



ARVIOINTI- KERTOMUS

2018



SISÄLTÖ

Keskeiset havainnot	3
Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä ja toteuttaminen vuonna 2018	5
Hyvinvointi	9
Hyvinvoinnin tila Kouvolassa	
Elä enemmän – voi paremmin (kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen)	
Terveysten ja liikunnan edistäminen 2018	
Mielenterveyspalvelut	
Sotesoppa	
Elinvoima	27
Kaupungin elinvoimaisuus mittareiden valossa	
Kaupungin tilat ja niiden käyttö	
Investoinnit ja niiden rahoitus	
Talous	37
Kaupungin ja konsernin talouden toteutuminen	
Vuoden 2018 sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutuminen	
Toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen	
Konserniyhtiöiden sitovien tavoitteiden toteutuminen	
Toimenpiteet vuoden 2017 arviointikertomuksen johdosta	49

Keskeiset havainnot

HYVINVOINTI JA ELINVOIMA OVAT VAHVASTI SIDOKSISSA TOISIINSA

Hyvinvointiin tarvitaan mahdollisuus oman elämän hallintaan, kohutuullinen työ ja mahdollisuus osallistua oman yhteisönsä toimintaan. Hyvinvoinnin edistämisen tavoitteena on kuntalaisten hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn lisääminen, sairauksien ja syrjäytymisen ehkäiseminen sekä osallisuuden vahvistaminen. Kaiken tämän edellytyksenä on vahva talous. Parasta ennaltaehkäisyä on torjua erityisesti heikommassa asemassa olevien perheiden ja nuorten pahoinvointia ja eriarvoisuutta, mutta voimavaroja tarvitaan myös keski-ikäisten ja vanhempien syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien tukemiseen.

Kouvolan strategiassa ja uudessa organisaatiossa on hyvinvoinnin ja elinvoiman näkökulmat hyvin huomioituna. Hyvinvointipalveluissa on jo vuosia kehitetty asiakaslähtöisyyttä ja verkosto-osaamista, joita erityisesti tarvitaan yhteisöllisyyttä ja osallisuutta kehitettäessä. Viimeaikaisten tutkimusten valossa juuri yhteisöllisyydellä ja osallisuudella on merkittävä rooli kuntalaisten hyvinvoinnin kehittämisessä. Keskeinen ajatus on ottaa ihmiset laajemmin ja aikaisemmin mukaan päätöksentekoon ja demokraattisiin prosesseihin, jotka koskettavat heidän elämäänsä.

Elinvoimaa haetaan Kouvolassa kasvulta ja kärkihankkeilta. Erialaisten mittareiden valossa tilanne Kouvolassa on kehittynyt päinvastaiseen suuntaan, joten nykyisen strategian tavoitteet vaikuttavat ylioptimistisilta. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan strategiaa tulisi arvioida esim. skenaariotyöskentelyn avulla ja asettaa omista lähtökohdista realistisempia tavoitteita.

Kaupunki on tehnyt paljon liikunnan edistämisen hyväksi ja saanut tästä myös kunniaa. Strategian mukaan Kouvola on lasten paras liikuntakaupunki, kuitenkin on käynyt ilmi, että lapset eivät liiku riittävästi terveytensä kannalta. Tarkastuslautakunta haluaa tietää, mitkä asiat tähän ovat syynä.

KIIREELLÄ TEHDYT ORGANISAATIOMUUTOKSET

Viime vuodet ovat olleet monien samanaikaisesti ja todella pikaisella aikataululla tehtyjen muutosten vuosia. Pohjois-Kymen sairaalan toimintaa siirrettiin muutamassa kuukaudessa Carealle ja viime vuonna valmisteltiin sote- ja maakuntauudistuksen rinnalla loppujen sotepalveluiden siirto Kymsotelle.

Nopeat palvelujen siirrot Kouvolan kaupungilta Kymsoten hoidettavaksi ovat aiheuttaneet hankaluuksia sekä henkilöstölle että asiakkaille ja lisänneet kustannuksia.

Jatkossa kaupunki ohjaa palveluja yhä enenevässä määrin sopimus- ja omistajaohjauksella. Tähän tarvitaan uudenlaista otetta ja sellaisia mittareita, joiden avulla voidaan arvioida palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä kuntalaisten hyvinvoinnin että kaupungin talouden kannalta. Palveluiden siirtyessä muiden toimijoiden tuotettaviksi, on muistettava, että kaupungille jää vastuu terveyden edistämiseen liittyvistä asioista, kuten väestön elinolosuhteiden kehittäminen.

Uuden valtuuston ja uuden johdon aikana on perinteisen viranhaltijaohitoisen päätösten valmisteluprosessin rinnalla haluttu osallistaa poliittisia ryhmiä entistä enemmän, mikä on osaltaan saattanut pitkittää valmistelua.



Kuntien väliset soutukilpailut



Korian rautatiesilta valmistui 1870.

TALOUS

Kaupungin talous on monesta näkökulmasta tarkasteltuna heikossa kunnossa. Kaupungin tulot ja menot eivät ole tasapainossa. Vuosikate oli negatiivinen, joten kaupunki joutui ottamaan ”syömävelkaa”. Kaupungin nettoinvestoinnit pienenivät huomattavasti talousarvioon nähden, ja ne jouduttiin rahoittamaan velalla.

Kouvola on alibudjetoinut terveydenhuollon menonsa. Hyvinvointipalveluilta on vaadittu epärealistista raamin mukaista budjetointia. Kouvolan kaupungin osuus Carean erikoissairaanhoidon menoista kasvoi huomattavasti ylittäen kaupungin talousarvion määrärahan. Erikoissairaanhoidon ostopalvelumenojen kasvu aiheutti suurimman osan kaupungin alijäämäisestä tuloksesta viime vuodelta. Lastensuojelunmenot ylittyivät myös merkittävästi.

Verotulot jäivät odotettua pienemmiksi, mutta valtionosuus kasvoi, joten julkisen rahoituksen kokonaisuus jäi noin 5 milj. euroa alle talousarvion. Kouvolan talouden tilaa heikensi myös osakkeiden arvonalasku lähes miljoonalla eurolla.

Konsernin osalta tarkastuslautakuntaa huolestuttaa merkittävimpien osakeyhtiöiden talouden tulevaisuus. Yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto oli kasvanut, mutta voitot olivat samanaikaisesti merkittävästi laskeneet.

Talan näkemyksen mukaan on epärealistista hakea nopeilla muutoksilla suuria säästöjä. Lautakunta suosittelee ennakointia ja parempaa suunnittelua, ajantasaista ja jatkuvaa talouden ja resurssien käytön seurantaa sekä talouden laskentatoimen ja kustannuslaskennan osaamisen kehittämistä ja tulosten hyödyntämistä päätöksen-

teossa. Talouden ennakkoinnissa ei riitä pelkästään yleisohjeiden ja suositusten seuranta, vaan tarvitaan omista lähtökohdista lähtevää realistista erilaisten vaihtoehtojen kartoittamista.

Kouvolan pitää samanaikaisesti sopeuttaa toimintaa väheneviin taloudellisiin mahdollisuuksiin sekä rakentaa taloudellisesti, sosiaalisesti kestävä ja asukkailleen elinvoimaa luovaa Kouvola.

Albert Einsteinin sanoin ”Nykyisiä ongelmia on mahdotonta ratkaista samalla ajattelulla, kun ne ovat syntyneet”. Tarvitaan oman ajattelun ja toimintaympäristön vaatimusten reflektointia, uudenlaista päätöksentekokulttuuria ja vahvaa johtamista. Suuriin muutoksiin sopeutuminen ja niistä hyötyminen vaativat aikaa.

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä ja toteuttaminen vuonna 2018

Arviointi, kuten myös tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen suorittama tarkastus, ovat tärkeä osa kuntakonsernin johtamista ja kehittämistä. Arvioinnin tuloksena tehtävät johtopäätökset ohjaavat toimintaa, vaikuttavat tavoitteiden asettamiseen tai entisten tarkistamiseen edellyttäen, että arviointia käytetään hyväksi päätöksenteossa ja kehittämistyössä.

Tarkastuslautakunta tuottaa tietoa tavoitteiden asettajille eli valtuustolle ja toiminnan järjestäjille sekä kuntalaisille. Arviointi pohjautuu arviointisuunnitelmaan ja arvioinnin tulokset esitellään vuositaisessa valtuustolle annetussa arviointikertomuksessa.

Kaupunginhallituksen tulee antaa vastineet tarkastuslautakunnan havainnoista ja suosituksista 25.9.2019.

Kuvaaja 1. Tarkastuslautakunta osana kunnan ohjausjärjestelmää.



Lähde: Suomen Kuntaliitto: Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana, 2018

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä voidaan jakaa tavoitteiden toteutumisen arviointiin, toiminnan järjestämisen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin sekä talouden tasapainottamisen arviointiin.

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tulee arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet, ja onko toiminta ja palvelut järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti niihin tavoitteisiin, jotka eivät ole toteutuneet.

Arvioinnin tehtävänä on osoittaa strategioiden tarkistamisen tarpeet ja kehittämisen kohteet. Tarkastuslautakunta arvioi harkitsemassaan laajuudessa kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista, sekä sitä toteuttavatko talousarviossa asetetut tavoitteet kuntastrategiaa ja eteneekö kunta strategian osoittamaan suuntaan.

Tehtävien siirtyessä seudulliselle tai muulle yhteistoimintaorganisaatiolle, myös päätösvaltaa siirtyy pois kunnasta, mikä saattaa etäännyttää kuntalaiset tehtävien hoidosta. Kunnan toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden arviointi on tällöin entistäkin tärkeämpää.

Arvioinnin avulla voidaan selvittää, toteutuuko valtuuston tahto niin kunnan omana työnä, sopimusyhteistyönä, ostopalveluna kuin konsernissa tuotetuissa palveluissa, ja kuinka tehokkaasti myönnet-

tyjä määrärahoja eli kuntalaisten veromarkkoja on käytetty.

Mikäli kunnan taseessa on tilikaudella kattamatonta alijäämää, on tarkastuslautakunnan tehtävänä arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista. Tarkastuslautakunnalle kuuluu myös arvioida toimintakertomuksen selvitysten riittävyyttä.

Tarkastuslautakunta tekee esityksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. Uutena tehtävänä on sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta

Arviointikertomuksen taustatiedot koostuvat talousarviosta ja tilinpäätösraportoinnista, henkilöstökertomuksesta, hyvinvointikertomuksesta, työhyvinvointikyselyistä, viranhaltijoiden, työsuojeluvaltuutettujen ja työntekijöiden kuulemisista, hallinnon pöytäkirjoista sekä erilaisista asiakirjalähteistä ja tutkimuksista.

Arvioinnin haasteena on ollut ajoittain tiedonsaannin riittävyys, ajantasaisuus ja luotettavuus. Monet suuret ja nopeat uudistukset kaupunkiorganisaation sisällä sekä maakunta- ja soteuudistuksen valmistelu ja vapaaehtoisen Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän (Kymsote) perustaminen ovat tuoneet lisähaastetta tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointityöhön.

Tarkastuslautakunta on pohtinut, miten arviointityötä voidaan kehittää niin, että monipuolinen ja ajantasainen arviointitieto saadaan nopeammin arviointikohteelle ja valtuustolle. Vaihtoehtona olisi heti arvioinnin jälkeen toimittaa arviointiraportti arviointikohteelle ja valtuustolle, jolloin seuraavan kevään arviointikertomuksensa raportoitaisiin ainoastaan keskeisimmät havainnot.

Taulukko 2. **Tarkastuslautakunnan kokoonpano 2017–2021**

Kokoonpano
2017–2021

TARKASTUSLAUTAKUNTA	ASEMA	VARAJÄSEN
Pekka Korpivaara	puheenjohtaja	Harri Niemelä
Topi Seppälä	varapuheenjohtaja 7.5.2019 asti	Seppo Hyökki
Maija Lehtomäki	varapuheenjohtaja 7.5.2019 alkaen (kv § 49)	
Marja-Leena Heimonen	jäsen	Pirjo Konttinen
Risto Parviainen	jäsen	Markku Ruotsalainen
Ismo Karstinen	jäsen	Urpo Kunnasluoto
Milla Raunio	jäsen 20.8.2018 asti	Jenni Paavola 29.1.2018 alkaen (kv § 5)
Ida Tani	20.08.2018 alkaen (kv §103)	
Teija Vanhala	jäsen	Sini Niemelä
Jaana Lehtilä	jäsen	Karolina Eklund-Vuorela
Seppo Nikkanen	jäsen	Petri Saloranta

ESTEELLISYYDET

Seppo Nikkanen, hallituksen jäsen, Kouvolan Vesi Oy. Ismo Karstinen, hallintoneuvoston varapuheenjohtaja, KSS Energia.



Tarkastuslautakunta työssään.

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa hyödynnetty tuloksellisuusarviointimalli on todettu hyväksi.

Muita tarkastuslautakunnan kehittämishaasteita ovat yhteistyön lisääminen toimialojen kanssa tiedonsaannin ja arviointitiedon hyödyntämisen parantamiseksi, koko kaupungissa tapahtuvan erilaisen arviointityön koordinointi, raportoinnin ja visualisoinnin edelleen kehittäminen sekä tiedottamisen ja viestinnän ja erilaisten viestintäkanavien käytön parantaminen.

Ulkoisen tarkastuksen organisointi vuoden 2019 alusta

Hallintosäätöön on tehty tarkastuslautakuntaa koskevia uuden kuntalain mukaisia tarkistuksia. Ulkoinen tarkastus on irrotettu konsernipalveluista omaksi itsenäiseksi toimijaksi toimialojen rinnalle.

Kouvolan kaupungin ulkoisesta tarkastuksesta vastaavat tarkastuslautakunta ja sen alaisuudessa toimiva arviointi- ja tarkastuspalvelu (ent. ulkoinen tarkastus) sekä tilintarkastusyhteisö. Tarkastuslautakunnan esittelijänä ja arviointi- ja tarkastuspalvelun esimiehenä toimii arviointipäällikkö Sirkku Ahvo-Lehtinen ja lautakunnan sihteerinä tarkastaja Katriina Lankinen.

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

Kouvolan arviointikertomus vuodelta 2017 sai kunniamaininnan ansiokkaasta ja sisältöä palvelevasta, innovatiivisesta esitystavasta.

Tilintarkastusyhteisö PricewaterhouseCoopers (PwC) järjestää vuosittain Vuoden arviointikertomuskilpailun, mihin kunnat ja kuntayhtymät voivat osallistua. Kilpailun tuomaristo on myöntänyt Kouvolan kaupungin arviointikertomukselle vuodelta 2017 kunniamaininnan ansiokkaasta ja sisältöä palvelevasta, innovatiivisesta esitystavasta. Kouvolan kaupungin tarkastuslautakunta vuoden 2017 arviointikertomuksellaan ei osallistunut kilpailuun, mutta kilpailuraati oli päättänyt antaa kunniamaininnan.

Tuomaristo esitteli perustelut seuraavasti:

"Arviointikertomuksen tiedon visualisoinnin ratkaisut ja havaintojen esittämistapa edustavat ehdottomasti parhaimmistoa kaikkien arviointikertomuksien joukossa.

Ulkoasu palvelee sisältöä ja visualisuudessa on kiinnitetty huomiota asian esille tuomiseen. Hyvällä visuaalisella esitystavalla ei ainoastaan paranneta kertomuksen luettavuutta ja käytettävyyttä, vaan se itsessään tuo esille tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja ja näkökulmia.

Kertomuksen visuaaliset ratkaisut on toteutettu sisältöä palvelevalla tavalla: muoto on osa sisältöä. Kunniamaininnan saa Kouvolan kaupungin tarkastuslautakunta."

Aiemmin PricewaterhouseCoopers (PwC) ja Tampereen yliopiston yhteistyössä järjestämässä kilpailussa vuonna 2016 Kouvolan tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2015 valittiin vuoden parhaimmaksi kertomukseksi.



Palkinnon vastaanottivat tarkastuslautakunnan puheenjohtaja Pekka Korpivaara, tarkastuspäällikkö Sirkku Ahvo-Lehtinen ja tarkastaja Katriina Lankinen Marina Congress Centerissä Helsingissä marraskuussa 2018.

Hyvinvointi

Kuntalain mukaan kunnan perustehtävä on huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä. **Hyvinvoinnin edistämisen tavoitteena on kuntalaisten hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn lisääminen, sairauksien ja syrjäytymisen ehkäisy sekä osallisuuden vahvistaminen.** Terveydenhuoltolaki korostaa lisäksi sosiaalista turvallisuutta, väestöryhmien välisten terveyserojen kaventamista sekä väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta.

Kunnan päätökset vaikuttavat elinympäristöön (yhdyskuntasuun-

nittelu, liikenne- ja ratkaisut), elinoloihin (asumisolosuhteet, työllisyys ja työolot), perheiden hyvinvointiin (toimeentulo, yhteisöllisyyden tukeminen) ja terveyttä edistäviin elintapoihin (liikuntamahdollisuudet, paikalliset ravitsemuspolitiikan painotukset, päihteiden käytön ehkäisy) sekä palvelujärjestelmän toimivuuteen, laatuun ja saatavuuteen.

Kaupunkistrategian toiminta-ajatuksen mukaan Kouvola turvaa asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen taloudellisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä yhteisöllisyyden vahvistumisen edellytykset.



ELINVOIMAN
KASVU

HYVINVOINNIN
KASVU

STATUKSEN
KASVU

Kaupungin strategiaohjelmat.

Hyvinvointi ja elinvoima ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Kunta on elinvoimainen pystyessään tuottamaan asukkailleen elämiseen tarvittavat palvelut. Elinvoimainen kunta panostaa talouteen, elinkeinoelämään, koulutukseen, terveydenhuoltoon sekä harrastusmahdollisuuksiin. Erityisesti työllisyyden sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen, jotka estävät syrjäytymistä, liittyvät nykykäsitysten mukaan oleellisesti kuntalaisten hyvinvointiin.

Kaupungin ylin johto eli kaupunginvaltuusto vastaa strategisista päätöksistä, joilla kaupungissa edistetään hyvinvointia ja terveyttä. Toimialat osallistuvat hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. **Päätöksenteossa ja ratkaisujen valmistelussa tulee arvioida tehtävien päätösten vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.**

Kouvolan strategiaohjaus on uudistunut. Kesäkuussa 2019 valmistuu Hyvinvoinnin kasvu – ohjelma, jolla korvataan erilliset ohjelmat.

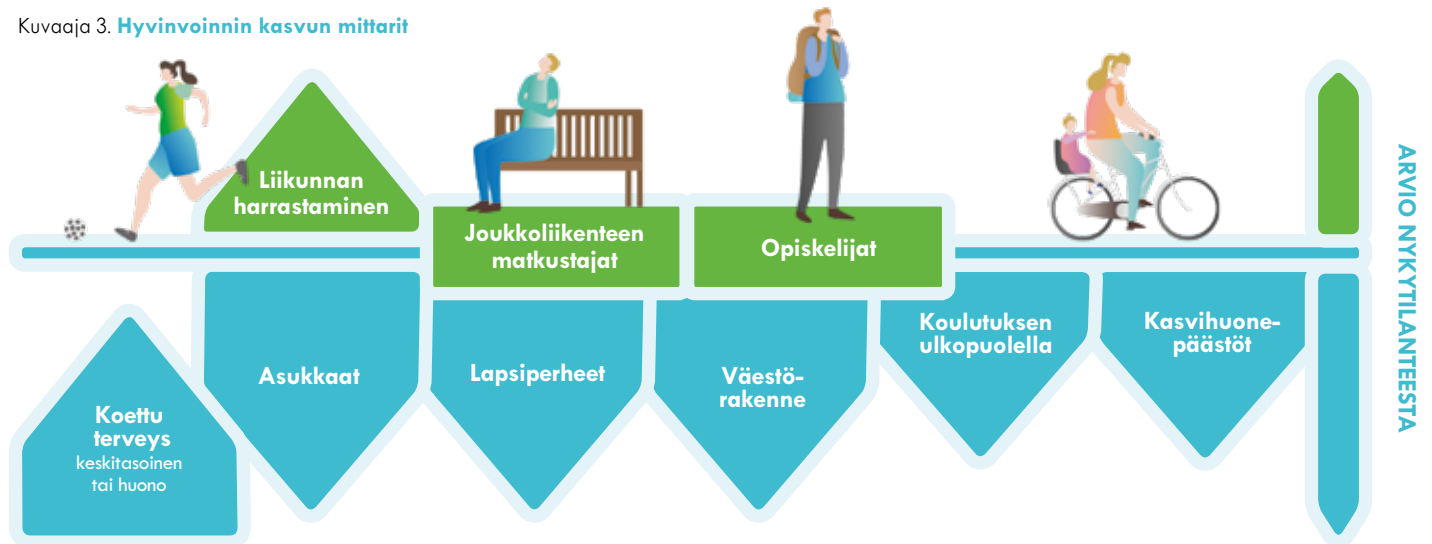
TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Kouvolan strategiassa ja uudessa organisaatiossa on hyvinvoinnin ja elinvoiman näkökulmat hyvin huomioituna. Askelhankkeen ja sitä seuranneen verkosto-osaamisen kehittämisen myötä on myös osallisuuteen ja eri toimijoiden muodostamiin verkostoihin kiinnitetty vahvasti huomiota.

Kuntien terveydenedistämisen mittaamiseen kehitetyn Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) TEA-mittariston tulosten mukaan Kouvolassa on tehty paljon. Terveyden edistämisen johtamisessa ja ennakko- ja vaikutusten arvioinnissa on vielä kehitettävää. Kaupunki on tehnyt päätöksen useita vuosia sitten ennakko- ja vaikutusten arvioinnin käyttöönotosta. Kaikista päätöshetkistä ei kuitenkaan ole tehty vaikutusten arviointia.

Hyvinvoinnin tila Kouvolassa

Kuvaaja 3. Hyvinvoinnin kasvun mittarit



Tänä vuonna on julkaistu **THL:n raportti Suomalaisten hyvinvointi 2018**, joka tarjoaa ajantasaisen kokonaiskuvan väestön elinoloista, hyvinvoinnista, sosiaali- ja terveyspalvelujen käytöstä sekä asenteista. Alle on koottu THL:n raportin ja kaupungin oman **Hyvinvointikertomus 2019** tietojen pohjalta Kouvolan hyvinvoinnin tilaa.

Keskeistä, niin Kouvolassa kuin koko maassa, on väestörakenteen muutokset; heikkenevä huoltosuhde, aleneva syntyvyys, nettomaahanmuuton kasvu ja maan sisäisen muuttoliikkeen suuntautuminen kasvukeskuksiin, erityisesti pääkaupunkiseudulle, Tampereelle ja Turkuun. Kouvolan väestö väheni viime vuonna yli 1 000 hengellä ja sama trendi on jatkunut alkuvuonna 2019. Lapsiperheiden määrä on vähentynyt yli 1 000 perheellä vuosina 2006 – 2017.

Valtaosa Suomen väestöstä, 63,5 %, voi elämänlaadulla ja koettulla terveydellä mitaten hyvin. Kouvolassa terveytensä keskittäneeksi tai sitä heikommaksi koki 38,6 % 20– 64-vuotiaista vuonna 2015. Vastaava luku koko maan osalta oli 31,5 %. Viime vuonna Kouvolassa 8-luokkalaisille tehdyn hyvinvointikarttakyselyn mukaan hyvinvoivien osuus oli 79 % ikäluokasta. Korkeimmat luvut olivat keskustan ja Elimäki-Korian alueella ja matalimmat Valkealan ja Kuusankoski-Jaalan alueilla.

Väestöryhmien väliset erot ovat edelleen jyrkkiä, vaikka suomalaisten hyvinvointi ja terveys näyttävät kohentuneen vuodesta 2000 alkaen. Köyhimpien ja rikkaimpien naisten välinen elinajanodotteen ero oli 5,6 vuotta vuonna 2015 ja miesten vastaavasti 10,6 vuotta. Myös syntyperään liittyviä hyvinvointieroja on nähtävissä. Koulutus, ammattiasema sekä lapsuuden ja nuoruuden olot ja kokemukset selittävät näitä terveyseroja. Erityisesti huono-osaimman väestöryhmän elinoloihin ja elintapoihin tulisi kiinnittää kunnissa erityishuomiota.

Terveyspalvelut on järjestetty tutkimuksen mukaan eriarvoisesti.

sesti. Avoterveydenhuollon lääkäripalvelujen saatavuudessa ja käytössä on sosiaaliryhmittäisiä eroja, jotka eivät selity terveydentilan eroilla. Koulutustaso vaikuttaa yksityisten terveyspalveluiden käyttöön. Suurituloiset kuntalaiset käyttävät useammin yksityislääkäri- ja -hammashoitopalveluja. Pienempi tuloiset käyttävät useammin kotihoitoa. Haasteena on turvata kasvavan ikääntyvän väestön osan palvelujen saanti heidän tuloistaan riippumatta.



Liikunnan iloa.

Mikä estää digipalvelujen käyttöä?

YLI PUOLET

suomalaisista kokee verkkopalveluiden käytössä esteitä



46%

kokee, että **käyttöehdot ovat epäselviä** tai liian pitkiä

26%

Palvelut ovat vaikeakäyttöisiä tai vaikeasti löydettävissä

25%

ei pysty asioimaan sähköisesti toisen puolesta, vaikka se olisi tarpeellista

20%

tarvittuja palveluja **ei ole saatavilla sähköisesti**

15%

ei ole käytettävissä henkilökohtaista tietokonetta ja nettiyhteyttä

Kouvolassa on strategiatavoitteiden mukaisesti edistetty digitalisaatiota. Yllättävää on THL:n tieto siitä, että yli puolella suomalaisista ei ole kykyä hyödyntää digitalisoituja palveluja. Lähde: THL 2019

Suomessa on tällä hetkellä noin puoli miljoonaa toimintarajoitteista henkilöä (näkö, kuulo, liikkuminen, tiedonkäsittely).

Heidän hyvinvointinsa on monin tavoin muuta väestöä heikommalla tasolla, erityisesti lääkäripalvelun osalta. Esteettömyyden, saavutettavuuden ja laadun lisääminen on tärkeää.

Tuloerot eivät ole olennaisesti muuttuneet. Väestöstä pienituloisia oli 11,5 %. Vaikeasti työllistyviä 5,6 % ja ns. NEET-nuoria eli 15-24-vuotiaita, jotka eivät olleet töissä tai koulutuksessa oli 57 000, mikä oli noin 9 % ikäluokasta. Koulutuspaikkoja on runsaasti tarjolla ja koulutustakuu toteutuu. Nivelvaiheisiin on panostettu, mutta **suuri ongelma on koulunsa keskeyttäneet.** Nuorisotyöttömyys on laskussa, mutta Kouvolassa oli viime vuoden joulukuussa edelleen 700 alle 25-vuotiaasta työttömää työnhakijaa.

Syrjäytyneiden nuorten kasvu huolestuttaa. Vuonna 2017 Suomessa oli yhteensä 69 000 alle 30-vuotiaasta syrjäytynyttä. Huono-osaisuus on pahimmillaan syvää ja kasautuvaa. Ylisukupolvinen huono-osaisuus on erityinen haaste, jossa pelkkä taloudellinen apu tai nuorten koulutus eivät riitä. Tarvitaan ehkäisevää sosiaalityötä, laadukasta varhaiskasvatusta, kannustavaa perusopetusta, hyvää opinto-ohjausta sekä positiivisia roolimalleja.

Kymenlaaksossa asukkaiden koulutustaso on matalampi kuin maassa keskimäärin. Perheen ja erityisesti äidin koulutustaso vaikuttaa nuorten hyvinvointiin. Vanhempien koulutustaso on yhteydessä nuorten jatko-opintoihin, toimeentulotuen saamiseen ja tuloihin nuorena aikuisena. Hyvinvointierot näkyvät terveydessä, taloudessa ja sosiaalisissa suhteissa. Lastensuojelun asiakkuudet ja lasten sijoitukset ovat nousseet Kouvolassa.

Toimeentulovaikeudet ovat yhteydessä heikentyneeseen työkykyyn. Työttömien köyhyysaste on kasvussa Suomessa ja 7,2 % suomalaisista asuu köyhissä kotitalouksissa. Riittävän toimeentulon turvaaminen ja varhaiset työkykyä tukevat toimet ovat olennaisia

työkyvyn ylläpitämisessä niin työttömillä kuin työllisillä. Vuonna 2018 8 % 25-64-vuotiaista kouvolaalaisista oli työkyvyttömyyseläkkeellä. Toimeentulotuen saajia on ollut suhteessa vähemmän kuin vertailukunnissa. Vuonna 2018 1,8 % 25-64-vuotiaista oli saanut pitkäaikaisesti toimeentulotukea.

Luottamus sosiaalipalveluiden saantiin on heikentynyt koko maassa. 57 % uskoo saavansa tarvitsemansa sosiaalipalvelut ja 45 % toimeentulotukipalvelut.

Väestö ikääntyy nopeasti, mikä kasvattaa hyvinvointi- ja terveyspalvelujen tarvetta. Tutkimus osoittaa, että kuntien ja järjestöjen yhteistyö ja kumppanuus ovat poikkihallinnollisen yhteistyön lisäksi ehdoton edellytys ikäihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä (*Laulainen, Taskinen, Rajaniemi, Rappe, Topo ja Rissanen 2017*).

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

Parasta ennaltaehkäisyä on torjua perheiden ja nuorten pahoinvointia ja eriarvoisuutta, mutta voimavaroja tarvitaan myös keski-ikäisten ja vanhempien syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien tukemiseen.

Hyvinvoinnin edistämisen toimia tulisi kohdistaa erityisesti heikommassa asemassa oleviin perheisiin. Sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseksi tulisi puuttua köyhyyteen, epätasa-arvoon ja syrjäytymiseen sekä koulutukseen. Tärkeää on myös elintapoihin vaikuttaminen.

Elä enemmän - voi paremmin

TERVEYDEN JA LIIKUNNAN EDISTÄMISEN SEKÄ MIELENTERVEYSPALVELUJEN ARVIOINTI

Tarkastuslautakunnan työohjelman 2018 arviointikohteiksi oli valittu terveyden ja liikunnan edistäminen sekä mielenterveyspalveluiden arviointi ennen kuin tiedettiin palvelujen siirtymisestä 1.1.2019 Kymsoteen.

Lautakunta ehti kuulla arviointia varten vs. palvelupäällikkö Tarja Alamattilaa, terveydenedistämisen koordinaattori Sanna Kosteta ja liikuntakoordinaattori Marika Peltosta terveydenedistämisen yksiköstä. Mielenterveyspalvelujen osalta haastateltiin aikuispsykiatrian avopalveluiden ylilääkäri Liija Toomania, osastonhoitaja Katja Palinia, psykiatrian sairaanhoitaja Päivi Kossilaa ja psykologi Ari Vallittua sekä työsuojeluvaltuutettu Jani Höijeriä. Haastateltuja tehtäessä ei henkilöstöllä ollut vielä tarkempaa tietoa tulevastakaan organisaatiosirrosta ja kehittämissuunnitelmista, joita oli tehty alueellisissa valmisteluryhmissä. Lautakunta haluaa kiittää kaikkia haastateltuja heidän ajankäytöstään ja tiedoistaan.

Kulttuuripalvelut, joilla on oma tärkeä merkityksensä kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin, eivät sisällyneet arviointiin.

Tapahtuneesta muutoksesta johtuen tarkastuslautakunta ei arvioi palveluiden tuloksellisuutta, vaan haluaa yleisellä tasolla edistää päättäjien ja kuntalaisten tietoisuutta palveluihin liittyvissä kysymyksissä.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

Jatkossa kaupunki ohjaa palveluja sopimus- ja omistajaohjauksella ja kuntayhtymän oma tarkastuslautakunta arvioi palvelujen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Kaupungin hyvinvointijohtaja vastaa hyvinvointipalveluiden toteutumisen valvonnasta kaupungin näkökulmasta. Arvioinnin ja seurannan kannalta on tärkeää, että yhdessä löydetään sellaiset mittarit, joiden avulla voidaan arvioida palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta kuntalaisten ja kaupungin hyvinvoinnin kannalta. Yhteisarvioinnilla kuntayhtymän ja omistajien tarkastuslautakuntien voitaisiin saada lisäarvoa.

Terveyden edistäminen ja liikuntapalvelut yhdistyivät vuonna 2013 omaksi yksiköksi hyvinvointipalvelujen toimialan alle. Liikuntapaikat ovat toimineet vuoden 2018 loppuun tekniikka ja ympäristöpalvelut toimialan yhteydessä. Terveyden edistämisen yksikkö toimi vuosina 2013- 2018 aikuisväestön lautakunnan alaisena. Yksikkö siirtyi 1.1.2019 Kymsoteen. Hyvinvointijohtaja, hyvinvointikoordinaattori ja uusi ehkäisevän päihde- ja mielenterveys-työn koordinaattori siirtyivät konsernipalveluiden kehittämisspalveluiden hyvinvoinnin kokonaisuuteen.



Eerolan Golfkeskus Kymijoen rannalla.

Terveyden edistämisen tehtävänä on tukea asukkaita huolehtimaan omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan.



Terveyden ja liikunnan edistäminen 2018

Kuvaaja 5. Terveyden edistämisen osa-alueet



Yksilökohtainen terveyden edistäminen on terveystiedon vahvistamista sekä elämänhallinnan ja asenteiden kehittämistä terveyttä tukevaksi. Kunnan palvelujärjestelmä ja politiikka vaikuttavat ohjaamalla ja tarjoamalla mahdollisuuksia sekä rakentamalla elinympäristö ja elinolosuhteet terveyttä tukevaksi.

Yhteisöllisessä terveyttä edistävässä toiminnassa on kyse kuntalaisten ja yhteisöjen voimavarojen ja yhdistämisestä. Yhteisöl-

linen terveyden edistäminen ja osallistaminen, kuvaavat ihmisten tunnetta, että heitä kuullaan, he voivat vaikuttaa asioihin ja toimia aloitteellisuutta heitä koskeissa asioissa. Tähän tarvitaan tietojen, taitojen ja sosiaalisten verkostojen vahvistamista.

Kouvolan terveyden edistämistyössä on tehty asiakassegmentointia ja mietitty, mitä palvelua kullekin kohderyhmälle tarvitaan

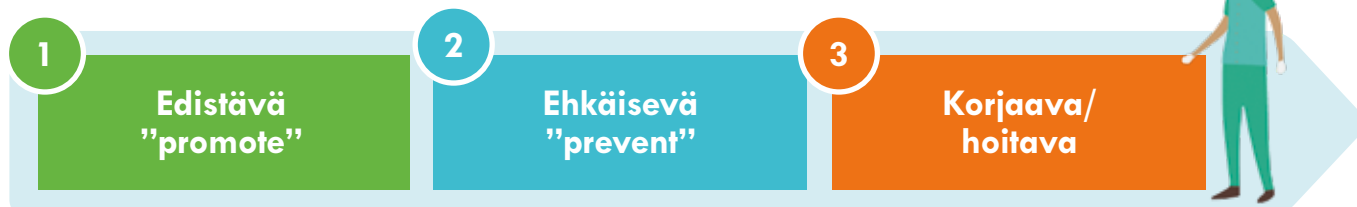
Pääpaino on ollut terveyttä edistävässä työssä, jonka kohteena on suuri yleisö. Myös ehkäisevää terveydenedistämistyötä tehdään, jota kohdennetaan riskitekiäjiä omaaville sekä korjaavaa hoitoa tarvitseville.

Kuvaaja 6. Terveyden edistämisen asiakassegmentointi



Kouvolan Pallonlyöjät (KPL).

EDISTÄVÄ, EHKÄISEVÄ JA KORJAAVA TYÖ - KATKEAMATON KETJU



- 1 EDISTÄVÄ (suurelle joukolle, ei tarkkarajaista esim. olosuhteisiin tai tietoon puuttuminen)
- 2 EHKÄISEVÄ (terveyden ristitekijöitä olemassa, pienemmälle kohderyhmälle)
- 3 KORJAAVA/HOITAVA HOITO

Hyvinvointipisteessä, kauppakeskus Valtarissa, terveydenhoitaja on antanut ilmaista ohjausta terveyden ja hyvinvoinnin tueksi, rokottanut ja tehnyt erilaisia mittauksia. Vuonna 2017 kävijöitä oli vajaa 3 400 ja vuonna 2018 3800 henkilöä. Asiakastytytyväisyys on ollut erittäin hyvä. Vuoden 2019 alusta Kymsoten Virtaamo jatkaa toimintaa Ohjaamon entisissä tiloissa Valtarissa. Myös kaupungin liikunnanohjaus on sijoittunut samaan tilaan.

Lähetteellä ja ajanvarauksella pääsee yksilöneuvontaan koskien esim. painonhallintaa, tules-vaivoja ja savuttomuutta. Omais- ja perhehoitajille, maahanmuuttajille sekä työttömille tehdään terveystarkastuksia ja palveluohjausta.

Taulukko 8. **Terveyden edistämisen yksikön ja hyvinvointipisteen käyntimäärät 2016 - 2018**

	TERVEYDEN EDISTÄMISEN YKSIKKÖ			HYVINVOINTIPISTE		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Terveydenhoitajalla käynnit	229	414	326	3151	3032	3394
Ravitsemusterapeutilla käynnit	164	155	150			
Fysioterapeutilla käynnit	69	156	176	97	337	368
YHTEENSÄ	462	725	652	3248	3369	3762

Taulukko 9. **Terveystarkastusten määrät 2016 - 2018**

	2016	2017	2018
Työttömien terveystarkastukset	154	177	169
Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset	155	169	152
Maahanmuuttajien terveystarkastukset *	40	60	25
Omais- ja perhehoitajien terveystarkastukset	186	274	342
YHTEENSÄ	625	678	688

* Lisäksi vuonna 2017 noin 699 maahanmuuttajien terveydenhoitajan vastaanottokäyntiä (sis. rokotukset) ja vuonna 2018 noin 801 vastaanottokäyntiä.

Taulukko 10. **Tapahtumat**

	2016	2017	2018
Järjestöjen teemapäivät	70	76	80
Vierailut järjestöissä	10	50	35
Koulutukset ja luennot järjestöille	4	21	20
YHTEENSÄ	84	147	135

Toimintaan on kuulunut monialaista yhteistyötä järjestöjen ja eri toimijoiden kanssa, koulutuksia, luentoja, tapahtumia ja kampanjoita, myös kuntotestausta.

Liikunnan edistämisen perustehtävänä on tukea asukkaita huolehtimaan omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan ja auttaa kaupunkilaisia löytämään oma tapansa liikkua mielekkäästi ja terveytensä kannalta riittävästi.

Liikuntaneuvonta on tarkoitettu henkilöille, jotka terveytensä kannalta liikkuvat liian vähän sekä henkilöille, joille liikunnan aloittaminen tai liikunnan saaminen säännöllisesti arkeen kuuluvaksi on haasteellista tai joilla terveydelliset syyt rajoittavat liikkumista. Liikuntaneuvojan vastaanotolle voi hakeutua koulun terveydenhoitajan kautta koko perheen voimin. Liikuntaneuvontapalveluista voi myös lainata erilaisia liikuntavälineitä.

Liikkumattomuus on yksi merkittävimmistä hyvinvointia näkävistä tekijöistä. Arkielämämme ei enää edellytä fyysistä aktiivisuutta, vaan suurin osa ajasta vietetään istuen tai makuulla. Vain murto osa liikkuu terveytensä kannalta riittävästi. Lisääntyneet vapaa-ajan liikuntasuorituksetkaan eivät riitä turvaamaan riittävää liikkumista. Edes kaikki säännöllisessä liikuntaharrastuksessa olevat lapset eivät liiku riittävästi terveytensä kannalta. Jo vähäisellä arki- ja hyötyliikkuksella on terveyttä ja hyvinvointia edistäviä vaikutuksia, erityisesti niille, jotka liikkuvat vähän. Helsingin kaupungin tuore liikkumisohjelma laajentaa näkökulmaa liikunnan edistämisestä liikkumisen edistämiseen ja istumisen vähentämiseen. Ohjelmassa todetaan, että uudenlaista motivointia, tietoisuuden lisäämistä, positiivista pakottamista ja kannusteita tarvitaan.

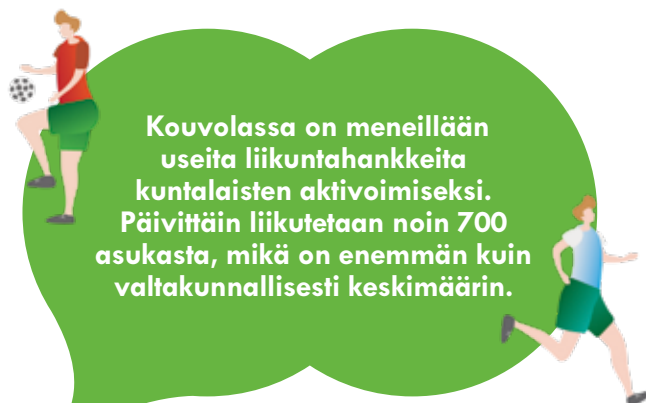
visuutta, vaan suurin osa ajasta vietetään istuen tai makuulla. Vain murto osa liikkuu terveytensä kannalta riittävästi. Lisääntyneet vapaa-ajan liikuntasuorituksetkaan eivät riitä turvaamaan riittävää liikkumista. Edes kaikki säännöllisessä liikuntaharrastuksessa olevat lapset eivät liiku riittävästi terveytensä kannalta. Jo vähäisellä arki- ja hyötyliikkuksella on terveyttä ja hyvinvointia edistäviä vaikutuksia, erityisesti niille, jotka liikkuvat vähän. Helsingin kaupungin tuore liikkumisohjelma laajentaa näkökulmaa liikunnan edistämisestä liikkumisen edistämiseen ja istumisen vähentämiseen. Ohjelmassa todetaan, että uudenlaista motivointia, tietoisuuden lisäämistä, positiivista pakottamista ja kannusteita tarvitaan.

Kuvaaja 11. **Liikkumisen moninaiset vaikutukset - Helsingin liikuttamisohjelma**



Kouvolassa on pitkään tehty laajaa liikkumisen edistämistyötä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa varhaiskasvatuksesta ikäihmiin. Yhtenä esimerkkinä on lasten ja nuorten (MovES 5-8 lk:lle) liikuntaneuvonta, jossa testausten yhteyteen on lisätty terveystarkastus ja neuvonta.

Ohjattua liikuntaa on toteutettu terveystietokunnan 55 ryhmässä ja erityisliikunnan 38 ryhmässä. Lisäksi virtuaaliliikuntaa harjoitettiin ikääntyneiden päiväkeskuksissa, hyvinvointiasemilla ja eläkeläisjärjestöissä.



Kouvolassa on meneillään useita liikuntahankkeita kuntalaisten aktivoimiseksi. Päivittäin liikutetaan noin 700 asukasta, mikä on enemmän kuin valtakunnallisesti keskimäärin.



Kesäliikuntaa Urheilupuistossa.

Liikuntaviestintää tapahtuu terveyskeskuksissa, hyvinvointipisteissä ja organisaation sisällä. Liikunnan edistämistä tehdään yhteistyönä maakunnallisesti, järjestöjen kanssa sekä kaupungin oman organisaation sisällä. **Viestintä ja palvelujen markkinointi on ollut ennakkoluulotonta, monipuolista ja monikanavaista, myös sosiaalista mediaa hyödynnetään ahkerasti.**

YHTEISTYÖ ON TOIMINNAN EDELLYTYS

Terveysten edistäminen, yhteisöllisyys, yhdessä tekeminen ja elämänhallinta on prosessi, joka antaa yksilöille ja yhteisöille entistä paremmat mahdollisuudet hallita terveyttään ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Kaupunki voi kehittää hallinto- ja päätöksentekojärjestelmää siten, että se mahdollistaa eri tahojen yhteistyön ja osallistumisen. Askelhankkeessa ja verkostokehittämisessä on haettu osaaamista ja työkaluja yhteisölliseen työhön. Käytännössä yhteistyötä on tehty kuntaorganisaation sisällä eri toimialojen välillä, sekä laajasti kaupungin ja alueen muiden toimijoiden, järjestöjen, seurakunnan, yritysten, oppilaitosten, sairaanhoitopiiriin ja Kymenlaakson liiton kanssa. Jatkossa korostuu kaupungin ja Kymsoten toimijoiden yhteistyö.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT JA SUOSITUKSET:

Arvioitaessa terveyden edistämisen toteutumista terveydenhuollossa ja kunnan toiminnassa voidaan kysyä,

- millä keinoin vaikutetaan väestön terveyteen yksilöiden ja yhteisöjen kautta,
- miten palvelujärjestelmä toimii toteuttaessaan poikkihallinnollisia terveyden edistämisen tavoitteita ja
- huomioidaanko terveysvaikutukset ympäristö- ja yhteiskuntapolitiisissa päätöksissä

Tietoja ja taitoja vahvistamalla lapsille, nuorille ja aikuisille tarjotaan paremmat mahdollisuudet tehdä terveyteen myönteisesti vaikuttavia valintoja. **Kouvola on ollut edelläkävijä terveyden edistämisessä.** Terveydenedistämisen yksikön toiminta on ollut monipuolista. Vuonna 2018 liikunnan edistämistyöhön ovat osallistuneet liikuntakoordinaattori, kuusi liikunnanohjaajaa ja kaksi erityisliikunnanohjaajaa. Osa on työskennellyt osa-aikaisesti. Lisäksi on koulutettu 40 -50 vapaaehtoista vertaistukiohjaajaa ikääntyneiden liikunnan ohjaamiseen.

Henkilöstö on verkostoitunut maakunnallisesti ja valtakunnallisesti ja hankkinut runsaasti osaamista. **Innostus ja tekemisen meininki on näkynyt työssä.** Henkilöstön osaamista on jatkosakin vahvistettava terveyden edistämisen tiedoissa, taidoissa ja toimintakäytännöissä strategisella ja ammatillisella tasolla. Asiakastytyväisyyttä seurataan aktiivisesti ja asiakaspalaute on ollut hyvää, 4,5/5.

Terveyden ja hyvinvoinnin piste Virtaamo on otettu hyvin vastaan ja toiminta jatkuu Kymsoten alaisuudessa.

Liikuntapaikat lisäävät aktiivisuutta ja ovat oleellisen tärkeitä terveyden edistämisessä. Niin ikäihmiset kuin nuoretkin ovat lisänneet kuntosalien käyttöä. Haasteena ovat täydet ja vanhanaikaiset liikuntapaikat ja laitteet. Sisäiset vuokrat on koettu myös ongelmalliseksi. Monitoimihalli koetaan tarpeelliseksi. Meneillään olevan liikuntapaikkaselvityksen laatiminen ja päätösten aikaansaaminen sen pohjalta on tärkeä asia.

Vuoden 2019 alusta liikuntapalvelut ja liikuntapaikat on organisoitu kaupungin liikunta- ja kulttuuritoimialaan. Tämän muutoksen toivotaan tuovan parannusta ongelmaksi koettuun liikuntapaikkojen ja avoimien vuorojen saatavuuteen.

Terveydenedistämisen tulevaisuus huolestuttaa tarkastuslautakuntaa. Lautakunnan kuulemistilaisuudessa syksyllä 2018 terveyden edistämisen henkilöstö toi esiin huolensa siitä, ettei painopiste terveyden edistämisessä siirry korjaavaan toimintaan ennaltaehkäisevän toiminnan sijaan.

Hyvinvoinnin edistäminen haastaa sekä kuntaorganisaation että kuntayhteisön uudistamaan tapaansa toimia. Pahoinvointiin liittyvät haasteet ovat kompleksisia ja edellyttävät samanaikaisesti konkreettisia tekoja tässä ja nyt sekä pitkäjänteistä

kehittämistä.

Kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä tulee korostumaan verkostoyhteistyö niin kaupungin eri toimialojen, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kuin 3.sektorin ja kaupunkiyhteisön muiden toimijoiden kanssa. Hyvinvoinnin edistäminen tulee olla kaikkien kunnan toimialojen yhteinen tehtävä, jolloin tarve poikkihallinnolliseen tiedolla johtamiseen lisääntyy.

Hyvinvoinnin edistämisen keskeisiä haasteita ovat eri toimijoiden yhteistyön toimivuus sekä riittävät taloudelliset resurssit.

Pelkkä viestiminen tai "terveyskasvatus" ei ole riittävää, vaan muutoksen aikaansaamiseksi täytyy kiinnittää huomiota ihmisten elinoloihin, tarpeisiin ja voimavaroihin, ja yhdessä kuntalaisten kanssa suunnitella toimia epäkohtien parantamiseksi. Hyviä kokemuksia muualla on saatu ns. sosiaalisesta markkinoinnista, jossa eri kohderyhmien kanssa tunnistetaan keskeiset puutteet ja voimavarat heidän terveydessään, elintavoissaan, elinoloissaan ja hyvinvoinnissaan. Tämän jälkeen yhteistyössä heidän kanssaan etsitään keinoja parantaa näitä tavoilla, jotka he kokevat mielekkäiksi, motivoiviksi ja vaikuttaviksi. Saadun tiedon pohjalta räätälöidään kullekin ryhmälle toimet, joita kokeillaan yhdessä sekä arvioidaan näiden toimien onnistumista ja kustannusvaikuttavuutta. Kouvolaan asukkaita on osallistettu toiminnan suunnitteluun asukastyöpajassa.

Koko väestölle suunnattuja palveluja tarvitaan terveyserojen kaventamisessa, mikä saattaa kuitenkin hyödyttää eniten terveitä hyväosaisia eikä siten vastaa väestöryhmien erilaisiin tarpeisiin. Siksi koko väestölle suunnattuja palveluja tulee täydentää tarjoamalla kohdennettuja toimenpiteitä heikommissa asemassa oleville ryhmille.

Tarkastuslautakunta toteaa, että askelhankkeessa ja verkostohankkeessa on hankittu juuri sellaista osaamista, jota sosiaalisessa markkinoinnissa tarvitaan. Eri-ikäisten kuntalaisten terveyden kannalta liian vähäinen liikkuminen osoittaa kuitenkin, että paljon on vielä tehtävää.

Terveyden edistämisen ja erityisesti liikunnan hyödyistä saadaan koko ajan uusia tutkimustuloksia. UKK-instituutin selvityksen mukaan vähäisen liikunnan kustannukset ovat jo 3-7,5 mrd euroa ja ne kasvavat. Liikkumattomuuden ongelmaan liittyy myös lasten ja nuorten ylipainoisuus, jolla on merkittävä yhteys terveydentilaan ja kustannuksiin tulevaisuudessa.

Pienet lapset omaksuvat perustaidot ja tottumukset jo noin kolmen vuoden iässä. Lasten motoriset taidot vaikuttavat erityisesti myöhemmän iän liikkumiseen. **Vain 10- 29 % alle kouluikäisistä lapsista liikkuu suositusten mukaisesti.** Kuitenkin pienten las-

ten vapaa-ajan liikuntaharrastaminen on yleistä ja aloitetaan yhä nuorempina. Lasten mahdollisuuksissa harrastustoimintaa esiintyy eriarvoisuutta perheiden kesken. Arkikäytännöt ovat passiivisia, lapsia kuljetetaan hoitoon, kouluun ja harrastuksiin. Kiellot ja rajoitukset sekä liikenteen vaaralliseksi kokeminen vähentää lasten luontaista liikettä ja ulkona leikkimistä. **Leikki- ja piha-alueiden tulisi kannustaa lapsia liikkumaan.** (Helsingin kaupunki, liikuttamisohjelma 2018)

Miksi lapset eivät liiku riittävästi? Lasten harrastukset maksavat, onko perheiden taloudelliset resurssit liian niukat? Harrastusten eriarvoistuminen on yhteiskunnallinen ongelma. Tuettavien lasten määrä kasvaa urheilussa. Urheilu ehkäisee syrjäytymistä, ja esim. maahanmuuttajille se voi olla tärkeä väylä osaksi yhteiskuntaa.

Harrastusten tuominen koulupäivään mahdollistaisi monille lapsille yhdessä harrastamisen, vähentäisi yksinäisyyttä, vapauttaisi vanhempiä kuljetusrumbasta ja rauhoittaisi illat perheille.

Uuden kaupunkistrategian mukaan Kouvola on lasten paras liikuntakaupunki. Nuorten terveys ja menestys jopa kilpaurheilun huipulle varmistetaan sillä, että Kouvola on myös nuorten urheilukaupunki. Kaupunki on tehnyt paljon liikunnan edistämiseksi ja saanut tunnustusta perheliikunnasta ja Suomen liikkuvain kaupunki kolmikkoon kuulumisesta. Kuitenkin hyvinvointikertomuksen mukaan Kouvolan lapset eivät liiku riittävästi terveyden kannalta.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

Tarkastuslautakunta korostaa, että julkisen hallinnon tehtävänä on tarjota kaikille kansalaisille yhtäläiset edellytykset terveeseen elämään. Erityisesti rakenteelliset ja sosiaaliset taustatekijät, kuten toimeentulon turvaaminen, työttömyyden vähentäminen, koulutusmahdollisuuksien parantaminen, fyysisen ympäristön terveellisyys ja turvallisuus, liikenne- ja kotitapaturmien ehkäisy sekä peruspalvelujen saatavuuden ja toimivuuden turvaaminen ovat keinoja, joilla kunta voi pitkällä aikavälillä vähentää väestöryhmien välisiä terveyseroja.

Vastuu terveyden ja toimintakyvyn lisäämisestä ja terveyserojen vähentämisestä kuuluu kunnassa kaikille toimialoille.

Tavoitteen toteutumisessa yhteistyö on välttämätöntä. Terveystieteidenhuollolla on tässä yhteistyössä merkittävä rooli asiantuntijana, tiedon tuottajana ja terveysvaikutusten arvioinnin aktiivisena osapuolena.

Terveyden edistämisessä ei välttämättä ole kysymys uusien toimintojen käynnistämisestä tai uusien organisaatioiden luomisesta. Kysymys on terveysnäkökohtien huomioon ottamisesta toimialojen toiminnassa, yhteisten tavoitteiden asettamisesta ja systemaattisesta tavoitteiden toteuttamisesta, toteutumisen arvioinnista sekä johtopäätösten tekemisestä.

Turvallinen ja viihtyisä asuinympäristö sekä monipuoliset harrastusmahdollisuudet ovat keskeisiä edellytyksiä kunnan asukkaiden hyvinvoinnille. Asukkaiden osallisuuden huomioon ottaminen ja sen vahvistaminen sekä tätä tukeva viestintä ovat näidenkin asioiden kehittämisessä erittäin tärkeitä.

Uusi kaupunkistrategia ja sen ohjausmalli sekä uusi organisaatio haastavat vanhoja käytäntöjä. Huomiota tulee edelleenkin kiinnittää hyvinvoinnin johtamiseen, vaikka hyvinvointijohtajan ja kaupungin hyvinvoinnin edistäjien siirtyminen hyvinvointipalveluista konsernipalveluihin luovat mahdollisuuden tuoda hyvinvoinnin edistämistä entistä paremmin koko kaupungin johtamiseen.

Tehtyjen päätösten ja niiden vaikutusta tulee arvioida sekä ennakko- että jälkikäteen toiminnan kehittämiseksi.

TARKASTUSLAUTAKUNTA HALUAA SELVITYKSEN

1. Terveystieteidenedistämisen toiminnasta kaupungin ja kuntayhtymän rajapinnassa

- Miten varmistetaan ennaltaehkäisevien palveluiden "arvon" näkeminen jatkossa sekä kuntayhtymässä että kaupungin omassa toiminnassa ja miten haastavassa taloudellisissa tilanteissa varmistetaan panostukset ennaltaehkäisevään ja terveyttä edistävään toimintaan?
- Miten ja millä mittareilla terveyden edistämisen toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta jatkossa seurataan?

2. Lasten ja nuorten terveyden ja liikkumisen toteutumisesta Kouvola

- Mikä on kouvolaisten lasten ja nuorten tila?
- Mitä toimenpiteitä on tehty liikkumisen edistämiseksi ja miten niiden vaikutuksia arvioidaan?
- Mitä on tarkoitus jatkossa tehdä?

Mielenterveyspalvelut

Kouvolan hyvinvointikertomuksessa todetaan, että työikäisten mielenterveyden edistämiseen ja haitallisen päihteiden käytön ehkäisemiseen on kehitettävä sekä ennaltaehkäiseviä että varhaisen tuen malleja ja puheeksi ottamisen toimintamallia tulee vahvistaa kaikissa sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteyksissä. (Kouvolan hyvinvointikertomus 2019).



MIELENTERVEYSPALVELUIDEN TARVE JA KÄYTTÖ

Koko maan tasolla on arvioitu, että joka viides aikuinen suomalainen kärsii mielenterveyshäiriöistä ja yli puolet heistä on vailla min-käänlaista hoitoa. Mielenterveyshäiriöt ovat yleisin syy työkyvyttömyyseläkkeelle pääymiseen ja keskeinen sairauslomien peruste. Vain viidesosa mielenterveyshäiriöistä kärsivistä saa riittävästi ja laadultaan hyvää psykiatrasta hoitoa. (Lähde: thl.fi, Marttunen, Kärkäinen, Suvisaari)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sairastavuusindeksi soveltuu kuntien sairastavuuserojen arviointiin ja terveystyön kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Sairastavuusindeksit julkaistaan kerran vuodessa. Viimeisin sairastavuusindeksi on vuosilta 2013 – 2015.

Koko maan sairastavuusindeksi on aina 100. Mitä pienempi luku, sitä terveempi väestö on. Kouvolan indeksi 99,1 merkitsee sitä, että Kouvolassa sairastavuus on piirun verran alle maan keskitason. Verrattaessa yli 50 000 asukkaan kaupunkia koko maahan, terveimmät suomalaiset asuvat etelän suurissa kaupungeissa (Espoo 72, Helsinki 81, Vantaa 85), ja sairaimmat idän ja pohjoisen suurissa kaupungeissa (Kuopio 129, Kotka 119, Oulu 115).

Taulukko 12. Mielenterveyden tila Kymenlaakson alueella vuosina 2010–2012 sekä 2013–2015 THL:n mielenterveysindeksin mukaan arvioituna

ALUE	KUNTA	MIELENTERVEYSINDEKSI 2010-2012		MIELENTERVEYSINDEKSI 2013-2015	
		IKÄVAKIOITU	IKÄVAKIOIMATON	IKÄVAKIOITU	IKÄVAKIOIMATON*
Suomi		100	100	100	100
HUS		76,7	76,3		
EKSOTE		97,8	99,8		
Kymenlaakso		106,6	107,8		
	Hamina	97,9	98,3	92,4	92,9
	Kotka	125,2	125,2	101,9	102,2
	Kouvola	98,0	100,1	98,4	100,3
	Miehikkälä	137,4	142,1	136,7	141,6
	Pyhtää	72,9	74,4	73,3	74,8
	Virolahti	113,0	116,4	129,4	141,6

* Ikävakiomaton indeksi kuvaa kuntien todellista sairaustaakkaa, johon myös ikärakenne vaikuttaa, kun taas ikävakioitu luku soveltuu kuntien väliseen vertailuun.



Mielenterveyspalveluiden tarvetta kuvaava ikävakioimaton mielenterveysindeksi vaihtelee Kymenlaaksossa Pyhtään 74,8:sta Miehikkälän 141,6:en. **Kouvolan indeksi on maan keskiarvoa**, 100,3. Kotkassa ja Haminassa mielenterveysindeksit ovat laskeneet. Muutos Kotkassa on merkittävä. Muiden kuntien osalta mielenterveysindekseissä ei ole suurta muutosta.

Alueellisten sairastavuuserojen takana on monia tekijöitä. Elin- tavat, kuten alkoholinkäyttö, liikunta ja unitottumukset sekä kor- kea työttömyys, taloudellinen tilanne ja matala koulutus heijastu- vat väestön terveyteen. Monet terveystriskit ja sairaudet kasaantuvat vähemmän koulutetuille, pienituloisille ja pitkäaikaistyöttömille.

Mielenterveyshäiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavia oli Kymenlaaksossa vuonna 2017 18- 34-vuotiaiden ikäryhmäs- sä eniten koko maassa.

Pitkän myönteisen kehityksen jälkeen itsemurhien määrä kään- tyi kasvuun vuonna 2016. Vuonna 2017 tapahtui Suomessa nuor- ten itsemurhia eniten koko 2000-luvulla. Noin joka toinen viikko alle 18-vuotias teki itsemurhan. (ES 10.2.2019) Kouvolan tietoja

ei ole saatavilla, koska alle 100 000 asukkaan tietoja ei julkisteta.

Sairastavuusindeksin lukuja vertailtaessa on huomioitava, että myös hyvin toimiva terveydenhuolto voi näkyä korkeampana sairas- tavuutena, kun tauteja seulotaan, löydetään ja hoidetaan tehokkaasti.

Kymsoten selvityksessä todetaan, että mielenterveysindeksin mukaan Kymenlaakson väestön mielenterveys on hieman hei- kompi kuin maassa keskimäärin. Tämän mukaan voidaan arvi- oida, että mielenterveyspalvelujen tarve alueella on noin 10 % suurempi kuin maassa keskimäärin.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymän (Kymsote) selvityksen mukaan Kymenlaaksossa on monipuoli- set mielenterveyspalvelut. Kaikkien kuntien osalta lasten ja nuor- ten mielenterveyspalveluista on huolehtinut Carea. Kuntakohtai- sia eroja, esim. Pyhtään erittäin matalaa mielenterveysindeksiä voi selittää se, että palvelut ovat olleet ostopalveluja, jolloin kirjaamis- menetelmät ovat saattaneet poiketa muiden kuntien käytännöistä. Pyhtäläisillä on ollut käytettävissään myös psykiatripalvelut. (Sosi- aali- ja terveyspalvelut Kymenlaaksossa, nykytilan kuvaus 26.6.2015)

Taulukko 13. **Itsemurhakuolleisuus**

	ALUE	2016	2017
Itsemurhakuolleisuus / 100 000 asukasta	Koko maa	14,3	14,9
Itsemurhakuolleisuus / 100 000 asukasta	Kymenlaakso	15,2	17,1

Perusterveydenhuollon mielenterveyspalveluja käytettiin Kymenlaaksossa koko maata selvästi runsaammin. Muita kuin julkisia palveluja on tarjolla vähän.

Kelan kuntoutuspsykoterapian piirissä koko Suomessa on noin 37 000 ihmistä, ja sen vaikutukset ovat noin 70 milj. euroa. Kuntoutuspsykoterapia alkaa usein liian myöhään ja on tarkoitettu vain työssä käyville ja opiskeleville aikuisille, vaikka tarve olisi myös työelämän ulkopuolella olevilla.

Nuoret saivat Kymenlaaksossa Kelan korvaamaa psykoterapiaa muuta maata jonkin verran vähemmän ja aikuiset maan toiseksi vähiten.

Kouvolan avopsykiatrian vastaanottokäynnit vähentyivät vuonna 2018 noin 9 prosenttia. 2017 käyntejä oli 31 126. Vuoden 2018 talousarviotavoite oli 30 000 ja toteutuma 28 347 käyntiä. (Kouvolan toimintakertomus 2018). Mielenterveyden edistämällä on merkittävät taloudelliset ja inhimilliset vaikutukset.

Mielenterveysongelmat ovat Suomessa keskeisin syrjäytymiseen johtava tekijä. Tutkimusten mukaan mielenterveyden ja psyykkisen hyvinvoinnin ongelmat ovat yleisempiä vähemmän koulutetuilla, työntekijäasemassa toimivilla ja pienituloisilla kuin koulutetuilla, toimihenkilöillä ja suurituloisilla. Myös psykiatrisissa sairaalapaalveluissa on huomattavia sosiaaliryhmittäisiä eroja. Vähän koulutetuilla on sairaalajaksoja moninkertainen määrä korkeammin koulutettuihin verrattuna.

Arviolta joka neljäs lapsi Suomessa kasvaa perheessä, jossa vanhemmilla on tai on ollut mielenterveyden häiriö. Näillä lapsilla on suurentunut riski itse sairastua aikuisiällä.

Eriarvoisuutta ja syrjäytymistä voidaan torjua sosiaalipolitiikan professori Anne Kouvosen mukaan satsaamalla mielenterveyspalveluihin ja varhaiskasvatukseen sekä koulutukseen. Maksuton esiopetus kaikille 5- ja 6-vuotiaille takaisi hänen mukaansa koulutien aloittamisen tasa-arvoisemmin. (KS 4/2019)

Nuorten mielenterveyden sosioekonomiset erot tulevat esiin, kun nuori siirtyy lapsuuden kasvuympäristöstä omaan elämään. Koulunkäyntiin ja koulutukseen liittyvät tekijät ovat keskeisiä.

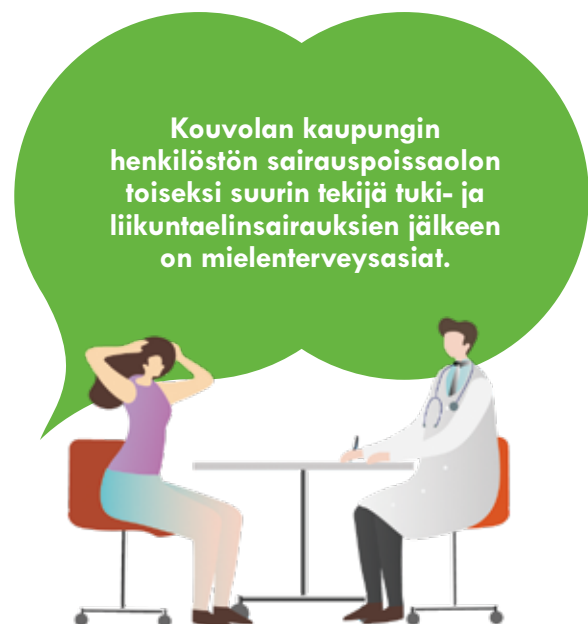
Huono koulumenestys, lyhyt koulutusura, koulutuksen ulkopuolelle jääminen ja koulutuksellinen syrjäytyminen ovat yhteydessä psyykkiseen oireiluun ja ongelmiin. Koulunkäyntiongelmien voivat lisätä riskiä sairastua mielenterveyshäiriöihin myöhemmin elämässä. Nuorten aikuisten työttömyys ja alhainen koulutustaso ovat yhteydessä päihdeongelmiin ja ahdistuneisuushäiriöihin.

Koulutuksen ulkopuolelle vuonna 2018 jäi 9.1 % kouvolalaisista 17 -24 vuotiaista nuorista, mikä on enemmän kuin vertailukunnissa (lukuun ottamatta Kotkaa ja Lahtea) ja maassa keskimäärin. Tilanteen parantamiseksi on ehdotettu oppivelvollisuuden laajentamista koskemaan toisen asteen koulutusta.

Terveydentilan osalta tilanne on parempi, mutta joka viides ammattioppilaitoksen opiskelijasta kokee yhä terveydentilansa keskinertaiseksi tai huonoksi.

Työelämän muutokset asettavat erityisesti vaatimuksia työi-

käisten mielenterveydelle. Sairauspäivärahat ja työkyvyttömyyseläkkeet ovat voimakkaassa kasvussa masennuksen ja ahdistuksen vuoksi. Viime vuonna työkyvyttömyyden vuoksi töistä jäi pois lähes 20 000 ihmistä, mikä on 1 300 enemmän kuin edellisellä vuonnalla. Eniten lisääntyivät mielenterveysyistä johtuvat eläkkeet. Puolet työkyvyttömyyseläkkeistä on mielenterveysperusteisia, ja osuus on edelleen kasvamassa. Kasvua oli eniten 25 – 44 -vuotiailla sekä yli 60 -vuotiailla. (HS 5.4.2019) **Joka neljäs sairauslomapäivä johtuu mielenterveyden ongelmista.** Tämä on huolestuttavaa myös kansantalouden kannalta, koska julkisen talouden rahoitus edellyttää työllisyysasteen nostamista.



MIELENTERVEYSTYÖ KANNATTAA AINA

Syrjäytyminen, sairauspoissaolot ja työkyvyttömyys aiheuttavat merkittäviä seurauksia ja menoja sekä yksilölle että yhteiskunnalle. Arviot mielenterveyden häiriöiden kustannuksista Suomessa vaihtelevat 6-11 miljardiin euroon vuodessa.

Mielenterveysongelmien ennaltaehkäisy on kannattavaa. **Yhden euron sijoittamisen mielenterveyden edistämiseen ja ongelmien ehkäisyyn, on arvioitu säästävän 4-6 euroa hoitokuluissa.**

Mielenterveyspalvelujen nopea saatavuus parantaa toipumisen ennustetta ja vähentää sairauksista aiheutuvia kustannuksia. Riskiä mielenterveysongelmien ja huono-osaisuuden siirtymisestä sukupolvelta toiselle voidaan vähentää 40 % tukemalla positiivista vanhemmuutta. **Yhden syrjäytyneen nuoren saaminen työelämään tuo noin 2 milj. euron säästön.**

Monet ehkäisevän mielenterveystyön toimet maksavat itsensä takaisin alle vuodessa, ja suurin osa alle viidessä vuodessa. Monessa tapauksessa sijoitettu pääoma palautuu moninkertaisena. Esimerkiksi mielenterveyden edistämisen työelämässä, itsemurhien

ehkäisyn ja psykoosien varhaisen tunnistaminen ja hoidon todettiin tuovan yli viisinkertaisen tuoton alle vuodessa sijoitetulle rahalle. Lasten mielenterveyden edistäminen ja hyvinvointi tuottivat samanlaisen tuoton 1-5 vuodessa. Työttömien/ työttömyysuhan alla olevien mielenterveyden edistämiseen toi alle vuodessa viisinkertaisen tuoton samoin ikäihmisten mielenterveyden edistäminen 1-5 vuodessa. (Lähde: THL, Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kustannusesimerkit)

Mielenterveystyö tarkoittaa yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisuuden kasvun edistämistä ja mielisairauksien ja muiden mielenterveyden häiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä.



MIELENTERVEYSPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN KOUVOLASSA

Terveystuolain lisäksi mielenterveyspotilaiden hoitoa ohjaavat mielenterveyslaki, sosiaalihuoltolaki ja päihdehuoltolaki. Terveystuolain mukaan kaupungilla on vastuu mielenterveyspalveluiden järjestämisestä osana kansanterveystyötä. Palveluiden on oltava sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisia kuin kaupungissa on tarve. Hoitoon voi hakeutua oma-aloitteisesti ja palvelut on järjestettävä ensisijaisesti avopalveluna

Psykiatrinen hoito Suomessa on muuttunut paljon viime vuosikymmeninä. Osastohoidosta on siirrytty avopalveluihin, hoitoajat

ovat lyhentyneet ja pitkäaikaista tukea tarvitsevat ovat muuttaneet sairaaloista asumispalveluihin. Perusajatus on, että rakennetaan riittävät avopalvelut ja sairaaloissa hoidetaan vain ne, jotka todella tarvitsevat sairaalahoitoa ja ainoastaan niin kauan kuin sitä tarvitaan.

Mielenterveyden edistäminen on osa mielenterveyspalvelua. Terveystuosten ja sosiaalipalveluiden sekä erityispalveluiden yhteistyöstä tulee muodostua toiminnallinen kokonaisuus. Mielenterveystyöhön osallistuvat myös kansalaisjärjestöt sekä kansalaiset itse. Psykiatrinen hoitotyö on osa laajempaa mielenterveystyötä. (Mielenterveyslaki 5 §)

Kouvolan kaupungin järjestämät aikuispsykiatrian avopalvelut siirtyivät 1.1.2019 alkaen Kymsoteen. Tässä kuvataan palveluiden järjestämistä viime vuoden loppuun saakka. Kymsote on aloittanut palveluiden harmonisoinnin, mutta keskeiset järjestämistavat ovat toistaiseksi pysyneet ennallaan.

Kouvolassa mielenterveyspalvelut tuotetaan ensisijaisesti kaupungin terveystuoksilla. Perusterveystuolossa terveystuoksilla on toiminut vuodesta 2016 konsultoivia sairaanhoitajia, jotka tekevät perustason päihde- ja mielenterveystyötä. Tiimissä on mukana psykiatri ja päihdelääkäri.

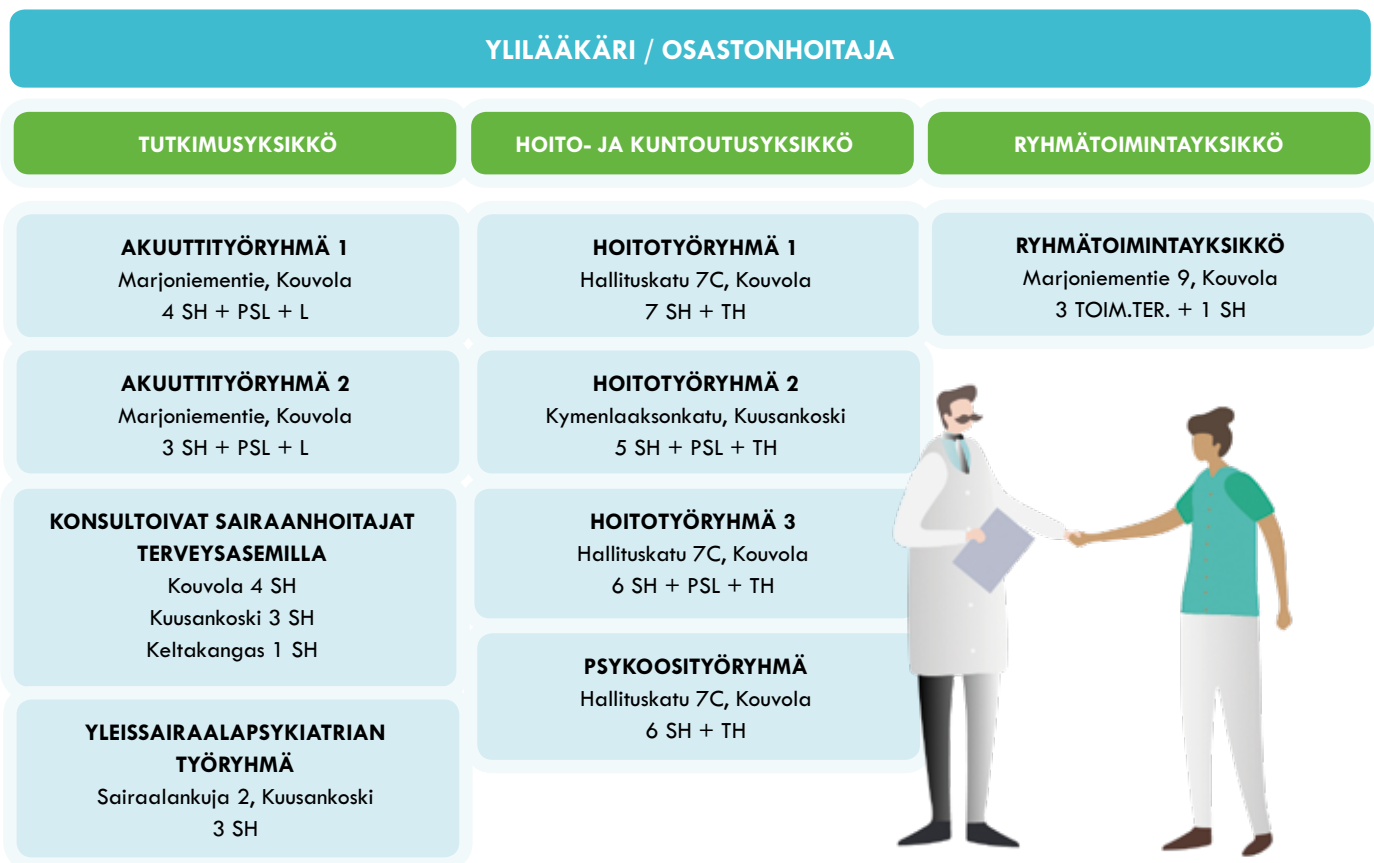
Aikuisilla eli yli 23-vuotiailla, on samat hoitoon pääsyn aikarajat kuin muussa sairaanhoidossa terveystuoksessa ja työterveystuolossa

- ei kiireellisen ajan saa kuudessa kuukaudessa
- yhteydenotto välittömästi perusterveystuoltoon, hoidon tarve viimeistään kolmessa vuorokaudessa
- kiireellisissä tapauksissa asiakas ohjataan suoraan Kymenlaakson psykiatrisen sairaalan vastaanotolle

Mielenterveyspalvelujen nopea saatavuus parantaa toipumisen ennustetta ja vähentää sairauksista aiheutuvia kustannuksia. Aikuisille ei ole tarjolla ns. matalan kynnyksen palvelua. Nuorille on tarjolla Ohjaamon palvelut.

Potilas ohjataan terveystuoksesta tarvittaessa läheteellä Kouvolan psykiatrian poliklinikalle aikuispsykiatrian avopalveluihin tutkimusyksikköön, jonka tehtävänä on järjestää erityistason palvelut 18 vuotta täyttäneille sekä antaa konsultaatio- ja koulutuspalvelua perustuokselle. Tutkimusyksikön tehtävänä on arvioida potilaan hoidon tarve ja kiireellisyys. Tarvittaessa potilaat siirtyvät jatkohoitoon hoito- ja kuntoutustyöryhmiin tai psykoosityöryhmään. Kymenlaakson psykiatrisesta sairaalasta läheteet ohjataan ao. hoito- ja kuntoutustyöryhmiin. Hoito on potilaalle maksuton.

AIKUISPSYKIATRIAN AVOPALVELUT



Hoito- ja kuntoutustyöryhmän tehtävä on pitkäaikaisista psykiatrisista sairauksista ja vakavista mielenterveyshäiriöistä kärsivien potilaiden hoito ja kuntoutus. Hoitomuotoina ovat yksilökäynnit, perhe- ja verkostotyö, perheinterventiot, ryhmähoidot, kotikäynnit ja lääkehoito.

Psykiatrisen erikoissairaanhoidon tarpeen ja psykiatrisen statuksen selvittely kuuluu **konsultoiville sairaanhoitajille**. Työnkuvaan kuuluu terveyskeskuslääkärin avustaminen potilaan psykiatrisen statuksen selvittelyssä. Heidän työpisteensä sijaitsevat Keltakan- kaan, Kouvolan ja Kuusankosken terveysasemilla.

Psykoosityöryhmälle kuuluu psykoosisairauden tutkimus ja hoi- to sekä kuntoutuksen järjestäminen. Työryhmän työn tavoitteena on estää sairaalaan joutuminen ja psykoottisen häiriötilan vaikeu- tuminen. Työryhmä toimii myös jatkohoitopaikkana sairaalahoi- don jälkeen.

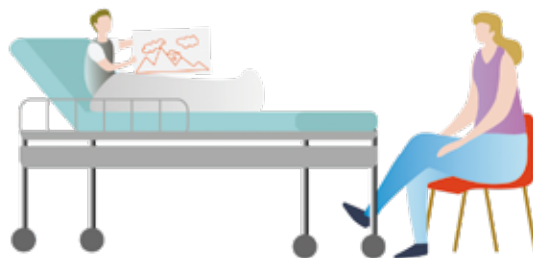
Tilastollisesti mielenterveyspalveluja tuottavat eniten terveyskes- kukset ja erikoissairaanhoito. Yksityissektorin tuottamalla avohoi- don palveluilla, jotka käsittävät työterveyshuollon, erikoislääkäri- palvelut ja psykoterapian, on merkittävä rooli palvelujen tuottajana. Kymenlaaksossa yksityis palveluja on vähän tarjolla

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Mielenterveyspalveluiden siirto nopealla aikataululla Kymso- teen on aiheuttanut hankaluuksia asiakkaille sekä henkilöstölle. Tiedotukseen ei oltu panostettu riittävästi, toiminnan alkaessa henkilöstön sähköposti- ja Lifecare –potilastietojärjestelmissä oli ongelmia. Potilastietojärjestelmän koulutus ja -järjestelmän toimivuus olivat heikkoa. Vastaanottoaikoja jouduttiin peru- maan ja vain kiireellisimmät ja eniten hoitoa tarvitsevat asiak- kaat otettiin vastaan. Potilas- ja vastaanottotiedot jouduttiin tallentamaan paperille myöhempää potilastietojärjestelmään dokumentointia varten. Tämän vuoksi asiakasjonojen odote- taan kasvavan. Henkilöstöresurssien vajeesta on ollut erityisesti aikuispsykiatrian avopalvelujen Hallituskadun yksikössä, jossa myös sisäilmaongelmat ja sijaisten puute sairauspoissaolojen ja vuosilomien aikana ovat aiheuttaneet henkilöstölle ja toiminnal- le haittaa. Tilanne Kuusankosken yksikössä on ollut parempi.

Tarkastuslautakunnalle on syntynyt käytyjen keskustelujen pohjalta näkemys, että mielenterveyspalvelujen kehittäminen on

ollut irrallaan hyvinvointipalvelujen muusta kehittämisestä eikä yhteistyö vapaaehtoistyöjärjestöjen kanssa ole ollut tiivistä. Ennalta ehkäisevän työn kehittäminen on jäänyt vaille riittävää huomiota eikä palvelulupausta ole tehty. Tarkastuslautakunnalla on myös huoli sosiaali- ja kriisipäivystyspalvelujen jatkumisesta Kouvolassa.



TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

Palveluiden siirtyessä Kymsolelle, on tärkeää muistaa, että mielenterveystyöhön kuuluu myös väestön elinolosuhteiden kehittäminen niin, että elinolosuhteet ennaltaehkäisevät mielenterveyshäiriöiden syntyä, edistävät mielenterveystyötä sekä tukevat varsinaisten mielenterveyspalveluiden järjestämistä. (Mielenterveyslaki 1 §) Tästä vastuu on edelleen Kouvolan kaupungilla.

Eriarvoisuuden vähentäminen, lapsiperheiden aseman vahvistaminen ja tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet sekä työelämän kehittäminen ja vanhusväestön yksinäisyyden vähentäminen edistävät myös mielenterveyttä.

Työikäisten työ- ja toimintakyvyn edistäminen on tavoiteltavaa, mikäli halutaan, että ihmiset jaksavat työskennellä eläkeikään asti ja pysyvät mahdollisimman hyväkuntoisina, jolloin raskaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta tulevaisuudessa saadaan vähennettyä.

Matalan kynnyksen palvelut, kuten perhekeskukset, nuorisosemat, monikulttuurikeskukset ja monitoimijainen päivystys, ovat keinoja lisätä kokonaisvaltaisen mielenterveysavun saatavuutta. Asiakkaille tulisi järjestää matalan kynnyksen yhden luukun -palveluja, jonne pääsee ilman lähetettä. Kouvolassa on saatu hyviä kokemuksia Ohjaamon ja Hyvinvointipisteen palveluista. Mielenterveys- ja päihdepalveluista on puuttunut yhdenluukun matalan kynnyksen palvelu. Voiko Kouvolan muita Kymenlaakson kuntia alhaisempi mielenterveysindeksi johtua matalan kynnyksen palvelun puuttumisesta, tai siitä että on piilevää tarvetta, jota ei osata tai haluta hakea terveyskeskuksesta.

Kunnallisessa päätöksen teossa on tärkeää huomioida hyvän mielenterveyden näkökulma ja tehdä yhteistyötä eri vastuualueiden kesken mm. oppilaitokset, työllistämispalvelut, maahanmuuttajien kotouttamistoiminta, liikunta- ja nuorisotyö, kulttuuri, kaavoitus, asuminen ja liikenne. Lasten ja nuorten mielenterveyden edistämiseksi on varmistettava sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö varhaiskasvatuksen ja koululaitoksen kanssa.



Sotesoppa

Kymenlaakson alueella on vuosia ”kinasteltu” sairaalapalveluista ja niiden sijainnista. Vahvaa Kouvolan omaa terveydenhuoltoa on rakennettu kaupungin yhdistymisen jälkeen omalla mallilla, johon Ratamosuunnitelmat liittyivät. Maakunnallisen soteuudistuksen valmistelu on tuonut omat mausteensa soppaan. Maan hallituksen rajoittaessa soteinvestointeja, joutuivat Pohjois- ja Eteläkymenlaakso jälleen kilpailemaan sairaalainvestoinneista ja leikkausten keskittämisestä. Joulukuussa 2016 hyväksyttiin päivystyksiä koskeva lain muutos, joka aiheutti Pohjois-Kymen sairaalan erikoissairaanhoidon päivystyksen, leikkaustoiminnan ja tehostetun valvonnan siirtymisen Careaan.

Aluksi suunniteltiin vain erikoissairaanhoidon vuodeosastotoiminnan siirtoa Carealle, mutta lopulta päädyttiin koko vuodeosastotoiminnan siirtoon. Vuonna 2017 Kouvolassa oli Marjoniemessä kaksi vuodeosastoa ja Poks:ssa viisi vuodeosastoa, joista 3 oli erikoissairaanhoidon ja 2 perusterveydenhuollon osastoa. Vuodeosastopaikkoja oli enemmän kuin tarve.

Poksin toiminta rampautui keväällä 2018. Kaksi osastoa jouduttiin sulkemaan syksyyn asti, koska turvallista hoitoa ei voitu henkilöstöpulan takia taata. Osastojen henkilökunta sijoitettiin vapaaehtoisperiaatteella Poksin ja Carean muille osastoille, mutta monet hakeutuivat myös muualle töihin. Poksin osastotoiminta oli tarkoitus avata heti, kun lääkäritilanne sen salli.

Myös Marjoniemen lääkäritilanne oli ollut pitkään heikko. Viimeiset osastolääkärit olivat eläköitymässä vuoden 2018 lopussa, eikä osastolääkäreiden rekrytointi ponnisteluista huolimatta onnistunut. Lopulta Marjoniemen osastot lakkautettiin.

Potilaita ohjautui arvioitua enemmän Careaan. Lääkärivajeen ja osastosulkujen aikana potilaille jouduttiin ostamaan jatkohoitoa Karhulan/ Kotkan ja Haminan sairaaloista, koska Kouvolassa ei pystytty ottamaan heitä vastaan. Erilaiset sairaus- ja henkilökuljetukset lisääntyivät runsaasti.

Sairaalan toimintojen uudistaminen ei toteutunut halutusti, vaan seurauksena oli kaoottinen erikoissairaanhoidon siirto, joka koostui kustannuksissa. Vuodeosastopaikkojen vähentämisen seurauksena on jouduttu käyttämään ostopalveluja, palkkaamaan ostopalvelulääkäreitä ja avaamaan jo suljettuja vuodeosastopaikkoja.

Vuoden 2018 alusta Carean järjestämisvastuulle siirtyivät terveydenhuollonpäivystys, erikoissairaanhoidon vastaanottotoiminta, sairaalahoidon yhteiset palvelut, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon osastopalvelut sekä anestesia ja leikkaushoito. Noin 400 henkilöä siirtyi Carean palvelukseen. Muutokselta odotettiin kustannustehokkuutta leikkaustoiminnan ja valvonnan keskittämisen johdosta.

Kaupungin vastuulle jäivät päihdepalvelut, aikuispsykiatrian avopalvelu, terveysasemien vastaanottotoiminta, hoitotarvikepalvelut, seulonnan, suun terveydenhuolto, kotiutusyksiköt, geriatrian yksikkö, palliatiivinen poliklinikka ja osastotoiminta sekä kuntoutus.

Erikoissairaanhoidon irrottaminen kaupungin palvelutuotannosta oli haastava.

Potilaiden hoitopolut eivät toteutuneet tarkoituksenmukaisella tavalla. Kouvolan perusterveydenhuollon ja oman erikoissairaanhoidon välinen hyvää toimintaa tuottanut integraatio katkesi. Poksiin ohjautui vääriä asiakkaita ja lääkäriresursseista oli pulaa, joka johti kalliiden ostopalvelulääkäripalveluiden käyttöön. Päivystyskäytäntöjen muutos vaikeutti asiakasohjausta ja johti epätarkoituksenmukaiseen lähetekäytäntöön sairaaloiden kesken.

Keskeneräisen ja kustannustehottoman toimintojen siirron jälkeen, kaupunki päätti siirtää loputkin sosiaali- ja terveyspalvelunsa perustettavan vapaaehtoisen kuntayhtymän (Kymsoten) järjestettäväksi. On ollut epärealistista ajatella, että nopeasti toteutettu laaja muutos toisi säästöjä. Henkilöstöllä ei ole ollut aikaa valmistautua ja sopeutua muutokseen. Myös toimintojen uudelleen järjestelyt ja uudet ohjelmat vaativat enemmän kuin muutaman kuukauden valmistelun, jota on jouduttu enimmäkseen tekemään oman työn ohessa.

Kymsoten muutos kattaa koko Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalveluiden siirron vapaaehtoiselle kuntayhtymälle, joten kyse on laajemmasta muutosprosessista kuin Poksin siirto Carealle. Eri kuntien toimintamallit on yhtenäistettävä ja uudistettava. Valmistelua on jonkin verran auttanut Kymenlaaksossa tehty sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu.

Kouvolan palvelurakenne on ollut pitkään liian laitospainotteinen. Sairaaloiden vuodeosastopaikkoja on liikaa ja kotona asuvien tavoitteita ei ole vielä saavutettu. Tavoitteena Kouvolassa on ollut Ratamoon suunnitellun 115 sairaalapaikan riittävyys.



Kuusankosken aluesairaala (KAS) siirtyi 1.1.2011 Kouvolan kaupungin terveyspalvelujen alaisuuteen ja muuttui Pohjois-Kymen sairaalaksi (PoKS).

Kuntayhtymältä ostetut palvelut kasvoivat 50 miljoonalla. Kaupungille syntyi samanaikaisesti oman toiminnan lopettamisen seurauksena erilaisia säästöjä, mm. palkkakulut, joiden määrä ei ole tarkastuslautakunnan tiedossa. Aikuisväestön palveluketjun sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannukset kasvoivat, ja talousarvion sisälle rakennetut säästöt eivät toteutuneet sairaalapalveluissa.

Vuoden 2018 talousarvioon Kouvola oli varannut 107 milj. euroa

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Tarkastuslautakunta toteaa, että Kouvola alibudjetoit aiempien vuosien tapaan terveydenhuollon menonsa. Alibudjetoineista on huomautettu aiempien vuosien arvioinneissa. Toimialat on "pakotettu" raamiin, mikä lopulta näkyy tilinpäätöksen alijäämänä. Kyse on miljoonista, jonka vuoksi alibudjetointi vaikuttaa koko kaupungin taloudelliseen tilaan.

Lainsäädännön muutos pakotti muuttamaan Pohjois-Kymen sairaalan erikoissairaanhoidon päivystystoiminnan. Lääkärripula ja henkilöstön rekrytointivaikeudet pakottivat puolestaan sulkemaan osastoja. Erikoissairaanhoidon loppuminen on osasyynä lääkäreiden haluttomuuteen hakeutua Poksiin.

Ennakoimaton ja heikosti suunniteltu sekä liian nopeassa aikataulussa toteutettu toimintojen siirto, on pahentanut henkilöstövajetta entisestään. Näiden seurauksena osastohoitoa on jouduttu ostamaan Etelä-Kymenlaakson kunnilta, mikä on lisännyt ostopalvelujen käyttöä ja tuonut lisähaastetta asiakkaille. Palvelun tarve oli aliarvioitu.

On epärealistista ajatella, että nopeasti toteutettu laaja muutos toisi säästöjä. Henkilöstöllä ei ole ollut aikaa sopeutua muutokseen ja toimintojen uudelleen järjestelyt ja uudet ohjelmat vaativat enemmän kuin muutaman kuukauden valmisteluajan. Muutoksia on jouduttu valmistelevan oman työn ohessa.

Keskeneräisen Poksin muutoksen jälkeen, kaupunginhallitus päätti lähteä mukaan Kymenlaakson yhteiseen vapaaehtoiseen kuntayhtymään, Kymsoteen. Sinne on siirretty loputkin kaupungin järjestämisvastuulla olleet sotepalvelut vuoden 2019 alusta.

Myös Kymsote käynnistettiin lyhyellä suunnittelulla, henkilöstön muutosvalmius jäi vähäiseksi ja toiminnan kustannukset ovat karanneet. Mm. laskutusta ei ole saatu ajantasaiseksi. Kymsoten

poiketen Carean talousarviossa esitetystä 112 milj. eurosta. Kouvola oli pienentänyt Carean ehdotusta omaan talousarvioonsa, saadakseen menot mahtumaan annettuun raamiin. Viime vuoden erikoissairaanhoidon ostot kuntayhtymältä nousivat lopulta 119 milj. euroon ylittäen kaupungin määrärahat 12 miljoonalla ja Carean antaman talousarviosumman 7 miljoonalla eurolla.

talous on johtanut myös YT-neuvottelun käynnistämiseen.

Etelä- ja Pohjoiskymenlaakson vuosikymmeniä jatkunut luottamuspuola on valitettavasti näkynyt uuden kuntayhtymän käynnistämisessä ja osaltaan lisännyt muutoshäätettä.

Pohjois-Kymen sairaalaan oli yhdessä vaiheessa tarkoitus perustaa kuntotuttava sairaala, mutta suunnitelma ei ole toteutunut. Tämän hetkisen tiedon mukaan sairaala on tarkoitus ajaa alas, kun Ratamo valmistuu. Ongelmaksi tulee Poksin vieressä sijaitsevan psykiatrisen sairaalan tulevaisuus.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

Ennakoi - Suunnittele - Toteuta - Raportoi - Arvioi

Tarkastuslautakunta suosittelee ennakointia, parempaa suunnittelua, panostamista ajantasaiseen raportointiin ja tehtyjen ratkaisujen arviointia tulevaisuutta ja korjaustarpeita ajatellen.

Lautakunta suosittelee myös yhteisten seuranta- ja indikaattoreiden (palveluiden saatavuus, laatu, kustannukset, henkilöstön riittävyys ja hyvinvointi jne.) käyttöönottoa. Ennen Poksin siirtoa oli tällaisesta käytännöstä sovittu, mutta lautakunnan saamien tietojen mukaan niitä ei ole toteutettu.

Tarkastuslautakunta haluaa kaupunginhallitukselta selvityksen, miten ennen Poksin siirtoa tehdyssä ennakoivaikutuksen arvioinnissa todetut riskit ovat muutoksessa toteutuneet.

Kouvolan sanomien pääkirjoituksessa 9.3.19 summattiin muutosta:

Kymsoten säästöt näkyvät palvelujen tasossa, Ratamo supistuu lähinnä isoksi terveyskeskukseksi, moni sotepalvelu karkaa kauemmaksi, aikaa ja rahaa kuluu matkoihin tai yksityispalveluihin.

"Onneton kehitys ei ole vain hallituksen syytä, vaan Kouvola on ikään kuin tahdottomana ajelehtinut kriisistä toiseen viime vuodelle"



MITÄ TAVOITELTIIN – MITÄ SAATIIN?

Vuoden 2018 talousarviokirjassa kaupunginjohtajan katsauksessa todetaan, että Kouvolan taloudellinen kehitys on kääntymässä positiiviselle uralle koko maan talouden positiivisen imun vetämänä.

Toimintakertomuksessa vuodelta 2018 puolestaan todettiin, että kaupungin tulos oli 26 milj. euroa miinuksella verotulojen odottamattoman notkahduksen ja kasvaneiden ostopalvelumenojen vuoksi. Kaupunki reagoi tilanteeseen marraskuussa laatimalla vuoteen 2021 ulottuvan sopeuttamishojelman, johon etsitään lisäsäästöjä huhtikuun lopulla käynnistetyllä YT-menettelyllä.

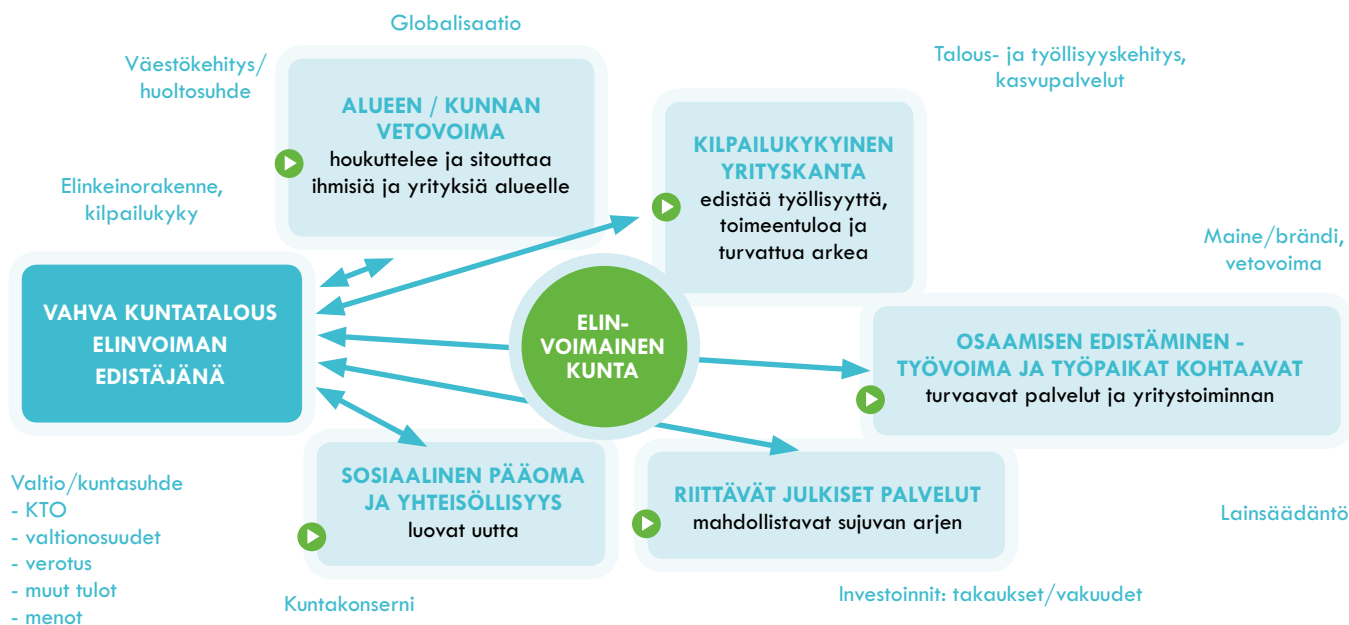
Vuoden 2018 talousarviokirjassa todetaan myös, että elinvoimaisuuden vahvistamiseen tähtäävät kärkihankkeet etenevät suunnitelmien mukaan kohti supervuotta 2019, jolloin asuntomessut kirkastavat Kouvolaakuvaa, ydinkeskustan kehittämisen tärkeimmät kohteet ja kävelykatu Manskin saneeraus ovat valmiit ja Kimolan kanava avautuu veneilijöille. Matkakeskuksen rakentaminen näkyy kaupungin katukuvassa ja Kouvolan rautatieklusterin vahvistaminen jatkuu Kullasvaaran logistiikka-alueelle kehittyvän rautatie- ja maantieterminalin (Kouvola RRT) myötä. Kävelykatu Manski valmistuu pääosin ja siitä halutaan luoda kaupunkilaisille olohuo-

ne, jossa voi viihtyä niin ulkona kuin palvelujen parissa. Matkakeskus ja sen yhteyteen rakentuva tapahtumakeskus ja hotelli kiillottavat kaupunkikuvaa.

Tilanne vuoden 2019 alussa on se, että asuntomessut toteutuvat hieman suunniteltua pienempinä, Manskin saneeraus on saatettu loppuun ilman katettua osuutta. Ravintolapalveluja lukuun ottamatta Manskin ja keskustan palvelutarjonta on heikentynyt monien liikkeiden lopetettua toimintansa keskustassa. Matkakeskuksen liityntäpysäköinnin mahdollisuuksia on parannettu, mutta matkakeskuksen rakentamisesta on luovuttu. Kimolan kanava avautuu veneilijöille vuonna 2020. RRT-terminalin rakentaminen on vauhdissa ja saanut myös haettua EU-rahoitusta.

Matkakeskuksen kariuduttua käynnistettiin pikaisesti uusien hankkeiden, kuten monitoimihallin, teatterin ja kirjaston suunnittelu.

Kuvaaja 15. **Kaupungin elinvoimatekijät**



Oheiseen kuvaan on koottu kunnan elinvoiman tekijöitä. Kuvion sisäkehällä on niitä asioita, joihin kunta voi itse vaikuttaa, ulkokehällä on merkittäviä ulkoisia muutostekijöitä, joihin vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Kunnan selviytymisen kannalta keskeistä on hahmottaa sellaiset tekijät, jotka erityisesti vaikuttavat omaan menestykseen. On tärkeää analysoida myös ympäristön riskejä ja megatrendejä, kuten yleistä talouskehitystä, valtio-kuntasuhteen muutoksia, kunnan elinkeinorakenteeseen ja yritystoimintaan ja yritysten käyttäytymiseen ja päätöksiin ja liikenneyhteyksiin vaikuttavia tekijöitä.

Kuntien roolina on erityisesti edellytysten luominen, kuten peruspalvelut, rakennettu ympäristö, maankäyttö, asuminen ja liikenneyhteydet sekä kasvava koulutuksen merkitys. Kestävä kuntatalous on osa vetovoimaista kuntaa. Ikärakenteella, sairastavuudella ja sosioekonomialla on keskeinen yhteys kuntien kustannuksiin. Ikärakenteen muutokset vaikuttavat heikentävästi Kouvolan tulevaisuuden näkymiin.

Kaupungin elinvoimaisuus mittareiden valossa

Kunnat eriytyvät ja erilaistuvat väestökehitykseltään sekä palveluiden järjestämisen ja elinvoiman edellytyksiltään. Väki väheni valtaosassa kuntia viime vuonna. Vain 61 kunnassa väestö kasvoi. Eniten kasvoivat Vantaa, Helsinki ja Espoo. Eniten väki väheni Savonlinnassa (1 053 as.) ja Kouvolassa (1 019 as.) Kymenlaaksossa asukasluku laski 2 123 asukkaalla.

Kouvolan väestömäärä oli korkeimmillaan vuonna 1992, noin 95 000 henk., jonka jälkeen se on laskenut joka vuosi. Ennakotieto vuodelta 2018 on 83 231 asukasta ja 2019 maaliskuussa 83 021 asukasta. Suhteellisesti suurin vähennys 8 %, yht. 7 354 henkilöä, tapahtui vuosina 2000–2017.

Kouvolan ikärakenne on epädullinen. Vuonna 2017 Kouvolassa oli vertailukuntien suurin yli 65-vuotiaiden osuus ja pienin työssäkäyvien ja alle kouluikäisten osuus. Syntyvyys on laskenut vuodesta 2013 alkaen. Samoin nettomuutto on kehittynyt vertailukuntien keskuudessa heikoimmin Kouvolassa ja Kotkassa. Vuonna 2017 nettomuutto oli positiivinen Lahdessa, Lappeenrannassa ja Joensuussa.

Vuonna 2017 **Kouvolasta poismuuttaneita** oli 3 014 henkilöä. Pääkaupunkiseudulle muutti 803 ja sieltä Kouvolaan 446 henk. Helsingin jälkeen suosituimmat muuttokohteet olivat Kotka 281, Lahti 229, Lappeenranta 178, Tampere 179 ja Jyväskylä 102 muuttajaa. Iittiin muuttaneita oli 72. Iitti oli ainut kunta, jonka kanssa nettomuutto oli positiivinen, 31 henkeä. Kouvolasta muutti 669 asu-

kasta ryhmään ”muut kunnat”, joista osa lienee myös pääkaupunkiseudun pienempiin kuntiin muuttaneita.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna **nettomuutto** on ollut suurinta 20–24- sekä 30–34-vuotiaiden ryhmissä. Vain 65–69-vuotiaiden ryhmässä nettomuutto on ollut positiivinen, 8 henkilöä.

Väestöään menettävien kuntien **verotulopohja** heikentyy, mutta investointipaineet säilyvät. Vuonna 2019 kuntien kunnallisveroprosentit vaihtelevat 17:sta 22,5 prosenttiin. Monissa väestöään menettävissä kunnissa palvelujen ja palveluverkkojen karsinta on viety jo pitkälle, joten kuntarakenteiden vahvistaminen ei merkittävästi parantaisi tilannetta. Tämä asettaa paineita valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle.

Lakisääteisiä tehtäviä on alettu hoitamaan kuntien välisellä yhteistoiminnalla. Kunnan oma vaikutusvalta ja kuntalaisten demokraattiset vaikutusmahdollisuuden palvelujen järjestämiseen ja kunnan taloudellisten resurssien käyttöön ovat kuitenkin paikoin kaventuneet. Jatkossa joudutaan arvioimaan, mitkä ovat perustuslain reunaehdot lakisääteisten palvelujen järjestämiselle eri tavoin erilaisissa kunnissa ja voisiko kunnilla olla erilaisia tehtäviä. (Jani Pitkäniemi kunta- ja aluehallinto-osaston osastopäällikkökunnat ja maakunnat uutiskirje 30.11.2018)

Kouvolan työllisyysaste, 66,9 % vuonna 2017, oli vertailukuntien keskiarvoa, mutta jäi selkeästi alle koko maan 70,5 %. Tavoite vuodelle 2023 on 68 % ja vuodelle 2030 70 %. Työttömiä työvoimasta oli Kouvolassa 13,9 % ja koko maassa 11,5 %. Työttömyysaste laski 12 prosenttiin vuonna 2018.

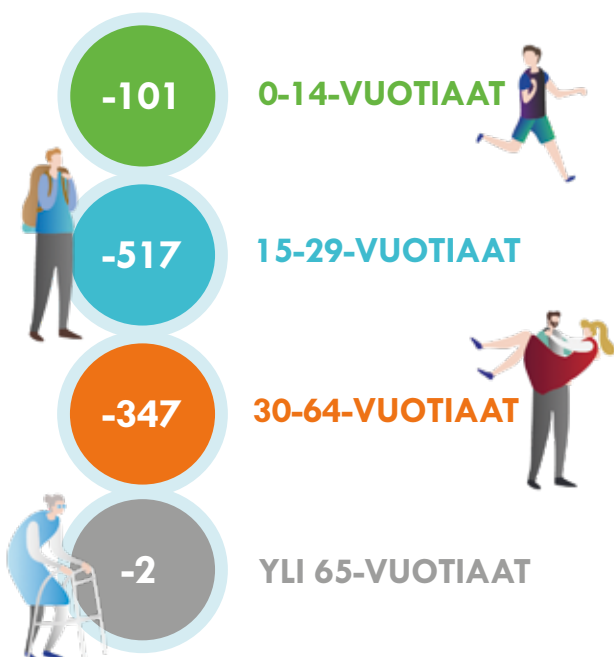
Työpaikkojen lukumäärä vuonna 2008 oli yli 36 000, jonka jälkeen määrä on laskenut vuosittain. Vuonna 2016 Kouvolassa oli 30 940 työpaikkaa. Suurin vähennys on tapahtunut teollisuuden työpaikoissa. Kouvolan yritysanta oli viime vuoden ensimmäisellä neljänneksellä noin 4 400 yritystä, mikä oli Lahden ja Porin jälkeen kolmanneksi suurin vertailukunnista. Samaan aikaan kun yritysten liikevaihto on noussut, on henkilöstömäärä vähentynyt.

Opiskelijat tuovat Kouvolaan kaivattua vireyttä ja elinvoimaa. Vuonna 2017 Kouvolassa oli 7 200 opiskelijaa, joista 2 800 opiskeli Kouvolan seudun ammattiopistossa (Ksao), 2 200 Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu (Xamk) ja 13 00 lukioissa. Lisäksi aikuis-koulutuskeskuksessa opiskeli 700, kansalaisopistoissa ja Valkealan kristillisessä kansanopistossa molemmissa 100. Tavoite vuodelle 2023 on 8 000 ja vuonna 2030 10 000 opiskelijaa.

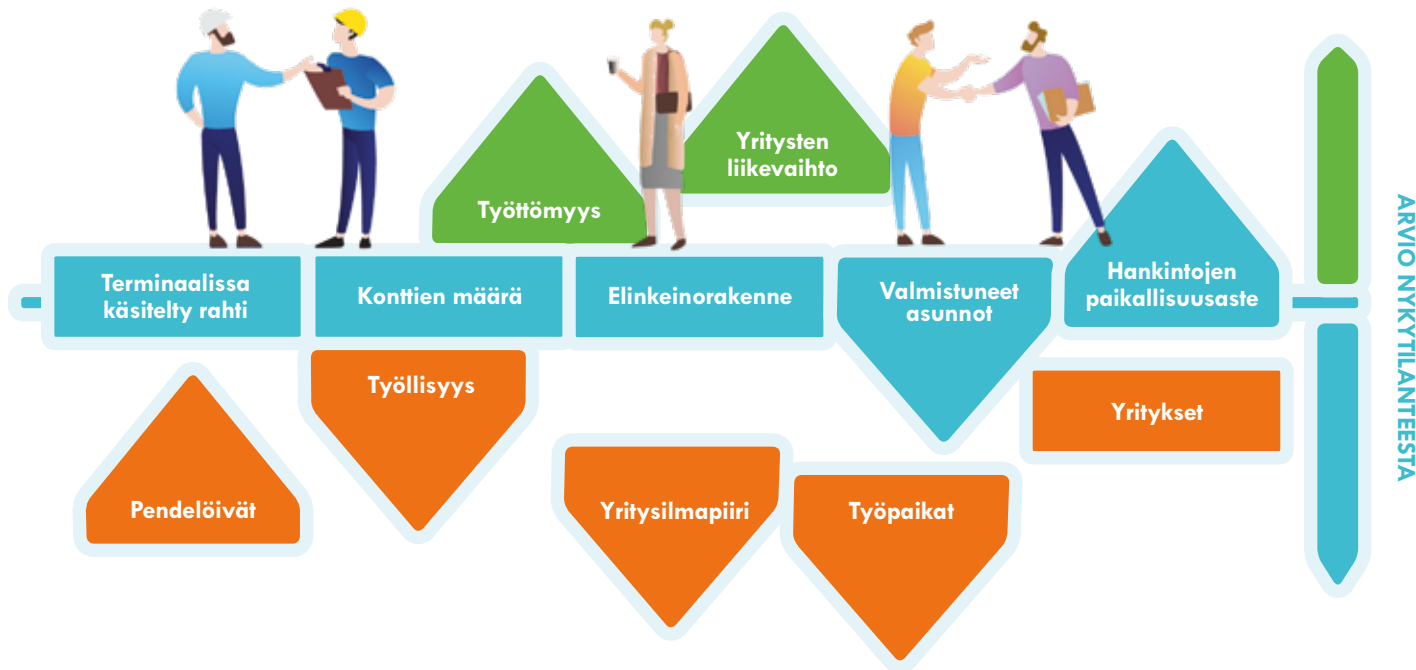
Asukastytytyväisyys kunnan palveluihin vuonna 2017 oli Kouvolassa 67,4 (koko maassa 71,3).

15 suurimman kaupungin joukossa Kouvola on Suomen kolmanneksi **katuturvallisin kaupunki** Lappeenrannan ja Espoon jälkeen mitattuna ns. katuturvallisuusindeksillä (yleisellä paikalla tapahtuneiden ryöstöjen, pahoinpitelyiden, vahingon tekojen sekä liikennejuopumusten painotetun lukumäärän suhde väestön määrään).

Kuvaaja 16. **Kaupungin nettomuutto ikäryhmittäin 2017**



Kuvaaja 17. Elinvoiman kasvun infograafi



TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Useimmat kunnat ovat strategiassaan pyrkineet väestön kasvattamiseen. Alueelliset erot tulevat voimistumaan viimeisten väestöennusteiden mukaisesti. Kaupungistumisen megatrendi muokkaa kuntien ikärakennetta erittäin voimakkaasti.

Kouvola nykyinen strategia pohjautuu kasvuun. Strategian asukasluvutavoite 87 000 vuodelle 2023 ja 90 000 vuodelle 2030 näyttää toteutuneen kehityksen perusteella arvioiden ylioptimistiselta.

Yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa tilastokeskuksen ennusteiden mukaisesti tavoitteita nopeammin ja työikäisten ja lasten määrä laskee voimakkaasti tavoitellun nousun sijasta. Vuonna 2017 oli Kouvola 18 – 65 -vuotiaita 47 587 ja ennusteen mukaan vuonna 2030 heitä olisi 41 845, mikä on lähes 8 000 vähemmän kuin strategian tavoite 49 500 henkilöä.

Vuonna 2017 Kouvola muutti pois noin 3 000 henkilöä, pääosin nuoria aikuisia ja lapsia. Muutto kohdistui selkeästi pääkaupunkiseudulle ja suurempiin paikkakuntiin, joista useat ovat myös opiskelupaikkakuntia. Yli 35-vuotiailla nettomuutto on ollut hyvin pientä. Nettomaahanmuutto Kouvolaan oli 1 57 henkilöä.

Tilastojen valossa väestömäärän voimakkaan kasvun tavoittelu tällä alueella, on kuin taistelua tuulimyllyjä vastaan. Tulisiko erilaisuus ja erilaiset omin vahvuuksiin perustuvat kehityskulut hyväksyä? Kaupunki tarvitsee suunnittelun pohjaksi realistisemman arvion väestömäärän kehityksestä sekä tutkimusta siitä, mitkä tekijät aiheuttavat poismuuttoa ja mitkä tekijät ovat kuntalaisten ja yritysten ns. pitoa tai vetoa aiheuttavia.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

Tarkastuslautakunta suosittelee, että tulevaisuuden suunnittelua varten laaditaan erilaisia skenaarioita.

Tulevaisuuden kehitysnäkymiä parantaa työllisyyden, osallisuuden ja yhteisöllisyyden kasvu paikkakunnalla. Väestön ikärakenne ja heikentävä huoltosuhde sekä väestökato asetavat haastetta. Kymenlaakson matala koulutustaso, korkea sairastavuus sekä rakennetyöttömyys lisäävät paineita. Yhtenä ratkaisukeinona esitetyn yliopistokoulutuksen saanti on tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan vaikeaa.

Positiivisia vaikutuksia odotetaan RTT-hankkeelta, Kimolan kanavalta, Ratamolta ja Kymenlaakson. Hyvät harrastusmahdollisuudet, turvallinen ja viihtyisä asuinympäristö sekä lisääntyvät ranta-asumisen mahdollisuudet luovat positiivisia kehitysnäkymiä.

Vahva kuntatalous on elinvoiman edistäjä. Keskeinen elinvoiman elementti on tehokas ja toimiva elinkeino- ja palvelurakenne, joka houkuttelee ja sitouttaa yrityksiä, yhteisöjä ja kaikenikäisiä ihmisiä. Talous ei ole itseisarvo vaan keino pitää Kouvola elinvoimaisena. **Tarkastuslautakunta toteaa, että tällä hetkellä talous ei ole kestäväällä pohjalla eikä luo riittäviä edellytyksiä uuden elinvoiman luomiseksi.**

Kaupungin tilat ja niiden käyttö

Tarkastuslautakunnan syksyn 2018 työohjelmaan sisältyi tilapalveluiden arviointi, jonka **tavoitteena oli selvittää, miten kaupungin tilankäyttö on tehostunut**. Lisäksi on tarkasteltu tilankäytön ohjausta ja seuranta, kiinteistöjen kunnossapitoa ja kiinteistöjen tiedonhallintaa sekä keinoja tiloista luopumiseksi. Arviointi- ja tarkastuspalvelun henkilöstö haastatteli syksyllä toimitilajohtaja Juha Jormanaista, joka oli myös tarkastuslautakunnassa esittelemässä tilapalveluiden toimintaa.

Arvioitaessa palvelutehokkuuden ja tuottavuuden kehitystä, tulee katsoa sekä tiloja hallinnoivan tilapalveluorganisaation toiminnan tehokkuutta, että kaupungin kiinteistöomaisuuden hallintaa ja kehittämistä.

TILAPALVELUIDEN TEHOKKUUS JA TUOTTAVUUS

Tilapalvelujen tehtävänä on

- huolehtia toimitilakäyttäjien tyytyväisyydestä ja toimitilavaroituksen suunnitelmallisesta kehittämisestä ja hoidosta elinkaariajattelun pohjalta sekä vastata omaisuusmassan arvon säilymisestä
- vastata kaupungin omistaman rakennusomaisuuden kehittämisestä, ylläpidosta sekä vuokrausasteesta
- hoitaa keskitetysti toimitilojen välivuokraus sekä toimia koko konsernin kiinteistöasioiden asiantuntijana
- vastata kaupungin investointi- ja perusparannusohjelmien sekä elinkeinotoimen investointiohjelmiin sisältyvien kohteiden rakennuttamisesta kaupunginvaltuuston hyväksymän strategian mukaisesti.

Tilapalvelut järjestää ja rakennuttaa toimitilat kaupungin toimintoja varten. Asuntorakentaminen vuokraukseen kuuluu Kouvolan Asunnot Oy:lle ja yritystilojen rakentaminen vuokraukseen kuuluu Kouvolan Yritystilat Oy:lle.

Vuoden 2017 alusta tilaliikelaitos lakkautettiin ja tilapalvelut organisoitiin konsernipalveluihin. Meneillään olevassa tilapalvelujen kehitysohjelmassa 2018–2020 tavoitellaan kiinteistöjen ja kunnossapidon tiedonhallinnan merkittävää paranemista tietohallinnon ja prosessien uudelleen järjestelyillä. Ohjaavien järjestelmien kautta saatava hyöty näkyy ajan ja resurssien säästönä. Hankinnoissa pyritään tehokkaasti hyödyntämään Cludia- ja Hilma-järjestelmiä. Energian seurannalla ja uudistettavilla toimenpiteillä tavoitellaan 100 000 euron vuosittaista kustannussäästöä. Samalla on aloitettu järjestelmällinen vuokrauksen ja kunnossapidon suunnittelu.

Kaupungin omistamien rakennusten ja ulkoa vuokrattujen toimitilojen sisäisistä ja ulkoisista vuokrasopimuksista vastaa tilapalvelut. Myös kaikki tarvittavat väistötilajärjestelyt tehdään tilapalvelun kautta. Kaupungin organisaatiot eivät tee vuokrasopimuksia. Tiedossa olevat toiminnalliset sekä tiloihin liittyvät muutokset on

ilmoitettava tilapalveluille. Vastuu edellä mainituista tehtävistä on yksikön esimiehellä.

Tilapalvelut ostaa kiinteistönhoidon kaupungin kiinteistöpalveluilta. Kaupungin jokaiselle rakennukselle on nimetty kiinteistönhoitaja, joka vastaa rakennuksen huolto-ohjelman toteuttamisesta sähköisen huoltokirjan mukaisesti. Palvelun sisältö määritellään yhteistyössä asiakaskohteen toiminnallisten tarpeiden mukaan. Kiinteistönhoitopalvelut sisältyvät tilavuokraan. Kiinteistöissä päivystetään 24/7.

Vuoden 2019 alussa tapahtuvan organisaatiouudistuksen yhteydessä luovuttiin tilapalveluissa linjaorganisaatiosta ja siirryttiin palvelutiimeihin. Tilapalveluissa työskentelee 16 henkilöä. Tarvittaessa ostetaan ulkopuolista asiantuntijapalvelua. Vuosikello on otettu käyttöön ja kehityskeskustelujen avulla on uudistettu tehtäväkuvaukset ja henkilöstöä koulutetaan uusiin tehtäviin. Henkilöstön tehtävämuutoksista ja ohjelmistojen hankinnasta aiheutuvat kustannukset ovat noin 50 000 euroa vuodessa.



Kouvolan kaupungintalo valmistui 1969.

Kuvaaja 18. Kiinteistönhoidon vuosikello



Ulkopuolelle vuokrattavien tilojen merkittävä kasvu on muuttanut tilapalvelujen toimintaa yhä enemmän tilaajaorganisaation ja asian-tuntijuuden suuntaan.

Sote – ja maakuntauudistuksen valmistelu ja tilojen siirto Kym-sotelle ovat aiheuttaneet tilapalveluille ylimääräistä työtä kiinteis-tökartoitusten, uusien vuokrasopimusten, sopimusten siirron ja neuvottelujen takia. Jokaisesta sotekiinteistöstä on tehty oma vuok-rasopimus Kymsoten kanssa kolmeksi vuodeksi. Sote- ja maakun-tauudistuksen kaatumisen vuoksi jatkosta ei tiedetä.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Toimitilajohtajan kanssa käydyn keskustelun perusteella voi-daan todeta, että tilapalveluja ja kaupungin kiinteistöasioita on alettu kehittämään oikeaan suuntaan. Tilapalveluiden oma kehittämishanke on hyvä. Prosesseja ja tiedonhallintaa on uudistettu ja omaa toimintaa organisoitu uudelleen. Hankesuun-nittelua on kehitetty. Kouluverkkoselvitys on valmistunut ja sen pohjalta on laadittu selkeä etenemisjärjestys. Tilapalvelujen ja kiinteistöpalvelujen yhteiset kiinteistökierrokset ovat saaneet hyvää palautetta asiakkailta.

KAUPUNGIN KIINTEISTÖOMAISUUDEN HALLINTA JA SEN KEHITTÄMINEN

Vuoden 2018 talousarviossa ei ole asetettu kiinteistöjen ylläpidol-le tai tilojen käytölle yhtään talousarviotavoitetta.

Tarkastuslautakunta käyttää arvioinnissaan vuoden 2013 omis-tajapoliittisessa ohjelmassa linjattuja tavoitteita:

1. Tilojen käyttö -omien tilojen käyttöasteen nostaminen ja ulkoa vuokrattujen tilojen vuokrauksen vähentäminen
2. Rakennusomaisuuden arvo -rakennusomaisuuden arvon säilyttäminen ja rakennusomaisuuden jalostaminen palvelutuotannon kannalta säilytettäviin rakennuksiin, kehitettäviin rakennuksiin ja rakennuksiin, joista voidaan luopua (tasetarkastelu) sekä
3. Investoinnit ja niiden rahoitus -uusinvestointien ja olemassa olevien kiinteistöjen eri rahoitusmallien selvittäminen.

Vertailut ovat olleet haasteellisia aiempiin vuosiin nähden, koska tietoja on huonosti saatavilla ja käytössä on ollut eri vuosina erilai-sia mittayksiköitä (bruttoneliöt, käyttöneliöt, hyötyneliöt, kuutiot).

TILOJEN KÄYTTÖ

Omistajapoliittisen linjauksen mukaan ulkoa vuokrattujen tilojen käyttöä tulisi vähentää ja omien tilojen käyttöä tehostaa. Vuoden 2018 talousarviossa ei ole kuitenkaan asetettu yhtään konkreettista tavoitetta käytön tehostamiselle. Vuoden 2019 talousarviotavoit-teena on 492 530 k-m2. Tällä hetkellä omia rakennuksia on 463 kpl, yht. 508 501 neliötä.

Vuoteen 2013 verrattuna **kaupungin rakennuskanta on pienen-tynt** vuoden 2018 aikana 19 rakennuksella, ja vuoden 2019 alus-ta vielä 21 rakennuksella.

2013 - 2018 välisenä aikana asuin-, kokoontumis- ja varastora-kennusten sekä väestösuojien määrä on vähentynyt. Sen sijaan hoi-toalan, toimisto- ja opetusrakennusten määrä on noussut.



Taulukko 19. Kaupungin omistamat rakennukset; vertailu vuosilta 2013 ja 2018

RAKENNUSTYYPPI	KPL	KPL	K-M ²	BR-M ²	M ³	M ³
	2013	2018	2013	2018	2013	2018
Asuinrakennukset	95	71	22 568	15 129	74 023	48 116
Hoitoalan rakennukset	77	110	97 431	128 658	357 027	307 681
Toimisto- ja hallintorakennukset	18	41	34 956	37 645	139 832	162 175
Kokoonntumisrakennukset	117	96	108 055	110 266	666 723	657 660
Opetusrakennukset	78	86	207 053	208 234	867 992	852 220
Varistorakennukset	73	46	12 535	13 367	52 694	91 611
Varikot ja paloasemat	20	24	17 723	18 130	82 942	83 368
Väestönsuojat	5	4	1 473	1 398	5 045	4 775
Muut	20	6	21 673	2 294	105 823	9 828
KAIKKI YHTEENSÄ	503	484	523 467	535 121	2 352 101	2 217 434

Viime vuonna **tiloista 91 % oli omassa käytössä** (vuonna 2013 90 %) ja **ulkopuolelle vuokrattuja tiloja oli 9 %** eli 47 684 neliötä 535 121 neliöstä.

Vuoden 2019 alusta **Kymsote on vuokrannut Kouvolan kaupungilta 70 750 m²**, joista vuokratiloja noin 17 060 m². Kymsotel-le vuokrattuihin tiloihin sisältyy mm. tiloja kaupungin omistamasta Hovioikeuden talosta, johon myös Kymenlaakson liiton toiminto- ja siirtyä tänä vuonna.

Toimialojen käyttöön **ulkoa vuokrattujen tilojen määrä on laskenut** noin 13 %. Vuonna 2013 vuokrattuja tiloja oli 50 145 m² ja vuonna 2013 43 710 m². Samalla aikajaksolla tilojen vuosivuokra on kuitenkin noussut 5,7 milj. eurosta 6,1 milj. euroon eli 7 %.

Viime vuonna ulkoa vuokrattuja tiloja olivat muun muassa Kouvolan seudun ammattiopiston sosiaali- ja terveysalan koulutus Kuusankoskella, aikuispsykiatrian avopalveluiden tilat Hallituskadulla Kouvolassa sekä Tervaskankaalle sisäilmaongelmien vuoksi siirretyt Kuusankosken terveysaseman tilat.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Omien tilojen käyttöaste on noussut ja ulkoa vuokrattujen tilojen määrä on laskenut.

Ulkoa vuokratuista tiloista on edelleen pyrkimys päästä eroon. Kaikille toimintoille ei kuitenkaan ole joko löytynyt sopivia tiloja tai sisäiset vuokrat on toimialoilla koettu liian korkeiksi. Sisäisten vuokrien määrää nostivat vuonna 2013 lyhentyneet kiinteistöjen poistoajat, jotka sisältyvät vuokriin.

RAKENNUSOMAISUUDEN ARVO

Kunnan tehtävä ei ole omistaa, vaan tuottaa palveluja kuntalaisille. Kuntien vastuulla on järjestää palvelut tiloissa, jotka ovat terveelliset ja turvalliset. Valtioneuvoston selvityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa on noin 60 000 rakennusta, yht. noin 50,6 milj. kerrosneliometriä – ylläpidettävää tilaa on yli 7000 jalkapallokentän edestä. Tyhjiä rakennuksia on jo noin 1,8 milj. kerrosneliometriä ja määrän on arvioitu kasvavan väestörakenteen muutosten, digitalisaation sekä hallintouudistusten myötä. Lisäksi on paljon huonokuntoisia, sisäilmaongelmaisia, vajaakäytöllä tai alkuperäiseen tarkoitukseensa soveltumattomia rakennuksia. Korjausvelkaa on paljon, eivätkä kunnat ole saaneet sitä vielä hoitoonsa. (Kuntien rakennuskannan säästöpotentiaali, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018)

Ensin kartoitetaan nykyinen kiinteistökanta ja koritetaan rakennukset niiden kunnan ja tarpeellisuuden mukaan. Palveluverkkoselvitykset ja arviot tulevista tarpeista kertovat mihin ja minkälaisia rakennuksia tarvitaan. Turhista kiinteistöistä tulee luopua ja omistukseen jäävien kiinteistöjen kunnostamiseen ja uudistamiseen tarvitaan sekä rahaa että kuntotutkimuksen ja rakennusterveyden osaamista, jotta kuntalaisille pystytään tarjoamaan terveelliset ja toimivat tilat ja rakennusomaisuuden arvo säilyy.

Valtion **Terveet tilat 2028- toimenpideohjelman** päätavoitteena on julkisten rakennusten tervehdyttäminen ja sisäilmasta oireilevien hoidon ja kuntoutuksen tehostaminen. Valtio tukee ohjeistusten ja toimintamallien muodossa, mutta toimenpiteet jäävät kuntien kustannettaviksi. (Kuntalehti 3/2019 14/03)

Tilaliikelaitoksen omaisuus vuonna 2013 oli 163,6 milj. euroa, josta rakennusten osuus oli noin 143,7 milj. euroa. Kaupungin vuo-

den 2018 tilinpäätöksessä rakennusten tasearvo oli 165,4 milj. euroa. **Rakennusten tasearvo** on laskenut 2,2 milj. eurolla edellisestä vuodesta.

Koko maassa kuntakonsernien omistuksessa olevan rakennuskannan tasearvo on noin 32,4 mrd euroa, tekninen arvo noin 68,1 mrd euroa ja jälleenhankinta-arvo noin 97,8 mrd. (Kuntalehti 3/2019, 14.03 s.17)

Kaupungilla oli viime vuonna n. 420 kohdetta, joihin muutamaa sisältyi useampi rakennus. **Rakennusten määrä** yhteensä oli 484 kpl. Tällä hetkellä kaupunki omistaa 463 rakennusta, yht. 508 501 neliötä.

Viime vuonna **kaupunki myi kiinteistöjä** 906 761 eurolla. Myytyihin kiinteistöihin sisältyi kaksi konttoritilaa, yksi liikehuoneisto, yksi omakotitalo ja yksi kerrostalo, yht. 8 405 neliötä sekä yksi määräala.

Kaupungin **kiinteistöjä purettiin** 809 544 eurolla. Purettuja kiinteistöjä olivat Kouvolan seudun ammattiopiston Tekniikka ja palvelut Kuusankoskella, Valkealan kirkonkylän ja Rekolan koulut, Sairaalanlankaari 13 B sekä Elimäen paritalot.

Kiinteistöhoito- ja kunnossapitopalveluiden avulla pyritään rakennukset pitämään käyttökunnossa. Tilojen kuntoa parannetaan tekemällä tarvittavia korjausremontteja.

KORJAUSVELKA JA SISÄILMAONGELMAT

Koko maan kuntakonsernien korjausvelkaa on arviolta 9 mrd euroa. Arviolta jopa viidennes julkisista rakennuksista on vaurioitunut merkittävästi, ja näissä tiloissa oleskelee päivittäin jopa puoli miljoonaa, vanhusta, lasta ja työikäistä.

Jos kaupungin lähes 500 kiinteistön tilamassa pidetään nykyisessä kunnossa, on korjausvelan määrä noin 250- 300 milj. euroa. Mikäli tiloja halutaan parantaa tai nykyaikaistaa, summa nousee noin 300 milj. euroon. Korjausvelan määrään vaikuttaa se, miten tiloja saadaan myytyä, korjattua tai purettua. Kaupungin palvelutuotannon verkkoratkaisut, ja se kuinka paljon toimintoja saadaan tiivistettyä olemassa oleviin toimitiloihin, vaikuttavat ylläpidettäviin kiinteistöihin sekä peruskorjaus- ja uudisrakennustarpeisiin. Kiinteistöjen salkutusta tehtiin vuosina 2015 -2016, jolloin korjausvelka on mitoitettu alle todellisen. Uusi kiinteistösuunnitelma on valmistumassa toukokuulle 2019.

Vuoden 2018 alkuperäisessä talousarviossa **korvausinvestointeihin oli varattu 20,3 milj. euroa, ja muutetussa talousarviossa 18,4 milj. euroa toteutuman ollessa 14,3 milj. euroa.**

Haasteena on kaupungin omassa käytössä olevien tilojen käytön tehokkuuden parantaminen kokonaan tai osittaisilla tiloista luopumisella. Vapautuneisiin tiloihin on vaikea löytää käyttötarkoituksen mukaista uutta käyttäjää. Pienemmät koulukiinteistöt menevät kaupaksi, mutta suurempien 60 – 70 -luvun rakennusten myynti on vaikeaa, jolloin purku voi olla järkevin vaihtoehto.



Sisäilmaongelmia, jotka vaikuttavat oleellisesti kaupungin sairauspoissaolojen määrään, on paljon.

Sisäilmaongelmien riskit kasvavat rakennusten elinkaaren loppuvaiheessa. Usein miten ongelmia löytyy kiinteistöjen alapohjarakenteista ja vesikatoista. Myös uusissa kiinteistöissä syntyy ongelmia, jos niitä rakennetaan kiireellä ja esim. muovimattoja asennetaan kostealle alustalle. (Kuntalehti 3/19 s.30 Jussi Niemi Kuntaliiton asiantuntija)

Nopeasti pahentuneiden sisäilmaongelmien syynä ovat usein muuttuneet ilmanpaine-erot ja ilmanvaihtosuodattimet, joita ei ole vaihdettu tai huollettu. Mineraalivillaa on käytetty äänieristeenä, jolloin huoneilmaan pääsee epäpuhtauksia. Ilmanvaihdosta on hiljattain annettu valtakunnallinen Hyvä sisäilma –suositus.

Toimitilajohtajan mukaan Kouvolan ympäristöterveystarkastajatiimi tekee hyvää työtä sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi. Sisäilmatyöryhmä käsittelee kiinteistöjen sisäilmaongelmia ja kaupungin tilapalvelut vastaa omistamiensa kiinteistöjen sisäilmaongelmien tutkimisesta. Tutkimusten lähtökohtana ovat yleensä rakennuksessa oleskelevien terveysoireet tai rakennuksen korjaustarve.

Tavoitteena on tilojen korjaaminen täyttämään lainsäädännön vaatimukset ja takaamaan kaikille kuntalaisille mahdollisimman hyvät julkiset tilat.

Kouvolan kouluissa on tehty korjaustarveselvityksiä vuonna 2016. Ympäristöterveystarkastajan mukaan purettavien koulujen ongelmiin ei varsinaisesti ole puututtu, koska on odotettu purkupäätöstä. Koko kouluverkon uudistamisen arvioidaan vievän vähintään 10 – 15 vuotta. Kouluverkko peruskorjataan, kun säilytettävistä koulu kiinteistöistä on päätetty.

Sisäilmaongelmien määrä vaihtelee vanhenevassa kiinteistökanassa ja ne aiheuttivat merkittävän osan käyttötalouden menoista korjauksina ja tutkimuksina. Osa ongelmista saadaan korjattua, mutta tilalle tulee uusia kohteita. Tällä hetkellä on noin 20 kohdetta käsitteilyssä, joista osa on jo kunnossa.

SISÄTILAONGELMIA ON

Koulut: 5 kpl

Sairaalakoulu

Naukion koulu

Kaunisnurmen koulu

Saviniemen koulu

Urheilupuiston koulu

Päiväkodit: 4 kpl

Pikkuveturi

Nurmilintu

Mäyräkorpi

Niskala

Hoiva-asuminen: 5 kpl

Kotiharju

Mäkikylä

Jaala

Vaskirinne

Kaunisnurmi

Muut tilat noin 5 kpl

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Kaupungissa ei ole huolehdittu korjausvelasta ja tehty riittävän kattavaa suunnittelua kiinteistöjen hallinnasta ja kehittämisestä pitkällä tähtäimellä. Myös lisääntyneet sisäilmaongelmat vaativat enemmän huomiota. Useimmat korjaukset vaativat suunnittelua, ja osa myös rakennusvalvonnasta saatavia lupia. Isoja korjauksia ei pysty toteuttamaan nopeasti. Laajojen korjausten aikana oleskelu tiloissa ei välttämättä onnistu. Mikäli korjattavia alueita ei pystytä osastoimaan järkevästi, joudutaan osoittamaan väistötilat tilojen käyttäjille.



Saviniemen koulu



Kaunisnurmen palvelukeskus



Mäkikylän palvelukeskus

Investoinnit ja niiden rahoitus

Alkuperäisessä vuoden 2018 talousarviossa nettoinvestointeihin oli varattu 48,4 milj. euroa, jota pienennettiin 41 milj. euroon. **Toteutuma oli 31,6 milj. euroa, josta 56 % käytettiin uus- ja laajennusinvestointeihin ja 44 % eli 13,8 milj. euroa korvausinvestointeihin.**

Mikäli nettoinvestoinnit olisivat toteutuneet alkuperäisen määrärahan mukaisesti, kaupungin lainakanta olisi lisääntynyt 16,8 milj. €, koska kaikki investoinnit on jouduttu viime vuonna rahoittamaan lisäämällä lainanottoa. Lainakanta olisi noussut noin 250 milj. euroon ja asukaskohtainen lainamäärä 2 889 eurosta 2 998 euroon. Suurten kaupunkien keskimääräinen lainakanta oli viime vuonna 3 285 euroa/asukas.

Investointien määrärahat perustuvat kustannusarvioihin, jotka tarkentuvat ja muuttuvat suunnittelun edetessä. Viime vuonna suurimpia muutoksia aiheuttivat kärkihankkeiden (Keskustan kehittäminen, asuntomessut ja Pioneeripuisto sekä Kimolan kanava) talousarviomäärärahojen pieneneminen 9,4 milj. eurolla.

Investointimenoja nostivat viime vuonna Kouvolan jäähallin vesivuoto 1,4 milj. euroa, Kuusankosken urheilukenttä 0,25 milj. euroa, Pioneerikoulun korjaus 0,5 milj. euroa, sekä teatterin suunnittelu 108 000 euroa. Koska matkakeskushanketta (Asemakatu) ei ole käynnistetty, on sen suunnittelukustannukset jouduttu siirtämään vuoden 2018 käyttötalousmenoihin.

Vuoden 2018 aikana on selvitetty mm. **Kouvolan kaupungin talon kuntoa ja tilojen käyttöä.** Suunnitelmissa oli uudistaa toimitaloja niin, että tekniikka- ja ympäristöalasta, jonka laskennallinen korjausvelka on noin 10 milj. euroa, voitaisiin luopua ja sijoittaa henkilöstö kaupungintalolle monitilaympäristöön. Tämän suunnitelman toteutus on siirretty myöhemmäksi kaupungin taloudellisen tilanteen vuoksi. Alustavan suunnitelman kustannus oli 800 - 1 000 €/m², ja kokonaiskustannus 7 - 9 milj. euroa. Mikäli saneeraukseen lisätään kansalaistorin, autohallin ja asuinkiinteistön korjaus, kustannus nousee lähes 12 milj. euroon.



Kouvolan rautatieasema, nykyinen asema vihittiin käyttöön 1960.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Investointien suunnittelu ja toteutus on ollut poukkoilevaa. Vuoden 2018 aikana investointeihin ei kaupungilla ole ollut lainkaan omarahoitusta, vaan kaikki on tehty lainoja lisäämällä. Kaupungin lainakanta lisääntyi vuoden 2018 aikana 33 milj. eurolla.

Tilapalveluissa investointien pitkän tähtäimen suunnittelu ja kaupungin koko korjausvelan kasvaminen vaikuttivat jo vuoden 2018 aikana tuleviin suunnitteluihin. Osa suunnitelluista investoinneista jätettiin toteuttamatta, mm. Brankkarin muutos VPK:n tiloiksi.

Uudenlaisia rahoitusmalleja on toteutettu kohteissa. Erilaisia rahoitusmalleja pohdittaessa jatkossa on hyvä muistaa, että konsernin lainakanta €/asukas -mittarissa on huomioitava myös vuokravastuut esim. kiinteistöleasingeistä.

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT HUHTIKUUSSA 2019

Vuoden 2019 isot rakennushankkeet

- Nuorisokeskus Anjalan vanhan kavinavetan peruskorjaus ja muutostyö
- Kuusankosken urheilukentän saneeraus ja katsomon kunnostus
- Kouvolan seudun ammattiopiston Utinkatu 44 -48 tilojen osittainen saneeraus
- Uuden päiväkodin rakentaminen Haanojalle
- Patria-Hallin laajennus
- Kouluverkkoratkaisujen toteuttaminen.

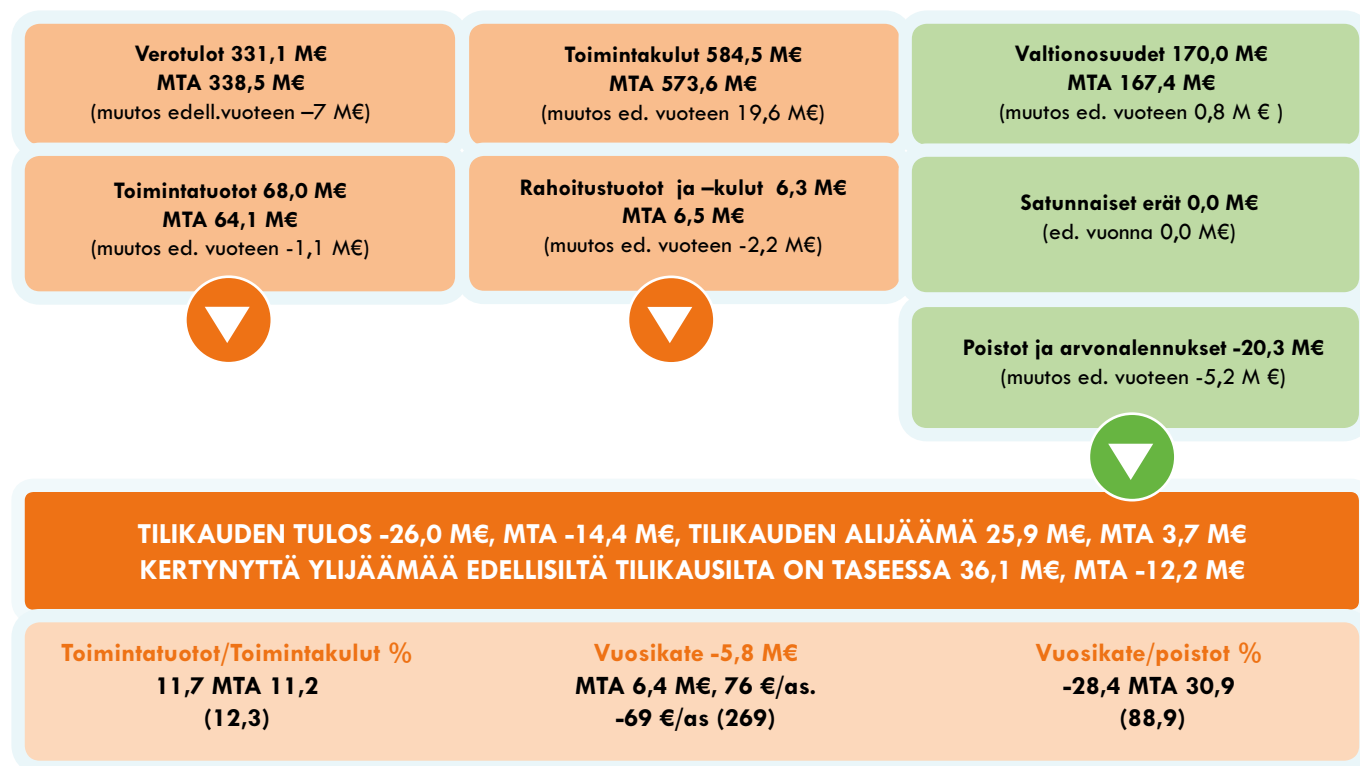
Suuri kiinteistömäärä ja siihen sitoutunut varallisuus, lisääntyneet sisäilmaongelmat ja mittava korjausvelka, palveluverkkouudistukset sekä uudet investointitarpeet edellyttävät hyvää kokonaiskuvaa tilanteesta ja entistä määrätietoisempaa suunnittelua ja omistajaohjausta myös talouden näkökulmasta. Tarkastuslautakunta luottaa siihen, että tilapalveluiden uudelleenorganisointi ja kehittäminen luovat pohjaa paremmalle kiinteistöjen hallinnalle.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

TARKASTUSLAUTAKUNTA SUOSITTELEE

- **Omistajapolitiittisten linjausten pikaista uudistamista,** jotta tilojen käyttöä ja ohjausta pystytään tehostamaan sekä vuosittaisista kiinteistökatsausta kaavoituskatsausten tapaan. Tehokas sisätilaongelmiin puuttuminen vähentää sairauspoissaoloja tehostaen toimintaa.
Investointien priorisointia ja taloudellisten edellytysten parempaa ennakkointia pidemmällä ajanjaksolla. Päätöksenteko investoinneissa ei ole ollut johdonmukaista. Priorisointia varten on hyvä määritellä yhteisesti hyväksytyt valintakriteerit, joiden keskinäistä painoarvoa voidaan muuttaa taloudellisten reunaehtojen mukaan.
- Valmistumassa olevan **kiinteistösuunnitelman aktiivista hyödyntämistä korjausvelan hallintaan.** Korjausvelan pienentäminen edellyttää investointien merkittävää lisäystä, mitä kaupungin taloudellinen tilanne ei tällä hetkellä mahdollista. Korjausvelkaisten kiinteistöjen purkaminen pienentää korjausvelkaa, mutta samanaikaisesti kiinteistöjen tasearvo pienenee heikentäen kaupungin tasetta.
- **Selkeitä, velvoittavia tavoitteita ja informatiivisia mitareita toimitilojen käytön tehostamiselle ja tilapalvelujen ohjaukselle.** Talousarvion laatimissuhteissa lautakunnille annetaan tilojen käyttöä ja käyttöastetta tehostavia tavoitteita (esim. toimistotila 18 m²/hlö). Tilojen käytön tehostamiseksi edistetään monimuotoisia työskentelytapoja, kuten etätyötä tai mobiiliratkaisuja.
- **Suunnitelmallisuuteen ja tilojen monikäyttöisyyteen panostaminen.**
- **Suunnitteluvaiheessa on hyvä ottaa huomioon käyttäjäröhmien määrät ja tarpeissa tapahtuvat muutokset.** Kouvolassa ei ole tehty ns. lähipalveluselvitystä. Tehtyjen kouluverkkoselvityksen yhteydessä olisi ollut tarpeellista selvittää esim. päiväkotien ja neuvoloiden tilatarpeet ajatellen mahdollista tilojen yhteiskäyttöä. Nyt lähtökohdana on ollut lähinnä koulujen oppilasmääräennusteet. Selvityksessä on huomioitu uutta opetussuunnitelmaa tukevat toiminnot ja energiatehokkuus.
- **Panostamista tarpeettomien kiinteistöjen myyntiin ja purkuun;** myytävälle kiinteistölle kuntokartoitukset myyntiin edistämiseksi ja myytävien kiinteistöjen asemakaavojen kuntoon saattamiseksi yhteistyössä rakennusvalvonnan kanssa.
- **Tietojärjestelmien uudistustyön jatkamista,** koska tietoa on monissa järjestelmissä, se on hajanaista ja vanhentunutta tai sitä ei ole lainkaan.

Kuvaaja 20. **Tuloslaskelma 2018**



TULOSLASKELMA – TILIKAUDEN TULOKSEN NÄYTTÄJÄ

Tuloslaskelma kertoo talouden tasapainosta vuositason, miten tilikauden tuotot ovat riittäneet kulujen kattamiseen. Kaupungin tulos -26,0 milj. euroa osoittaa, että viime vuonna tulot eivät ole olleet riittävät menoihin nähden. Taseessa on kertynyt ylijäämää edellisiltä tilikausilta 36,1 M€. Tähän lukuun sisältyy pääomarahaston purku 33,9 M€. Vuoden 2018 erittäin suuri alijäämä, 25,9 M€, pystytään kattamaan aiempien vuosien ylijäämillä. Ilman pääomarahaston purkua olisi kaupungille syntynyt kattamatonta alijäämää 23,7 M€ eli 285 €/as.

Toimintatuotot ovat laskeneet hieman ja *toimintakulut* ovat kasvaneet merkittävästi, 19,6 M€ edelliseen vuoteen verrattuna. Toimintakuluja on kasvattanut Pohjois-Kymen sairaalan vuodeosaston toiminnan ja erikoissairaanhoidon päivystyksen siirto Carealle sekä ennakoimaton lastensuojelun ostopalvelujen kasvu. Lisäksi edellisen vuoden toimintakulut olivat poikkeuksellisen pienet kilpailukykysovimuksen seurauksena sekä Carean 3,8 miljoonan alijäämävarauksen puron vuoksi.

Toimintakate kertoo, että toimintakuluista jäi 513,2 milj. euroa maksettavaksi verorahoituksella (verotulot + valtionosuudet) toiminnasta saatujen 68 milj. euron tuottojen jälkeen. Toimintakate toteutui 7,2 M€ heikompana kuin muutettu talousarvio. Alkuperäiseen talousarvioon ja edelliseen vuoteen verrattuna toimintakate heikkeni noin 20 M€.

Suurin ylitys oli palvelujen ostoissa, jotka kasvoivat alkuperäiseen talousarvioon verrattuna 23,5 M€ ja muutettuun 11,2 M€. Vuonna 2018 asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymältä kasvoivat 50,3 M€ verrattuna edelliseen vuoteen.

Vuosikate kertoo paljonko rahaa jää juoksevien menojen jälkeen investointeihin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate oli -5,7 milj. euroa vuosikate prosenttia poistoista -tunnusluku oli -28,4 %. Tunnusluvut kertovat, että tulot eivät kattaneet menoja, joten kaupunki on ottanut ”syömävelkaa”.

Poistoja ja arvonalennuksia tehtiin 20,3 milj. euron arvoista. Ne vähenivät 5,2 miljoonaa euroa vuoteen 2017 verrattuna.

Satunnaiset erät eivät ole vaikuttaneet kaupungin tulokseen vuosina 2017 ja 2018.

KONSERNIN TULOSLASKELMA

Konsernin toimintatuotot kasvoivat 18,9 M€ ja toimintakulut 43,8 milj. euroa, jolloin toimintakate heikkeni noin 22,7 milj. euroa. Poistojen ja arvonalennusten jälkeen tilikauden tulokseksi jäi -16,4 milj. euroa. Edellisenä vuonna tilikauden tulos oli 12 milj. euroa. Konsernin vuoden 2018 alijäämä oli 18,8 milj. euroa, joten heikennys-tä edelliseen vuoteen oli lähes 28 milj. euroa.

KAUPUNGIN RAHOITUSLASKELMAN TUNNUSLUVUT 2018

Rahavarojen muutos -23 000€ (TP17 -1,4 M€)	Toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aikana -39,7M€ Ta18 35,8 M€ (TP17 -12,8 M€)	Investointien tulorahoitus 17,9% (TP17 70,6%)	Lainan hoitokate -0,1 Ta18 0,8 (TP17 1,0)	Maksuvalmius 15pv (TP16 16 pv)
--	--	---	--	--

RAHOITUSLASKELMA KERTOO MISTÄ RAHAT TULEVAT JA MINNE NE MENEVÄT

Toiminnan rahoitusta tarkastellaan rahoituslaskelman ja siitä laskevien tunnuslukujen avulla. Rahavarat vähenivät viime vuonna 23 000 euroa. Rahoituksellisesti talous on tasapainossa, jos tulot pitkällä aikavälillä ovat menoja suuremmat. Toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aikana kuvaa tasapainon tilaa. Rahoitus on tasapainossa, kun kertymä on positiivinen viimeksi päättäneenä tilivuotena. Kaupungin osalta tunnusluku 2015 oli noin -60 M€, 2016 -44 M€, 2017 -12,8 M€, joten kehitys viime vuosina oli ollut oikean suuntainen, mutta 2018 tunnusluku heikkeni -39,7 milj. euroon. Rahoituksellisesti talouden tilanne ei ole

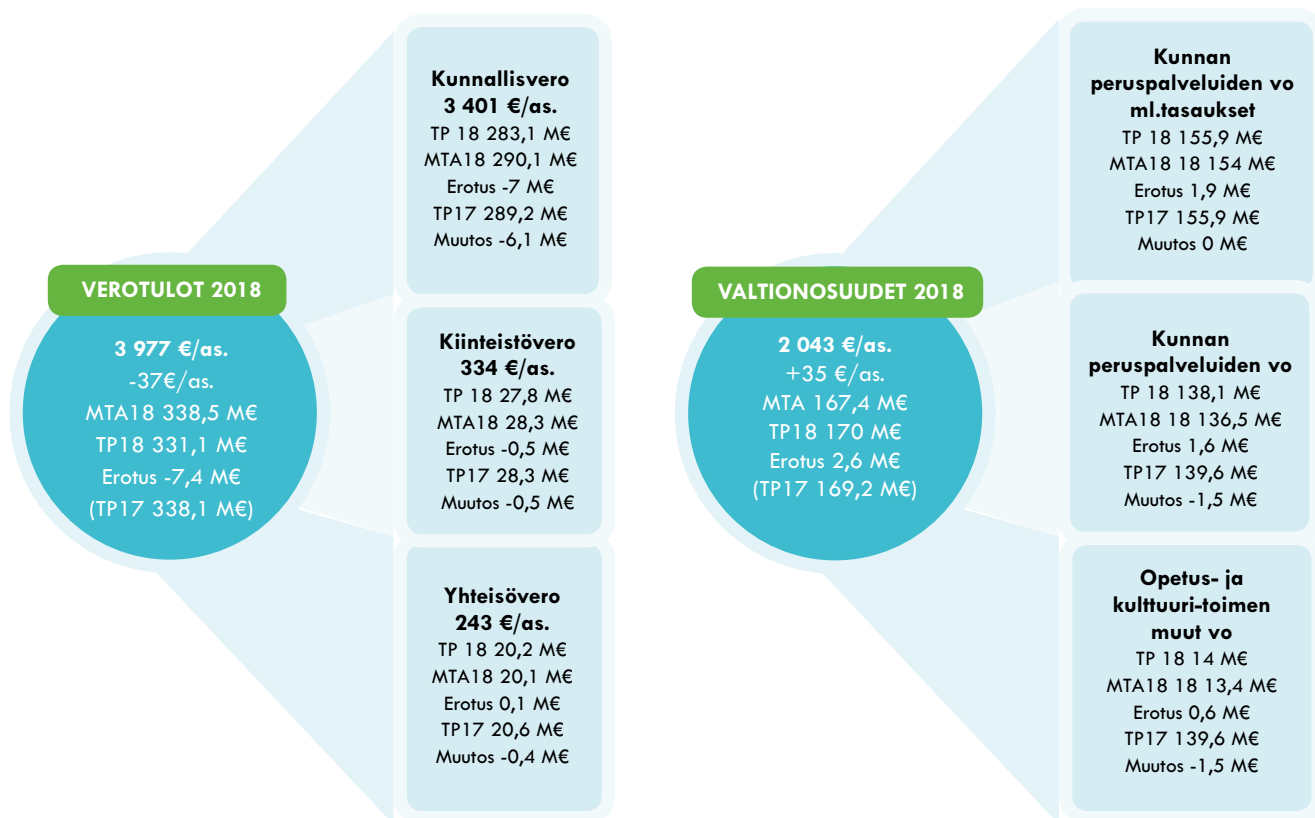
tasapainossa. Investointien tulorahoitus % kertoo paljonko investointien omahankintamenoista on pystytty rahoittamaan tulorahoituksella. Tulorahoituksen osuus laski viime vuonna edellisen vuoden noin 71 %:sta -17,9 %:iin, joten investoinnit on tehty kokonaan lainarahoituksella.

Lainanhoitokate kertoo tulorahoituksen riittävyydestä vieraan pääoman ja lyhennysten maksuun. Lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluku on yli 2, tyydyttävä, kun sen arvo on 1-2 ja heikko, kun arvo on alle yhden. Kaupungin lainanhoitokyky on heikko. Rahavarojen muutos 31.12.18 oli -0,23 milj. euroa ja maksuvalmius heikkeni yhdellä päivällä.



Kävelykatu Manski

Kuvaaja 22. Verotulot ja valtionosuudet 2018



VEROTULOT JA VALTIONOSUUDET

Vuoden 2018 verotulot olivat 331,1 milj. euroa, alitusta talousarvioon noin 7 milj. euroa. Vuosina 2013 – 2018 verotulot ovat vaihdelleet 322 miljoonasta noin 341 miljoonaan.

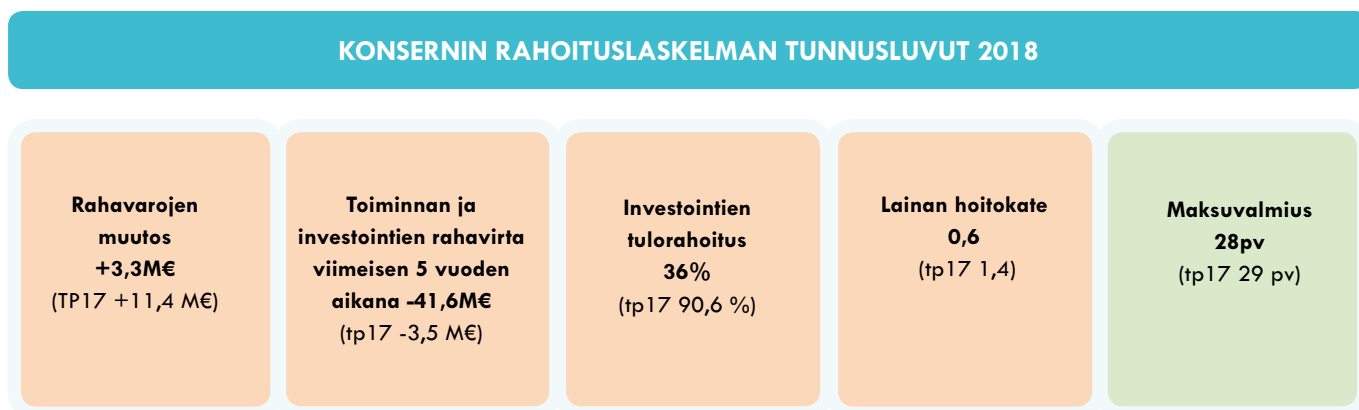
Viime vuosien voimakkaasti negatiivinen väestön muutos tulee näkymään seuraavien vuosien verotuloissa ja valtionosuuksissa.

Valtionosuudet kasvoivat muutettuun talousarvioon nähden 2,6 milj. eurolla. Valtionosuusjärjestelmää ollaan uudistamassa. Tällä hetkellä uskotaan valtionosuuksien kasvavan tulevina vuosina.

KONSERNIN RAHOITUSLASKELMA

Rahavarojen muutos vuoden 2018 aikana on ollut 3,3 milj. euroa. Toiminnan ja investointien rahavirta viimeisen 5 vuoden aikana -tunnusluku oli heikentynyt -3,5 milj. eurosta -41,6 milj. euroon. Investointien tulo-rahoitusprosentti laski 90,3 prosentista 36 prosenttiin. Konsernin lainan hoitokate 0,6 on heikko. Maksuvalmius väheni yhdellä päivällä.

Kuvaaja 23. Konsernin rahoituslaskelman tunnusluvut 2018





RR-terminaali-alue, Kullasvaara.

Kuvaaja 24. Kaupungin tase 2018

KAUPUNGIN 2018 TASE 613,9 MILJ. € JA TASEEN TUNNUSLUVUT

Omavaraisuusaste
48,7 %
(tp17 54,1 %)

Velat ja vastuut %
käyttötuloista 56,1
(tp17 54,5 %)

Tilikauden alijäämä
TP18 25,9 M€
(tp17 2,7 M€)

Lainasaamiset
31.12. 42 M€

Suhteellinen velkaantuneisuus
on 54,6 %
(tp17 47,2 %)

Edellisten tilikausien
ylijäämä TP18 36,1M€
(tp17 4,9 M€)

Lainat €/asukas
2 796 €
(tp17 2 371 €)

Lainakanta on 232,7 M€
Lainakanta lisääntynyt 33 M€
(tp17 199,7 milj. €)

TASE KERTOO TALOUDELLISEN TILANTEEN TILINPÄÄTÖSHETKELLÄ

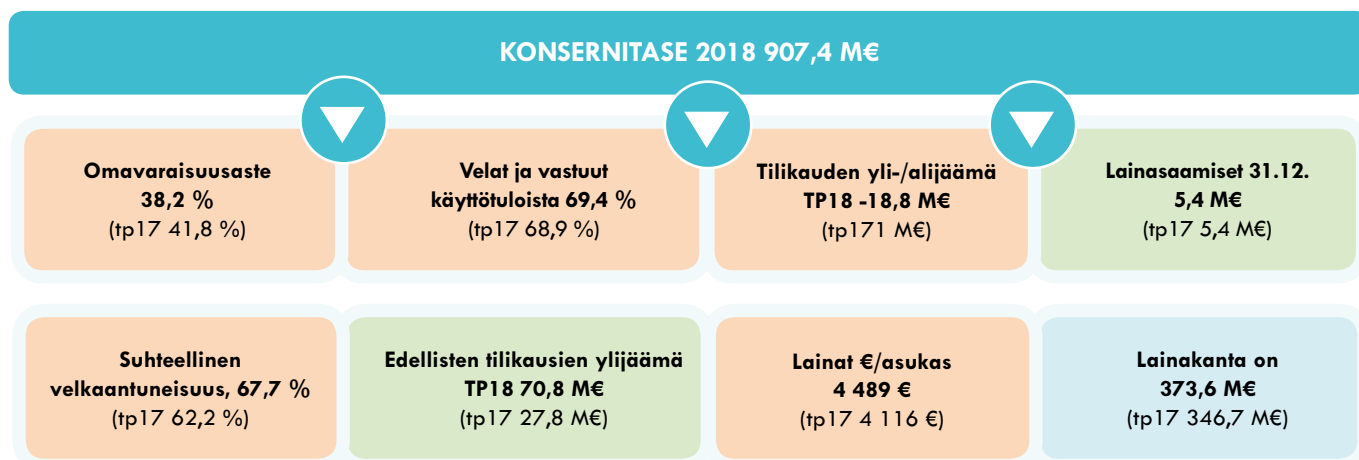
Tase kertoo varat ja velat sekä taloudellisen tilanteen tilinpäätöshetkellä. Tase muodostuu kahdesta osasta, josta toisessa on luetteloitu varallisuus (vastaavaa) ja toisessa velat (vastattavaa). Kaupungin tase 2018 oli 614 miljoonaa euroa. Se on kasvanut vuodesta 2009 lähes 93 miljoonaa euroa. Oma pääoma on laskenut ja vieraspääoma on noussut. Kaupungin omavaraisuusaste laski 54,1 prosentista 48,7 prosenttiin, jolla kuvataan kaupungin vakavaraisuutta. Suhteellinen velkaantuneisuus, joka kertoo kuinka paljon käyttötuloista (toimintatuotot, verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet) joudutaan käyttämään velkojen maksuun, on 54,6 prosenttia. Toimintakertomukseen on lisätty myös uusi tunnusluku, Velat ja vastuut prosenttia käyttötuloista. Se kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun,

silloin kun vieraaseen pääomaan rinnastetaan myös vuokravastuut. Kouvolassa velat ja vastuut käyttötuloista 2018 oli 56,1 % ja edellisenä vuonna 54,5 %.

Asukasta kohden lainaa oli 2 796 euroa, mikä on alle kuntien keskiarvon. Lainakanta, 232,7 milj. euroa, on lisääntynyt noin 33 miljoonaa euroa.

Oma pääoma, vakavaraisuus, on taloudellisen menestymisen perusedellytys kannattavuuden ja maksuvalmiuden lisäksi. Oman ja vieraan pääoman suhdetta olisi hyvä pohtia. Vahva oma pääoma auttaa selviytymään taloudellisista haasteista. Tilikauden tuloslaskelma voi olla ylijäämäinen, mutta aikaisempien vuosien alijäämien seurauksena oma pääoma voi olla rapakunnossa. Tilinpäätöksen tulkitsemista ei kannata jättää tuloslaskelman varaan. Varallisuustilanteen, taseen, ymmärtäminen on tärkeää.

Kuvaaja 25. **Konsernitase 2018**



KONSERNITASE

Tase kertoo omaisuudesta, vieraasta ja omasta pääomasta. Konsernin taseen loppusumma on kasvanut 872,2 milj. eurosta 907,4 milj. euroa, on kasvanut. Samanaikaisesti vieraspääoma on kasvanut 501,2 milj. eurosta 554,3 milj. euroon, jolloin suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut ja omavaraisuusaste, jolla kuvataan konsernin vakavaraisuutta, eli kykyä selviytyä pitkällä aikavälillä velvoitteista, laskenut 38,2 prosenttiin. Tunnusluku velat ja vastuut % käyttötuloista, on uusi tunnusluku, joka kertoo, että 69,4 % käyttötuloista tarvittaisiin velkojen ja vastuiden maksamiseen. Vastuut sisältävät kaikki

konsernin vuokravastuut. Konsernilainat/asukas olivat 4 489 euroa, mikä on kuntien keskimääräiseen konsernilainakantaan verrattuna vielä matala. Konsernin lainanhoitokate 0,6 on heikko.

Taseessa on kertynyttä edellisiltä vuosilta kertynyttä ylijäämää 70,8 milj. euroa, johon sisältyy pääomarahaston purku. Konsernin vuoden 2018 tilikausi oli 18,8 milj. euroa alijäämäinen

Kuvaaja 26. **Haasteet**



TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin ja konsernin tilinpäätös antaa oikean kuvan kaupungin merkittävästi heikentyneestä talouden tilasta. Toimintakertomuksessa todetaan, että negatiivinen vuosikate osoittaa kaupungin tulo- ja rahoituksen olevan erittäin heikko. Kaikki investoinnit on rahoitettu velalla ja käyttö- ja louteenkin on tarvittu velkarahoitusta. Pääomarahaston purku riitti kattamaan viime vuonna syntyneen 25,9 M€:n alijäämän, mutta vuoden 2019 talousarvio on jo alkuaan laadittu 10,5 M€ alijäämäiseksi. Tämän jälkeen kaupungin taseeseen syntyy kattamattomaa alijäämää 0,4 M€. Tämä pystytään kattamaan poistoerolla, jota 2018 tilinpäätöksessä on ollut noin 1,6 M€. Taloussuunnitelma-kauden lopussa 2021 on arvioitu taseessa olevan ylijäämää 0,1 M€. Kaupungilla on toimintakertomuksessa annetun arvion mukaan vuositasolla noin 20 milj. euron sopeuttamistarve. Kaupunginhallitus on päättänyt asettaa talouden sopeuttamistavoitteiksi henkilöstösäästöt 4 M€ vuoden 2020 loppuun mennessä sekä kokonaissäästö

6,5 M€ vuoden 2021 loppuun mennessä, palveluverkkojen säästö- tavoitteet 6 M€, ei lakisääteisten palvelujen ja avustusten kriittinen arviointi vuoden 2020 talousarviossa, kiinteistökartoitus 5/2019 loppuun mennessä, kriittinen arviointi avoimiksi tulevien virkojen ja tehtävien täyttämiseksi ja vuonna 2020 mahdollisesti toteutettavat lomautukset, kun vuoden 2019 taloustilanne tarkentuu. Tänä vuonna on käynnistetty yt-neuvottelut. Sopeuttamistoimet käynnistettiin jo vuoden 2018 puolella talouden tilanteen tultua esiin. Vuoden 2018 päätetyistä säästötoimenpiteistä jäi toteutumatta 4 M€ eli yli puolet suunnitelluista säästöistä.

Vuoden 2019 tilikauden tuloksen arvio on -12,9 M€, mikä on 2,3 M€ talousarviota heikompi. Mikäli ennuste toteutuu, syntyy kaupungin taseeseen 2,8 M€ kertynyttä alijäämää. Hyödynnettävissä olevan 1,6 M€:n poistoeron jälkeen, katettavaksi alijäämäksi jäisi 1,2 M€.

KRIISIKUNTAKRITEERIT

NYKYTILANNE

- Jos kunta ei ole saanut kertynyttä alijäämää säädettyssä määräajassa (**2019**)
- Jos kertynyt alijäämä asukasta kohden on viimeisimmässä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneessä vähintään 500 euroa

TAI

- Konsernituloslaskelman vuosikate on negatiivinen
- Tuloveroprosentti on vähintään 1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin painotettu km. tuloveroprosentti
- Konsernit:n lainat asukasta kohden ylittää km. lainamäärän väh. 50%
- Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus väh 50% (**2018: 62,2%/67,7%***)

2022 LÄHTIEN V.2020 JA 2021 TUNNUSLUVUT

- Jos kunta ei ole kattanut kertynyttä alijäämää säädettyssä määräajassa
- Jos kertynyt alijäämä asukasta kohden on viimeisimmässä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneessä vähintään 500 euroa

TAI

- Konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80% (**2018: 61,7%**)
- Tuloveroprosentti on vähintään 2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin painotettu km. tuloveroprosentti
- Konsernit:n lainojen ja vuokratavustuiden määrä asukasta kohden ylittää kuntien km määrän väh. 50%
- Kuntakonsernit:n laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 (**2018: 0,6%**)

* Sulkeissa ne kriisikuntakriteerit, jotka Kouvolan viime vuoden tilinpäätösluvuista täyttyivät.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

Kaupungin talouden tasapainottaminen vaatii erityisiä toimia. Taloussuunnitelman toteutuessa alijäämän kattamisvelvoite tulee eteen viimeistään vuonna 2020.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että talouden seurantaan ja sopeuttamistoimenpiteiden toteutumiseen kiinnitetään erityistä huomiota.

Toiminnan ja talouden ennakkointia on kehitettävä. Talouden

seurannan tulee olla ajantasaista ja jatkuvaa. Erityishuomiota tulee kiinnittää kuntayhtymän asiakaspalvelujen ostoon että verotulojen ennakointiin, jotka vuonna 2018 aiheuttivat suurimmat taloudelliset vaikutukset. Resurssien käyttöä on pystyttävä arvioimaan tarkemmin. Tämä tarkoittaa talouden laskentatoimen, kustannuslaskennan ja erilaisten kustannus-hyötylaskelmien osaamisen kehittämistä ja niiden tulosten tuomista päätöksenteon pohjaksi.

Vuoden 2018 sitovien toimialatavoitteiden toteutuminen

Vuoden 2018 toiminnalliset tavoitteet on asetettu 14.3.2013 hyväksytyn kaupunkistrategian pohjalta. Vanhan strategian mukaan **Kouvola on vuonna 2020 luonnollisten vahvuuksien perustalle rakentunut kasvukeskus, johon on pyritty neljän päämäärän kautta tasapainoinen talous, elinvoimainen kaupunki, asiakaslähtöinen toiminta ja laadukas ympäristö.** Toimialojen sitovien talousarvion tavoitteiden toteutumista arvioidaan päämääritäin vanhan strategian mukaisesti. Muutoin lautakunnan arvioinnissa strategisten tavoitteiden tarkastelua tehdään uuden kaupunkistrategian mukaisten strategisten indikaattoreiden kautta, koska uusi kaupunkistrategia on hyväksytty jo tammikuussa 2018. Viime syksy valtuusto hyväksyi myös uuden strategian ohjausmallin, jonka pohjalta on käynnistetty hyvinvointiohjelman ja elinvoimiohjelman valmistelu.

SITOVIENTOIMINNALLISTEN VUOSITAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Vuonna 2018 sitovuustasona oli toimialat. Alle on koottu toimialojen vuosittaiset päämäärät. **Toiminnallisia tavoitteita oli kaikkiaan 25 kpl**, joista konsernipalveluiden tavoitteita oli 11 kpl, hyvinvointipalveluiden 6 kpl ja teknisen ja ympäristöpalvelun 8 kpl. Näihin sisältyvät esim. henkilöstöön ja energiatehokkuuteen liittyvät tavoitteet useampaan kertaan, koska toimialat ovat muotoilleet tavoitteensa eri tavoin.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Tavoitteiden toteutumisen arviointi on entistä hankalampaa. Vuonna 2017 tarkastuslautakunta teki arvionsa tavoitteiden toteutumisesta seuraavin itse asettamiensa arviointikriteereiden mukaisesti, jota on suositeltu myös toimialojen käytettäväksi.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIKRITEERIT



= Toteutunut väh. 90 %



= Keskeneräinen/ osittain toteutunut, vähintään 50%



= Toteutunut alle 50 %, ei lainkaan, tai tavoite ei ole arvioitavissa kts. arviointikertomus 2017

Toimialat eivät ole, kuten aiemmin, aikaisempaan tapaan antaneet omaa käsitystään toteutumisesta, joita tarkastuslautakunta voisi arvioida. Tämän vuoksi tässä esitetty tarkastuslautakunnan näkemys on vain suuntaa antava.

Muutamiin tavoitteisiin sisältyy selkeästi kaksi tai useampia eri tavoitteita ja moniin useampia mittareita. Jostain mittarista puuttui tavoitearvo. Milloin tavoite on saavutettu, jos jonkun mittarin tavoitearvo on ylitetty ja osa on jäänyt alle? Entä jos asetettua tavoitearvoa ei ole ylitetty, mutta oleellista kehitystä on tapahtunut esim. verrattuna edelliseen vuoteen, onko tavoite toteutunut? Näin on tapahtunut useamman tavoitteen osalta.

Päämäärä: Elinvoimainen kaupunki

TALAN ARVIO

1. Elinvoimaohjelman jalkauttaminen (konsernipalvelut)
2. Monituottajamallin hyödyntäminen palvelujen järjestämisessä sekä kiinteä yhteistyö järjestöjen ja yhdistysten kanssa palvelujen tuottamisessa (hyvinvointipalvelut)- mittarin tavoitearvo puuttui, toiminta-avustukset alle tavoitearvon, tilaisuudet yli, strategiset kumppanuudet 5/15



Päämäärä: Asiakslähtöinen toiminta

TALAN ARVIO

1. Asiakastyytyväisyyden pitäminen hyvällä tasolla ja/tai sen kohottaminen (tekniikka- ja ympäristöpalvelut)
2. Monialaisen osaamisen hyödyntäminen ja verkostotyön vahvistaminen tukemaan asiakslähtöistä toimintaa ja Askel-hankkeen tavoitteiden jalkauttamista toimintaan (hyvinvointipalvelut). Asiakastyytyväisyys parani, hoito- ja palvelutakuut toteutuivat 99,5 %.



Päämäärä: Laadukas ympäristö

TALAN ARVIO

1. Kaupunkiorganisaation oman energian ja veden kulutus vähenee 1 %
2. Energiatehokkaan toiminnan vahvistaminen toimialan ominaisenergian kulutus laskee 1 %/v (hyvinvointipalvelut)
3. Kaavoituksella täydennetään nykyistä kaupunkirakennetta erityisesti kaupunki-keskustassa ja rakennemallin ydinalueilla. Vähintään 70 % hyväksytyistä asemakaavoista sijaitsee em. alueella. 90 % maanhankinnasta sijoittuu keskeiselle kaupunkialueelle (tekniikka- ja ympäristöpalvelut)
4. Kävelyä ja pyöräilyä on edistetty (tekniikka- ja ympäristöpalvelut)
5. Asukkaat ovat tyytyväisiä keskustapuistojen hoidon tasoon sekä pääkatujen kuntoon (tekniikka- ja ympäristöpalvelut)
6. Luonnossa liikkumisen mahdollisuuksia lisätään (tekniikka- ja ympäristöpalvelut)



Keskuspuisto. Betonisesta maineestaan huolimatta kaupungin keskustan läheisyydessä on useita viihtyisiä puistoja.

Päämäärä: Tasapainoinen talous

TALAN ARVIO

1. Digitalisaation hyödyntäminen palvelujen kehittämisessä (konsernipalvelut)
2. Kouvolan kaupungille uusi toimintamalli (konsernipalvelut)
3. Palvelumalli 2030 jalkauttaminen (konsernipalvelut)
4. Kaupunkistrategian ja strategisten toteuttamishojelmien päivittäminen (konsernipalvelut)
5. Toiminnan, tiedon, tietojärjestelmien ja teknologian yhteensovittaminen (konsernipalvelut)
6. Henkilöstön osaamista kehitetään strategisesti (konsernipalvelut)
7. Kuntalaisen verorasite ei kasva (konsernipalvelut)
8. Lainakanta ei nouse suurimpien kaupunkien keskiarvon yläpuolelle (konsernipalvelut)
9. Työhyvinvointi paranee ja työkyvyttömyyden kustannukset pienevät (konsernipalvelut)
10. Sairauspoissaolojen ja työssä tapahtuvien tapaturmien aleneminen (tekniikka- ja ympäristöpalvelut)
11. Uuden Kouvolan ja maakuntauudistuksen edetessä tuetaan esimiesten ja henkilöstön valmiutta muutosjohtamiseen ja muutokseen (hyvinvointipalvelut) sairauspoissaolot hieman pienentyneet v. 2017, ikääntyneiden palveluissa laaja muutosvalmennus, kiire ja lyhyt muutoksen toteutusaikataulu,
12. Hyvä esimiestyö ja laadukas työelämä (tekniikka- ja ympäristöpalvelut)
13. Ennaltaehkäisy ja varhainen tuki sisältyvät asiakasprosesseihin (hyvinvointipalvelut)
14. Peruspalvelujen vahvistamisen, toimivan asiakkuuden arvioinnin sekä vahvan ammatillisen asiakasohjauksen toteutumisella vähennetään kalliiden erikoispalvelujen käyttöä ja toimialan toimintakatteen muutos vuosisitalolla on maltillinen (hyvinvointipalvelut) – peruspalvelujen osuus palvelutuotannosta kasvoi, mutta toimintakatteen muutosprosentti 4,2 ylitti yli kaksinkertaisesti tavoitteen 1,8 %. Erikoissairaanhoidon käyttö runsasta
15. Toimintojen ja palvelujen uudistamisessa ja toteuttamisessa mahdollistetaan kuntalaisten aktivoituminen oman ja läheisten hyvinvoinnin edistämiseen sekä tuetaan omatoimisuutta ja itsenäistä selviytymistä (hyvinvointipalvelut)



TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Elinvoimainen kaupunki- päämäärälle oli asetettu vain kaksi tavoitetta, jotka toteutuivat osittain. Kärkihankkeista ei puhuttu mitään. Miten näillä tavoitteilla parannetaan kaupungin elinvoimaa; vetovoimaa tai pitovoimaa?

Samoin **asiakslähtöiselle toiminnalle** oli asetettu kaksi tavoitetta, jotka toteutuivat osittain. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan niin asiakastytyytyväisyyttä kuin työhyvinvointia pitäisi seurata jatkuvasti kaikissa palveluissa. Tavoitteita, joita ei mitata, on turha asettaa.

Laadukas ympäristö päämäärälle oli asetettu 6 tavoitetta, joista 2 toteutui, 2 ei toteutunut ja 2 toteutui osittain. Vuoden 2018 tavoitteissa ei ilmastonmuutos vielä näy.

Loput 16 tavoitetta oli asetettu **tasapainoinen talous** päämäärälle, joista 5 toteutui, 4 toteutui osittain ja 6 ei toteutunut.

Vuoden 2018 sitovista toiminnallisista 25 tavoitteesta 8 toteutui kokonaan ja 8 toteutui osittain. 9 tavoitetta jäi toteutumatta.

Osa tavoitteista on ollut jo monia vuosia mukana riippumatta voimassa olevasta strategiasta ja ilman, että niiden osalta on edistytty merkittävästi esim. osaamisen johtaminen. Vaikka uusi strategia on tullut voimaan tämän vuoden alusta, on teknisen ja ympäristöpalvelun sitovat vuosittaiset tavoitteet tälle vuodelle täysin samat kuin viime vuonna edellisen strategian pohjalta asetetut, lukuun ottamatta uutta kärkihanketavoitetta.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN SUOSITUKSET:

TARKASTUSLAUTAKUNTA SUOSITTELEE ETTÄ

- toimialat jatkossa antavat selkeästi oman näkemyksensä tavoitteen toteutumisesta tarkastuslautakunnan asettamien arviointikriteereiden mukaisesti (toteutunut, toteutunut osittain, ei toteutunut tai ei ole arvioitavissa) sekä perustelut, miksi jokin tavoite ei ole toteutunut ja mitä k. o tavoitteelle on tarkoitus tehdä jatkossa.
- tavoitteet asetetaan kestävän kuntatalouden, elinvoiman ja hyvinvoinnin näkökulmista, niin että niillä haetaan selkeitä vaikutuksia talouteen, kaupungin elinvoimaan tai kuntalaisten hyvinvointiin.
- konsernipalveluissa/toiminnanohjauksessa asetetaan kaikille yhteiset tavoitteet esim. henkilöstön hyvinvointiin ja osaamisen tai ympäristön osalta ja niistä myös raportoidaan yhtenä kokonaisuutena, jolloin saadaan parempi kuva koko kaupungintasolla.
- kaupungin kärkihankkeet ovat myös mukana tavoiteasetannassa

- tavoitteena on yksi asia/ tavoite, jolle asetetaan selkeä mittari ja sellainen tavoitearvo, jota myös mitataan vuosittain
- tavoitteissa vältetään sisäistä tekemistä kuvaavia asioita, kuten päivitetään, jalkautetaan jne.
- tavoitteissa käytetään sellaisia termejä, jotka ovat suurelle yleisölle tuttuja
- strategia ja siitä johdettavat vuosittaiset tavoitteet laaditaan kuntalain mukaisesti koko kuntayhteisölle, ei vain kaupungille ja konsernille

Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia, alueensa elinvoimaa ja järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Kuntastrategia on valtuuston merkittävin ohjausväline, jonka tulee sisältää toiminnan ja talouden pitkän tähtäimen suunnitelmat, ohjata taloussuunnittelua ja huomioida kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät, sekä turvata asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen taloudellinen, henkinen ja sosiaalinen hyvinvointi ja yhteisön vahvistuminen.

Miten Kouvolan strategia ja vuosittaiset tavoitteet ovat ohjanneet kaupunkia? Onko taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät huomioitu?

Vaikka vuoden 2018 toiminnallisista tavoitteista suurin osa oli tasapainoinen talous-päämäärän alla, talouden nykyisen tilanteen perusteella voidaan todeta, että talouden tasapaino ei ole onnistunut. 2018 tilinpäätöksen alijäämä oli 25,9 milj. euroa ja vuoden 2019 talousarvio on alun perin jo laadittu 10,5 euroa alijäämäiseksi, mikä vastaa noin yhtä veroprosenttia. Tämän hetkisen arvion mukaan alijäämä on kasvanut lisää. Myös ehdotus vuoden 2020 talousarvioraamiksi on niin paljon alijäämäinen, että kaupungille muodostuu kattamatonta alijäämää. Verotusta ei olla halukkaita kiristämään. Sote- ja maakuntauudistuksen kaaduttua, sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuspaineet jäivät kaupungille. Kymmenen alkutaival on ollut hankala ja odotettuja säästöjä ei lyhyellä ajalla ole saavutettu. Korjausvelka ja suunnitellut investoinnit sekä kärkihankkeet edellyttävät myös taloudellista liikkumavaraa.

Tarkastuslautakunta suosittelee, että strategiassa asetetaan selkeämmät reunaehdot talouden ohjaukselle.

Keskeisten konserniyhtiöiden sitovien tavoitteiden toteutuminen

Konsernijohtaminen kattaa peruskunnan lisäksi kuntakonserniin kuuluvat yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta. Talousarviossa valtuusto asettaa toiminnallisia ja taloudel-

lisia tavoitteita näille yhtiöille. Keskeisten konserniyhtiöiden valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden toteutuminen on esitetty toimintakertomuksessa s.33 – 35.

Tarkastuslautakunta toteaa, että seuraavat konserniyhtiöille asetetut sitovat tavoitteet eivät ole toteutuneet

KSS ENERGIA

KSS ENERGIA OY (KONSERNI)

KSS Energian tavoitteista jäivät toteutumatta seuraavat tavoitteet
sijoitetun pääoman tuottotavoite $\geq 13,5$ jäi 8,8:aan ja omavaraisuusaste $\geq 34,5$ jäi 32,9 prosenttiin sekä uusiutuvien energialähteiden osuus omasta sähkö- ja lämmöntuotannosta jäi hieman alle tavoitteen.

Yhtiön liikevaihto nousi neljällä prosentilla, mutta liikevoitto pieneni noin 3 miljoonaa edelliseen vuoteen verrattuna. Tästä huolimatta yhtiö tuloutti kaupungille tavoitteena olleen 5 milj. euroa osinkona. Asiakastytyväisyys pysyi hyvänä.



KOUVOLAN ASUNNOT OY

Kouvolan asuntojen käyttöastetavoite >93 % alittui toteutuman ollessa 90,5 %. Taloudellinen tulos oli -0, 443 milj. euroa. Vuokra- ja luottotappioille asetetut tavoiterajat alittuivat ja ympäristötavoitteet toteutuivat. Alhaisten käyttöasteen kiinteistöjä on alettu purkaa.

Kouvola.innovation

KOUVOLA INNOVATION OY

Yritysassiakkaiden määrä 1237 asiakasta ylitti tavoitteen 1100 asiakasta, samoin seudulle perustettujen yritysten määrä 395 yritystä ylitti tavoitteen 300 yritystä. Yrityksistä 124 oli käyttänyt Kinnon palveluja. Taloudellisen tulos – 52 800 euroa alitti 0-tulostavoitteen. Asiakastytyväisyys parani.

KOUVOLAN Teatteri

KOUVOLAN TEATTERI OY

Teatteri on tuottanut tavoitellut viisi uutta ensi iltaa ja 180 esitystä. Sen sijaa katsojamäärä 34 486 alitti tavoitteen ≥ 41000 katsojaa. Samoin päänäyttämön täyttöaste ≥ 72 % jäi 58 prosenttiin. Pääsylippujen osuus tuloista 23 % ylitti

kuitenkin 20 prosentin tavoitteen. ja kaupungin avustus/katsoja 35,9 € oli tavoitteen mukainen. Yhteistyö kaupungin kanssa markkinoinnin tehostamisessa toteutui.

Teatterin liikevoitto pieneni edellisen vuoden 121 000:sta 13 000:een euroon.



Kymijoen ICT
Kaakkois-Suomen Tieto Oy

KYMIJOEN ICT

KS-tiedon ja ICT Kymin synergiaetuna tuomat kustannussäästöt lisenssi- ja ohjelmamaksuina mitattuna sekä tavoiteltu asiakastytytyväisyys ja palvelupyynnöiden hoito määräajassa toteutuivat. Sen sijaan yhteiset palvelukuvaukset ja toimintamallit eivät ole toteutuneet.



Kouvolan Vesi

KOUVOLAN VESI OY

Veden hinta on pysynyt tavoitteen mukaisesti kilpailukykyisenä, ja oma-varaisuusaste 52,3% on juuri tavoitteen mukainen eikä vedenjakelussa ole ollut yli 12 h katkoja. Talousvedestä n. 75 % oli pohja tai tekopohjavettä, tavoitteena oli n.70 % vuoteen 2020. Kouvolan veden omistajatuloutus 1,4 milj.€ jäi alle tavoitteen 1,51 milj. euroa.



Kouvolan rautatie- ja aikuiskoulutus

KOUVOLAN RAUTATIE- JA AIKUISKOULUTUS OY

Krao on saanut tavoitteen mukaisesti merkittävän roolin Liikenneviraston rata- teknisen oppimisympäristön kehittämisessä, vaikka työ on vielä kesken. Kraon monipuoliset koulutusratkaisut tavoite toteutui. Uusien simulaattorien toimitus ja tuotantokäyttö vielä osittain kesken ja uusien asiantuntijapalveluiden ja tuotteiden myynti ei ole toteutunut. Asiakasyritysten määrä pysyi ennallaan, mutta koulutusohjelmien määrä nousi 22:sta 33:en.

TARKASTUSLAUTAKUNNAN HAVAINNOT:

Keskeisten konserniyhtiöiden yhteen laskettu liikevaihto on kasvanut noin 175 miljoonasta noin 193 miljoonaan euroon. Samanaikaisesti yhteen laskettu liikevoitto on laskenut 17,3 milj. eurosta 10,5 milj. euroon eli 6,7 milj. euroa. Kaikki yhtiöt tekivät liikevoittoa, mutta jokaisen liikevoittoprosentti oli laskenut 3,7:stä aina 14,6 prosenttiin.

Tarkastuslautakunta haluaa konsernijohtoon näkemyksen konsernin keskeisten yhtiöiden talouden näkemistä tulevaisuudessa.

Toimenpiteet vuoden 2017 arviointikertomuksen johdosta

Kaupunginhallitus on 03.09.2018 § 275 antanut vastineensa vuoden 2017 tarkastuslautakunnan havaintoihin ja suosituksiin ja vienyt ne tiedoksi kaupunginvaltuustolle.

Merkittävin muutos on vuoden 2019 alusta toteutettu **sitovuustason muutos**, jota tarkastuslautakunta on suositellut ensimmäisen kerran vuonna 2013. Tähän asti aikuisväestön palvelujen lähes vuosittaiset talousarviomäärärahan ylitykset on pystytty kompensoimaan lasten ja nuorten palvelujen sekä ikääntyneiden palvelujen toimintakatteen alituksilla. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä syntyi aikuisväestön osalta 4 prosentin eli 10,1 miljoonan euron määrärahaylitys. Sitovuustason ollessa vielä toimiala eli hyvinvointipalvelut, ylitys pieneni 2 prosenttiin eli 9,9 milj. euroon, koska lasten ja

nuorten palvelujen toimintakate alitti jälleen talousarvion 1,7 milj. eurolla. Tilintarkastuksessa noin 2 prosentin määrärahaylitystä ei pidetä merkittävänä, vaikka kaupungin talouden kannalta 10 miljoonaa on merkittävä luku. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan lautakunta sitovuustasona tulee parantamaan kaupungin talouden hallintaa.

Tarkastuslautakunta on tässä arviointikertomuksessa sekä useana vuonna aiemmin suositellut **omistajapoliittisten linjausten pikaista uudistamista**. Uudistus on toteuttamatta edelleen.

Tarkastuslautakunta suosittelee 2017, että **taloudellisen tilanteen arvioinnissa tarkasteltaisiin lainoja yhdessä korjausvelan kanssa**. Kaupunginhallituksen vastineessa todettiin, että kaupunki noudattaa annettuja ohjeita ja suosituksia, eikä korjausvelan laskeminen sisälly virallisiin tunnuslukuihin. Kaupunginhallituksen mukaan korjausvelan laskeminen ei välttämättä anna oikeaa kuvaa taloudellisesta tilanteesta, koska se on pitkälti riippuvainen palveluverkkoratkaisuista.

Tarkastuslautakunta toteaa, että korjausvelka on tekemättömien korjausten määrä, joka voi kuntatalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin mielestä olla otettua lainaa tärkeämpi mittari arvioitaessa kunnan taloudellista tilaa, erityisesti väestötappiollisissa kunnissa.

Vertaillaessa lainamääriä eri kaupunkien kesken, on syytä huomioida, onko kaupunki väestöltään kasvava vai taantuva ja mikä on lainanhoitokyky. Lainanhoitokykyä mitataan lainanhoitokate -mittarilla. Mikäli mittari on 0-1, se on heikko, 1-2 on tyydyttävä ja yli 2 hyvä.

Uuden Kouvolan aikana lainanhoitokate on ollut heikko tai tyydyttävä. Vuonna 2018 Kouvolan lainanhoitokate laski 1:stä -0,1:een, ja konsernin 1,4:stä 0,6:een. Laskevan väestömäärän ja erittäin huonon lainanhoitokyvyn vuoksi, katsomme tärkeäksi, että korjausvelkaan kiinnitetään jatkossa paremmin huomiota investointien ja talouden suunnittelussa. Meneillään olevat palveluverkkoselvitykset ja tilapalveluiden kiinteistöselvitys sekä toiminnan tehostaminen mahdollistavat tämän.

Lisäksi tarkastuslautakunta näkee tärkeänä, että talouden ennakointiin panostetaan. **Kouvolan nykyisessä talouden tilanteessa ei riitä yleisohjeet ja suositukset, vaan ennakointi vaatii omien realististen vaihtoehtojen kartoittamista omista lähtökohdista**. Esim. velkamäärän vertaaminen suurten kaupunkien mittavampiin velkamääriin, aiheuttaa helposti harhakuvitelmia tilanteesta.

Ennakkovaikutusten arvioinnin vähäisyyteen on tarkastuslautakunta kiinnittänyt huomiota useamman kerran ilman, että merkittävää parannusta on tapahtunut. Asian tärkeyttä on lautakunta korostanut myös vuoden 2018 arviointikertomuksessa. Sosiaali- ja terveystalouden siirrosta Carealle oli tehty vuonna 2017 evaus.

Tarkastuslautakunta esitti 2017 arviointikertomuksessa, että talousarvioon sisältyvät merkittävät toiminnan lisäykset tai muutokset käsitellään erillisinä asioina, ainakin lautakuntatasolla. Nyt muutokset on esitelty talousarviokirjan tekstiosassa ”Oleelliset muutokset ja kehittämiskohteet suunnittelukaudella”.



Valtuustosali

Kunnanhallituksen vastineessa todetaan, että talousarvioon sisältyvät toiminnan lisäykset tai muutokset on tarkoituksenmukaisesti käsitellä edelleen osana talousarvioprosessia, jottei käsiteltävien asioiden määrä lisääntyisi. Uusista viroista ja toimista esitetään henkilöstösuunnitelman yhteydessä koos-teet. Toimialojen/lautakuntien talousarviokäsittelyissä ja -esittelyissä käsitellään näitä muutoksia ja lisäyksiä. Suuret ja merkittävät asiat, esim. palveluverkot, on käsitelty erillisinä asioita.

Tarkastuslautakunta toteaa, että nykyisellä käytännöllä talousarviokäsittelyssä syntyy päätöksiä, joista ei ole perusteltua päätöshetkellä; tarve, miksi uutta toimintaa tarvitaan ja mitkä ovat toiminnan tavoitteet ja vaikutukset, millaisia resursseja toiminta tarvitsee (henkilöstö, tilat ja määrärahat) jne. Tarkastuslautakunnalle asia nousi esiin tarkasteltaessa, mitä vuoden 2016 arviointikohteena olleelle Ohjaamo-toiminnalle oli tapahtunut. Dynastiasta ei löytynyt mitään päätöstä ohjaamo -toiminnan vakinaistamisesta, ja suullisesti esittelijältä saamamme tiedon mukaan, päätös on tehty talousarvioprosessin yhteydessä. Talousarviokirjasta 2017 löytyy ainoastaan maininta, että Ohjaamon toiminta pyritään vakinaistamaan suunnittelukaudella.

Normaalissa päätöksentekoprosessissa syntyy muodollinen perusteltu päätös, johon voidaan hakea tarvittaessa myös oikaisuvaatimusta. Nykyisellä menettelytavalla näin ei tapahdu.

Tarkastuslautakunta esitti kaupunginhallitukselle myös kysymyksiä kuntalaisten osallistamisesta.

Vastineessa todetaan, että osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tuodaan kaupungin verkkosivuilla paremmin esille ja muille kaupunkilaisille tiedotus tapahtuu kaupungin eri viestintäkanavien kautta mm. asukastiedotuslehdessä.

Tarkastuslautakunta toteaa viitaten yllä olevaan, että kuntalaisten osallistamisen edellytyksenä on mahdollisimman selkeä ja avoin päätöksentekoprosessi. Demokratia toimii tiedon varassa, jos ei ole tietoa, ei voi osallistua. Jos ei ole muodollista päätöstä, ei voi valittaa.

Vuoden 2017 arviointikertomukseen sisältyi laaja **lasten varhaiskasvatuksen ja ikääntyneiden palveluiden tuloksellisuusarviointi** suosituksineen, joihin toimialat ovat antaneet tilannekatsauksensa syksyllä 2018. Asioiden kehittäminen on työn alla, jonka vuoksi tarkastuslautakunta ei kommentoi niitä, vaan seuraa tilannetta.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen omaa toimintaansa koskeviin muutoksiin organisaatiota ja hallintosäntöä uudistettaessa.

Hallintosäntöön uudistaminen sen sijaan ei ole toteutunut kovin mallikkaasti. Vuonna 2017 aloitettiin uuden hallintosäntöön valmistelu, joka tuli voimaan 1.4.2018. Voimaan tullutta hallintosäntöä alettiin valmistella melkein samantien uudelleen tulevaa organisaatiota vastaavaksi. Kaupunginhallituksessa hallintosäntöluonnosta käsiteltiin useita kertoja vuoden 2018 aikana. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 1.1.2019 voimaan tulleen hallintosäntöön 17.12.2018 (§ 155), mutta kaupunginhallituksessa esitettiin jo 14.1.2019 korjauksia uuteen hallintosäntöön. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 21.1.2019 korjatun hallintosäntöön, joka tuli voimaan 1.2.2019.

Uuden valtuuston ja uuden johdon aikana on perinteisen viranhaltijajohtaisen päätöksenvalmisteluolosuhteiden rinnalla haluttu osallistaa poliittisia ryhmiä päätösten valmisteluun entistä enemmän. Ryhmät olivat aktiivisesti mukana mm. hallintosäntöön uudistamisessa, mikä osaltaan on saattanut pitkittää prosessia.



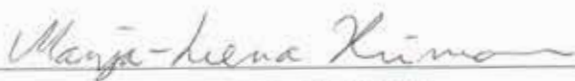
Kouvolan kaupungintalo

Allekirjoitukset

Tarkastuslautakunta
Kouvolassa 22.5.2019



Maija Lehtomäki
varapuheenjohtaja



Marja-Leena Heimonen



Risto Parviainen



Ismo Karstinen



Teija Vanhala



Jaana Lehtilä



Seppo Nikkanen

Kouvola®

Kouvolan kaupungin julkaisu 2019.

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