. Kiinteistöverot ovat lähes kaksinkertaistuneet ja yhteisöverojen tuotto on vaihdellut vuosittain. Vuosina 2014-2016 kuntien yhteisöverojen osuutta on korotettu määräaikaaisesti 5 prosenttia. Viime vuonna kokonaisverotulot lisääntyivät noin 10 miljoonalla eurolla, tästä veronkorotuksen osuus oli noin 7 milj. euroa.

Aina vuoteen 2015 on Kouvola maksanut verotuloihin perustuvaa tasausta muille kunnille. Viime vuonna Kouvola siirtyi verotuloihin perustuvan valtionosuuksien maksajasta tasauksen saajaksi. Toisin sanoen Kouvola on maksanut tasausta muille kunnille. Tasausten laskenta on tapahtunut vuoden 2013 verotuksen pohjalta. Kaupunki sai tasausta 174 €/asukas, yhteensä 15,2 milj. euroa. Näin myös vuonna 2016.

Taulukko 5. Kouvolaan verotulot ja valtionosuudet 2009–2015 €/as.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kunnallisvero	2 862	2 867	3 047	3 109	3 291	3 212	3 359
Kiinteistövero	169	204	226	258	273	293	292
Osuus yhteisöverontuotosta	170	194	234	174	187	210	226
Valtionosuudet	1 588	1 665	1 715	1 829	1 887	1 896	1 942
Yhteensä	4 789	4 930	5 222	5 370	5 638	5 611	5 819

Taulukko 6. Valtionosuuksien erittely 2013–2015, milj. €

Milj. €	2013	2014	2015	Muutos, milj. €
Kunnan peruspalvelujen valtionosuus	155,5	156,8	138,3	-18,5
Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus	-2,7	-2,9	15,2	+18,1
Opetus- ja kulttuuritoimien valtionosuudet	11,3	10,1	13,2	+3,1
Valtionosuudet yhteensä	164,0	164,0	166,7	+2,7

Tarkastuslautakunnan havainnot ja johtopäätöksiä

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin tulot ja menot ovat edelleen epätasapainossa huolimatta henkilöstösäästöistä ja muista sopeuttamistoimenpiteistä. Vuoden tulos oli yli 4 milj. euroa sekä tappiollinen että alijäämäinen. Toimintakuluja on saatu pienennettyä 10 milj. euroa edellisestä vuodesta, mutta samanaikaisesti toimintatuotot ovat vähentyneet noin 15 milj. euroa.

Toimintakulujen ja -menojen pienentymiset ovat pääosin edellisen vuoden yhtiöittämisten seurauksia, mutta kertovat myös hyvästä talousarviokurista.

Taseessa on kattamatonta alijäämää 1 milj. euroa, joten talouden tasapainottamistarve tulee jatkumaan.

Kunnallisveron korotuksesta huolimatta verotulot kasvoivat kokonaisuudessaan vain 10,5 milj. € eli 3,2 %. Yhteisöverojen kasvu oli runsaan miljoona euroa eli 6,8 %. Kiinteistöverot laskivat 0,28 milj. euroa.

Kaupungin asukasluku vähentyi viime vuonna lähes 650 hengellä, mikä on suurin vuosittainen vähennys nykyisen kaupungin aikana. Asukasluvun väheneminen pienentää verotuloja ja heikentää osaltaan kaupungin taloutta. Verotuloihin vaikuttavat myös hidas talouskasvu ja korkeana jatkunut työttömyys sekä erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden kasvu. Tämä näkyi myös siinä, että Kouvola siirtyi viime vuonna verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen osalta maksajasta saajaksi. Kouvolaan verotulot alittivat ensimmäistä kertaa asetetun tasausrajan.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasauksen muutos kattoi peruspalveluiden valtionosuuksien yli 18 milj. euron pienemisen.

Kaupungin investointitaso on liian korkea tuloihin nähden. Investoinnit on viimeisten vuosien aikana rahoitettu pääosin lainarahoituksella. Vain vuosina 2010 ja 2013 vuosikate on kattanut poistot. Investointien tulorahoitus oli viime vuonna 50 %, ts. puolet investointien omahankintamenosta pystyttiin rahoittamaan vuosikatteella. Vuoden 2015 parantunut tulorahoitus on seurausta positiivisesta vuosikatteesta sekä viime vuoden investointien pienyydestä.



Kaupungin tilikauden alijäämän kertymä -4,4 miljoonaa euroa olisi ilman satunnaisia eriä ja myyntivoittoja/tappioita ollut viime vuonna -7,1 milj. euroa, jolloin alijäämän kertymä taseessa olisi ollut -3,7 milj. euroa.

Kaupungin investointitaso ylittää poistotason. Kouvolaan kaupungin ja liikelaitosten nettoinvestoinnit ovat olleet vuosittain 21,6–42,8 milj. euroa lukuun ottamatta vuotta 2014, jolloin satunnaisten erien johdosta nettoinvestoinnit olivat + 0,7 milj. euroa. Toisin sanoen poistot eivät ole vastanneet vuosittaisista nettoinvestointitasoa ja investointeja on jouduttu rahoittamaan lainarahoituksella. Tulevien vuosien investointitaso kasvaa entisestään; 2016–2018 nettoinvestointien vuosittaisen määrän nousevan 60:stä 95:teen miljoonaan euroon. Seuraavan sivun taulukko sisältää ainoastaan suunnitellut rakennusinvestoinnit.



Repovesi tekee Kouvolaan tunnetuksi.

Taulukko 7. **Suunnitellut rakennusinvestoinnit eriteltynä 2017–2019, 1 000€**

Tilapalvelut		kustannusarvio	2017	2018	2019
Valkealakoti ja Mäntylä 1 (2.vaihe)	peruskorjaus	2 225	3 250		
Yhteislyseo	uudisrakennus	3 900	2 100		
Kuusankosken terveysasema	peruskorjaus	2 700	2 500		
Kuntoutujiin asumisyksikkö	uudisrakennus	1 800	1 700		
Kaunisnurmen palvelukeskus	peruskorjaus	3 200	1 600	1 600	
Pieninvestoinnit	peruskorjaus		3 000	3 000	3 000
Ratamo	uudisrakennus	110 000	38 000	37 000	6 000
KSAO Tornionmäen Kampus	peruskorjaus	9 900	3 300	3 300	3 150
Sarkolan koulu	peruskorjaus	2 800	2 800		
Kuntolan toimintakeskus	peruskorjaus	1 500	1 500		
Brankkari	peruskorjaus	1 100	100	500	500
Haanojan haali	peruskorjaus	4600	400	4 200	
Jaalan palvelukeskus	peruskorjaus	1 450	100	1 350	
Valkealan kirkonkylän koulu	peruskorjaus	2 300		2 300	
Utunmäen päiväkot	peruskorjaus	900		900	
Keskustan alueen päiväkot	uudisrakennus	2 300		2 300	
Vuokkolan päiväkot (Jaala)	peruskorjaus	500		500	
Kuusankosken urheilukenttä	peruskorjaus	640		280	360
Pääkirjasto	peruskorjaus	5 000			500
Yhteensä			60 350	57 230	13 510
Yhteensä jo aloitetut hankkeet			17 450	7 900	6 150
Kärkihankkeet			38 000	37 000	6 000
Yhteensä muut suunnitellut hankkeet			4 900	12 330	1 360
Näistä korvausinvestoinnit			18 550	17 930	7 510
Näistä uus-/laajennusinvestoinnit			41 800	39 300	6 000



Kaupungin leasingvastuut ovat kasvaneet 4,6 miljoonasta eurosta 10,8 miljoonaan euroon vuonna 2015.

Investointien määrää ja rahoitusta arvioitaessa, on hyvä muistaa erilaiset rahoitusvaihtoehdot. Hankintoja tehdään Kouvolassa mm. leasing-periaatteella. Kaupungin leasingvastuut ovat kasvaneet 4,6 miljoonasta eurosta 10,8 miljoonaan euroon vuonna 2015.

Rakennemuutoksia suunniteltaessa iso osa toimialojen säästöistä lasketaan syntyvän kiinteistömenoista, myös silloin kun kyseessä on oma kiinteistö, jonka ylläpitokustannukset siirtyvät Tilahallinnolle, mikäli ei kiinteistöä pystytä realisoimaan. Myymättömät tarpeettomat kiinteistöt voivat tarvita myös korjausinvestointeja, jolloin säästöpotentiaali pienenee entisestään.



TILALIIKELAITOKSEN PYSYVIEN VASTAAVIEN MYynti KOOSTUU KIINTEISTÖJEN JA OSAKKEIDEN MYYNNEISTÄ:

- Vuonna 2010 kiinteistöjä myytiin 10 kpl ja osakkeita 14 kpl, myyntivoitto 1,7 milj. euroa
- Vuonna 2011 kiinteistöjä myytiin 4 kpl ja osakkeita 16 kpl, myyntivoitto 1,1 milj. euroa
- Vuonna 2012 kiinteistöjä myytiin 7 kpl ja osakkeita 20 kpl, myyntivoitto 1,1 milj. euroa
- Vuonna 2013 kiinteistöjä myytiin 3 kpl ja osakkeita 8 kpl, myyntivoitto 0,6 milj. euroa
- Vuonna 2014 kiinteistöjä myytiin 4 kpl ja osakkeita 10 kpl, myyntivoitto 0,4 milj. euroa
- Vuonna 2015 kiinteistöjä myytiin 5 kpl ja osakkeita 5 kpl, myyntivoitto 3,5 milj. euroa

Kaupungin rahoituslaskelman tarkastelu

Rahoituslaskelma kertoo kaupungin talouden rahavirroista, mitä kassaan on tullut ja mitä sieltä on mennyt, sekä rahavarojen muu-

toksesta tilikauden aikana.

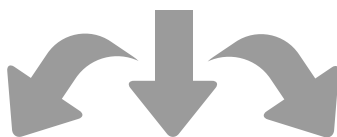
Rahoituksen toiminnan rahavirta eli rahavarojen muutos muodostuu tuloslaskelman vuosikatteesta, satunnaisista eristä ja pysyvien vastaavien myyntivoitoista ja ja -tappioista. Se kertoo paljonko investointien rahoitukseen, pääomasijoituksiin ja palautuksiin sekä maksuvalmiuden parantamiseen on käytettävissä.

Taulukko 8. **Rahoituslaskelma ja sen tunnusluvut 2009–2015**

Tekijä milj. €	2009	Tp 2010	Tp 2011	Tp 2012	Tp 2013	Tp 2014	Tp 2015
Tulorahoitus (vuosikate)	9,9	19,1	17,9	-0,3	24,4	5,5	14,6
Investointimenot	-40,0	-36,9	-37,3	-50,7	-38,6	-74,6	-30,1
Rahoitusosuudet investointeihin	0,7	5,8	2,1	3,3	3,6	1,8	1,0
Pysyvien vastaavien luovutustulot	58,5	7,1	4,9	9,2	1,5	73,5	5,8
Antolainasaamisten vähennykset	1,8	2,6	2,1	1,5	0,1	0,3	0,3
Antolainasaamisten lisäykset	-22,9	-0,3	-0,0	-0,0	-0,2	-18,7	-0,9
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	25,0	26,3	30,0	44,7	55,9	37,1	50,0
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-19,4	-20,0	-21,7	-22,8	-23,0	-44,3	-25,4
Lyhytaikaisten lainojen muutos	-8,0	0	0,3	5,7	-6,0	0	-1,5
Rahavarojen muutos		-6,9	-5,0	1,0	15,5	-1,3	-11,1
Tunnusluvut							
Investointien tulorahoitus, %	41	62	51	-1	70	8	50
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 v. (1 000€)	-	-	-	-63 032	-48 128	-59 374	-59 833
Lainanhoitokate	1,0	1,0	0,9	0,1	1,1	0,2	0,6
Kassan riittävyys	26	16	11	11	20	17	26

Kuvaaja 3. **Rahoituslaskelma 2015**

RAHOITUSLASKELMA kertoo kaupungin talouden kaikista rahavirroista, mitä kassaan on tullut ja mitä sieltä on mennyt, sekä rahavarojen muutoksesta tilikauden aikana. Talous on tasapainossa, jos sen tulot pitkällä aikavälillä ovat menoja suuremmat.



Lainanhoitokate (0,6) kertoo tulorahoituksen riittävästä vieraan pääoman ja lyhennysten maksuun. Lainanhoitokyky on hyvä, kun katteen tunnus on yli 2, tyydyttävä kun 1–2, heikko kun alle 1. Lainojen hoitamiseksi joudutaan ottamaan lisää lainaa, myymään omaisuutta tai vähentämään rahavaroja.

Maksuvalmius on parantunut 17 päivästä 26 päivään.

Tulorahoitus kertoo, että varsinainen toiminta tilikaudella 2015 on tuottanut 14,6 milj. € rahavaroja.

Toiminnan ja investointien rahavirta (n. -60 milj. €) kuvaa riittävätkö tulot menojen kattamiseen. Tasapainoinen rahoitus edellyttää positiivista kertymää.

Investointien tulorahoitusprosentti (50 %) kertoo, että kaupungin vuosikate kattoi vain puolet investointien tulorahoituksesta. → Velka kasvoi

Rahoituksellisesti kaupungin talous on tasapainossa, jos sen tulot pitkällä aikavälillä ovat menoja suuremmat.

Toiminnan ja investointien rahavirrankertymä viimeisen viiden vuoden aikana kuvaa tätä. Jotta rahoitus olisi tasapainossa, kertymän tulisi olla positiivinen viimeksi päättyneen tilinpäätösvuonna. Kouvolassa kertymä oli 2015 noin 60 milj. euroa miinuksella, joka vastaa noin 4 veroprosenttia. Taloussuunnitelman mukaisesti tämä tunnusluku tulee nousemaan 2018 kolminkertaisesti.

TOIMINNAN JA INVESTOINTIEN RAHAVIRRRAN KERTYMÄ 5 V. (1 000 €)

TP 2015	TA 2016	TA 2017	TA 2018
-59,8	-98,7	-133,8	-188,1

Tulorahoitus kertoo, että varsinainen toiminta tilikauden 2015 aikana on tuottanut 14,6 milj. euroa rahavaroja. Omaisuuden myyntitulot (pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot) olivat 5,8 milj. euroa.

Investointien tulorahoitusprosentti kertoo, kuinka paljon investointien omahankintamenoista on rahoitettu tulorahoituksella. Se kuvaa myös talouden tasapainoa. Sitä pitää tarkastella usean vuoden ajalta, koska prosentti voi vaihdella paljon vuosittain. Kouvolassa investointien tulorahoitusprosentti on vaihdellut -1:stä +70 prosenttiin. Vuonna 2015 puolet investoinneista pystyttiin hoitamaan tulorahoituksella. Toisin sanoen lainoitusta, jouduttiin lisäämään.

Talousarviolainoja nostettiin viime vuonna 50,0 milj. euroa ja maksettiin takaisin 25,4 milj. euroa. Vieras pääoma kasvoi edellisestä vuodesta 26,4 milj. euroa (+9,6 %). Vuosien 2016–2018 taloussuunnitelman mukaisesti lainakanta nousisi yli 373 miljoonaan euroon eli lähes 4400 €/asukas.

Lainanhoitokate kertoo tulorahoituksen riittävydestä vieraan pääoman ja lyhennysten maksuun. Kun tunnusluku on 1 tai suurempi, riittää tulorahoitus lainojen hoitoon. Kouvolan lainanhoitokate 0,6 on heikko. Se kertoo, että lainojen hoitamiseksi joudutaan ottamaan lisää lainaa, myymään omaisuutta tai vähentämään rahavaroja. Kaupungin lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluku on yli 2, tyydyttävä kun sen arvo on 1–2 ja heikko, kun arvo on alle yhden.

Rahavarojen muutos kertoo kaupungin kassavarojen muutoksen

tilikaudella. Rahavarojen muutos oli 11,1 milj. euroa.

Kassan riittävyys mitataan kunnan maksuvalmiutta eli kykyä selviytyä maksuista. Maksuvalmius on parantunut 17 päivästä 26 päivään. Tämä tunnusluku on parantunut, mutta käytännössä sillä ei ole suurta merkitystä, silloin kun lyhytaikaista lainaa on helpos- ti ja matalalla korolla saatavissa. Mittari kertoo ainoastaan vuoden viimeisen päivän tilanteesta.

Tarkastuslautakunnan havaintoja ja johtopäätöksiä rahoituslaskelman tarkastelun pohjalta

Tunnusluku toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta oli -59,833 milj. euroa, mikä tarkoittaa sitä, että viimeisten viiden vuoden ajan investointeja on rahoitettu pääosin lainarahoituksella. Tällöin tulorahoituksen on riitettävä lainojen hoitamiseen.

Kaupungin lainamäärä asukasta kohden on kohtuullinen, mutta kaupungin lainanhoitokyky on vuodesta 2009 alkaen ollut heikko tai tyydyttävä. Kaupungin lainat ovat kasvaneet 74 % vuosina 2009–2015, asukasta kohden laskettuna kasvu on 79 %. Taloussuunnitelman mukaan lainat kasvaisivat 373 milj.euroon vuoteen 2018 mennessä. Kaupungin lainamäärän suuruutta on arvioitava tilanteen mukaan. Väestöltään kasvavissa kunnissa, joissa veronmaksajien lukumäärä nousee, on luonnollista investoida lainarahoituksella. Kouvolan negatiivinen väestönkehitys ei mahdollista lainamäärän suurta lisäystä, vaikka määrä on vielä maltillinen vertaillaessa muihin kuntiin.

Tämän hetkisen taloussuunnitelman mukaan lähinnä Ratamohankkeesta johtuen poistonalaisten investointien omahankintameno vuosille 2014–2018 on 82,7 milj. euroa, kun keskimääräiset suunnitelman mukaiset poistot ovat 21 milj. euroa. Näin ollen investointitaso ylittää merkittävästi suunnitelman mukaiset poistot ja edellyttää lainatason nostamista, mikä heikentää kaupungin taloutta huomattavasti entisestään.

Lainojen lisäksi kaupungin leasingvastuut ovat kasvaneet yli kaksinkertaisiksi viime vuoden aikana.

Kaupungin taseen tarkastelu

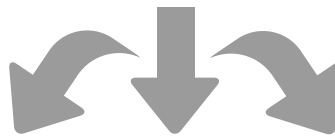
Kaupungin tase kertoo omaisuudesta, vieraasta ja omasta pääomasta.

Taulukko 10. Tase ja sen tunnusluvut 2009–2015

Tekijä milj. €	Tp. 2009	Tp. 2010	Tp. 2011	Tp. 2012	Tp. 2013	Tp. 2014	Tp. 2015	Muutos% 2009–15
Taseen loppusumma milj. €	521,0	529,0	540	555,8	589,2	608,1	620,4	19
Aineelliset hyödykkeet	325,9	334,5	349,4	363,3	377,9	329,8	335,4	-3
Oma pääoma	324,9	327,8	326,5	311,2	314,8	323,1	318,7	-2
Rahastopääomat	39,2	39,2	39,2	34,0	34,0	34,0	34,0	-13
Lainakanta	1 16,9	123,2	131,8	159,3	186,1	178,9	203,5	74
Lainat €/asukas	1 326	1 399	1 504	1 825	2 141	2 069	2 371	79
Kertynyt yli-/alijäämä	-0,7	2,9	1,6	-8,5	-4,9	3,4	-1,0	
Omavaraisuusaste %	64	63	62	56	54	54	52	
Suhteellinen velkaantuneisuus %	38	38	41	42	46	47	50	

Kuvaaja 4. Tase 2015

KAUPUNGIN TASE 620,4 MILJ. €



Vuodesta 2009 kaupungin taseen loppusumma on kasvanut lähes 100 milj. € oman pääoman laskiessa ja vieraspääoman noustessa.

Lainakanta on lisääntynyt n. 87 milj. € eli 74 %. Asukasta kohden lisäys on ollut 79 %.

Suhteellinen velkaantuneisuus on noussut 50 %:iin (vuonna 2009 38 %).

Lainat/asukas nousi 2371 € (vuonna 2014 2069 €). Lainanhoito-kyky oli heikko.

Omavaraisuusaste, joka kuvaa kaupungin kykyä selviytyä pitkällä aikavälillä velvoitteistaan, on laskenut 52 %:iin (vuonna 2009 64 %).

Tarkastuslautakunnan havaintoja ja johtopäätöksiä tasetarkastelun pohjalta

Vuodesta 2009 kaupungin taseen loppusumma on kasvanut lähes 100 milj. euroa.

Vuodesta 2009 vuoteen 2015 taseen oma pääoma on laskenut ja vieraspääoma on noussut. Lainakanta on lisääntynyt noin 87 milj. euroa eli 74 %. Asukasta kohden laskettuna lisäys on ollut 79 %. Kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut 38 prosentista 50:een ja omavaraisuusaste, jolla kuvataan kaupungin vakavaraisuutta eli kykyä selviytyä pitkällä aikavälillä velvoitteistaan, on laskenut 64 prosentista 52:een. Tätä kehityssuuntaa on tarkasteltava kriittisesti. Kaupungin omavaraisuusasteeseen vaikuttaa se, miten omaisuus on arvostettu taseessa kirjanpitoa aloitettaessa, sekä kunnan toimintojen hoitaminen konserniyhteisön kautta.

Omavaraisuusastetta täydentää kaupungin vieraan pääoman

määrä eli lainat/asukas. Kouvolassa lainat/asukas vuonna 2014 oli 2 069 euroa ja se nousi viime vuonna 2 371 euroon. Lainanhoitokyky oli heikko.

Lainanhoitokykyä kuvataan myös suhteellisella velkaantumisella. Kouvolassa suhteellinen velkaantuneisuus on noussut vuoden 2014 47 %:sta 50 %:iin. Tämä tarkoittaa sitä, että puolet tilikauden käytötuloista (toimintatuotoista, verotuloista ja käyttötalouden valti-onosuuksista) menee lainojen takaisinmaksuun.

Konsernitalous

Viime vuonna vahvistettu kuntalaki korostaa konsernin merkitystä ja taloutta. Seuraavalla valtuustokaudella alijäämäsäädöksiä sovelletaan peruskaupungin sijasta kuntakonsernin talouteen.

Kirjanpitolautakunta on antanut uudet ohjeet konsernitilinpäätöksen laatimisesta, jota on noudatettu ensimmäistä kertaa vuoden 2015 tilinpäätöksessä. Vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi eri vuosien kesken, on osa kaupunkikonsernin tilinpäätöstiedoista vuodelta 2014 muutettu vastaamaan uusia ohjeita.

Taulukko 11. Kaupungin ja konsernin taseiden tunnusluvut 2014–2015

	Kaupunki 2014	Kaupunki 2015	Konserni 2014	Konserni 2014 korjattu	Konserni 2015
Vuosikate/poistot, %	24,0	69,7	97,4	103,4	125,2
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta, 1 000 €	-59 374	-59 833	-73 122	-73 122	-50 154
Investointien tulorahoitus %	7,6	50,0	85,8	91,9	103,8
Lainanhoitokate	0,2	0,6	0,8	0,8	1,3
Omavaraisuuskate %	53,7	51,9	40,5	39,7	39,9
Suhteellinen velkaantuneisuus	47,1	50,1	61,4	62,4	62,0
Kertynyt yli-/alijäämä/asukas	39	-11	-443	-42	33
Lainat €/asukas	2 069	2 371	3 848	3 848	4 050

Tarkastuslautakunnan havaintoja ja johtopäätöksiä

Konsernin talous on paremmassa kunnossa kuin kaupungin.

Kaupungin vuosikate kattoi poistot noin 70 prosenttisesti, konsernin 125 prosenttisesti.

Konsernin toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta on parantunut noin 23 miljoonaa edellisestä vuodesta ja on pienempi kuin kaupungin, vaikkakin edelleen -50,2 milj. Konser-

nin investointien tulorahoitus oli yli 100 %, kaupungin vain 50 %.

Kaupunginomavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus ovat paremmat kuin konsernissa. Konsernin lainamäärä nousi 4050 euroon asukasta kohden viime vuonna.

Konsernissa kertyi viime vuonna ylijäämää 33 € asukasta kohden. Ylijäämä syntyi lähinnä KSS Energian tuloutuksesta.

Kaupungin talouden rooli on merkittävä konsernitaloudessa, jonka vuoksi suunnitellut investoinnit ja lisääntyvä lainanotto tulevat heikentämään myös konsernitalouden tunnuslukuja.

Taulukko 13. Konsernitilinpäätös 2010–2015

Tekijä milj. €	TP 2010	TP 2011	TP 2012	TP 2013	TP 2014	TP 2015	Muutos % 2014–15
Konsernin toimintakate	-393,22	-411,3	-443,3	-437,8	-442,4	-450,2	0
Konsernin vuosikate	35,8	38,2	20,2	48,9	40,4	47,1	+16,6
Tilikauden yli-/alijäämä	1,7	1,4	-10,1	2,0	4,2	6,4	+52,4
Konsernin investointimenot	70,6	50,5	67,7	66,1	-47,1	-46,3	-1,7
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	40,6	35,0	52,4	94,1	53,5	53,6	0
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-32	-20,1	-31,5	-63,5	-51,7	-35,3	-31,7
Lyhytaikaisten lainojen muutos	2,6	11,4	3,4	-2,2	-3,4	-3,4	0
Konsernin lainakanta	281,5	285,0	309,3	336,9	332,8	347,6	+4,4
Konsernin lainat €/asukas	3 196	3 254	3 543	3 877	3 848	4 050	+5,2
Kertynyt yli-/alijäämä	-33,8	-37,8	-41,7	-40,3	-7,7	2,8	

Konsernin talous vahvistui viime vuonna. Vuosikate 47,1 milj. euroa kasvoi noin 17 % ja tilikauden ylijäämä yli 52 prosenttia. Investointimenot pysyivät edellisen vuoden tasolla ja lainakanta kasvoi

4,4 prosenttia. Kertynyttä ylijäämää syntyi taseeseen 2,8 milj. euroa.

Kouvolan Rautatie- ja Aikuiskoulutus Oy on 2015 yhdistelty ensimmäistä kertaa konserniin.



Kouvola on tunnettu ratapihastaan ja logistiikkaosaamisesta.

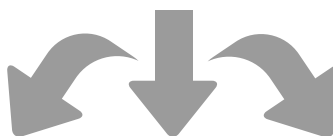
Lautakunnan suositukset kaupungin taloudesta

Tarkastuslautakunta on edellä tarkastellut kaupungin ja konsernin talouden tilaa. Tavoitteena on, että tilinpäätös ja tase antavat kaupungin talouden tilasta mahdollisimman realistisen ja oikean kuvan. Pelkkä tuloslaskelman ja sen tunnuslukujen antama kuva talouden tilasta voi olla liian yksioikoinen tai harhaanjohtava. Tuloslaskel-

ma kertoo jo eletyn ajan tasapainosta eikä se huomioi tulevaisuuden tarpeita. 0-tuloksella kaupunki velkaantuu, koska poistot eivät vastaa nettoinvestointeja. Rahoituksellinen tasapaino edellyttää tällä hetkellä huomattavia ylijäämiä.

Kuvaaja 5. **Talouden tulevaisuus**

Tilinpäätöksen perusteella tulevaisuus ei ole valoisa.



Tuloslaskelma kertoo, että talouden tilanne on ollut huono 2015. Kuvuolalla on liikaa menoja tuloihin nähden.

Verotulojen tai valtionosuuksien kasvua ei ole näkyvissä. Verorahoitusta ei voida nostaa, koska verokatot tulevat vastaan.

Investointitaso on liian korkea poistoihin nähden.

Rahoituslaskelma kertoo että Kouvolan talous ei ole ollut tasapainossa viime vuosina. Kaavaillut investoinnit joudutaan kustantamaan velalla.

Tase on heikentynyt; oma pääoma on pienentynyt vieraan kasvaessa.

Investointien rahoittaminen lainalla lisää korkoja. Korkotaso vielä nyt matala.

Lautakunnan näkemyksen mukaan tilinpäätöksen tiedoilla arvioituna Kouvolan kaupungin taloudellinen tila on edelleen heikko. Menot ja tulot eivät ole tasapainossa pitkällä aikavälillä.

Vuoden 2016 talousarvion ja suunnittelukauden mukainen investointitaso on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan liian korkea ja se on arvioitava huolellisesti uudelleen. Suunnittelussa tulee huomioida myös tuleva maakunta- ja soteuudistus. Talouden kannalta kaupungin tulee panostaa sellaisiin investointeihin, jotka lisäävät kaupungin elinvoimaa ja tuovat jatkossa lisää asukkaita, työpaikkoja tai matkailijoita ja näiden myötä lisätuloja.

Vaikka maakunta- ja soteuudistuksen ratkaisut eivät vielä ole sel-

viä, tulisi näiden vaikutusta kaupungin ja konsernin talouteen pyrkiä ennakoimaan jo vuoden 2017 talousarviovalmistelussa, koska uudistusten toteutusvuosi sisältyy suunnitelmavuosiin.

Kaupungin lainakanta on syytä pitää jatkossakin kohtuullisena huomioiden kaupungin asukasmäärän laskeva trendi ja verotulojen heikko kehitys, jotka heikentävät kaupungin ennestään heikkoa lainanhoitokykyä. Lisäksi investointien rahoitusta harkittaessa, on syytä huomioida todennäköinen korkojen nousu tulevaisuudessa.

Kaupungin tulee tuntea nykyistä paremmin oma tase, omaisuuden arvostus ja myyntiarvot, korjausvelan tarve ja tulojen kehitysedellytykset, jotka riippuvat elinvoiman kehitymisestä.

6. Sitovat tavoitteet

Tarkastuslautakunnan keskeinen tehtävä on toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi.

Kuntalain (410/2015) 110 § mukaan talousarviossa ja – suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joita on noudatettava kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa. Kuntalaki ei tarkemmin määrittele toiminnallisten tavoitteiden asettamista. Kuntaliiton talousarviosuosituksessa todetaan, että tavoitteet on pyrittävä asettamaan niin, että ne kattavat

tehtäväalueen perustehtävät ja ovat toteutettavissa niihin osoitetuilla voimavaroilla. Tavoitteiden tulee olla myös määrällisesti tai laadullisesti mitattavissa. Tässä luvussa esitellään aluksi sitovien taloudellisten tavoitteiden ja liikelaitosten tavoitteiden toteutumista ja lopuksi sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista.

Tarkastuslautakunta on arvioinut tavoitteiden toteutumista tilinpäätösasiakirjan, Opiferus-ohjelmaan tallennettujen tietojen sekä kokouksissa että pyydytyillä lisäselvityksillä saamansa tiedon pohjalta.

TALOUSARVION TOTEUTUMINEN VALTUUSTOON NÄHDEN SITOVIENTALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN OSALTA

Taulukko 14. Valtuustoon nähden sitovat erät

Tekijä milj. € kaupunki (ei sisällä liikelaitoksia)	Muutettu TA 2015 milj. €	TP 2015 milj. €	Muutos, milj. €
Käyttötalouden sitovuustaso			
Toimialan toimintakate, netto			
Konsernipalvelut	-28,2	-26,5	-1,7
Tekniikka- ja ympäristöpalvelut	-12,2	-11,9	-0,3
Hyvinvointipalvelut	-486,1	-482,4	-3,7
Rahoitusosan sitovat erät			
Korollisten antolainasaamisten lisäykset	-1,0	-0,9	-0,1
Pitkäaikaisten lainojen lisäykset	57,0	50,0	-7,0

Tarkastuslautakunta toteaa, että kaikki valtuustoon nähden sitovat taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet vuonna 2015.

VALTUUSTON LIIKELAITOKSILLE ASETTAMAT TAVOITTEET

Taulukko 15. Valtuuston liikelaitoksille asettamat tavoitteet

Valtuuston sitovat tavoitteet 2015	Mittari	Tilannekuvaus 12/2015	Tavoitteen tila	Tarkastuslautakunnan näkemys*
TILALIIKELAITOS				
Korvaus peruspääomasta, milj.€	-6,0	-6,0	valmis	
Korkomenot (sisäiset), milj.€	-0,150	-0,069	valmis	
Tulos ennen tilinpäätössiirtoja on positiivinen, milj.€	9,7	11,1	valmis	
Merkittävän kiinteistön tai osakkeiden realisointi, lkm	>1	5 rakennusta ja 5 osaketta myyty	valmis	
Liikelyljäämä ja poistot yht. nykyisellä vuokratasolla, milj.€	26,0	26,3	valmis	
Toiminnan tehostaminen	Nykyinen palvelutuotanto ja kustannukset -2 %	-1,6 %	valmis	
Omaisuuksien salkutus	Päivitetty	Salkutus valmis	valmis	
Tavoite	Mittari	Toteuma 2015	Tavoitteen tila	Tarkastuslautakunnan näkemys*
TEKNISEN TUOTANNON LIIKELAITOS				
Tulos ennen tilinpäätössiirtoja on positiivinen	Tilikauden tulos ennen tilinpäätössiirtoja, €	529 764,40	Toteutunut	
Toiminnan tehostaminen	Nykyinen palvelutuotanto ja kustannukset -3,6 %	Tuotantomäärä koko liikelaitoksessa on lisääntynyt palvelusopimusten perusteella, eivätkä kustannukset ole laskeneet. Poikkeuksena ruoka- ja puhtauspalvelut, joissa toiminta on tehostunut ja tilaajille saatiin säästöä 3,7 %.	Ei toteutunut	
Selvitys toiminnan järjestämisestä	Puhtaus- ja ruokapalvelujen markkinaehtoisuus	Kh:n päätöksen mukaisesti puhtaus- ja ruokapalveluiden kilpailuttaminen peruttiin	Ei toteutunut	

*Tarkastuslautakunnan näkemyksissä on käytetty tarkastuslautakunnan arviointia liikennevalojen mukaisesti; vihreä=tavoite toteutunut vähintään 90 %, keltainen=tavoite toteutunut 50–90 %, punainen=tavoite toteutunut alle 50 %.

Tarkastuslautakunta toteaa, että valtuuston asettamat sitovat tavoitteet liikelaitoksille ovat toteutuneet vuonna 2015, lukuunottamatta teknisen tuotannon liikelaitoksen tehostamistavoitetta ja puhtaus- ja ruokapalvelujen markkinaehtoisuutta, jotka eivät toteutuneet.

Investointien toteutuminen

Investointien sitovuustaso on kunkin hankkeen hyväksytty kokonaiskustannusarvio (+ jaksotus suunnitteluvuosille). Pienten perusparannuskohteiden (alle 1 milj.€) osalta sitovuus on vuositasolla myönnettyjen määrärahojen kokonaismäärä.

Toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

Vuodesta 2014 alkaen talousarvion toiminnalliset tavoitteet on asetettu hyväksytyn kaupunkistrategian neljälle päämäärälle ja niitä toteuttaville 18 strategiatavoitteelle.

Toimialoille asetettujen sitovien tavoitteiden määrä nousi 26:sta 42 tavoitteeseen. Vuodelle 2016 määrä laski taas 20 tavoitteeseen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että tilaliikelaitoksen vuonna 2015 toteuttamat nettoinvestoinnit, 10,8 milj. euroa, alittivat talousarvion määrärahat 9,9 milj. eurolla. Investointimenojen pienentymisellä on ollut positiivinen vaikutus vuoden 2015 tilinpäätöksen lopputulokseen.

Sitovuustason ollessa kunkin hankkeen hyväksytty kokonaisinvestointi, ovat jäähallin aitioiden kustannukset ylittäneet valtuuston päättämän sitovan määrärahan 1 milj. euroa 326 000 eurolla eikä ylitykselle ole hankittu talousarviomäärärahojen muutosta.

Taulukko 16. Taulukko sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä vuosina 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	Toteutuneet tavoitteet	2016
Konsernipalvelut	49	17	13	16	8/16	8
Hyvinvointipalvelut	104	9	5	16	8/16	6
Tekniikka- ja ympäristöpalvelut	19	7	8	10	4/10	6
Toimialat yhteensä	172	33	26	42	20/42	20
Liikelaitokset	21	7	7	8*	6/8	9
Kaupunki yhteensä	193	40	33	50	26/50	29

Tarkastuslautakunnan arvio toimialojen sitovien tavoitteiden toteutumisesta

Tavoitteiden toteutumisen arviointi on ollut hankalaa annettujen tietojen pohjalta. Tilinpäätöskirjassa ei ole annettu toimialan näkemystä siitä, ovatko sitovat tavoitteet toteutuneet vai eivät. Tilinpäätöskirjassa tavoitteiden toteutumista on käsitelty konsernipalveluiden osalta s. 42–43, hyvinvointipalveluiden osalta s. 58–60 ja tekniikka- ja ympäristöpalveluiden osalta s. 46–47. Opiferus-ohjelmassa on tavoitteille annettu liikennevalosymbolit (vihreä=toteutunut, keltainen=aloitettu, keskeneräinen ja punainen= ei toteutunut). Toimialojen Opiferus-ohjelmaan antaminen tietojen pohjalta yksikään tavoite ei ole jäänyt toteutumatta.

*Monen tavoitteen osalta sanallinen määrittely kuvaa enemmän tekemistä kuin tavoiteltavaa asiaa, esim. investointisuunnitelman laadinta, tulevaisuuspäivän järjestäminen, HR-järjestelmä otetaan käyttöön jne.

*Osa tavoitteista on vaikeaselkoisia, esim. päätösviestinnän toimintatavan määrittely toimielimien kanssa tai yhteentoimivuuden arviointimenetelmän kehittäminen ja osaamisen kehittäminen. Selkokielen käyttö ja tarkennettu sanamuoto tavoitetilasta helpottaisivat lukijaa ymmärtämään, mitä tavoitellaan ja arvioimaan tavoitteen toteutumista.

*Mittarien asettamisessa on paljon puutteita ja sanalliset kuvaukset ovat osassa tavoitteissa niin suppeita kaikilla toimialoilla, jolloin tavoitteiden toteutumista on vaikea arvioida. Raportointi on puutteellista. Esimerkiksi hyvinvointipalveluiden tavoitteiden tarkastelussa tarkastuslautakunta on muutaman keskeisen tavoitteen osalta liittänyt palveluketjujen tietoja täydentämään arviointia. Lautakunnan näkemyksen mukaan esimerkiksi hyvinvointipalveluissa on tehty määrätietoista kehittämistyötä koko henkilöstön kanssa palvelujen ja toimintatapojen uudistamiseksi, mutta annetuilla tiedoilla tavoitteen arviointia ei pystytäkään tekemään.

*Osa keskeneräisistä ja ei toteutuneista tavoitteista ovat olleet tavoitteina jo edellisenä tai edellisinä vuosina, kuten esim. investointiohjelman laadinta, projektin hallinta, strategian toteuttamisohjelmat.

*Tasapainoinen talous-päämäärään ei sisällynyt konsernipalveluiden osalta yhtään suoraan talouteen liittyvää mitattavaa tavoitetta. Toteutuneista tavoitteista talouden tasapainon kannalta merkittäviä ovat tulevaisuuden palvelumallin ja kokonaisvaltaisen työhyvinvoinnin kehittäminen, jonka seurauksena sairauspoissaolot ovat vähentyneet huomattavasti. Pienhankintajärjestelmä Cloudivan käyttöönotolla toivottavasti saadaan lisättyä hankintoja paikallisilta toimijoilta, ja sitä kautta edistettyä taloutta.

*Asiakaslähtöistä toiminta-päämäärää ja asiakkaan kuuleminen-tavoitetta on pyritty parantamaan mm. asiakkaan palvelukokemuksen parantamisella. Tätä mitataan asiakasraatien kokoontumisen määrällä sekä asiakaskyselyjen toteuttamisella, jonka mittarina taas on kyselyjen määrä. Asiakasraatien kokoontuminen tai asiakaskyselyjen määrä eivät tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kerro vielä mitään toiminnan parantumisesta. Kyselyjen teko kuuluu normaaliin toimintaan, joka sopisi paremmin asiakkaan palvelukokemuksen parantamisen mittariksi kuin itsenäiseksi talousarvion tavoitteeksi. Tärkeää ei myöskään ole kyselyjen tai kokoontumisten määrä, vaan asiakkaiden antaman palautteen sisältö ja arvosana.

Tarkastuslautakunta on tehnyt oman arvionsa tavoitteiden toteutumisesta alla olevilla kriteereillä.

ARVIOINTIKRITEERIT:



vihreä = toteutunut väh. 90 prosenttia



keltainen = keskeneräinen, mutta toteutunut väh. 50 prosenttia



punainen = toteutunut alle 50 prosenttia tai ei lainkaan, tai tavoite ei ole arvioitavissa annetuilla tiedoilla

Konsernipalvelut

TASAPAINOINEN TALOUS

ELINVOIMAINEN
KAUPUNKI

1. Käynnistetään työhyvinvointia kokonaisvaltaisesti edistävä projekti.
2. Päätösviestinnän toimintatavan määrittely toimitilien kanssa
3. Pitkän aikavälin investointisuunnitelman laadinta
4. Projektinhallintamalli on otettu käyttöön
5. Strategian toteuttamishjelmat on kuvattu yhdenmukaisesti ja harmonisointiaikataulusta sovittu
6. Tulevaisuuden palvelumallin osallistava kuvaaminen on käynnistetty
7. Pienhankintajärjestelmä on otettu käyttöön
8. Kouvolan tulevaisuuspäivän järjestäminen
9. Johdon työpöytäratkaisu otettu käyttöön
10. ERP selvitys tehty
11. Yhteentoimivuuden arviointimenetelmän kehittäminen ja osaamisen kehittäminen
12. Aloitetaan esimiesten 360-arvioinnit
13. HR-järjestelmä otetaan käyttöön
14. Elinvoimataavoitteita tukeva T&K&I-rahoitus korkeakouluille on riittävä
15. Innovaatiopalvelujen ja -rahoituksen käytön tehostaminen
16. Säännöllisen vuorovaikutuksen ja yhteiskehittämisen tehostaminen. Sijoitus yritysilmastomittauksessa paranee.

TOIMIALAN
ARVIO

TALAN
ARVIO



Hyvinvointipalvelut

1. Palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden perustana on asiakastarve. Asiakastyytyväisyys pysyy samana tai paranee.
2. Kustannuskehitys pysyy maltillisena. Talousarvion toimintakate toteutuu.
3. Johtamisessa panostetaan dialogisuuteen.
4. Henkilöstön hyvinvointi ja työkyky paranee kaikissa työyhteisöissä
5. Sairauspoissaolot vähenevät.
6. Asiakkaat osallistuvat palvelujen kehittämiseen. Asiakastyytyväisyys paranee tai pysyy samana.
7. Asiakas saa palvelun oikea-aikaisena palvelutarvetta vastaavasti. Hoito- ja palvelutakuu toteutuvat.
8. Palvelusiirtymää tapahtuu avo- ja peruspalveluihin. Palvelurakenne muutoksia toteutetaan suunnitellusti. Resurssiirtymää tapahtuu peruspalveluihin.
9. Perhehoidon osuus lasten sijaishuollossa lisääntyy.
10. Avoimen varhaiskasvatuksen palveluita lisätään.
11. Nuorisotakuuta toteutetaan yhteisvastuullisesti ja moniammatillisesti.
12. Kaikki perusopetuksen päättäneet oppilaat saavat jatko-opintopaikan tai ovat sijoittuneet valmentaviin opintoihin tai palveluihin.
13. Terveyttä ja hyvinvointia edistävää neuvontaa on lisätty.
14. Kotihoidon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluketjua on uudistettu.
15. Ikäihmisten palvelujärjestelmää on uudistettu kotona asumista tukevasti.
16. Kaikissa palveluissa mahdollistetaan asiakkaiden ja omaisten sekä asukkaiden ja järjestöjen osallistuminen hyvinvoinnin vahvistamiseen ja osallisuuden lisäämiseen. Järjestöjen tukeminen säilyy samalla tasolla tai lisääntyy.



Tekniikka- ja ympäristöpalvelut

1. Asiakkaan palvelukokemuksen parantaminen.
2. Asiakaskyselyt toteutettu.
3. Maankäytön 10 vuoden toteuttamishjelma on käytössä.
4. Uusiutuvan energian osuus uudis- ja korjausrakentamiskohteiden energiankäytöstä kasvaa.
5. Kävelyä ja pyöräilyä sekä joukkoliikennettä on edistetty.
6. Uudet rakennetut alueet ja nykyinen kaupunki-infra pysyvät liikenteen tarpeita tyydyttävässä ja alueiden käyttötarkoitusta vastaavassa kunnossa.
7. Ylläpidetään ajantasaista arvokkaiden luontokohteiden ja rakennetun kulttuuriperinnön inventointitietoa paikkatietomuodossa.
8. Suojelutavoitteet huomioidaan suunnittelussa.
9. Keskustan osayleiskaavan tarkastus aloitetaan 2015.
10. Asuntomessualueen yleiskaava ja asemakaavaehdotus valmis.

TOIMIALAN ARVIO	TALAN ARVIO

Lautakunnan havaintoja ja suosituksia toimialojen toiminnasta

HENKILÖSTÖN HYVINVOINTI JA UUELLEEN SIIJOITUS

Tarkastuslautakunta on erittäin tyytyväinen siihen, että samanaikaisesti, kun henkilöstömäärälle asetetut säästötavoitteet on saavutettu, on sairauspoissaoloissa nähtävissä merkittävää vähenemistä. Myös työhyvinvointikyselyn tulokset olivat keskimääräisesti hyvät.

Henkilöstötilinpäätöksen mukaisesti Kouvolan varhaiseläkemarksut ovat edelleen vertailukuntia suuremmat. Henkilöstöjärjestöjen kanssa käydyssä keskustelussa tuli esiin myös huoli vajaatyökykyisten uudelleen sijoittamistoiminnan toimivuudesta. **Tarkastuslautakunta haluaa kaupunginhallitukselta selvityksen, miten varhaiseläkemaksuja saadaan alennettua nykytasosta.**

Lautakunta toteaa, että edelleen kehitettäviä ovat palkitsemisjärjestelmä, systemaattinen osaamisen kehittäminen sekä puuttuvat etätyömahdollisuudet ja modernit toimitilaratkaisut, joilla säästettäisiin kiinteistömenoissa.

AIKUISVÄESTÖN PALVELUKETJUN TOIMINTAKATTEEN YLITYS

Vaikka koko hyvinvointipalvelujen osalta toimintakate jäi alle muuttetun talousarvion ja asetettu tavoite toteutui, on tarkastuslautakunta huolestunut aikuisväestön toimintakatteen toistuvasta ylityksestä. Aikuisväestön palveluketju ylitti alkuperäisen talousarvion 8,3 miljoonalla eurolla ja muutetun 3,3 milj. eurolla. Lasten ja nuorten palveluiden toimintakate alittui 4,1 milj. euroa ja ikääntyneiden palveluiden 2,9 milj. euroa. Lasten ja nuorten palveluiden toimintatulo vähenivät hanketulojen ja valtion erillisavustusten pienentyessä.

Toimintakertomuksen mukaan terveydenhuollon resursointi on edelleen niukka. Aikuisväestön palvelut ovat vähentäneet kuntayhtymien palvelujen ostoja noin 3 milj. euroa samoin kuin muita os-topalveluja, mikä näkyy omien palkkakulujen kasvuna.

Aikuisväestön palveluketju toteaa, että heidän talousarvion rakenteensa on suurelta osin sidottu ulkoiseen päätöksentekoon, jossa ohjausvaikutus on heikko. Oman palveluketjun ohjauksen alla toimivat peruspalvelut ovat pysyneet annetussa raamissa.

Aikuisväestön palveluketjun haasteena on ollut vammaisten ja toimeentulotuen avustusten nousu ja erityisesti työmarkkinatuen kuntaosuuden voimakas kasvu (+2,7 milj. euroa).

Toimintakertomuksen mukaan aikuisväestön palveluketju lähtee 7 milj. euroa alijäämäisestä taloudesta vuoteen 2016. Vuoden 2015 osalta terveyden ja sairaanhoidon käynnit ja hoitopäivät eivät ole toteutuneet talousarvion tavoitteiden mukaisesti. Tämä aiheuttaa aikuisväestön palveluketjun taloudelle suuria paineita.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta toivoo, että toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamisessa entistä tarkemmin ennakoita ja suunnitellaan toimintaa, jotta saavutetaan parempi budjettivastavuus.

Tarkastuslautakunta haluaa kaupunginhallitukselta selvityksen siitä, ovatko aikuisväestön palveluketjun menot alibudjetoitu vai mistä toistuva ylitys johtuu?

HOITO- JA PALVELUTAKUU

Terveydenhuoltolaki velvoittaa kuntaa tai sairaanhoitopiiriä julkaisemaan vähintään neljän kuukauden välein internetissä tiedot kiireettömään hoitoon pääsyn odotusajoista terveyskeskuksiin ja sairaaloihin. Yleensä tiedot julkaistaan yksiköiden verkkosivuilla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kerää terveydenhuollon kentältä tietoa hoitoon pääsystä ja hoitoon pääsyn toteutumista valvovat aluehallintovirastot ja Valvira. Kouvolan kaupunki ilmoittaa internetsivuillaan tiedot Pohjois-Kymen sairaalan osalta.

Hoito- ja palvelutakuut ovat toimialan mukaan pääosin toteutuneet. Tarkastuslautakunta toteaa, että tilinpäätöksessä annettujen tietojen perusteella tavoitteen toteutuma ei ole arvioitavissa. Hyvinvointipalveluilta on pyydetty lisäselvitystä asiasta, mutta saadut yksittäiset tiedot eivät anna riittävää pohjaa arvioinnille.

Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupunki noudattaa terveydenhuoltolainveloitetta ilmoittaa internetissä terveydenhuollon hoito- ja palvelutakuun toteutumisesta vain Pohjois-Kymen sairaalan osalta. Tiedot lisäävät toiminnan läpinäkyvyyttä ja auttavat kuntalaisia palvelun tuottajan valinnassa. Lautakunta toistaa aiemman suosituksensa siitä, että kaikkien palveluiden, ei vain terveyspalveluiden osalta takuiden toteutuminen, julkaistaan kaupungin nettisivuilla. Tarkastuslautakunta suosittelee keräämään ja ilmoittamaan hoito- ja palvelutakutiedot yhtenäisellä ja selkeällä tavalla siten, että kuntalaisten on helppo löytää ja käyttää näitä tietoja.

PALVELURAKENNUMUUTOKSET

Toimialan mukaan ”*kaikissa palveluketjuissa tapahtuu palvelusiirtymää avo- ja peruspalveluihin ja palvelurakennemuutokset etenevät suunnitellusti. Varhaisia- ja peruspalveluita on vahvistettu asteittain sekä matkan kynnyksen palveluita luotu. Keskeistä on asiakkaan hyvinvoinnin parantaminen ja omavastuun edistäminen. Tämä edellyttää asiakaslähtöisiä polkuja ja oikea-aikaisia ja oikeatasoisia palveluja sekä uusia palvelumuotoja. Iäkkäiden palveluissa keskeistä on kotona asumista tukevien palvelujen kehittäminen.*”

Tarkastuslautakunta toteaa, että on mahdotonta arvioida asetetun sitovan tavoitteen toteutumista annetun selostuksen perusteella, ilman konkreettisia mittareita ja niille asetettuja tavoitearvoja. Arviointiaan varten tarkastuslautakunta on tarkastellut valtuustotason sitovien tavoitteiden lisäksi lautakuntatason tavoitteita.

Lautakunnan saamien muiden tietojen pohjalta, voidaan todeta, että kaikissa palveluketjuissa tehdään hyvää työtä palvelurakenteen uudistamiseksi, mutta kaikilta osin toiminnassa ei ole vielä saavutettu haluttuja tuloksia.

Säännöllisen kotihoidon, hoiva-asumisen ja tehostetun palveluasumisen osalta toiminta on ylittänyt asetetut tavoitteet. Myös hoiva-asumisen odotusaika oli vähentynyt, mutta omaishoitoa joudutaan odottamaan aiempaa kauemmin. Pitkäaikaisen laitoshoidon vähentämistavoitteeseen ei vielä ole päästy.

Terveystieteiden osalta, kuten jo aiemmin todettiin, ennakoinnissa on yhä ongelmia, jotka näkyvät palveluketjun kustannuslaskelmissa.

Ikääntyneiden palvelut tuotetaan pääasiallisesti omana toimintana. Palvelut on organisoitu alueittain, mutta ikääntyminen ei ole tasaisesti näillä alueilla. Palvelusetelit ovat käytössä tilapäisessä kotihoidossa ja omaishoidossa sekä tehostetussa palveluasumisessa. Tänä vuonna toiminta laajenee palveluasumiseen ja säännölliseen kotihoitoon. Hoiva-asumisen osalta oman tuotannon osuus on 61 % ja ostopalveluiden osuus 39 %. 2013 tehdyn asiakaskyselyn mukaan ostopalveluissa hoiva-asumisen asiakkaat olivat jonkin verran tyytyväisempiä kuin kunnan oman toiminnan asiakkaat. Kokonaisarvosana ikääntyneiden palveluista oli 3,3 (3=tyytyväinen, 4=erittäin tyytyväinen). Tyytyväisimpiä asiakkaat olivat henkilöstön käyttäytymiseen ja ammattitaitoon sekä luottamuksellisuuden toteutumiseen. Heikointa oli asiakkaiden mahdollisuus vaikuttaa ja tai osallistua asiansa hoitoon. Erityisesti toivottiin yksilöllisempää ja huolellisempaa perustarpeisiin vastaamista.

Haasteena on kotona asumista tukevien palvelujen resursointi sekä asiakkaiden mukaanotto palvelujen kehittämiseen, johon Askel-projektilla pyritään. Askel-projektin myötä myös ymmärrys asiakassegmentointiin on kasvanut. Kun 20 % asiakkaista tuottaa 80 % kuluista, täytyy eri asiakasryhmiä huomioida erilaisin painotuksin.

Kirjastotoiminta on uudistunut 2015. Kolme itsepalvelukirjastoa aloitti toimintansa mahdollistaen paremman palvelunsaatavuuden.

Väestörakenne ja hajanainen kuntarakenne sekä asiakkaiden uu-



Aikuisväestön palveluissa on onnistuttu hyvin lisäämään yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa esim. liikuntapalveluiden osalta. Myös vapaaehtoistoiminta on lisääntynyt, josta Kouvola-kaveritoiminta on esimerkki.

Muutosta tapahtuu pitkällä aikajänteellä ja toiminnan tulokset näkyvät siksi hitaasti. Tarkastuslautakunta näkee, että tehdyn kuntaliitoksen hyödyt alkavat näkyä. Muutosten käytäntöönvienti edellyttää yhteistä tahtotilaa ja sitoutumista sekä päättäjiltä että toimivalta johdolta.

denlaiset odotukset ovat haasteita palveluiden järjestämiselle. Kaupungin taloudellinen tilanne vaatii palveluverkon kohdentuvuuden ja kustannusvaikutusten kriittistä tarkastelua.

Tarkastuslautakunnan suositukset

Tarkastuslautakunta toteaa, että viime aikoina kovasti keskustelussa näkynyt elinvoimaisuuden painottaminen, ei näy tavoitteiden asettamisessa. Valtuustotason sitovista tavoitteista vain kolme tähtäsi elinvoimaiseen kaupunkiin.

Lisäksi lautakunta toteaa, että vuoden 2015 tavoitteisiin liittyivät vielä kaikki ne ongelmat, joihin tarkastuslautakunta puuttui 2014 arvioinnissa. Vuoden 2016 tavoitteiden muotoiluissa niihin on kiinnitetty huomiota. Lautakunta suosittelee edelleen uuden strategian laadinnan yhteydessä kiinnitettävän erityistä huomiota tavoitteiden mittareihin siten, että ne ovat määrällisesti tai laadullisesti vuosittain mitattavissa ja niiden toteutumisen seuranta ja arviointi on mahdollista.



Kouvola tulee tutuksi muulle Suomelle urheilukaupunkina.
Kouvolan koripallojoukkue Kouvot voitti 2016 Suomen mestaruuden. Kuvat: Johannes Wiehn

7. Kulttuurisen hyvinvoinnin edistäminen

Hyvinvoinnin mahdollistaminen kuntalaisille on ollut ja tulee olemaan kunnan perustehtäviä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelyn mukaan kunnan toiminnassa hyvinvoinnin lisääminen lähtee demokratian toteuttamisesta; kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua paikalliseen, heidän elämäänsä koskettavaan, päätöksentekoon eli olla osana paikallisyhteisöään. Kunta pyrkii kehittämään paikallisia elinkeinoja, jotka tuovat alueelle työtä ja tuloa. Hyvinvointia syntyy, kun ihmisillä on mahdollista harrastaa ja kuluttaa. Kunnallisten palveluiden tarjoaminen kuntalaisille on myös hyvinvointia edistävää toimintaa. Kaikki nämä mahdollistavat hyvinvoinnin sisältämien eri osien toteutumisen; terveyden, materiaalsen hyvinvoinnin sekä koetun hyvinvoinnin eli elämänlaadun.

Kouvolan hyvinvointipalveluiden toimiala on keskittynyt kuntalaisten hyvinvointiin. Aikuisväestön palveluketjuun kuuluu kulttuurisen hyvinvoinnin edistäminen, johon tarkastuslautakunta tutustui elokuussa 2015 palvelupäällikkö Elina Koiviston esittelyn pohjalta. Vuoden 2016 alusta organisaatio on muuttunut, niin että kulttuurisen hyvinvoinnin edistäminen on yhteisöllisyyden edistämisen ja terveyden edistämisen kanssa samaa palvelua. Tässä tarkastellaan pääosin kulttuurisen hyvinvoinnin edistämistä. Tarkastelu ei sisällä kirjastojen ja kansalaisopiston toimintaa.

Kulttuurisen hyvinvoinnin edistämiseksi pyritään tukemaan asiakkaiden omatoimista itsensä kehittämistä, elinikäistä oppimista, virkistytymistä ja yhteisöllisyyden tarpeita. Työllä pyritään ennaltaehkäisemään kuntalaisten sosiaalista, fyysistä ja henkistä pahoinvointia. Koko kaupungin budjetista kulttuurin käytetään n. 1 %, joka sisältää yleisen kulttuuritoiminnan, museoiden, kulttuuritalojen, teatterin, kansalaisopiston, kirjastojen, orkesterin, musiikkiopiston ja kulttuurikasvatustarjoamisen sekä avustuksia kulttuuritoimintaan.

Kouvolan museotoimintaa on uudistettu kuntaliitoksen jälkeen

merkittävästi. Vuonna 2010 valmistui Kouvolan museoverkkoselvitys, jonka jälkeen museoiden määrä on vähennetty yhdestätoista museosta kahteen. Uusi näyttelytila avautui marraskuussa 2015 Kouvola-talossa, jossa toimivat molemmat Poikilo-museot, Kouvolan taidemuseo ja kaupunginmuseo. Uusi museo on otettu hyvin vastaan. Museo on lähtenyt uudistamaan toimintatapoja ja ottanut mobiiliopastuksen käyttöön. Museoiden maksavia asiakkaita on kuitenkin niin vähän, että kustannussyistä museot ovat yleisölle suljettuna maanantaisin. Elimäen ja Valkealan paikallismuseot on luovutettu kannatusyhdistyksille.

Kulttuurikasvatukseen, taidelaitosyhteistyöhön, museoihin, kulttuuritaloihin ja kulttuuritapahtumiin oli vuoden 2015 talousarviossa varattu n. 6,2 milj. euroa. Taidelaitosten tuki teatterille oli 1,5 milj. euroa, orkesterille 709 135 euroa ja musiikkiopistolle 850 000 euroa. Nämä pitävät sisällään toiminta- ja vuokra-avustukset.

Vuoden 2015 talousarviossa koko kulttuurisen hyvinvoinnin edistämiseen (sis. kirjastot ja kansalaisopiston) oli varattu noin 12 milj. euroa. Toimintakate toteutui 96,8 % (-11 682 000 euroa). Tulojen kertymä, 123,5 %, oli hyvä.

KOUVOLAN TEATTERI OY

Suurin yksittäinen tuki kulttuurin ja hyvinvoinnin edistämisen osalta menee Kouvolan teatteri Oy:lle. Teatterin merkitys korkeakulttuurin välittäjänä on kiistaton, ja tutkimuksien mukaan kuntalaiset arvostavat kuntien kulttuuripalveluita hyvin tärkeiksi. Kouvolan teatteri ei saavuttanut yhtäkään vuoden 2015 tavoitteistaan. Nämä tavoitteet koskivat katsojamääriä, näyttämön täyttöastetta, kaupungin avustusta katsojia kohden ja pääsylipuista syntyviä tuloja. Tilikausi päättyi 26,6 % tappiollisempaan kuin vuotta aiemmin. Tilikauden tappio oli nyt -69 000 euroa. Teatterissa aloittaa uusi johtaja 2017 vuoden alusta.

KAUPUNGIN AVUSTUKSET ASUKASTA KOHDEN





Kansanooppera Kustaan sota saavutti 5 500 katsojaa Anjalan kartanon pihassa viime kesänä.

OMAEHTOINEN KULTTUURITOIMINTA

Kouvolassa on ilahduttavan paljon omatoimista kulttuuritoimintaa. Aktiiviset teatteriharrastajaryhmät ja kesäteatterit vetävät täyriä katsomoja, samoin monet kuorojen konsertit.

Talkoovoimin on toteutettu myös suosittu 2-päiväinen Jättömaa-festivaali ja monet muut näyttelyt ja tapahtumat ympäri Kouvola. Nämä elävöittävät aluetta ja lisäävät yhteisöllisyyttä, alueen elinvoimaa ja vetovoimaisuutta sekä viimeaikaisten tutkimusten mukaan myös kuntalaisten terveyttä. Hieno viime vuonna käynnistynyt vapaaehtoistoiminnan muoto on Kouvola-kaveri, jossa maksutta järjestyy kaupungin kouluttamia henkilöitä kuntalaisten seuraksi ja tueksi erilaisiin kulttuuri- tai urheilutapahtumiin.

Kaiken kaikkiaan kulttuuritapahtumien määrä, 1 182 kpl viime vuonna, on ollut kasvusuunnassa.

Hyvinvointipalveluiden lautakunnat päättävät avustuksista, joita annetaan liikuntaseuroille, kulttuuritoimintaan ja nuorison toiminta-avustuksiin.

Kulttuuriavustushakemuksia tuli yhteensä 67 yhdistykseltä, ja haettujen avustusten kokonaismäärä oli yli 160 000 euroa. Kaupunki myönsi kulttuuriavustuksia järjestöille yhteensä 93 500 euroa. Liikunnan toiminta-avustuksia myönnettiin yhteensä 166 000 euroa lasten, nuorten ja aikuisten sekä yksilö- että ryhmälajeille. Nuorison toiminta-avustuksia myönnettiin yhteensä 30 yhdistykselle 78 000 euroa. Osan avustuksista, kuten kaupungin hyvin menestyneiden kärkeurojen sponsorointisopimukset, hyväksyy kaupunginhallitus.

Tarkastuslautakunnan suosituksia

Kulttuurisen hyvinvoinnin edistämässä on onnistuttu luomaan uusia palveluja ja laajempaa yhteistyötä, joka luo yhteisöllisyyttä, elin-

voimaa ja vetovoimaisia kulttuuripalveluja koko kaupungin alueella.

Kulttuurisen hyvinvoinnin edistämistä on tehty yhteistyössä sekä organisaation sisällä että sen ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Vastaavanlaista laajaa yhteistyön tekemistä eri toimijoiden kanssa, toivoo lautakunta näkevänsä myös muun kaupunkiorganisaation toiminnassa. Rajoja rikkova yhteistyö tuottaa uudenlaisia ideoita ja tapoja tehdä vanhoja asioita toisin sekä lisää kuntalaisten hyvinvointia ja viihtyvyyttä.

Kouvolan teatterin taloudellinen tilanne ei ole parantunut, mutta tarkastuslautakunta toivoo, että uudelle teatterin johtajalle annetaan mahdollisuus kehittää toimintaa eteenpäin.

Säästöjä etsittäessä nousevat kulttuuriavustukset usein keskusteluun. Tarkastuslautakunta uskoo kuitenkin kulttuuriin laitettavien eurojen tuovan satsauksen takaisin kuntalaisten lisääntyneenä hyvinvointina ja kaupungin elinvoimaisuuden lisääntymisenä. Eri-tyinen painoarvo tulisi antaa kuntalaisten omaehtoisen toiminnan mahdollistamiselle.

Tarkastuslautakunta toivoo, että kulttuuritoiminnan onnistunutta ja oikeaan suuntaan kulkevaa kehittämistä jatketaan. Soteuudistuksen myötä kunnan kulttuuripalveluiden merkitys korostuu entisestään kuntalaisten hyvinvoinnin edistämässä ja kaupungin elinvoiman luomisessa.

8. Rakennusvalvonta

Omakotitalojen lupamäärä on pudonnut uuden Kouvolan yhdistämisen ajoista alle puoleen, ollen noin 50–60 kpl/v, muiden lupien osalta rakentaminen on pysynyt ennallaan. Rivi- ja kerrostaloja rakennetaan 3–7 kpl, palvelutaloja muutama, ja lomakiinteistöille myönnetään noin 20–50 erilaista lupaa vuodessa. Lupien määrään mukaan Kouvolalla on vertailukuntien yläpäässä. Rakennus- ja ympäristölautakunta on delegoinut osan teollisuushallien, korjausrakentamisen sekä poikkeuslupien myöntämisen viranhaltijoille. Lain mukaan suuret hankkeet, velvoitepäätökset, oikaisuvaatimukset ja muut muutoksenhaut sekä maa-ainesluvut hyväksyy lautakunta.

Kouvolan rakennusvalvonnassa lupakäsittelyn resurssit ovat 12,5 htv, mikä on vertailukuntien keskiarvon tasolla. Resurssit ovat johdon mukaan riittävät, mikäli sairauslomia ei synny jatkossa niin paljon kuin viime vuosina. Rakennusvalvonnan sairauslomat ovat olleet kaupungin keskimääräisiä korkeammat, ja johtaneet eläkepäätöksiin. Eläkkeelle jääneiden tilalle on palkattu uusia, mutta esim. lupasihteerille ei ole saatu täyttölupaa, mikä on aiheuttanut lupakäsittelyaikojen merkittäviä pidentymisiä ja pakottanut asiakaspalveluaikojen uudelleen organisoituihin. Henkilöstön eläköitymisen ja sairauspoissaolojen lisäksi, haasteita toiminnalle aiheuttaa lainsäädännön muuttuminen ja entistä jäykemmät valitusten oikeuskäyntiprosessit. Rakennetun ympäristön valvontaan ei ole riittävästi resursseja, toiminta tapahtuu lähinnä ulkopuolisten ilmoitusten pohjalta. Myös lupiin liittyviä katselmuksia jouduttaneen rajoittamaan jatkossa. Lisää panostusta tarvittaisiin työnjohtajien ja suunnittelijoiden neuvontaan.

Kouvolassa rakennusvalvonnan tulot kattavat 55–60 % menoista. Kustannusvertailuja eri kaupunkien kesken vaikeuttavat erilaiset tehtävät ja kustannusrakenteet.

Kouvolassa 1,5 henkilöä työskentelee päätearkistossa, mikä ei ole rakennusvalvonnan varsinaista toimintaa, mutta auttaa asiakkaita viemään lupahankkeita eteenpäin. Kuuden kunnan rakennusvalvonnan arkistomateriaalin järjestäminen on vaatinut paljon työtä. Samanlaisesti järjestämisen kanssa on materiaalia alettu digitalisoida, mikä helpottaisi asiakaspalvelua. Työ on kesken arkiston keskeneräisyyden ja määrärahojen puutteen vuoksi. Kouvolan rakennusvalvonnan yhteyteen, omalle kustannuspaikalleen, on konsernihallinnosta siirretty asuntotoimintehtävät 2012.

Lupa- ja lupamaksukäytäntöjä on kuntaliitoksen jälkeen yhtenäistetty, jolloin entisten pienten kuntien asukkaiden lupamaksut nousivat merkittävästi. Tämä on aiheuttanut jonkin verran negatiivista palautetta. Vertailukaupunkeihin nähden korotusmahdollisuutta olisi kuitenkin jonkin verran. Tavoitteena on 90 % kattavuus menoille. Ilman kustannuspaikoille jaettuja eläkemaksuja ja päätearkistomenoja päästäisiin 5–10 % lähemmäksi tavoitetta. Digitalisoidun materi-



Vuonna 2015 rakennusvalvonnassa käsiteltiin 552 rakennuslupaa, 270 toimenpidelupaa, 51 maisematyölupaa, 5 maa-aineslupaa sekä noin 100 kpl muita lupia.

aalin myynnistä olisi saatavissa myös tuloja.

Rakennusvalvonnan keskittäminen maakunnallisesti suurempiin yksiköihin on esillä maakuntauudistuksessa. Kuntaliiton kantana on rakennusvalvonnan säilyminen peruskunnassa. Kouvolan rakennusvalvonnassa oman rakennusvalvonnan säilyminen nähdään tärkeänä. Tiivis yhteistyö ympäristö- ja terveysvalvonnan sekä muiden viranomaisten kanssa on koettu kuntaliitoksen seurauksena erittäin hyvänä asiana. Tämän toiminnan hajottaminen vaikeuttaisi yhteistyötä, toisi viiveitä ja lisää byrokratiaa.

Rakennusvalvonta on mukana koko Kymenlaakson kattavassa energianeuvontahankkeessa, jossa pienin kustannuksin on saatu uusiutuvan energian asioita eteenpäin.

Rakennusvalvonta ei ole tehnyt toistaiseksi omia asiakastytytyäisyyskyselyjä. Sähköinen kysely on valmisteilla. Palautetta annetaan yleensä suoraan. Hoitamattomat pihat ja purkukuntoiset rakennukset, joita tällä hetkellä ei ehditä riittävästi hoitamaan, ärsyttävät kuntalaisia. Tieto asiakaspalveluaikojen siirtymisestä rajattuihin aikoihin ei ole tavoittanut nettisivuilta kaikkia asiakkaita. Rakennusvalvonnan rajatut asiakaspalveluajat johtuvat työnjaosta niin, että työaikaa asiakaspalveluun ja lupien käsittelyyn on taiseesti. Siirtyminen sähköiseen asiakaspalveluun jatkossa mahdollistaa asiakkaiden yhteydenotot aukioloajoista riippumatta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että sairauspoissaoloista johtuvat niukentuneet henkilöstöresurssit ovat heikentäneet rakennusvalvonnan toimintaa vähentäen asiakaspalveluaikaa ja pidentäen lupien myöntämisaikoja. Kuntalaisilta saamansa negatiivisen palautteen vuoksi, lautakunta toteaa, että tavoitettavuutta ja asiakaspalvelualltiutta pitää parantaa. Resursointiin ja resurssien oikeaan käyttöön pitäisi kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Lautakunta näkee aineiston digitalisoinnin ja sähköisen asioinnin keskeisinä toiminnan tehostamiseksi ja asiakaspalvelun parantamiseksi. Ulkopuolisena työnä toteutettuna kustannukset ovat n. 800 000 €. Tarkastuslautakunta suosittelee tutkimaan mahdollisuutta hyödyntää omaa tulostuspalvelua ja työllistämismäärärahaa digitalisoimisessa.

9. Konserni- ja omistajaohjaus



Näkymä Kouvolan keskusta-alueelle, joka on keskustan kehittämisen kohteena.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida talousarvion kaupunkikonsernia koskevaa tavoiteasettelua ja tavoitteiden toteutumista. Lisäksi tulee arvioida konsernijohtoon toiminnan tuloksellisuutta. Lautakunnan tiedonsaantioikeus konserniyhtiöissä rajoittuu konsernijohtoon raportointiin ja kaupungin viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin.

Kaupunkikonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja sekä konsernijaosto ja elinkeinojaosto. Apuna valvonnassa voidaan käyttää toimialajohtoa tai sisäistä tarkastusta. Tarkastuslautakunta on kuullut konsernijohtoa keväällä 2015 ja 2016.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt konserniohjeet 2012 ja omistajapolitiittiset linjaukset 2013, joissa määritellään kaupungin pääoman ja eri omaisuuserien omistamiseen sekä hankintaan ja käyttöön liittyvän päätöksenteon periaatteet. Näitä täydentävät palvelustrategian hankintaohjeet, maapolitiittinen ohjelma ja elinkeino-ohjelma. Linjaukset konkretisoituvat yksittäisiä investointipäätöksiä ja konsernirakennetta koskevia ratkaisuja tehtäessä. Linjausten mukaan omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä, vaan väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi. Omaisuuden käytön tehokkuutta on arvioitava strategian, edullisuuden ja eri toimintamallien näkökulmasta.

Uudessa kuntalaissa on erityisesti omistajapolitiikan ja konsernijohtamisen säännöksiä uudistettu, laajennettu ja selkeytetty vastaamaan kuntien moninaisia konsernirakenteita. Kuntalain uudet säädökset omistajaohjauksesta, tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeista sekä konsernijohtoon tulevat voimaan 1.6.2017.

Kaupunki tytäryhtiöineen muodostaa konsernin. Kuntayhtymä kuuluu konserniin vain silloin, kun kunnalla on siinä määräysvaltaa. Kouvola-konserniin kuuluu peruskaupungin ja siihen kuuluvien lii-

kelaitosten lisäksi 28 tytäryhteisöä, 4 kuntayhtymää, 45 osakkuusyhteisöä ja 1 omistusyhteyssyhteisö. Vuonna 2015 myytiin yksittäisiä asunto-osakkeita Kouvolan asunnoille ja Tykkimäen osakkeita sekä yhtiöitettiin KRAO.

Konserniohjauksella tarkoitetaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Omistajaohjaus tarkoittaa kaupungin edustajien päätösvalan käyttöä, käytön ohjaamista yhtiökokouksessa sekä muita toimenpiteitä, joilla kunta osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Tytäryhtiöiden valvonta tarkoittaa valvontaa koskevien ohjeiden antamista kaupungin omille toimielimille.

Soteuudistuksen myötä peruskaupungin talous pienenee huomattavasti ja konserni suhteellinen painoarvo kasvaa. **On tärkeää, että konsernin ohjaukseen ja valvontaan on riittävästi resursseja konsernijohtossa ja konsernipalveluissa.** Resursointia on parannettu vuonna 2016 palkkaamalla uusi kehittämisspäällikkö analysoimaan ja kehittämään omistajaohjausta ja konsernivalvontaa.

Omistajaohjauksessa koetaan tarvetta tiivistää keskustelua yhtiöiden hallitusten ja toimitusjohtajien kanssa. Konserniohjeessa edellytetään, että hallitusten puheenjohtajat hankkivat konsernijohtolta ennakkokäsityksen ennen tärkeitä ratkaisuja yhtiöissä, mikä onkin pääosin toteutunut. Tänä päivänä keskustelu tapahtuu kuitenkin useimmin konsernijohtoon ja toimitusjohtajien kesken eikä kaikissa ratkaisuissa, kuten esim. Kouvolan Veden toimitila-asias-
sa, ennakkokäsitystä ole haettu.

Tulokellinen johtaminen edellyttää konsernirakenteen jatkuvaa arviointia suhteessa kunnan tehtäviin ja rooliin. Toimintaympäristössä, teknologiassa ja kuntien tehtävissä tapahtuu monia isoja muutoksia, jotka pakottavat miettimään sitä, miten ja kenen toimesta eri toimintoja on mielekästä hoitaa. Ajankohtaisena esimerkkinä

tästä voidaan nostaa soteuudistus ja ict-toiminnot. Ict:n osalta kehitys on erittäin nopeaa, uusia toimijoita on runsaasti ja kilpailuttamisella voidaan saada säästöjä aikaan. Tämä tilanne pakottaa kaupungin pohtimaan, mikä on KS-tieto Oy:n, Medi-IT:n ja Tiera Oy:n toiminta jatkossa. KS-tieto Oy on kaupungin omistuksessa ja tuottaa 90 % palveluistaan kaupungille, Medi-IT omistus syntyy Carean jäsenyyden kautta ja tappiollisessa Tiera Oy:ssä kaupungin omistus on vain prosentinluokkaa.

KSS Energia Oy tulouttaa vuosittain 5 miljoonaa euroa kaupungille. Muiden yhtiöiden (Kouvola Vesi, Kouvola asunnot ja Kouvola Teatteri) toiminta on luonteeltaan erilaista. Viime vuonna Kouvola Vesi Oy ei pystynyt saavuttamaan taloudellista tavoitettaan, myös Kouvola Teatterin talous on ollut tappiollinen. Kouvola Innovation Oy:n tulos uudistusten jälkeen nousi noin 168 000 euroon. **Kaakkois-Suomen Tiedon osalta huolestuttavaa on, että toimintaa ei ole saatu laajennettua tavoitteiden mukaisesti kaupungin ulkopuolelle.**

Energia-yhtiöt ovat olleet kuntien kultamunia tuloutuksen kautta, toisaalta suuret investoinnit lisäävät konsernivelkaa, jolloin riskien valvonta korostuu.

Toimintaympäristön haasteet kasvavat, samoin hallitusten jäsenten osaamisvaateet. Konsernijohtoon mukaan hallituksiin kaivataan yhä enemmän perehtyneitä ammattilaisia jäseniksi kehittämään yhtiöiden omaisuutta ja liiketoimintaa.

KONSERNIJOHDOLLE JA TYTÄRYHTIÖIDEN EDUSTAJILLE ASETETUT TAVOITTEET 2015

	TA 2015	TP 2015
Konsernin toimintatulot toimintamenoista	34,1	39,6
Konsernin vuosikate poistoista	76,8	125,2

Tarkastuslautakunta toteaa, että konsernijohtolle ja tytäryhtiöiden edustajille asetetut taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet.

Lisäksi konsernijohto on velvoitettu raportoimaan valtuustolle 3 kertaa vuodessa ja tytäryhtiöiden puheenjohtajien on raportoitava konsernijaostolle ohjeistuksen mukaisesti 1-2 kertaa/vuosi.

Konsernin johdon mukaan riskien arviointi on pääosin hoidettu

hyvin ja suurimmalla osalla yhtiöistä on oma riskipolitiikkansa. Valvontaa olisi syytä vielä parantaa raportointia uudistamalla. Seurannan ongelmana on Taitoan ohjelmien heikkous, jota pyritään nyt korjaamaan niin, että yhtiöiden vaikutuksesta konsernin talouteen saataisiin paremmat raportit. Konsernijohtoon mukaan yhtiöiden analysointiin kiinnitetään jatkossa enemmän huomiota ja yhtiöiden tarpeellisuus harkitaan tapauskohtaisesti. Jo päätettyjä muutoksia tälle vuodelle ovat liikelaitosten purkaminen.

Tarkastuslautakunnan arvio ja suositukset

Konserniohjeet ja hyvän hallinnon periaatteet ovat olleet käytössä v.2012 alkaen ja omistajapoliittiset linjaukset valmistuivat 2013, joten perustavoitteet omistuksien kehittämiseksi on olemassa. Ne tulee päivittää vastaamaan uutta kuntalakia ja Kuntaliiton suosituksia. Samalla tulee varmistaa, että linjaukset ovat sellaiset, että niihin ollaan valmiita sitoutumaan myös poliittisesti.

Konsernijohtolle ja -hallinnolle tulee jatkossa varata riittävät voimavarat aktiivisen ja tuloksellisen omistajaohjauksen järjestämiseksi. Aktiivinen ja tulokellinen omistajaohjaus edellyttää kunnalta riittävää perehtymistä yhtiöiden toimialaan, asiantuntemusta ja kykyä arvioida yhtiöiden suoriutumista, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta sekä hallitustyöskentelyn laatua. Keskeisiä toimenpiteitä ovat mm. hallitusten jäsenten nimitysten valmistelu, tavoitteiden ja raportoinnin valmistelu, omistajaohjauskeskustelut, konsernijohtoon päätösten valmistelu, riskienhallinnan tulokellisuuden ja hallitustyöskentelyn laadun arviointi sekä tiedottaminen luottamushenkilöille.

Poukkoileva uutisointi tänä keväänä energia-yhtiöiden osalta herätti ihmetystä kuntalaisissa, eikä varmaan lisännyt luottamusta kaupungin toimintaa kohtaan. Kuntakonsernia ja kaupungin toimintaa tulee johtaa hallitusti, kokonaisuutena ja kuntastrategian tavoitteiden mukaisesti niin, että edistetään verovarojen käytön vaikuttavuutta ja asianmukaisuutta ja vahvistetaan luottamusta niin viranomais- kuin luottamushenkilötoimintaan kuntakonsernissa.

Kaupunki ja konserni toimivat kuntalain mukaan, mutta osake-yhtiöt ja niiden hallitukset noudattavat osakeyhtiölakia. Tässä piilee törmäysmahdollisuus kaupungin ja konserniyhtiöiden välillä. Siksi luottamus, hyvät suhteet ja toimivat pelisäännöt yhtiöiden ja konsernijohtoon välillä ovat tärkeitä. Osakeyhtiöiden hallituksilla on muutoinkin keskeinen rooli toiminnan onnistumisessa. Hallituksiin tarvitaan lisää perehtyneitä ammattilaisia.

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan muuttuvassa toimintaympäristössä tulee kaupungin pohtia aktiivisesti sitä, mitkä konserninosat on strategisesti tärkeitä omistaa itse ja mistä voitaisiin luopua.

Kouvolan seudun ammattiopisto KSAO

Lautakunta kuuli Kouvolan seudun ammattiopiston rehtori Timo Ollia syksyllä 2015, ja on erittäin huolestunut KSAO:n tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Ammatillisen koulutuksen tuleva uudistus vuonna 2018 muuttaa rahoitusta ja vaikeuttaa KSAO:n toimintaa ja taloutta.

Tarkastuslautakunta on tutustunut KSAO:sta tehtyyn erillisselvitykseen strategian, johtamisjärjestelmän ja talouden kuntoon saattamiseksi sekä luonnonvarakoulutuksen arvioimiseksi. Selvitys on vasta menossa lasten ja nuorten lautakunnan käsittelyyn, mutta tarkastuslautakunta haluaa nostaa esiin joitakin selvityksessä nousseita asioita, joilla on laajempaa merkitystä.

Luonnonvarakoulutuksen osalta selvitys valmistui jo aiemmin ja kaupunginvaltuusto päätti joulukuussa 2015, että toimintaa jatketaan.

Kolmen viimeisen vuoden ajan KSAO on tuottanut tappiota. Vuoden 2014 tappio oli 2,4 milj. euroa huolimatta poikkeuksellisen korkeasta liikevaihdosta ja 2015 1,7 milj. euroa. Ilman rautatiealan koulutuksen yhtiöittämisen aiheuttamaa satunnaista tuottoa, tappio olisi ollut edellisen vuoden tasoa, huolimatta siitä, että henkilöstökulut laskevat edellisestä vuodesta 1,5 milj. euroa. Tästä tiedosta poiketen tilinpäätöskirjassa kerrotaan hieman harhaanjohtavasti, että tilanne on kääntynyt positiivisempaan suuntaan säästötoimenpiteiden vuoksi.

Konsulttiselvityksen mukaan kahdeksasta perusopetuksen koulutuslajista ainoastaan sosiaali- ja terveysalalla yksikköhinta kattaa kaikki kustannukset. Heikoimmat katteet ovat luonnonvara- ja ympäristökoulutuksessa, jossa jokainen opiskelija aiheutti tappiota yli 18 000 euroa ja kulttuurialalla lähes 5 000 euroa viime vuonna.

Myös maksullinen palvelutoiminta tuotti viime vuonna yli 141 000 euroa tappiota. Työvoimakoulutus ja muu maksullinen koulutus toivat tuottoa, mutta koulutuksen ja osaamisen myynti, opetuksen yhteydessä tuotetut palvelut ja tuotteet sekä opetusmaailma ja harjoitusmetsä tuottivat tappiota.

Talouden tasapainottamiseksi on tehty säästöohjelma vuosille 2014–2018 pohjautuen kiinteiden kustannusten vähentämiseen toimintaa tiivistämällä ja toiminnan tehostamiseen toimintaresurssien vähentämisellä. Tornionmäen kampus on keskeinen kehittämisalue vuosille 2016–2018.

Talouden tasapainottamistarpeesta huolimatta säästöohjelma ei näy taloussuunnittelussa suunnitelmavuosille, talousarviovuoden luvut on kopioitu myös suunnitelmavuosille. Vuoden 2016 talousarviossa on suunnitelmakauden vuodet arvioitu niin, että toimintakate on saatu nolllaksi.

KSAO:n Biosampo-koulutus- ja tutkimuskeskuksessa testejä tekemässä ympäristöhoitajaksi valmistuva Akseli Kukkonen.



Tarkastuslautakunta toteaa, että taloussuunnittelun puute näkyy KSAO:n lisäksi myös kaupungin muissa yksiköissä, kuten konsernipalveluiden ja tekniikka- ja ympäristöpalveluiden taloussuunnitelmissa. Tarkastuslautakunta kehottaa talousjohtoa parantamaan talouden ennakointia talousarviovuotta kauemmaksi. Uuden kuntalain mukaan erillisiä talouden tasapainottamishelmia ei enää tule tehdä, vaan tasapainottamisen tulee sisältyä talousarvioon.

Konsulttiselvityksessä todetaan, että toimintaa on pyritty tähän asti tasapainottamaan lähinnä ei-rakenteellisin keinoin, kuten hankintakielloin ja lähiopetusta vähentämällä. Viime vuotisessa suunnitelmassa tasapainoa on tarkasteltu opetuksen sijoittumisen ja kampusalueen tilatarpeen kautta. Aikataulullinen euromääräinen säästötavoite puuttuu.

Raportin mukaan talousongelmia ovat aiheuttaneet tarpeettoman suuret toimitilat, voimakkaasti tappiollinen luonnonvarakoulutus, opiskelijamäärän lasku sekä ammatillisen peruskoulutuksen laskenut yksikköhinta. Useamman vuoden ylijäämäisen talouden jälkeen ei ole osattu varautua tarvittaviin muutoksiin. Peruskoulutus ja sen kehittäminen ovat jääneet muun toiminnan jalkoihin. Puutteita on havaittu myös johtamisjärjestelmissä ja johtamisessa.

Ammatillinen opisto on kirjanpidollinen taseyksikkö. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan taseyksikön johtamisen vastuut eivät ole riittävän selkeät ja sisäinen valvonta on ilmeisesti ollut riittämätöntä.

Talousarvio- ja tilinpäätösasiakirjat eivät kerro siitä, mitkä tavoitteet ovat valtuustoon nähden sitovia.

Kuntaliiton talousarvio- ja tilinpäätössuositus jakaa taseyksiköt liikelaitoksiin ja muihin taseyksiköihin, johon kirjanpidollinen taseyksikkö kuuluu. Suosituksen mukaan ”muun taseyksikön toiminnasta

vastaava toimielin valmistelee taseyksikön talousarvion ja – suunnitelman, joka liitetään osaksi kunnanhallituksen talousarviolety- tää. Muun taseyksikön talousarviossa on tuloslaskelma-, investointi- ja rahoitusosat. Sekä valtuusto että taseyksiköstä vastaava toimielin asettavat taseyksikölle sitovia tavoitteita, jotka tulee erottaa toisistaan selkein merkinnöin. Muulle taseyksikölle asetettavat tavoitteet ovat ensisijaisesti tuotantotavoitteita. Muun taseyksikön tulos-, investointi- ja rahoitusbudjeteissa meno- ja tulotalouden sitovuus määritetään sekä valtuuston että toimielimen suhteen. Muun taseyksikön tulos-, investointi- ja rahoitusbudjetit ovat osa kunnan talousarviota ja –suunnitelmaa. Valtuustoon nähden sitova erä on tilikauden tulos. Jos taseyksikkö budjetoit tilinpäätössirtoeria, ne ovat myös valtuustoon nähden sitovia. Toimielimeen nähden sitoviksi eriksi voidaan asettaa tilikauden tuloksen lisäksi muitakin tulosbudjetin eräiä.”

Ammattiopiston osalta tilinpäätösasiakirjassa ei näy muuta kuin tuloslaskelma ja sitovuutta valtuustoon nähden ei ole kerrottu.

Mistä taseyksikkö on siis valtuustolle vastuullinen? Mikä on rehtorin vastuu?

Kenen vastuulla on ollut toiminnan ohjaus ja sisäinen valvonta KSAO:n osalta? Mikä on lasten ja nuorten lautakunnan tai lasten ja nuorten palveluiden virkamiesten vastuu ja rooli?

Tarkastuslautakunta suosittelee selkeyttämään eri toimijoiden roolia ja vastuita sekä pohtimaan, onko organisointi taseyksikkönä tarpeellista. Lisäksi lautakunta toivoo arviota KSAO:n ja aikuiskoulutuskeskuksen toiminnan päällekkäisyydestä. Miten näistä molemmista saadaan parhaiten hyötyä työllisyyden ja elinvoiman kasvattamisessa?

Kouvolan kaupungilla on käytössä sopimusohjausjärjestelmä, jonka mukaisesti kaupunginvaltuusto hyväksyy strategisissa palvelusopimuksessa toimialan strategiset vaikuttavuustavoitteet ja käytettävissä olevat resurssit. Lautakunta puolestaan laatii ja hyväksyy strategisen tuotantosopimuksen, jossa määritellään palvelun saatavuus, määrä, sisältö, hinta ja laatu yleisellä tavoitetasolla. KSAO:n konsulttiselvityksessä havaittiin, että mitään erillisiä sopimuksia ei ole olemassa, vaan ohjaus tapahtuu talousarvion ja käyttösuunnitelman kautta.

Tarkastuslautakunta näkee, että ns. sopimusohjausjärjestelmän toimivuus koko kaupungissa tulisi arvioida uudelleen. Käsitteet strateginen palvelu- ja tuotantosopimus tulisi poistaa, mikäli niitä todellisuudessa ei ole käytössä.

Kymenlaakson Jäte Oy

Tämä arviointi perustuu tarkastuslautakunnan kesäkuussa 2015 tekemään tutustumiskäyntiin Kymenlaakson Jäte Oy:n Keltakankaan jätteenkäsittelylaitoksella, yhtiön vuosikertomuksiin 2014 ja 2015 ja tilastokeskuksen tietoihin sekä muuhun jätehuoltoon käsittelevään materiaaliin internetissä.

Vuoden 1993 jätelaki herätti kunnat huomaamaan, etteivät ne enää selviydy uusista velvoitteista yksin. Kymenlaaksossa kunnat perustivat yhteisen jäteyhtiön vuonna 1997 keräämään energiajätettä. Nykyisin yhtiö huolehtii myös jätteiden käsittelystä, hyötyjätteistä, vaarallisista jätteistä, jätteenkuljetuksista ja nykyaikaisesta kaatopaikasta.

Kymenlaakson Jäte Oy on 9 kunnan omistama alueellinen jäteyhtiö, joka toimii Mäntyharjun, Iitin, Kouvolan, Lapinjärven, Pyhtään, Kotkan, Haminan, Miehikkälän ja Virolahden noin 191 000 asukkaan alueella. Yhtiön tehtävänä on kuntien vastuulle kuuluvan jätehuollon asianmukainen toteuttaminen, neuvonta sekä muu tiedottaminen ja valistus. Kymen jätelautakunta vastaa jätehuollon viranomaistehtävistä, päättää jätehuoltomääräyksistä ja taksoista sekä määrittelee palvelutason. Jätehuoltomääräykset astuivat voimaan 1.5.2015.

Yhtiön omistusosuus jakaantuu asukaslukujen mukaan, joten suurimmat omistajat ovat Kouvola (47,44 %), Kotka (27,32 %) ja Hamina (10,82 %). Vakituista henkilöstöä yhtiöllä on 43, mutta välillisesti yhtiö työllistää vuosittain toista sataa henkilöä.

Jätehuollon keräys- ja palvelupisteet koostuvat kiinteistöjen omista tai useamman kiinteistön yhteisistä keräyspisteistä, joista jätteet kuljetetaan jätemaksuilla eteenpäin, hyötyjätepisteistä, 9 jäteasemasta sekä Keltakankaan jätekeskuksesta, jossa sijaitsee myös ainoa käytössä oleva kaatopaikka. Lisäksi järjestetään vaarallisen jätteen keräystä yli 80 pysäkillä ja erillisiä keräytempauksia. Mm. Pyhtään Kaunissaaresta saatiin viime kesänä 10 000 kg vaarallista jätettä tempauksen avulla.

2015 Kymenlaakson Jätteellä oli 128 maksutonta hyötyjätepistettä, joiden kustannukset katettiin ekomaksuilla. Osa näistä on siirtynyt tänä vuonna Suomen Pakkauskierrätys Rinki Oy:lle, kun pakkausjäteasetus siirsi pakkausjätteiden kierrätyksen tuottajille.

YHDYSKUNTAJÄTEHUOLLON KEHITYS OLLUT NOPEAA

Jätehuoltoalalla Suomessa on tapahtunut valtava kehitys viime vuosina. Yhdyskuntajätettä kertyy vuosittain noin 500 kg/asukas. Tilastokeskuksen tietojen mukaan Suomen yhdyskuntajätteistä poltetaan jopa 50 %, kun vastaava luku kymmenen vuotta aiemmin oli vain 12 %. Samalla jätteiden kaatopaikkasijoitukset ovat laskeneet nopeasti. Vielä 90-luvulla Kaakkois-Suomessa oli käytössä 20 yhdyskuntajätteen kaatopaikkaa. Vuodesta 2002 lähtien ainoa kaatopaikka koko Kymenlaaksossa sijaitsee Kouvolan Keltakankaalla, jossa myös Kymenlaakson Jäte Oy:n jätteenkäsittelykeskus ja toimisto sijaitsevat.

Suomessa yhdyskuntajätteen kokonaishyödyntämisaste vuonna 2014 oli 83 %. Puolet hyödynnettiin energian tuotantoon, 33 % kierrätettiin ja 17 % sijoitettiin kaatopaikoille.

Tilastokeskuksen mukaan jätteiden kierrätys eli käyttö raaka-aineena on pysynyt ennallaan, vaikka jätteen energiahyödyntäminen on samaan aikaan lisääntynyt. Suomalaisia on opetettu lajittelemaan

erilaisia hyötyjätteitä jo 90-luvulta lähtien, ja lajittelumahdollisuuksia on jatkuvasti lisätty. Yhdyskuntajätteen kierrätystä pystyttäisiin varmasti vielä tehostamaan, jos kierrätysmateriaaleille vain olisi kysyntää. Valitettavasti vielä tällä hetkellä monien materiaalien kohdalla teollisuus valitsee neitseellinen raaka-aineen, koska se on halvempaa kuin kierrätetty.

Kuntien jäteneuvojat ovat opettaneet suomalaiset lajittelemaan ja kompostoimaan. Nyt neuvonnalla pyritään jätteen vähentämiseen ja kiertotalouden lisäämiseen.

KYMENLAAKSON JÄTE OY:N YMPÄRISTÖPÄÄMÄÄRÄT JA KEHITYSTAVOITTEET 2015

Ympäristöhaittojen vähentäminen ilmaan: kaatopaikkakaasun talteenotto laskennallisesta maksimista pyritään nostamaan 67 %:iin.

Eloperäisen jätteen hajoaminen kaatopaikalla vapauttaa ilmakehään hiilidioksidia ja metaania, joita maisemoinnilla ja kaasunkeräysjärjestelmällä pyritään vähentämään merkittävästi. Keltakankaan kaatopaikalta pumpattiin 2015 975 00 m³ kaatopaikkakaasua eli noin 60 %:ia. Lähes puolet kaasusta pystyttiin käyttämään sähkön- ja lämmöntuotantoon ja loput poltettiin soihdussa. Sähköntuotto jäi kauas nimellisestä tehomaksimista. Hajuhaittoja on ollut huomattavasti vähemmän kuin aikaisemmin.

Ympäristöhaittojen vähentäminen veteen: ei ylivuotoja ja jäteveden laatu pidetään ympäristöluvan määrittämässä tavoitearvoissa.

Vesientarkkailun tuloksissa trendit ovat olleet laskevia eikä vuoden aikana havaittu merkittäviä poikkeamia. Jätekeskuksen alueen kaikki jätevedet ohjataan käsittelyprosessiin.

Biohajoavan ja orgaanisen jätteen vähentäminen kaatopaikalle: loppusijoitetun käsittelemättömän jätteen määrää suhteessa loppusijoitetun jätteen kokonaismäärään vähennetään 2/3.

Vuoden 2016 alusta tulivat voimaan orgaanista ja biohajoavaa ainesta sisältävän jätteen kaatopaikkarajoitukset. Kymenlaakson Jäte oli valmistautunut ennakoon tehostamalla sekalaisen jätteen lajittelua lajittelulaitoksessa niin, että kaatopaikalle loppusijoitetun jätteen määrä puolittui ja sen osuus oli enää kahdeksan prosenttia kaikesta käsitellystä jätteestä. Keltakankaan jätekeskuksen kierrätysaste on kasvanut vuoden 2008 kahdesta prosentista viime vuoden 15 %:iin.

Hyötykäyttöön ohjaamisasteen nostaminen: jäteasemilla vastaanotetusta jätteestä hyötykäyttöön toimitetun jätteen osuus pyritään nostamaan 90 %:iin.

Kotitalouksien jätteistä hyödynnetään Kymenlaaksossa tällä hetkellä noin 95 %. Kotitalouksen loppujätteet on hyödynnetty energiana Kotkan Energian Hyötyvoimalassa jo vuodesta 2008. Biojätteet käsitellään pääosin Kouvolan Veden biokaasulaitoksessa, missä niistä saadaan energiaa ja lannoitteita. Lasit, metallit ja kartongit ja paperit sekä vuodesta 2016 alkaen kerättävät muovipakkaukset käytetään uusien tuotteiden raaka-aineina.

Keltakankaan jätekeskuksen hyötykäyttöaste vuonna 2015 oli 77 %. Yhtiö käyttää itse mm. maisemoinnissa ja investointihankkeissa omia kierrätysmateriaaleja.

Yhdeksän jäteasemaa ovat nostaneet suosiotaan. Viime vuonna kävijämäärä nousi 168 000 (+5,4 %) kävijään. Kerättyä jätettä oli 16 000 tn, joista 99 % toimitettiin hyötykäyttöön. Mm. yhteistyössä Parikin kanssa purettiin 7000 huonekalua, joista saatiin yli 86 000 kg hyödyntämiskelpoista jätettä. Keltakankaan purkuhallilla kerätään myös uusiutuvaa energiaa, sillä hallin kattoon asennettiin 96 neliometriä aurinkopaneeleita. Niiden on laskettu tuottavan vuositain 13 000 kWh sähköä.

Jätehuoltoon liittyvä ympäristökasvatus pyritään tarjoamaan vähintään yhtä ikäluokkaa vastaavalle määrälle oppilaita.

Vuoden 2015 aikana on viestintään ja ympäristökasvatukseen panostettu erityisesti. Yhtiöön palkattiin ympäristökouluttaja ja neuvonnassa tehtiin yhteistyötä eri verkostojen kanssa. Asiakkaille järjestettiin kompostointikursseja ja taloyhtiöiden isännöitsijöille ja hallituksille koulutusta, joihin kutsuttiin myös edustajia kymenlaaksolaisista vesi- ja sähköyhtiöistä. Koululaisten neuvonta on laajinta. 4.luokkalaisille annettiin lajitteluneuvontaa ja yläluokilla neuvontatunteja, joilla käsiteltiin laajemmin kuluttamista ja sen ympäristövaikutuksia.

Tarkastuslautakunnan arvio Kymenlaakson Jäte Oy:n toiminnasta 2015

Jätehuolto on kansalaisten terveyteen ja elinympäristöön vaikuttava peruspalvelu ja osa yhdyskuntien infrastruktuuria.

Saatujen selvitysten ja tietojen pohjalta voidaan todeta, että Kymenlaakson Jäte Oy noudattaa toiminnassaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja viranomaismääräyksiä. Aktiivisella kehitystyöllä pyritään hoitamaan jätteiden keräys- ja käsittelypalvelut laadultaan, innovatiivisuudeltaan ja kustannuksiltaan esimerkiksi jätehuollon toimialalla. Jätteen synnyn ehkäisy, määrän ja haitallisuuden vähentäminen ja kierrätys ovat etusijalla.

Yhtiö etsii aktiivisesti uusia kumppaneita ja tapoja kierrättää jätteitä alueellisesti ja valtakunnallisesti uusien työpaikkojen luomiseksi. Yhtiö toteuttaa myös yhteiskuntavastuuta tarjoamalla polkuja työllistymiseen yhteistyössä Parik-säätiön kanssa. Myös lasten ja nuorten ympäristökasvatus ja yhtiön viestinnän kehittäminen ovat olleet esimerkillisiä viime vuonna. Yhtiön asiakaspalvelua, jota valtakunnallisessa yhdyskuntateknisten palveluiden vertailututkimuksessa vuonna 2014 pidettiin Suomen parhaimpana, on kehitetty edelleen.

Toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa pyritään erityisesti otamaan huomioon laatu- ja turvallisuusnäkökohdat sekä toiminnan ympäristövaikutukset. Vuodelle 2015 asetetut ympäristöpäämäärät on saavutettu.

Toiminnan kehittämisessä hyödynnetään ISO14001-standardin mukaista ympäristöjärjestelmää ja ISO9001-standardin mukaista laatuja järjestelmää, jotka on sertifioitu kesällä 2015. Vuonna 2015 valmistuneen uuden vision 2025 mukaisesti Kymenlaakson Jäte on se, jolta alan muut toimijat kysyvät neuvoa, tai jolle toimittavat jätteen-sä, koska yhtiön resurssiviisaus on yliverstaista.

Lautakunta toteaa, että yhtiö toimii ajanhermolla ja on pystynyt toteuttamaan jätehuollon muuttuvat ja tiukentuneet määräykset ennakoiden, jo ennen niiden voimaantuloa. Yhdyskuntajätteen kaatopaikkakäsittely melkein loppui Suomesta vuodenvaihteesta. Kymenlaaksossa kotitalouksien jätteiden kuljettaminen kaatopaikalle loppui jo 7 vuotta sitten.

Keltakankaan uusi lajittelulinjasto käsitteli ennatysmäärän jätettä, jonka ansiosta kaatopaikalle sijoitetun jätteen määrä väheni puoleen edellisvuodesta. Vastaanotetun kokonaisjätteen määrä kasvoi 3,4 % ja käsitellyn 5 % edellisestä vuodesta.

Myös taloudennäkökulmasta vuosi 2015 oli menestyksellinen. Yhtiön liikevaihto 15,14 milj. euroa kasvoi 5,3 % ja tilikauden voitto oli 0,64 milj. euroa.

Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa olevat jätelain ja hankintalain uudistamishankkeet, joilla jätelaitosten oikeuksia ja mahdollisuuksia hoitaa yhdyskuntajätehuoltoa halutaan kaventaa, voivat jatkossa vaikuttaa merkittävästi yhtiön toimintaan.



Maaseutu on Kouvolan voimavara. Kouvola on elävien kylien ja taajamien kaupunki, jossa ympäristön laaja kirjo on rikkaus.

10. Aiempien arviointien käsittely

Kaupunginvaltuusto käsitteli vuoden 2014 arviointikertomuksen 8.6.2015 ja kehotti kaupunginhallitusta ryhtymään toimenpiteisiin tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esitettyjen asioiden osalta sekä ilmoittamaan niistä kaupunginvaltuustolle 15.11.2015 mennessä. Kaupunginhallitus on antanut selvityksensä 9.11.2014, jotka valtuusto on merkinnyt tiedoksi 16.11.2015.

Konsernipalveluiden osalta kaupunginhallituksen vastauksissa otettiin kantaa lautakunnan suositukseen, että veroja ja maksuja tulee koota sen verran, että kaupunki pystyy kattamaan kaikki menonsa pitkällä aikavälillä. Todellinen tasapaino tarkoittaa sitä, että raha riittää myös investointeihin. Talous tulee saattaa tasapainoon ensisijaisesti menojen karsimalla ja palvelutuotantoa tehostamalla.

Vastauksessaan kaupunginhallitus toteaa, että veroja ja maksuja tarkastellaan vuosittain ja ne pyritään pitämään maan keskitasolla. Investointien rahoitus hoidetaan pääasiassa lainoituksella, koska kaupunki on varautunut panostamaan merkittävästi eräiden kärkihankkeiden toteuttamiseen. Tasapainoisen talouden tilanteessa uskotaan tulorahoituksen riittävän pitkällä aikavälillä myös investointeihin, mutta kertynyt korjausvelka tulee kuitenkin aiheuttamaan merkittävää lisävelkaantumista.

Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupungin tuloveroprosentti ylittää jo nyt kuntien keskimääräisen prosentin, joten veronkorotuksiin ei suuremmin ole enää mahdollisuuksia.

Lautakunta suosittelee myös investointien priorisointia, johon kh:n vastauksessa ei ollut otettu kantaa, mutta lautakunta on pannut merkille, että vuoden 2017 talousarviovalmistelun yhteydessä on talousjohto voimakkaasti tuonut esille investointien korkean määrän ja niiden priorisointitarpeen sekä kysymyksen siitä, miten niitä rahoitetaan jatkossa.

Tarkastuslautakunnan huomioon, että sitoviin toiminnallisiin tavoitteisiin ei sisälly selkeitä talouden tavoitteita, vaikka talouden tasapainottaminen on Kouvolan keskeinen strateginen päämäärä, todetaan kh:n vastauksessa seuraavaa: ”Toiminnallinen tavoite liittyy nimensä mukaisesti toimintaprosessin ohjaamiseen ja taloudellisilla tavoitteilla ohjataan kunnan tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakoa. Taloudelliset sitovat tavoitteet on kerrottu talousarvokirjassa. Valtuusto määrittelee kaupungin toiminnalle taloudelliset raamit, jonka puitteissa toiminta tulee järjestää.

Tarkastuslautakunta toteaa, että sitovia taloudellisia tavoitteita, joilla ohjataan kunnan tulo- ja pääomarahoitusta sekä resurssien jakoa, oli kaupungilla vuonna 2015 toimialojen toimintakate, korollisten antolainojen ja korollisten pitkäaikaisten lainojen lisäykset sekä kunkin investointihankkeen hyväksytty kokonaiskustannusarvio. Toiminnallisten tavoitteiden tulisi ohjata toimin-

taprosesseja, tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan myös talousprosessi tai talouden tasapainottaminen vaatii ns. toiminnallisia tavoitteita, jotka voivat liittyä tuottavuuteen, henkilöstömenojen kehitykseen, tilankäytön tehokkuuteen tai tulokseen.

Tarkastuslautakunta katsoo edelleenkin, että talouden ohjaukseen pitäisi asettaa myös sitovia toiminnallisia tavoitteita. Vaikka kaikki talousarviossa esitetyt tavoitteet on tarkoitettu toteutettaviksi, mitataan ainoastaan sitovien tavoitteiden toteutumista, vastuuvapauden myöntämisen yhteydessä.

Kh:n vastauksessa todetaan, että kaupungin talouden ja toiminnan raportointia kehitetään edelleen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että talousarviot ja tilinpäätökset sekä osavuositarkastusten raportointi on parantunut jo huomattavasti. Erityisen kiitoksen ansaitsevat näiden asiakirjojen selkeät tiivistelmäversiot.

Kh:n vastauksessa luvataan kehittää strategiatyötä uudella toimintaohjeella ja toteuttamisohjelmien toteutumisen raportoinnilla tilinpäätöksen yhteydessä. Tätä tarkastuslautakunta pitää hyvänä. Sen sijaan **strategian toteutumisen seurannan parantaminen mittareiden avulla, ei lautakunnan käsityksen mukaan ole toteutunut. Osalle tavoitteita on annettu mittareita, joille ei kuitenkaan ole asetettu tavoitearvoja eikä niiden toteutumasta ole muutoinkaan raportoitu.**

Lasten ja nuorten, aikuisväestön ja ikääntyneiden lautakunnat ovat kaikki osaltaan antaneet selvityksensä hyvinvointipalveluiden palveluketjujen alituksista ja ylityksistä varmistukseksi, ettei lasten ja nuorten sekä ikäihmisten palveluja tai niiden saatavuutta ole heikennetty aikuisväestön määrärahojen ylitysten vuoksi.

Tarkastuslautakunta tyytyy annettuihin selvityksiin, mutta toteaa huolestuneena, että sama aikuisväestön lautakunnan toimintakatteen ylitys on tapahtunut myös 2015.

Lautakunta toivoisi, että sen havainnoista ja suosituksista käytäisiin laajemmin keskustelua ja otettaisiin kantaa koko organisaation sisällä. On turhauttavaa todeta, että samat asiat nousevat vuodesta toiseen. Esimerkiksi tavoitteiden asettaminen mittareineen, joka on johtamisen ja toiminnan ohjaamisen perusasioita, ei näytä tulevan kuntoon. Tarkastuslautakunta on tietoinen, että sen antamat arvioinnit ja suositukset eivät lyhyellä aikavälillä välttämättä johda mihinkään toimenpiteisiin tai parannuksiin.

Allekirjoitukset

Tarkastuslautakunta

Kouvolassa 17.5.2016



Jari Suomela
puheenjohtaja



Juha Päiväranta



Jari Peltola



Sari Melkko



Milla Raunio



Marja Pulkkinen



Reino Konka