



# **Kouvolan seudun rakenteen ohjauksen kehityspolku 1970 - 2011**

**Hannu Koverola**

# Seudullisen yhteistyön polku Pohjois-Kymenlaaksossa

KOUVOLA  
KYMIOJEN KAUPUNKI



- 1957 perustettiin aluesairaala
- 1960-luvulla seutukaavayhteistyö, ammatillisen koulutuksen yhdistäminen ja musiikkiopiston perustaminen
- 1970-luvulla kansanterveystyön ja yhteisen maankäytön ja asuntotuotannon suunnittelun yhteistyö ja erityishuollon kuntayhtymän perustaminen, Kouvolan, Kuusankosken ja Valkealan sähkölaitos.
- 1990-luvulla yhteistyö laajeni seutustrategiaan ja seudulliseen yhteistyötoimikuntaan sekä kaupunkiseudun suunnitteluyhteistyöhön
  - **Kunnanjohtajien kokoukset**
  - **Päätäjillä vapaamuotoisia tapaamisia**
- 1994-luvulla perustettiin laaja-alainen Kouvolan seudun kuntayhtymä.
- Kymenlaakson ammattikorkeakoulu
- **Kuntayhtymälle on valtuusto ja poliittinen hallitus 1996**
  - **Luottamusmiehet tekivät päätöksiä**
  - **AMK tuotti**
  - **Hankemaailma laajeni ja tuotti (kunnat rahoittivat maks. 30 %)**
- **Kuntien yhteinen yleiskaava 2001**
- 2004-2007 Suuri Suunnitelma. Seudullisen yhteistyön tiivistäminen yhteinen palvelutuotanto tavoitteena. Iitti putosi pois tästä yhteistyöstä.
- 2008 maaliskuussa oli aikomus tarkastella tuloksia ja tehdä uusia linjauksia.
- PARAS-HANKE 2008
- **KUNTALIITOS 2009**

# Uusi Kouvola lyhyesti

Asukkaita	noin 90.000 (88 987/2008)
Pinta-ala	2 885 km <sup>2</sup> , josta maapinta-ala 1677 km <sup>2</sup> ja vesistöä 370 km <sup>2</sup>
Asukastiheys	35,5 asukasta/ km <sup>2</sup>
Kunnallisvero	19 % (2008)
Työpaikkarakenne	alkutuotanto 0,8 %, jalostus 20,5 %, palvelut 72,3 %, muut 6,4 %
Työpaikat	36 000 (2005)
Työttömyysaste	10,5 % (2/2008-Kouvolan seutu)
Yrityksiä	5 100 kpl
Maatiloja	1 250 kpl
Järviä	450 kpl
Kesämökkejä	7 505 (31.12.2006)
Päämatkailukohteet	Tykkimäen huvipuisto, Repoveden kansallispuisto, Verlan tehdasmuseo
SM-tason urheilua	Mypa, Kouvot, Kookoo, KPL



# Seudullinen maankäytön suunnittelu

KOUVOLA  
KYMIJOEN KAUPUNKI



Keskeisenä tavoitteena on aluerakenteen taloudellinen ja toiminnallinen eheyttäminen siten, että taataan palvelujen tasapuolinen saatavuus ja että palvelut tukevat toisiaan

Seudullinen suunnitteluperusta pyrkii minimoimaan ylimitoitusta ja epätarkoituksenmukaisesta aluerakenteesta aiheutuvia haitallisia seurauksia

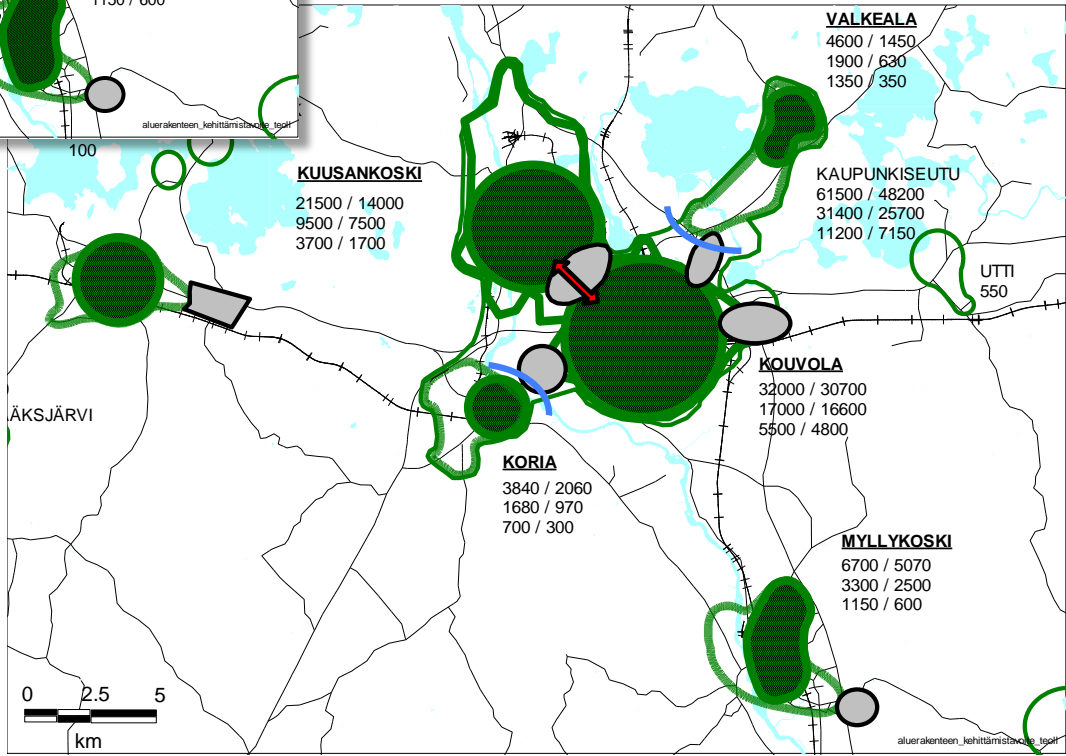
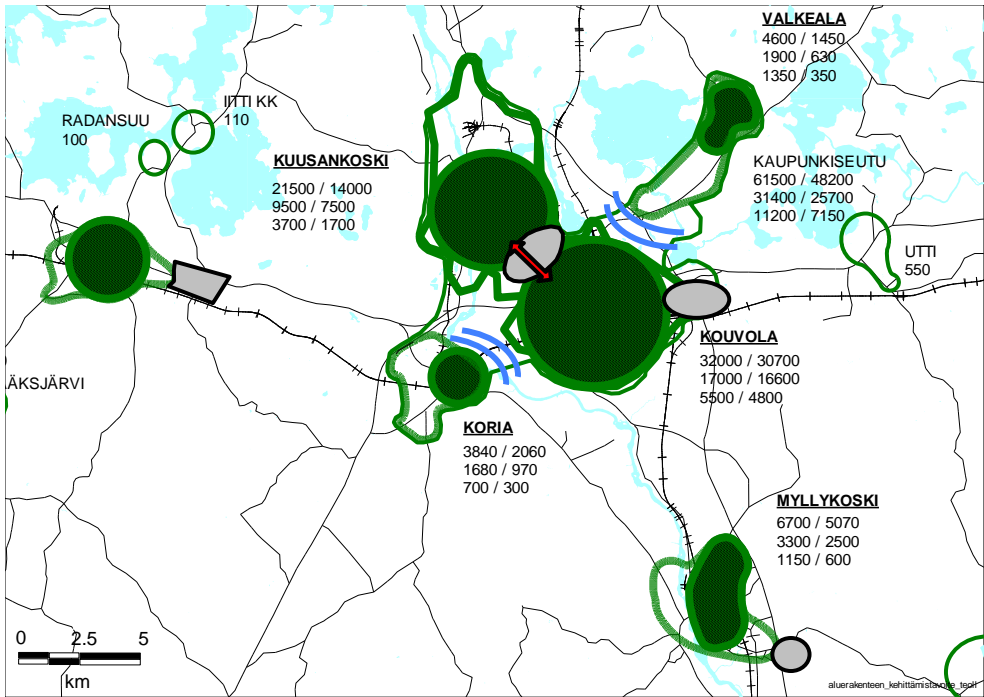
Suunnittelutyössä otetaan huomioon perherakenteen muutos ja kestävän kehityksen periaatteet ympäristökuormituksen vähentämisestä

Maankäytön suunnittelu edistää seudullisen elinkeinopolitiikan päämääriä ja sovittaa niitä aluerakenteeseen.

Päämääränä on eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vaikuttaa palvelujen ja asutuksen sijoittumiseen siten, että kaavoituksella vahvistetaan olemassa olevaa palveluverkostoa ja tehostetaan nykyisten yhdyskuntarakenteiden käyttöä.

# Kaupunkipari ja itsenäiset taajamat

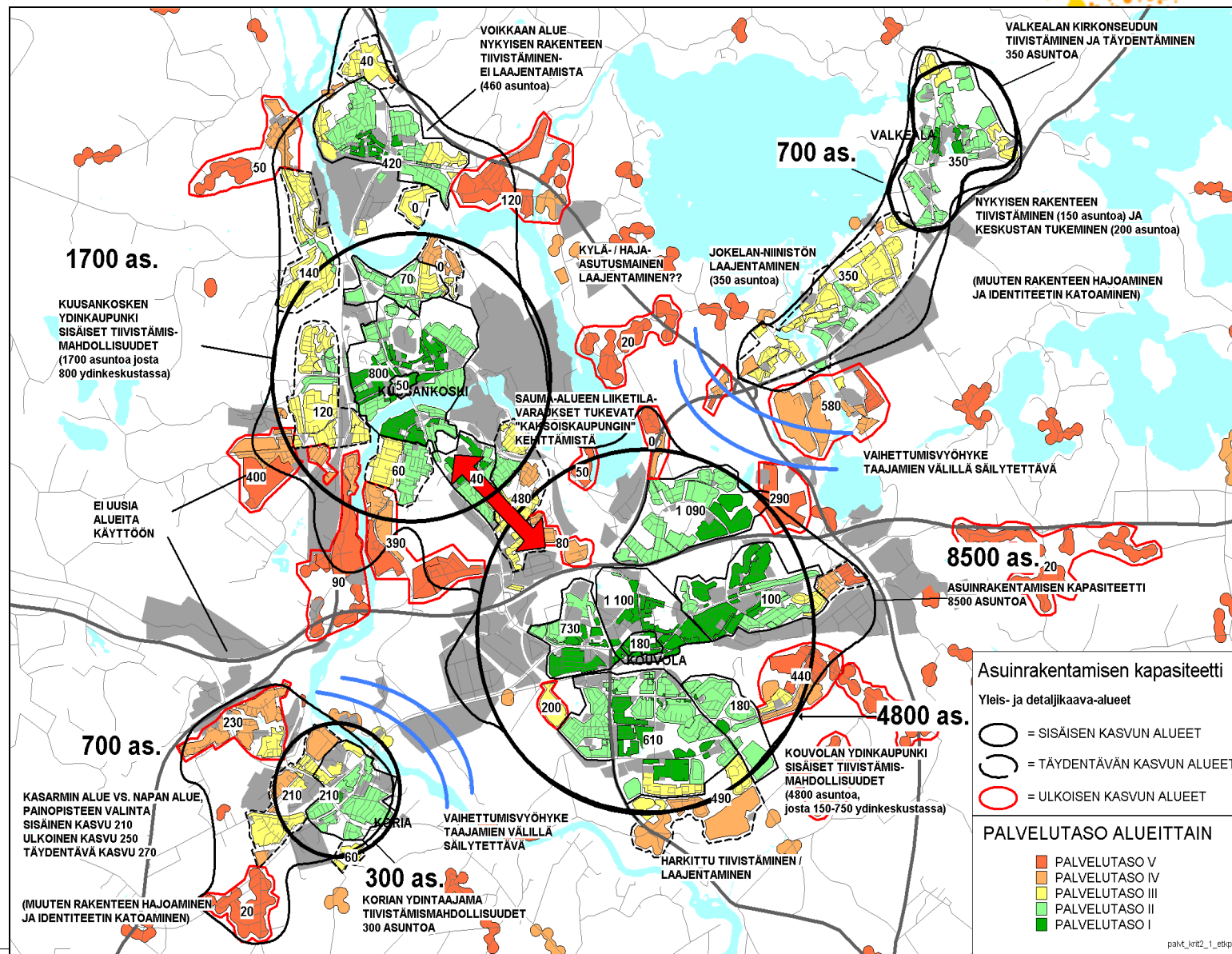
**KOUVOLA**  
KYMIJÖEN KAUPUNKI



*Kaupunkipari ja työpaikka-alueet välivyöhykkeellä*

# Yhdyskuntarakenteen taloudellisuus

## Olemassa olevan rakenteen ja palvelujen hyödyntäminen



# Seutuyhteistyön rooli



- Seudulliselta toimielimellä odotettiin vahvuutta ensisijassa ulospäin tapahtuvassa edunvalvonnassa.
- Uusi seudullinen toimija oli epämääräinen.
- Elinkeinoelämässä ja rahoituksessa joustavat organisaatiot saivat EU:n myötä enemmän vaikutusvaltaa. Esim. Te keskusten rahoitus ja aravarahoitus.
- Peruskunnissa yhteistyöstä on helppo sopia strategisella tasolla. Ongelmia syntyy operatiivisessa edunvalvontavaiheessa, jossa mikään kunta ei halua sitoutua yhteisiin päämääriin enempää kuin epäilee muidenkin tekevän.
- Seudullisuuden vahvin voimavara on siinä yhteistyötahdossa, jota alueen peruskunnissa tunnetaan. Sen myötä seudullisuus kehittyy tai taantuu.

# Seudullisuuden uhat



- Kyse ensisijaisesti hallinnon organisoinnista ja siihen liittyvästä vallan käytöstä.
- Asiasisällöistä päästään sopimukseen, muttei siitä, kuka asian voi päättää.
- Seudullisuus luo muutospaineita organisaatioiden keskinäiseen asemaan.
- Niin kauan kuin organisaatioiden asemalla on keskeisin merkitys ja todellinen valta on perusorganisaatioissa ovat seudulliset suunnitelmat lähinnä strategisia tavoitteita.
- Organisaatioiden aseman määrittely on poliittinen kysymys.
- Vapaaehtoisessa seutuyhteistyössä kyse on poliittisen yhteistyötahdon kehittymisestä.

# Yhteistyön syventäminen

## Sopimuspolitiikan ongelmia

KOUVOLA  
KYMIJOEN KAUPUNKI



- Sopimuspolitiikassa kunnilla on valvottavanaan erilaisia etuja, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisia.
- Sopimuspolitiikassa jokaisen kunnan ensisijainen luonnollinen tehtävä on omien etujen puolustaminen
- Seudulla voi vallita etujen onginta vyyhde. Sopimalla jostain asiakohdasta tai pidättymällä tuomasta esille seudun kokonaisuutta, katsotaan oikeutetuksi vetää toisessa kohdassa kotiinpäin.
- Tällainen etupolitiikka saattaa tuottaa tuloksia, jotka ovat suorastaan haitallisia kokonaisuuden kannalta, vaikka se voi palvella yhden tai kahden ehkä useammankin osapuolen etua lyhyellä aikavälillä erinomaisesti.
- Kahden kunnan väliset sopimukset tai useankunnan väliset sopimukset voivat tuottaa myös ratkaisuja, jotka ovat vastoin seutukeskuksen kehittämistä.
- Tarvitaan yhteinen viitekehys, joka tuo esille yhtenäisen työssäkäyntialueen kilpailukyvyn vaatimukset.

# PARAS – hanke

## maankäyttö ja asuminen

KOUVOLA  
KYMIOJEN KAUPUNKI



PARAS-hankkeen tavoitteiden näkökulmasta yhteisen kaavoitusohjelman, yhteinen maapoliittinen ohjelman, kunnallistekniikan investointiohjelman ja yhteinen asuntotuotanto-ohjelman aikaansaaminen ovat saadun tuloksen perusteella yhteistyön seuraavan tason kehittämisen keinona.

Asuntotuotannon tavoitteet tulisi määritellä seudullisen ohjelman muotoon ja asuntotuotantotarpeeseen tulee varautua seudullisen mitoituksen perusteella ottaen huomioon kuntien erilaiset, mutta yhteisesti hyväksytyt lähtökohdat.

- **Kunta ja palvelurakennemuutoksen tärkein tavoite oli kilpailukyyn turvaaminen.**
- **Kouvolan seudulla tuli etsiä aitoja vastauksia siihen miten seudun asemaa valtakunnallisessa keskusverkossa ja laajemminkin eurooppalaisen kilpailukyyn kannalta voidaan parantaa.**
- **Huomio sisäisen kilpailun sijasta ulkoiseen kilpailukykyyn.**

# Yhteistyön syventäminen

## Kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen

KOUVOLA  
KYMIÖN KAUPUNKI



- 1) Kaavoituksen tuli perustua todelliseen tarpeeseen ei kuntien väliseen asukaskilpailuun.
- 2) Kuntien välinen asukaskilpailu kuitenkin vahvistui. Suunnitteilla oli 2006 65 uutta asuinaluetta ja 1800 tonttia. Tarjolla oli tontteja 50 alueella.
- 3) Pääosin maankäytöllisen sopivuuteen perustuva kaavoitus vahvistui.
- 4) KPS tavoitteeksi asetettiin yhdyskuntarakenteen sitoutuneiden kustannusten tuottavuuden parantaminen sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhdyskuntarakenne.  
(autoriippuvuuden vähentäminen, joukkoliikenteen vahvistaminen, kaupungin keskustan ja erityisesti matkakeskuksen vahvempaa huomioonottaminen maankäytössä)
- 5) Kunnat olivat valmiit sopimaan maankäytöstä, liikenteestä, asumisesta, maapolitiikasta aie- ja puitesopimustasolla sekä ohjelmien muodossa.
- 6) Tekniset johtajat esittivät kuntaliitosta elokuussa. Kuntajohtajat eivät hyväksyneet esitystä.
- 7) Johtavat päättäjät esittivät kuntaliitoksen toteuttamista lokakuussa.
- 8) Investointien taso kasvoi edelleen v. 2008 25 milj – 45 milj.  
Kuntaliitoksen toteuttamisen jälkeen uusien alueiden toteuttamisesta on suurelta osin luovuttu, sillä olemassa olevat alueet (50 kpl) kattavat lähivuosien tarpeen.

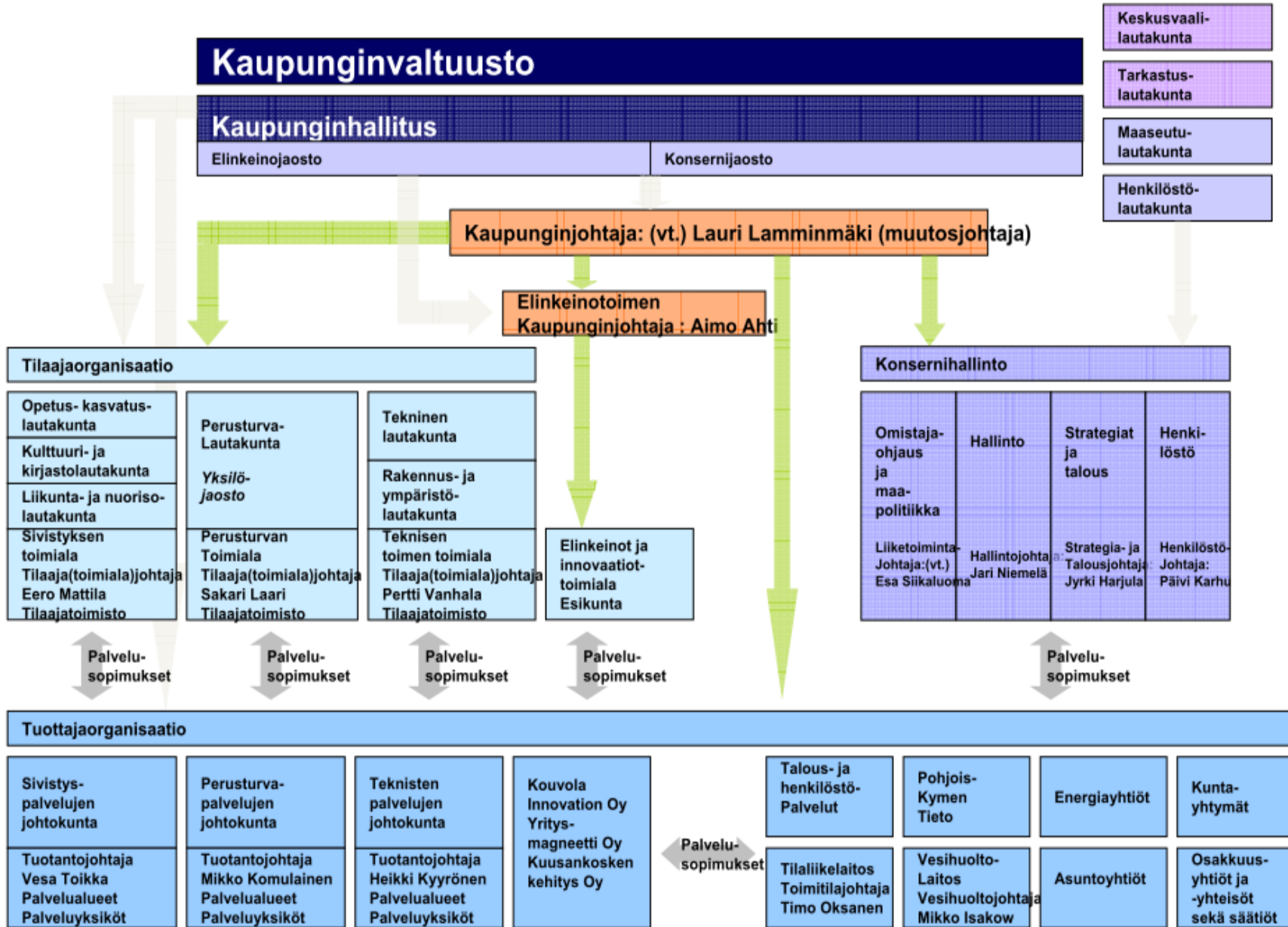
# Uuden kunnan perustaminen

## Yhdistymisen strategiset tavoitteet



- Alueen kilpailukyvyn, vetovoiman ja huomioarvon lisääminen
- Väestön elinehtojen ja palveluiden turvaaminen
- Elinkeinorakenteen monipuolistaminen
- Kuntatalouden tasapainottaminen
- Hallinnon rakenteiden kehittäminen
- Demokraattisen päätöksenteon vahvistaminen

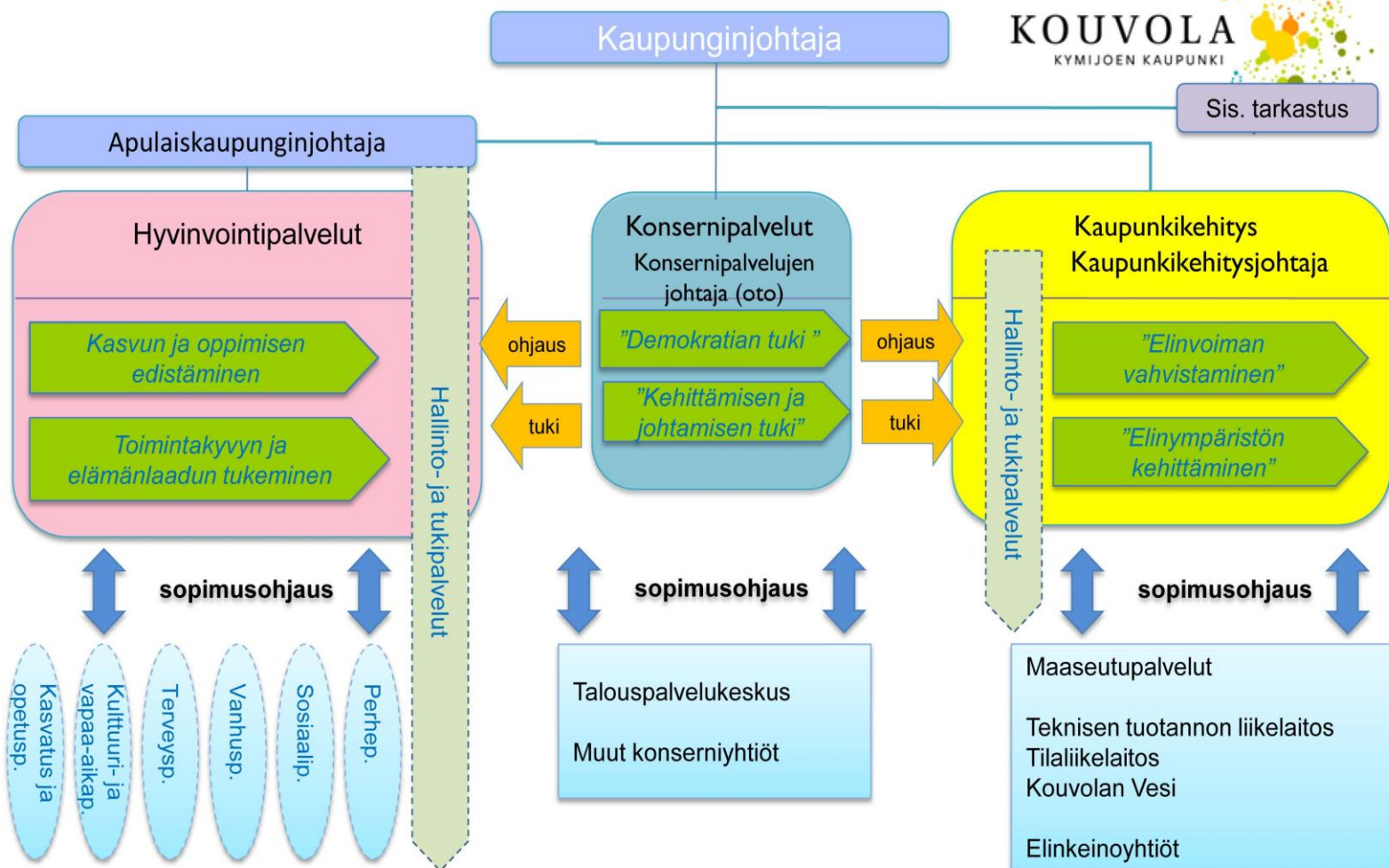
Lähde: Hallinnon ja palvelujen  
järjestämissopimus



# Kouvolan palveluorganisaatio 2011

KOUVOLA  
KYMIIJOEN KAUPUNKI

Sis. tarkastus



Luonnos tuotannon  
palveluorganisoitumisesta

Lauri Lamminmäki

1



# **Joukkoliikenteen järjestäminen Kouvolan kaupungin tuottavuusohjelma**

**Hannu Koverola**

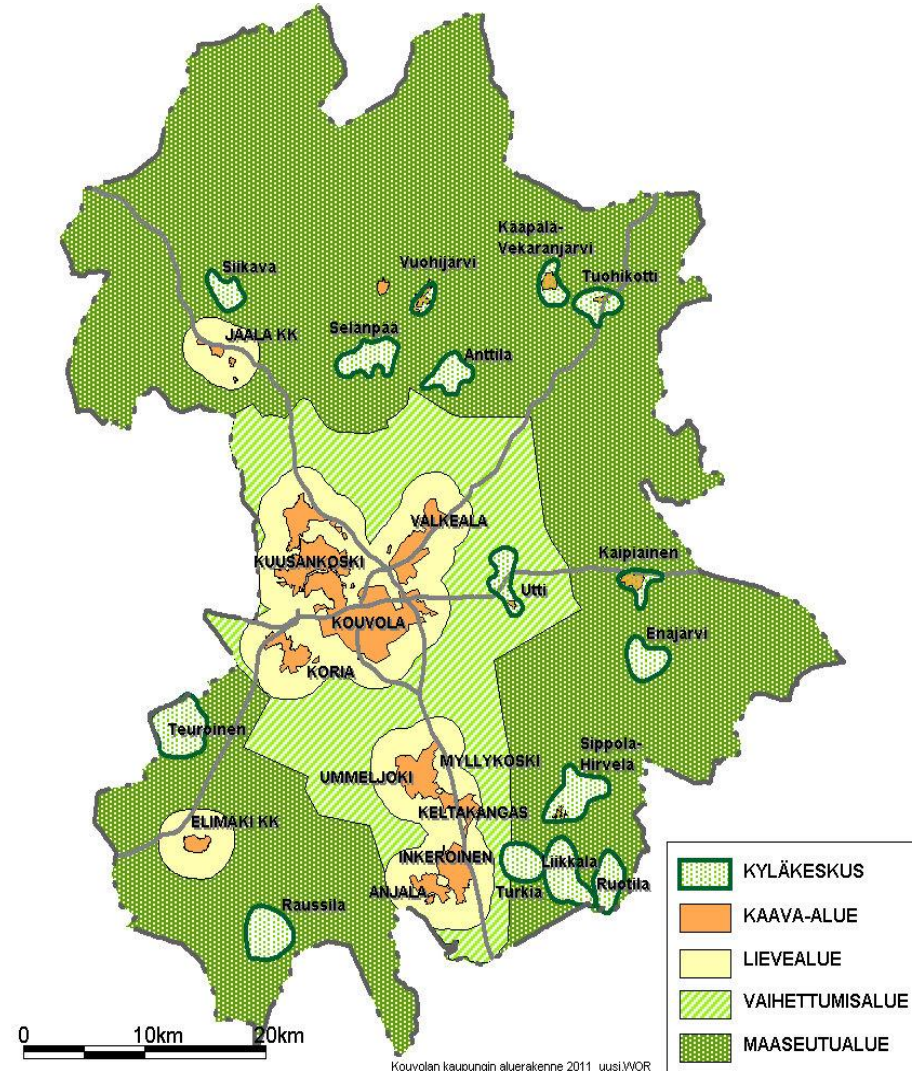
# Asuntotuotannon sijoittuminen Kouvolan aluerakenteessa v. 2000-2004 ja 2009-2011

Asuntoa kpl



Tietojen lähde: RH 7-12-2011

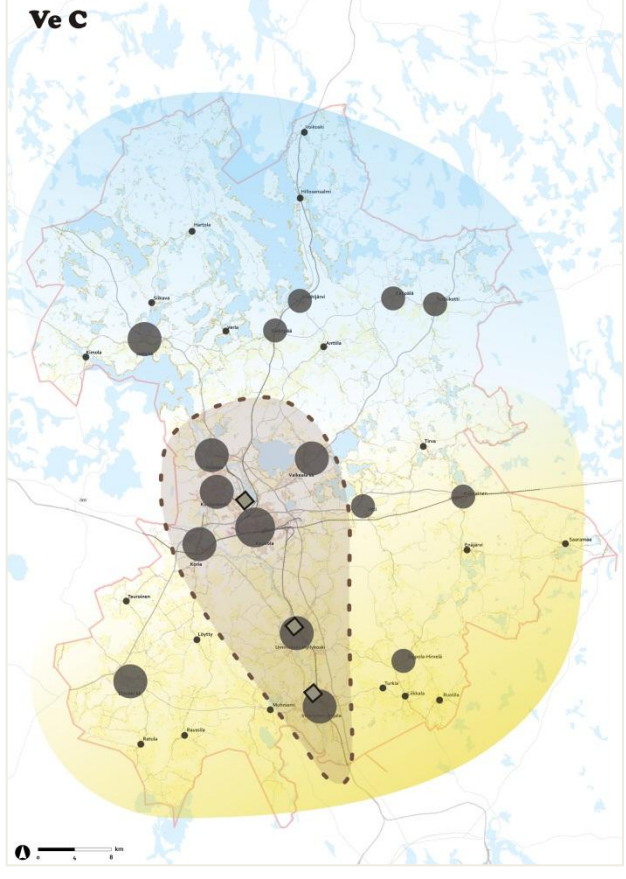
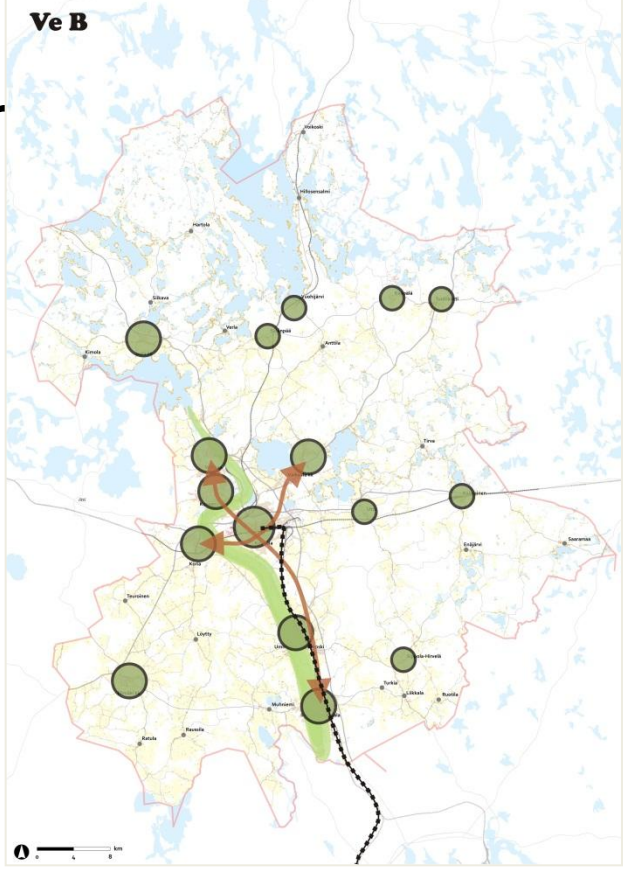
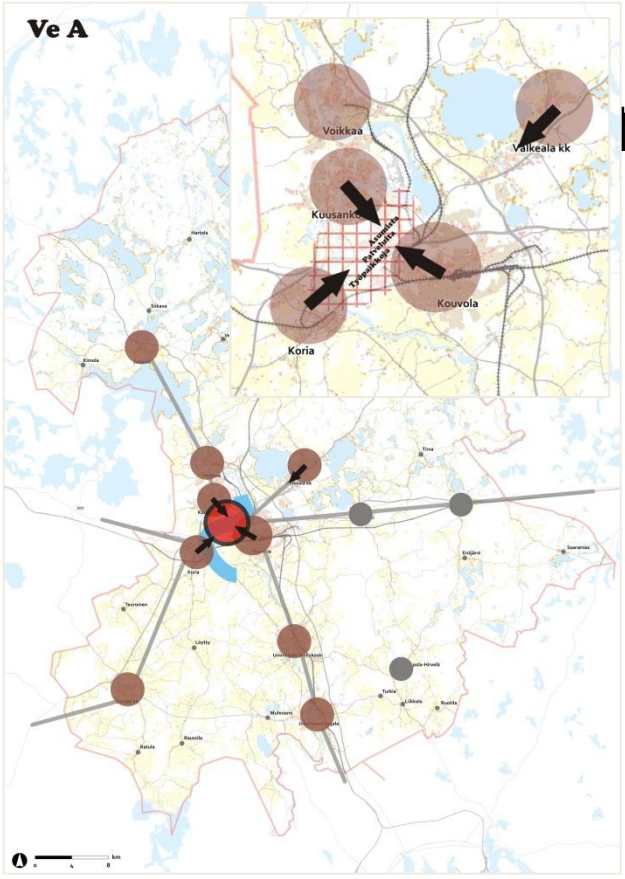
Alue	YHT. 00-02	YHT. 09-11	Osuus % 00-02	Osuus % 09-11
Kouvolan kaupunkikeskus	530	530	76,4 %	82,8 %
Myllykoski-Inkeroinen, Elimäki kk, Jaala kk	92	<b>36</b>	13,2 %	5,6 %
Kyläkeskukset	13	11	1,9 %	1,7 %
Vaihtumisalueet	30	25	4,4 %	3,9 %
Maaseutualueet	28	38	4,1 %	5,9 %
<b>Yhteensä</b>	<b>694</b>	<b>640</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>



Kouvolan kaupungin aluerakenne 2011\_uusIWOR

# Uuden Kouvolan rakennemalli vaihtoehtoluonnokset

KOUVOLA  
KYMIJÖEN KAUPUNKI





Kolmasluokkainen Topi Tuhkanen rynnisti lopetettavan Tuohikotin koulun pihan lumikasan päällä Kouvolassa torstaina.



Kirjastovirkailija Eeva-Riitta Lanta avaa Kääpälin kirjaston Pohjois-Kouvolassa kahdesti viikossa. Kirjasto on lakkautusalan alla.

UUVOLA  
YMIJOEN KAUPUNKI



## Leikkaukset kieltävä suoja-aika päättyy useissa uusissa kunnissa

# Liitoskunnissa alkaa suursiivous

Kouvolassa joka viides peruskoulu sulkee ovensa, ja museot keksiteään keskustaan.

Juhani Saarinen HS

**KOUVOLA.** Tulevan vuoden vaihteeseen jälkeen alkavat eri puolilla Suomea koulujen, terveydenhuollon ja muiden palvelujen karsimiset.

Suurin osa vuonna 2009 yhdistyneistä kunnista sopi, että ne pitävät palvelut entisellään kolmen vuoden ajan. Kun lain määräämä siirtymäaika menee umpeen, budjetissaan kanssa kamppailevat kunnat syynäivät tarkkaan kouluverkon, terveyskeskukset ja muut palvelut.

Vuonna 2009 liittyneiden kuntien alueella asuu yli miljoona suomalaista. Suurimpia muutoksia olivat Kouvolan, Hämeenlinnan ja Salon seutujen yhdistymiset.

**TUTKIJAA** Kari Leinamo Vaasan yliopistosta kertoo, että vaikka palvelujen turvaaminen oli yhdistymisten lähtökohhta, keskusteluja leikkaamisesta viriteltiin pian liitoksen jälkeen erityisesti suurilla paikkakunnilla.

"Päätöksissä kaiken aikaa valmistellaan, ja niitä on myös tehty", Leinamo sanoo. "Helppo tapa on, että muutetaan palveluverkko heti, kun siirtymäaika on mennyt umpeen."

Leinamo kävi tuoreessa tutkimuksessaan läpi 45 kuntaliitosta viime vuosikymmeneltä. Hänen mielestään päättäjien lupaukset ovat monessa kunnassa olleet liioiteltuja tai jopa väärää.

"Sopimuksen ja todellisuuden välinen ristiriita on ihan liian suuri", Leinamo kertoo.

**KUUDESTA** kunnasta syntyneessä uudessa Kouvolassa ensi vuosi aloittaa suuret muutokset.

Joka viides peruskoulu sulkee ovensa, museot halutaan keskittää Kouvolan keskustaan ja kirjastoja aiotaan lakkauttaa.

Terveydenhuoltoa odottaa

Kouvolasta katoaa vuodenvaihteessa kouluja, museoita ja kirjastoja

Koonnut: JUHANI SAARINEN / HS  
Graafikka: JUSSA HANANEN / HS



**Vuonna 2009**  
liitettiin 100 kuntaa

peasti", Kylläinen sanoo.  
"Kaikkensa on menyt vähän  
takapakkiä", peitti tuohikot-  
lainen Tuula Virkkumaa.

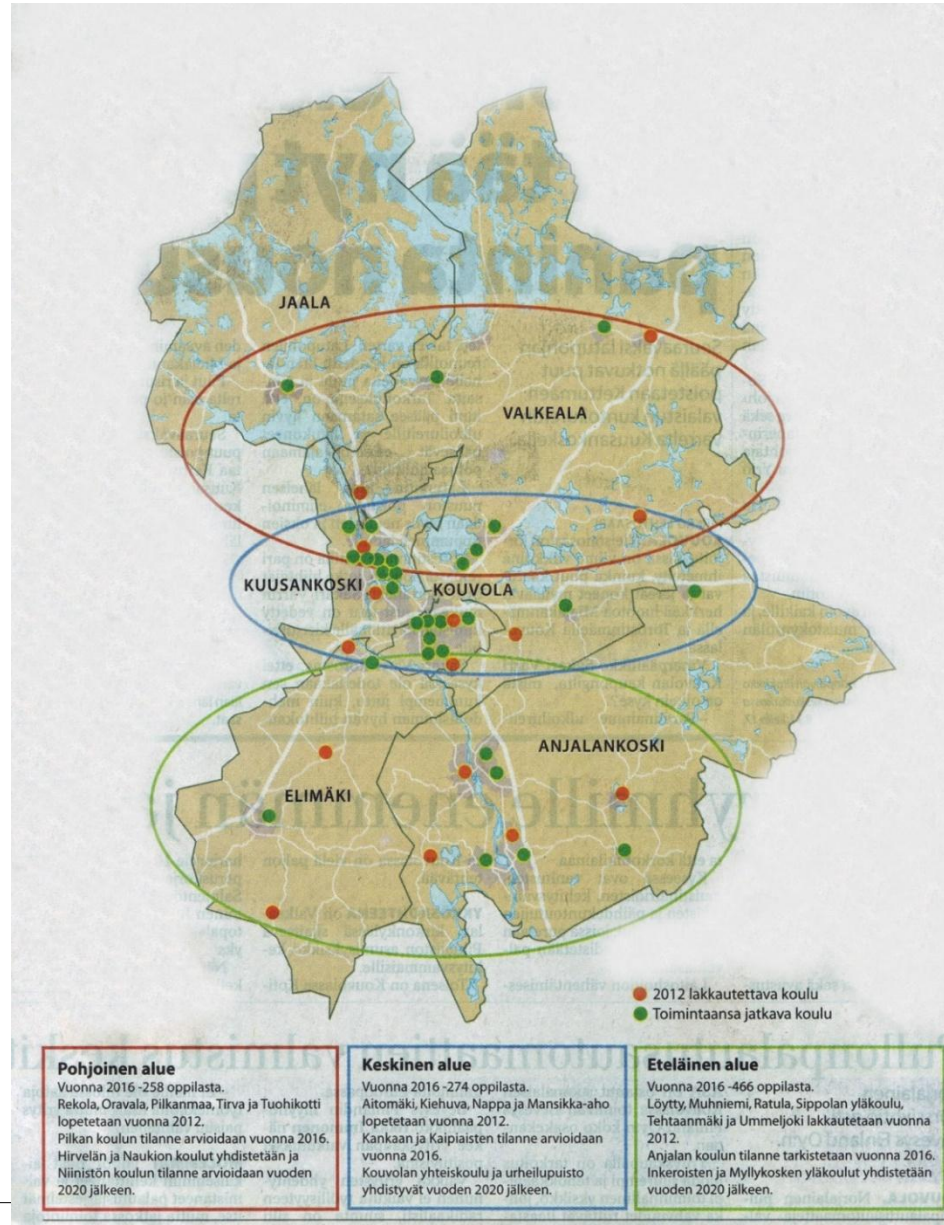
tapauksessa",  
Lamminmäki  
Kuntaliiton  
muspäällikön

**FAKTA**  
Kauko Arosen

Kartalta katosi 67 kuntaa 2009

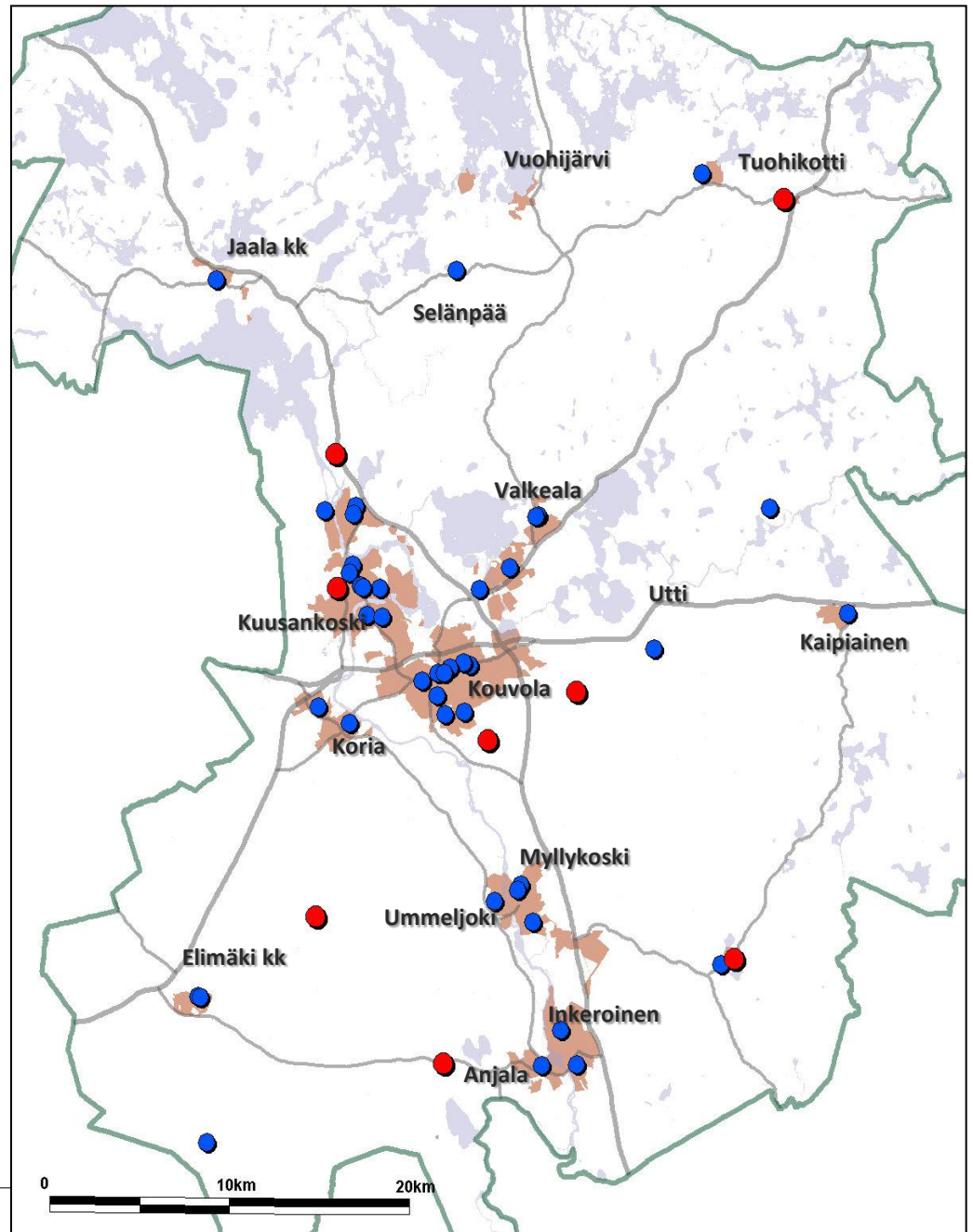
# Peruskouluverkko vuonna 2012

KOUVOLA  
KYMIJOEN KAUPUNKI



# Peruskoulut

- Peruskoulu
- v. 2012 lakkautettava koulu



# Liikennepoliittinen selonteko



**40) Liikenteen, maankäytön, asumisen ja palveluiden suunnittelun yhteensovittamista vahvistetaan.**

**LVM:n, TEM:n ja YM:n hallinnonalat sitoutuvat yhteistyöhön ja kehittävät menettelytapoja aiempaa laaja-alaisemman yhdyskunta- ja liikennepolitiikan valmistelun ja toteutuksen varmistamiseksi.**

**Tarvittaessa hallinnon rakenteita uudistetaan asumisen, kaavoituksen ja liikenteen kokonaiskoordinaation ja yhteistyön vahvistamiseksi. ELYjen roolia alueellisena elinkeinoelämän, liikenteen ja ympäristön kokonaisvaltaisena asiantuntijana vahvistetaan ja substanssiosaamisesta huolehditaan.**

**42) Liikenne- ja muun yhteiskuntapolitiikan strategioiden ja ohjelmien vaikuttavuustarkasteluja uudistetaan sekä liikenneväylien kehittämisinvestointien arvioinnissa laajennetaan tarkastelua hyötykustannusarviointia laaja-alaisemmaksi. Kokonaisvaltaisemmassa vaikuttavuusarvioinnissa otetaan huomioon myös toimien liikennejärjestelmävaikutukset sekä välilliset yhteiskunnalliset vaikutukset (mm. päästöt, alueiden kilpailukyky, työllisyys).**

# MAL LÄHTÖKOHTIA



Normiohjauksen vähentäminen

Toimialojen välisten raja-aitojen madaltaminen

Joukkoliikenteessä tukirahoituksen tason säilyttäminen kuntien ja valtion välillä.

Rahoituksen koordinointi yhteistyö KELA n kanssa ja ministeriöiden välillä

Perustienpidon määrärahojen nosto tasolle joka mahdollistaa yhteistyön myös hankkeiden toteuttamisessa.

Liikennejärjestelmä ajattelun hyväksyminen käytännössä (VR/LVM, vesitiet)

Rakennetukirahoituksen sisällön ohjaaminen. Pelkkä suunnittelu ja ei riitä.

Rahoitusta voitava ohjata myös investointeihin.

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen.