

Vuoden 2011 arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

31.5.2012

Julkaisuvapaa 14.6.2012 klo 10.00

Etukannen kuva: Turun kaupungin kuvapankki, kuvaaja: Esko Keski-Oja

Raportin kuvat: Microsoft Office.com

Takakannen kuva: Tarkastuslautakunta 2009 – 2012 ja revisiotoimisto

Vasemmalta: Sauli Saarinen, Heikki Korhonen (revisio), Eija Koskivaara, Anita Nyberg (revisio), Mirja Teuro (revisio), Hans Johansson, Lasse Lindholm (vpj), Rami Aaltonen (revisio), Eija Nieminen, Jelena Sjöholm, Seppo Laakso (revisio), Martti Wallasvaara (pj), Kari Koivuluhta (revisio)

Valokuvaaja: Bo Strandén / Studio Auran Kuva Oy

Julkaisija: Turun kaupungin revisiotoimisto

Painatus: Turun keskushallinto, painatuspalvelukeskus, Turku 2012

TIIVISTELMÄ

Raportoija ja raportointiaika	Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2012 Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain toukokuussa arviointiraportin Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.	
Tekijät	Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2009 - 2012	
Raportin nimi	Vuoden 2011 arviointi	
Raportin jakelu	Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut	
Asiasanat	Arviointiraportti, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet	
Raporttisarjan nimi	Turun kaupungin tarkastuslautakunta	
Raportin tunnistetiedot	Sivuja 64 + liitteet	Kieli suomi
Raportin jakaja	Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000	
Painopaikka ja -aika	Turun keskushallinto, painatuspalvelukeskus, Turku 2012	

Tarkastuslautakunnan vuoden 2011 arviointi on painottunut seuraaviin aiheisiin:

1. Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin
2. Henkilöstöohjelma ja henkilöstötavoitteiden toteutuminen
3. Konserniyhtiöiden ohjauksen periaatteet ja tavoitteet
4. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

Arvioinnin tulokset:

1. Talouden tunnuslukujen valossa kaupungin talous kehittyi odotettua parempaan suuntaan. Kaupungin tuloslaskelman tilikauden 2011 ylijäämä oli 6,7 milj. euroa. Tulopuolella erityisesti yhteisöverotulot ja valtionosuudet ylittivät sekä talousarvion että vuoden 2010 tason. Myös omaisuuden myyntivoittoa kertyi poikkeuksellisen runsaasti. Sen sijaan suurimman tuloeran, kunnallisveron kertymän kasvu jäi vaatimattomaksi.

Talous oli vuonna 2011 tasapainossa vain näennäisesti, sillä investointitaso ylittää tuloslaskelman poistotason merkittävästi. Toisin sanoen tulo-rahoitus ei riittänyt vuonna 2011 eikä tule tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan lähivuosinakaan riittämään investointien omahankintamenoihin. Kaupunki joutuu siis rahoittamaan investoinnit lainanotolla, omaisuuden myynneillä tai käyttöpääomaa vähentämällä.

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota myös kaupungin sijoitustoiminnasta kirjattuihin 10 milj. euron arvonalennuksiin. Markkinaheilahtelujen vuoksi laajasta sijoitustoiminnasta on aiheutunut viime vuosina kaupungin tulokseen huomattavaa vaihtelua. Voidaan myös kysyä, kuuluuko laajahko velkavetoinen sijoitustoiminta kunnan tehtäväkenttään.

2. Henkilöstösuunnittelussa on kaupungin tasolla korostunut henkilötyövuosien määrä jo useamman vuoden ajan. Kaupungin ryhmien välisen sopimuksen (RVS) mukaista työvoiman käytön alenemaa ei vuonna 2011 saavutettu, vaan se ylitettiin 128,3 htv:lla. Henkilöstösuunnittelun haasteena on edelleen henkilöstön määrän ja osaamisen tarpeen kytkeä toiminnan suunnitteluun sekä henkilöstön työhyvinvoinnista huolehtiminen. Työvoiman kokonaisuuden hallintaa on vahvistettava kytkemällä henkilöstösuunnittelu ja toiminnan- ja taloudensuunnittelu toisiinsa.
3. Tarkastuslautakunta on käsitellyt konserniyhtiöiden ohjauksen periaatteita ja tavoitteita. Arviointinäkökulmana ovat eri toimijoiden roolit ja tehtävät ja konserniyhtiöitä ohjaavien ohjelmien, ohjausasiakirjojen sekä talousarviotavoitteiden sitovuus, tarkoituksenmukaisuus, laajuus ja aikajänne. Havaintona arvioinnista on se, että yksittäisen konserniyhtiön (pl. elinkeinopoliittinen liiketoiminta) näkökulmasta valtuustotason omistajaohjaus ei ole kovin laajaa, jolloin konsernijohdon ja tytäryhteisöjen hallitusten asema korostuu. Tarkastuslautakunta pitää perusteltuna nykykäytäntöä, jossa elinkeinopoliittisia yhtiöitä pyritään ohjaamaan valtuustotasolta yksityiskohtaisemmin osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelman avulla.
4. Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa kaupunginhallitus on antanut selonteon sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisestä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antamassaan yleisohjeessa ohjeistanut selontekojen sisältöön liittyviä asioita.

Toimintakertomuksen selontekojen osalta tarkastuslautakunta jää odottamaan kannanottoja korjaavista toimenpiteistä, joilla havaitut puutteet ja ongelmakohtat voidaan ratkaista. Edelleen odottamaan jäädään niitä toimenpiteitä, joiden avulla toiminnan ja talouden suunnittelu on tasapainossa toiminnan vaatimusten ja tarpeiden kanssa, myös niin sanottujen lakisäätteisten tehtävien hoidon osalta.

Kaupunginhallitus on hyväksynyt kaupungin sisäisen valvonnan yleisohjeen 12.1.2009. Yleisohjeen mukaan kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaavat tilivelvolliset ja heidän alaisuudessaan työskentelevät johtavat viran- ja toimenhaltijat sekä muut vastuuhenkilöt.

Vuoden 2010 tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteossa todettiin kaupungin riskienhallintapolitiikan valmistuvan kevään 2011 aikana. Kaupunkikonserni on kuitenkin edelleen ilman kaupunginhallituksen hyväksymää riskienhallintapolitiikkaa. Kaupungin riskienhallintaoppaan on kansliapäällikkö hyväksynyt 4.1.2010.

Maan hallitus on antanut esityksen eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, HE 24/2012. Esityksessä ehdotetaan kuntalakiin lisättäväksi säännökset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kuntalain uudistuksen ja kaupungin toimintamalli- ja johtamisjärjestelmäuudistuksen seurauksena sisäiseen valvontaan, konsernivalvontaan ja riskienhallintaan liittyvä ohjeistus tulee päivittää ja viedä päätettäväksi kaupunginhallitukseen tai uuden kuntalain niin edellyttäessä, kaupunginvaltuustoon.

Arvioinnin lähtökohtia:

Vuoden 2011 arviointi pohjautuu muun muassa tarkastuslautakunnan ja revisiotoimiston tekemiin selvityksiin ja kuulemisiin, tilinpäätösaineistoon ja siihen liittyvään raportointiin, kaupunginhallituksen ja hallintokuntien toimintaan liittyviin selvityksiin ja kaupungin hallintoelinten kokosten esityslistoihin ja kokouspöytäkirjoihin. Tietolähteinä on lisäksi käytetty kaupungin ulkopuolisten tahojen laatimia selvityksiä ja vertailuja. Liitteessä 1 on kerrottu tarkemmin tarkastuslautakunnan toiminnasta vuonna 2011. Liitteessä 2 on esitetty yhteenveto tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan raportoinnista vuosilta 2011 ja 2012.

Vuoden 2011 arviointi ei ole ennen tarkastuslautakunnan hyväksyntää ollut lausunnolla arviointikohteiden tilivelvollisilla tahoilla.

VUODEN 2011 ARVIOINTI

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä

1	Talousarvio ja tilinpäätös 2011	4
1.1	Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin	4
1.2	Tuottavuuden parantaminen	17
1.3	Henkilöstöohjelma ja henkilöstötavoitteiden toteutuminen	21
2	Konserniyhtiöiden ohjauksen periaatteet ja tavoitteet	28
2.1	Konserniohjauksen toimijat ja periaatteet	30
2.2	Konserniyhteisöille asetettavat tavoitteet	34
2.3	Konsernitavoitteiden sitovuus, laajuus ja aikajänne	36
3	Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta ..	39
4	Allekirjoitukset	64
	LIITTEET	65
Liite 1	Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus	67
Liite 2	Turun kaupungin tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan vuosien 2011 ja 2012 raportit ja niiden käsittely kaupungin hallinnossa	71

1 Talousarvio ja tilinpäätös 2011

1.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin ¹

Turun kaupungin tilikauden 2011 tulos oli 9,7 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli 5,8 milj. euroa. Tilinpäätöksen ylijäämä oli 6,7 milj. euroa. Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli 17,7 milj. euroa. Konsernin vuosikate oli 124,1 milj. euroa. Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden ylijäämä vuonna 2011 oli 8,2 milj. euroa. Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitilinpäätökseen sisältyvistä yhteisöistä.

Tilintarkastajan mukaan Turku 2011 säätiö on jätetty yhdistelemättä konsernitilinpäätöksiin 2009 - 2011, vaikka yhdistely olisi tullut tehdä. Tämän vuoksi konsernin tilikauden 2011 tulos on 3,0 milj. euroa liian pieni ja konsernitaseesta puuttuu omaa pääomaa 5,0 milj. euroa. Lisäksi tytäryhtiön omaan pääomaan sisältynyttä poistoeroa on erottamatta konsernin omasta pääomasta 2,1 milj. euroa, joten konsernin oma pääoma on 2,1 milj. euroa tältä osin liian suuri.

Tulojen ja menojen tasapaino

Toimintakate kuvaa sitä nettokäyttömenojen määrää, joka jää rahoitettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla.

Tilinpäätöksen toimintakate oli - 908,2 milj. euroa (v. 2010 - 859,6 milj. euroa). Toimintakate toteutui - 7,7 milj. euroa talousarviossa budjetoitua huonompana (TA 2011 muutoksin - 900,5 milj. euroa). Vuoteen 2010 verrattuna kaupungin nettokäyttömenerot kasvoivat 48,5 milj. eurolla (+ 5,6 %). Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 48,4 % ja palvelujen ostojen 35,6 %. **Henkilöstökulujen kasvu vuoteen 2010 verrattuna oli 26,9 milj. euroa (+ 4,7 %).** Tilinpäätöksen toimintakertomuksen kohdassa tilikauden tuloksen muodostuminen raportoitu henkilötyövoima kasvoi vuoden aikana 274:llä (vrt. arviointiraportin luku 1.3 ja tilinpäätöksen toimintakertomuksen kohta 5. Kaupungin henkilöstö).

¹ Tunnuslukujen lähteinä on käytetty Turun kaupungin tilinpäätöksiä, Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisemaa erikoistutkija Heikki Helinin analyysia suurten kaupunkien tilinpäätöksistä, Suomen Kuntaliiton tekemiä kyselyitä ja Tilastokeskuksen materiaalia.

Turun kaupungin vuosikate on vuodesta 2006 kehittynyt seuraavasti:

2006	2007	2008	2009	2010	2011
37 706	46 963	23 187	72 800	88 636	67 388

Taulukko 1. Turun kaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2006 - 2011

Vuosikate ilmoittaa tulo-rahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin.

Vuosikatteen ollessa miinusmerkkinen tulo-rahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen). **Turun kaupungin vuosikate heikkeni noin 21 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna** (ks. taulukko 1).

Kuntaliiton suositusten mukaan ”kunnan talous on tasapainossa, kun vuosikate on vähintään poistojen suuruinen”. Poistojen tulisi vastata keskimääräistä vuotuista korvausinvestointitarvetta. Korvausinvestoinnit kattava vuosikate tarkoittaa, ettei kunnan tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuuttaan tai pitkäaikaisia sijoituksiaan eikä vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa. Jos uusinvestointeja tehdään ja jos niitä halutaan rahoittaa muullakin kuin lainanotolla tai omaisuuden myynnillä, tulisi vuosikatteen riittää myös uusinvestointeihin.

Vuosikate oli 67,4 milj. euroa, mikä oli 25,0 milj. euroa budjetoitua suurempi. **Vuosikatteeseen vaikuttavia verotuloja ja valtionosuuksia kertyi 33,8 milj. euroa eli 3,6 % budjetoitua enemmän; yhteensä 962,9 milj. euroa.** Vuonna 2011 rahoitustuotot olivat 12,6 milj. euroa rahoituskuluja suuremmat. Rahoituskulut yhteensä olivat 19,1 milj. euroa. Rahoituskuluihin sisältyy 10,0 milj. euroa rahoitusarvopapereista kirjattuja arvonalennuksia. Korkokulut kasvoivat 1,4 milj. eurolla edelliseen vuoteen verrattuna.

Vuonna 2011 vuosikate prosentteina poistoista oli Turussa 123,3 %. Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 126 %.

	VUOSIKATE / POISTOT, %		
	2009	2010	2011
Helsinki	95	115	159
Espoo	129	206	147
Tampere	83	130	85
Vantaa	80	125	120
Turku	130	123	123
Oulu	113	189	123
Lähde: Heikki Helin 2011 ja 2012			

Taulukko 2. Suurten kaupunkien vuosikate prosentteina poistoista vuosina 2009 - 2011

Taulukosta 3 nähdään, että vuonna 2011 Turun kaupungin keskimääräiset suunnitelman mukaiset poistot poikkeavat saman ajanjakson keskimääräisestä investointitasosta peräti 49,8 milj. euroa.

vuosina 2010 - 2014	2010	2011
Keskimääräiset suunnitelman mukaiset poistot (€)	57 474 083	59 883 762
Keskimääräinen poistonalaisten investointien omahankintameno (€)	88 300 459	109 673 853
Ero euroissa	-30 826 375	-49 790 121
Ero prosenteissa	-34,9	-45,4

Taulukko 3. Keskimääräisten suunnitelman mukaisten poistojen poikkeama keskimääräisten poistonalaisten investointien omahankintamenoista vuosina 2010 - 2014

Investointitason ja poistojen erotukseen vaikuttavat myös kunnan soveltamat poistoajat, jotka vaikuttavat vuosittaisten poistojen suuruuteen. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on 2008 antanut kunnille suunnitelman mukaisia poistoja koskevan yleisohjeen, jossa on annettu esimerkkejä erilaisten hyödykkeiden poistoajojen ala- ja ylärajoista. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto suosittelee, että poistoajat valitaan mahdollisimman lyhyiksi, jolloin esimerkkiajoista valittaisiin lyhyimmät. **Rakennusten kohdalla Turun kaupungin käyttämät poistoajat eivät ole minkään rakennustyyppin kohdalla kuntajaoston suosittelmien poistoajojen alarajalla.** Kiinteiden rakenteiden ja laitteiden osalta ainoastaan vedenjakeluverkoston, viemäriverkon ja kaukolämpöverkon poistoajoina käytetään kuntajaoston suosittelmia alarajaa.

Yleisohjetta on päivitetty 2011 ja sitä tulee soveltaa viimeistään tilivuodesta 2013 alkaen. Sen mukaan kunnalla pitää olla *erityinen hyödykekohtainen peruste*, jos poistoajaksi on pidempi kuin suositusten alaraja.

Kaupungin rakennuskanta on vanhaa ja pääosin loppuun poistettua, jolloin poistolaskennassa poistopohja on pieni. Omaisuuskanta on saavuttanut tai on saavuttamassa iän, joka edellyttää merkittävää panostusta perusrakennuksiin. Tarkastelujaksolle ajoittuu suuria uudisrakennus- ja perusrakennusinvestointeja.

Poistopohjan pienuudesta ja Turun soveltamista osittain pitkistä poistoajoista johtuen vuosikatteen riittävyys poistoihin antaa liian hyvän kuvan tulojen ja menojen tasapainosta.

Poistopohjan pienuudesta ja Turun soveltamista osittain pitkistä poistoajoista johtuen vuosikatteen riittävyys poistoihin antaa liian hyvän kuvan tulojen ja menojen tasapainosta.



Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Kolme kaupunkia 11 suurimmasta korotti veroprosenttiaan vuodelle 2011. Turun veroprosentti 18,75 säilyi ennallaan. Yhdentoista suurimman kaupungin veroprosentin keski-arvo oli 18,98.

Tasapainoisen talouden arviointikriteerinä voidaan käyttää myös kunnallisen tuloverokertymän muutosta suhteessa vertailukuntien keskiarvon muutokseen. **Turun tuloverokertymän muutosprosentti vuonna 2011 oli 0,4 % (v. 2011 519 milj. € / v. 2010 517 milj. €), joka oli huomattavasti pienempi kuin kuuden suurimman kaupungin keskiarvo 2,5 % (v. 2010 Turku 4,0 % ja kuuden suurimman keskiarvo 4,2 %).** Yhdeksässä 11 suurimmasta kaupungista tuloverokertymä väheni edellisvuotisesta. ”Tuloveron kasvua ovat hidastaneet valtion päättämät veronkevennykset. Ne on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia. Vuonna 2011 veronkevennyksistä aiheutunut verotulojen vähennys oli 129 milj. euroa. Helsinki, Lahti ja Kouvola korottivat veroprosenttiaan.” (Lähde: Heikki Helin 2012, *Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2011*).

Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan kokonaisverotulot vuonna 2011 olivat 638,0 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 27,1 milj. euroa eli 4,4 %. Ennakkotietojen mukaan kuntien verotulot 2011 kasvoivat 3,9 %.

Erityisesti yhteisöverotulokertymä kehittyi vuonna 2011 positiivisesti. Talousarviossa 2011 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 60,3 milj. euroa. Tilinpäätöksessä yhteisöveron tuotto oli 78 milj. euroa, mikä ylitti talousarvion 17,7 miljoonalla eurolla ja vuoden 2010 yhteisöverotuoton peräti 24,2 miljoonalla eurolla.

Vuonna 2012 yhteisöverokanta laski 26 prosentista 24,5 prosenttiin. Tämän lisäksi yhteisöveron jako-osuus pieneni 5 prosenttiyksiköllä. Talousarviossa 2012 ennakoidaan yhteisöverotuoton olevan 71,4 miljoonaa euroa eli 6,6 milj. euroa pienempi kuin vuonna 2011.

Vuoden 2011 tilinpäätöksessä oli merkille pantavaa Turun suurimman tuloerän eli kunnallisveron vaatimaton 0,4 prosentin kasvu verrattuna vuoteen 2010. Syynä ovat valtion verolainsäädäntöön tekemät muutokset, jotka aiheuttivat kunnille verotulomenetyksiä. Veronmenetykset korvattiin kunnille peruspalvelujen valtionosuutta kasvatamalla.

Valtion-osuudet kasvoivat noin 12 miljoonalla eurolla verrattuna vuoteen 2010. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2011 tilinpäätöstietojen mukaan 325,0 milj. euroa. Edellä mainitun verotulonmenetyksen korvaamisen lisäksi valtionosuuksia kasvattivat Tehy:n työtaistelu-uhan sovitteluratkaisun kompensointi kunnille, työttömyyden ja huostaanottojen perusteella laskettava valtionosuus sekä muutokset kunnan rahoitusosuudessa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksissa. Valtionosuutta on lisännyt myös ammattikoulutuksessa olevien oppilaiden määrän kasvu vuonna 2011.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehittymisestä. Turun työttömyysaste oli vuoden 2011 lopussa 12,9 % (2010 13,3 %).



Turun kaupungin tulojen kasvu vuonna 2011 perustui yhteisöveron, valtionosuuksien ja omaisuuden myyntivoittojen kasvuun. Kunnallisverotuoton kasvu oli vaatimatonta.

Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Varsinaisen toiminnan tulorahoituksella kaupunki kattoi 62,1 % investointien omahankintamenoista vuonna 2011 (v. 2010 115,3 %).** Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa alle suurten kaupunkien keskiarvon 66,9 %. Tällä tunnusluvulla tarkasteltuna Turku sijoittui kuuden suurimman kaupungin ryhmässä neljänneksi. Varsinaisen toiminnan tulorahoitus ei riittänyt investointien omahankintamenojen (v. 2011 108,5 milj. euroa) kattamiseen. Kattamatta jääneet nettoinvestoinnit rahoitettiin vuoden 2010 aikana vahvistuneella kassalla.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan tulorahoitus ei tule kattamaan investointimenoja lähivuosinakaan. Vuoden 2012 talousarviossa on hyväksytyjä investointimenoja nettomääräisesti 100,7 miljoonaa euroa.

Kaupungin omistama vanha rakennuskanta ja infrastruktuuri edellyttävät merkittäviä investointeja perusparannuksiin. Tästä huolimatta suunnitteilla on useita kymmeniä tai satoja miljoonia maksavia uusininvestointihankkeita kuten muun muassa pikaraitiotie, Kampus-hanke ja palloiluhalli.

Tarkastuslautakunta miettii, miten kaikki rahoitetaan ilman että kaupunki velkaantuu hallitsemattomasti.

Kuntalain uudistuksen yhteydessä kunnan talouden tasapainon määritelmä saattaa muuttua. Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (HE 24/2012) ehdotetaan rahoituslaskelman painopisteen kasvattamista tilinpäätöksessä ja siihen sisältyvää informaatiota kunnan varojen hankinnasta ja käytöstä sekä talouden tasapainosta. **Tulorahoituksen riittämättömyys investointeihin näkyy rahoituslaskelmassa toiminnan ja investoinnin rahavirtojen alijäämäisyytenä.**

Toiseksi hallituksen esityksessä kiinnitetään huomiota kuntien poistokäytäntöjen tilinpäätösinformaatiota vääristävään vaikutukseen ja siihen, että keskimäärin kuntien suunnitelmapoistot ovat alimitoitettuja suhteessa investointien omahankintamenoihin.

Maan 11 suurinta kaupunkia pystyivät vuonna 2011 kattamaan vuosikatteellaan investointien omahankintamenoit vain poikkeustapauksissa. Niiden taloutta ei voi luonnehtia vahvaksi. Kaupungit ovat joutuneet lisäämään lainanottoa.

	SUURIMPIEN KAUPUNKIEN INVESTOINTIEN TULORAAHOITUS %		
	2009	2010	2011
Helsinki	51	45	85
Espoo	57	63	85
Tampere	53	69	54
Vantaa	47	38	46
Turku	102	115	62
Oulu	49	113	69
Lähde: Heikki Helin 2010, 2011 ja 2012			

Taulukko 4. Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2009 - 2011

Kuntaliiton helmikuussa 2012 julkaiseman *Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarviot 2011* mukaan vuoden 1997 jälkeen kuntasektorin vuosikate ei ole minään vuonna riittänyt poistonalaisten investointien² omahankintamenoihin, jolloin on syntynyt ns. tulo-rahoitusvajetta, jota kunnat ovat rahoittaneet omaisuuden myynnillä ja ennen kaikkea lainanotolla. Tulorahoitusvajetta on syntynyt vuosina 1997 - 2011 yhteensä yli 10 miljardia euroa. Kuntasektorin velkamäärä on kasvanut vuosina 1997 - 2011 noin 8,5 miljardia euroa.

Vuoden 2011 tilinpäätöksessä Turulla oli poikkeuksellisen suuret omaisuuden myyntivoitot, yhteensä 28,8 milj. euroa. Myyntivoitoista 24,7 miljoonaa oli maa- ja vesialueiden myyntivoittoja. Satunnaisiin tuottoihin kirjattiin 1,9 miljoonaa euroa Lännen Tehtaiden ja TeliaSoneran osakkeiden myyntivoittoa.

Kokonaisrahoituksen tasapaino

Kokonaisrahoituksen tasapainoisuuteen liittyvät käsitteet vakavaraisuus ja maksuvalmius, jotka muodostavat kokonaisuutena kunnan rahoitusaseman. **Vakavaraisuutta** voidaan mitata muun muassa seuraavilla mittareilla: omavaraisuus -%, suhteellinen velkaantuneisuus -% ja lainat €/ asukas. **Maksuvalmiuden** osalta kysymys on kaupungin päivittäisistä maksuvelvoitteista suoriutumisesta. Kaupungin maksuvalmius säilyi vuoden aikana hyvänä. **Omavaraisuusaste** kuvaa kunnan vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä pitkän aikavälin sitoumuksista. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää kuntatalouden keskimääräistä 70 %:n omavaraisuutta. Alle 50 %:n omavaraisuusaste kunnalla merkitsee suurta velkarasitetta ja heikkoa omavaraisuutta.

² Poistonalaiset investoinnit = esim. kadut, koulut, päiväkodit, verkostot.
Ei poistonalaiset = maa- ja vesiomaisuus, sijoitukset.

Turun kaupungin **omavaraisuusaste** on vähän parantunut edellisvuotisesta.

Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
58,9	55,4	54,9	55,4 *)	53,9	55,3
*) Lukua on oikaistu vuoden 2010 tilinpäätöksessä. Vuoden 2009 tilinpäätöksessä luku oli 55,8 %.					

Omavaraisuusaste, % = $100 \times (\text{oma pääoma} + \text{poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{koko pääoma} - \text{saadut ennakot})$

Taulukko 5. Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2006 - 2011

Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, kuinka paljon käyttötuloista tarvitaan vieraan pääoman takaisin maksuun. Kunnan kannalta tilanne on sitä parempi, mitä pienempi luku on. Tunnusluvun arvoon eivät vaikuta käyttöomaisuuden ikä, arvostus tai poistomenetelmä, joten tunnusluku on käyttökelpoinen kuntien välisessä vertailussa.

Turun kaupungin **suhteellinen velkaantuneisuus** vuonna 2011 oli 40,8 %. Suurimpien kaupunkien keskiarvo oli 46,2 %. Kriisikunnan suhteellisen velkaantuneisuuden raja on vähintään 50 %. Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on kuitenkin vain yksi kriisikunnan kriteereistä.

Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2006 - 2011					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
41,9	47,9	44,1	43,1 *)	44,2	40,8
*) Lukua on oikaistu vuoden 2010 tilinpäätöksessä. Vuoden 2009 tilinpäätöksessä luku oli 42,7 %.					

Taulukko 6. Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2006 - 2011. Suhteellinen velkaantuneisuus, % = $100 \times (\text{vieras pääoma} - \text{saadut ennakot}) / \text{käyttötulot}$. Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Turun kaupungin lainat vähenivät hieman vuoden 2011 aikana ja olivat 1 866 euroa asukasta kohden.

Turussa **lainat €/ asukas** on kehittynyt seuraavasti:

Turun kaupungin lainat €/ asukas					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 537	1 956	1 914	1 869	1 983	1 866

Taulukko 7. Turun kaupungin lainat (€/ asukas) vuosina 2006 - 2011

Kuntien lainakantojen euromääräinen vertailu ei anna täysin oikeaa kuvaa kuntien tilanteesta suhteessa toisiinsa, koska kuntien organisaatorakenteet poikkeavat hyvinkin paljon toisistaan. Lainakantojen vertailussa olisi parempi käyttää vertailulukuina konsernin lainakantaa.

Konsernin lainat €/ asukas vähenivät hieman vuonna 2011 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 6 277 €/ asukas (vuonna 2010 6 534 €/ asukas).

	Lainat €/ asukas		Konsernin lainat €/ as.	
	2010	2011	2010	2011
Helsinki	1 989	2 157	6 917	7 046
Espoo	867	633	5 255	5 525
Tampere	1 464	1 502	3 527	3 669
Vantaa	3 775	4 226	8 464	8 551
Turku	1 983*)	1 866*)	6 534**)	6 277**)
Oulu	1 443	1 530	3 437	3 521

Lähde: Heikki Helin 2011, 2012
 *) Luku on oikaisematon lainakanta eli korolliset velat sisältävät henkilöstökassa- ja konsernitilipääomat.
 **) Luku on oikaisematon konsernin lainakanta eli luku sisältää henkilöstökassatalletukset.

Taulukko 8. Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2010 ja 2011

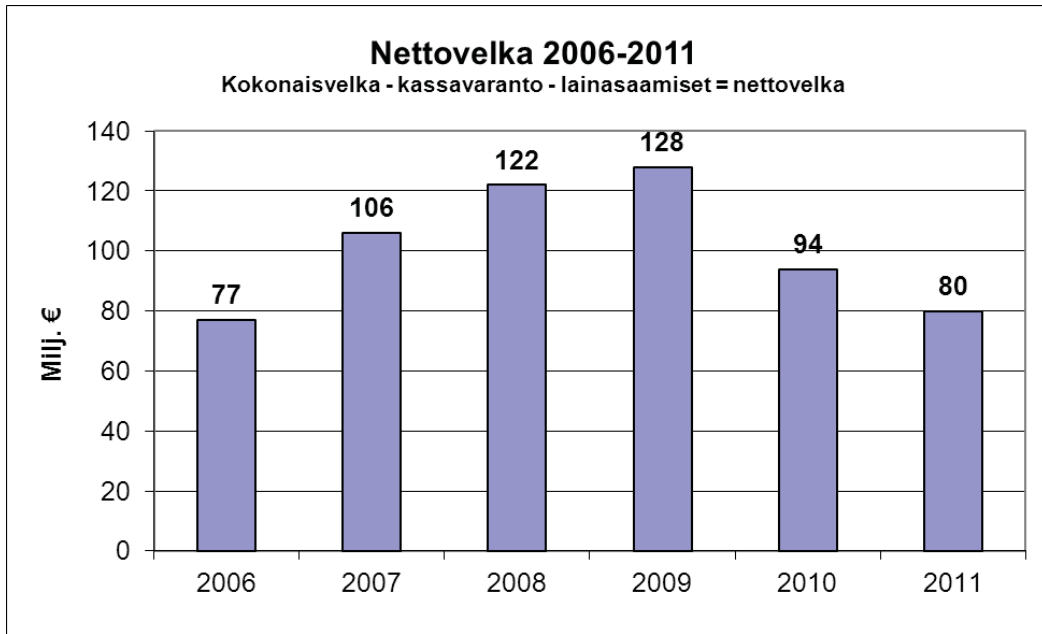
Kuuden suurimman **kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus** oli keskimäärin 88 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2011 oli 82,7 %.

konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %	
	2011
Helsinki	88
Espoo	81
Tampere	56
Vantaa	107
Turku	83
Oulu	113

Taulukko 9. Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuonna 2011

Turun kaupungin lainakanta on alentunut vuoden 2010 tilanteesta 18,1 milj. euroa ollen 31.12.2011 333,4 milj. euroa. Korollinen velka sisältää henkilöstökassatalletuksia 46,7 milj. euroa ja konserniyhteisöjen kassatalletuksia 21,7 milj. euroa. Näiden määrä aleni yhteensä 18,1 milj. euroa. Pitkäaikaisen korollisen velan määrä pysyi vuoden 2010 tasolla.

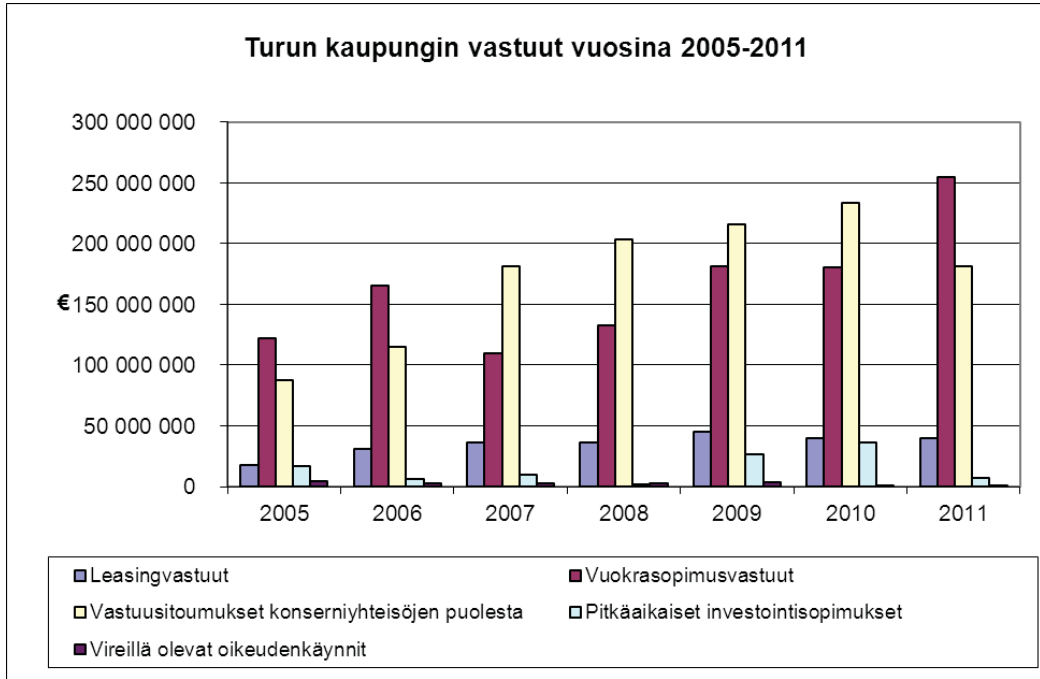
Velkaantumista voidaan tarkastella myös nettovelan avulla. Nettovelka lasketaan siten, että korollisista veloista vähennetään lainasaamiset ja kassavaranto. Asukasta kohti laskettu emokaupungin nettovelka 31.12.2011 oli 449 euroa (2010 532 euroa).



Kuva 1. Turun kaupungin nettovelka (milj. euroa) 2006 - 2011 (Lähde: Turun kaupungin tilinpäätös 2011 -esittelymateriaali 2.4.2012)

Kaupungin vastuut

Peruskaupungin ja konsernin lainakantojen lisäksi kaupungin rahoitusasemaan vaikuttavat erilaiset vastuusitoumukset.



Kuva 2. Peruskaupungin vastuusitoumusten kehittyminen vuosina 2005 - 2011 (Lähde: Turun kaupungin vuosien 2005 - 2011 tilinpäätösten liitetiedot)

Peruskaupungin vastuusitoumuksista suurin erä on konserniyhtiöiden puolesta annetut takaussitoumukset, joiden määrä on vähentynyt vuonna 2011 noin 53 milj. eurolla yhteensä noin 181 milj. euroon. Leasingvastuita kaupungilla on 40 milj. euroa. **Vuokrasopimusvastuiden yhteismäärä on (vastuut voimassa vuoteen 2035 asti) vuonna 2011 ollut 255 milj. euroa. Kasvua on edelliseen vuoteen verrattuna noin 61 milj. euroa.** Kasvua selittävät Kaskenlinnan lainavastuiden siirtäminen vuokravastuusiin (12,8 milj. €) ja ICT-talon sekä Datacityn tilojen siirtyminen konserniyhtiö Turun Teknologiainteistöt Oy:lle, joihin kaupunki jäi vuokralle.

Vastuut pitkäaikaisista investointisopimuksista ovat vähentyneet vuonna 2011 noin 30 milj. eurolla vuoden 2010 vajaasta 37 milj. eurosta ollen 7,3 milj. euroa. Syynä ovat muun muassa Impivaaran uimahallin, Liinahaan vanhainkodin ja Paattisten koulun investointiurakoiden valmistuminen.

Konsernin annetut vakuudet ja vastuusitoumukset ovat peruskaupunkia huomattavasti suuremmat. Konsernilla on leasingvastuita 102 milj. euroa, takaussitoumuksia 49 milj. euroa ja sopimusvastuita 325 milj. euroa. Sopimusvastuista suurin erä ovat vuokravastuut (308 milj. euroa). Pitkäaikaiset investointisopimukset ovat pudonneet vuoden 2010 90 milj. eurosta 7 milj. euroon. Vakuudeksi annettuja kiinnityksiä on konsernilla 1 021 milj. euroa.

Talousarvion ja tilinpäätöksen satunnaiset erät

Vuokra-asuntojen myynti

Vuoden 2011 talousarvion satunnaisiin tuottoihin oli sisällytetty yksittäisten vuokra-asuntojen myyntivoittoa yhteensä 15 milj. euroa. Kiinteistö Oy Lehtolaakso fuusioitiin TVT asunnot Oy:hyn, josta eriytettiin vapaarahoitteiset asunnot (449 kpl) omaan yhtiöön (Turun Osakehuoneistot Oy). Myynti piti alun perin suorittaa jo vuoden 2010 aikana.

Vuokra-asuntojen myynti on ollut sisällytettynä jo vuoden 2010 ja 2011 talousarvioihin, jolloin sitä ei kuitenkaan ole tehty. Vuonna 2012 vuokra-asuntojen myyntiä ei ole mainittu talousarviossa. Päätöstä myynnin keskeyttämisestä ei ole tehty.

Sijoitustoiminnan arvonalentumiset

Vuoden 2011 tilinpäätökseen kuului 10 miljoonan euron edestä rahoitusarvopapereista kirjattuja arvonalennuksia. Rahoitusarvopapereiden markkina-arvojen vaihtelu kuuluu sijoitusmarkkinoiden toimintaan, mutta osa sijoitustoiminnan tappioista on myös lopullisia. Esimerkiksi vuonna 2011 konkurssiin menneen Elcoteqin johdosta tilinpäätökseen jouduttiin kirjaamaan 0,4 milj. euron tappiot joukkovelkakirjalainasaata-
vasta.

Laaja sijoitustoiminta lisää kaupungin tuloksen vaihtelua. Taloudellisesti huonoina aikoina, jolloin kaupungin talous on paineessa myös sijoitusten markkina-arvot tyypillisesti laskevat, mikä osaltaan lisää rahoituskuluja ja heikentää tulosta.

Osa tarkastuslautakunnan haastattelemista viranhaltijoista oli sitä mieltä, että nykyisenlaajuisen sijoitustoiminnan ei tulisi kuulua kaupungin tehtäviin. Perusteluina oli muun muassa se, että sijoitustoiminnasta aiheutuvia tulosvaikutuksia on hankala perustella säästöpainneiden alla olevalla henkilöstölle. Vahinkorahaston osalta mahdollisena pidettiin esimerkiksi mallia, jossa rahaston pääomat on edelleen eriytetty kirjanpidossa, mutta ne on sijoitettu omien konserniyhteisöjen rahoitukseen eikä ulkopuolisiin sijoituskohteisiin.

Inspiran laatimassa ”Rahatoimen strategiatyö” -konsulttiselvityksessä (22.12.2008) suositeltiin asteittaista sijoitustoiminnasta luopumista muiden kuin lahjoitusrahastojen ja mahdollisesti vahinkorahaston osalta. Perusteluina selvityksessä oli kaupungin jatkuva velkaantuminen ja velkavetoisen sijoitustoiminnan kuulumattomuus kaupungin tehtäväkenttään. Myöskään sijoitustoiminnasta saatavalla lisätuotolla ei nähty olevan rahoitustoimen kannalta olennaista merkitystä ja sijoitustoimintaan kuuluvilla henkilöresursseilla olisi muutakin käyttöä.

1.2 Tuottavuuden parantaminen

Kaupunginhallitus päätti 8.6.2009 hallinnon tuottavuuden parantamista koskevista toimenpiteistä ja lähetti asian virastoille ja laitoksille huomioon otettavaksi hallinnon tuottavuuden parantamisessa. Tuottavuuden paranemiseen ja hallintoon käytettävien voimavarojen vähentämiseen tähdätään muun muassa työ- ja hallinnollisten prosessien tehostamisella.

Kaupunginhallituksen 7.12.2009 tekemän päätöksen mukaan kaupungin hallintokuntien ja laitosten tuli määritellä ja arvioida hallintoprosessinsa asiakaslähtöisesti tavoitteena 15 %:n vähennys hallintotyöhön käytettävässä henkilötyövuosimäärässä vuoden 2012 loppuun mennessä.

Kaupunginvaltuusto asetti vuoden 2011 talousarvioon kaupunginhallituksen toiminnallisiksi tavoitteiksi muun muassa hallintotyön kustannusten ja hallintoon käytettävän henkilötyövuosimäärän vähentämisen esimerkiksi työprosesseja yksinkertaistamalla ja toimintoja yhdistämällä.

Kaupunginhallitus käsitteli hallinnon tuottavuuden parantamista ja hallinnon keventämistä 23.5.2011. Kaupunginhallitus päätti muun muassa, että

- Hallinnon tuottavuuden lisäämistavoite laajennetaan koskemaan hallintoon käytettävien resurssien (henkilötyö, laite- ja tietojärjestelmäkulut, muut palvelut, tarvikehankinnat sekä muun muassa tilakustannukset) suhdetta tunnusluvuilla ja hallintotoiminnan asiakastyytyvyydellä mitattavaan tuotokseen.
- Hallintokunnat selvittävät määrittelyn mukaisesti (henkilötyö, laite- ja tietojärjestelmäkulut, muut palvelut, tarvikehankinnat sekä muun muassa tilakustannukset) hallintotoimintojensa kustannukset kesäkuun 2011 loppuun mennessä.
- Tavoitteen toteuttamiseksi hallintokuntien tulee laatia toimenpideohjelma, jonka toteutumista valvoo sektorin apulaiskaupunginjohtaja sekä keskushallinnon osalta kaupunginjohtajan määräämä vastuuhenkilö. Hallintokuntakohtaiset hallinnon tuottavuuden parantamishjelmat tulee toimittaa elokuun 2011 loppuun mennessä sektorijohtajalle ja kaupunginjohtajalle sekä syyskuun 2011 loppuun mennessä esitellä kaupunginhallitukselle.
- Ensimmäinen erillinen raportti esitellään kaupunginhallitukselle vuoden 2011 loppuun mennessä, jonka jälkeen raportit esitetään puolivuositain.

Kaupunginhallituksen esityslistalta 10.10.2011 on poistettu asia ”Hallinnon tuottavuuden parantaminen ja hallinnon keventäminen”.

Vuoden 2011 kesäkuussa Talousohjelman vuosiraportissa 2010 hallinnon tuottavuuden parantamisesta raportoitiin kaupunginvaltuustolle:

”Hallinnon tuottavuuden parantaminen

Mittaritulos tai kuvaus: HTV-tavoitteet eivät edenneet aivan tavoitteiden mukaisesti. Hallinnon tuottavuuden lisäämiseen pyritty järjestelmä uudistuksilla (SAP, sähköinen jakelu, Sharepoint) sekä hallinnon tuottavuusohjelmalla.”

Kaupunginhallitus käsitteli Talousohjelman vuosiraportin 2011 huhtikuussa 2012, jolloin hallinnon tuottavuuden parantamisesta raportoitii seuraavasti:

”Kh päätti (23.5.2011 § 258) hallinnon tuottavuuden aikatauluksi seuraavaa;

- hallintotoimintojen kustannukset hallintokunnissa selvitetään kesäkuun 2011 loppuun mennessä
- hallintokuntakohtaiset hallinnon tuottavuuden parantamishjelmat elokuun 2011 loppuun mennessä sektorijohtajalle ja kaupunginjohtajalle sekä syyskuun 2011 loppuun mennessä kaupunginhallitukselle
- ensimmäinen erillinen raportti esitellään kaupunginhallitukselle vuoden 2011 loppuun mennessä ja tämän jälkeen raportoidaan puolivuositain

Selvitys hallinnon tuottavuuden parantamisen toimeenpanosta on annettu Kh:lle 6.10.2011.”

Tilinpäätöksessä 2011 hallinnon tuottavuuden parantamistavoitteesta on raportoitu seuraavasti:

”Kaupungin hallintokunnat ja laitokset määrittelevät ja arvioivat asiakaslähtöisesti hallintoprosessinsa tavoitteena hallintotyön tuottavuuden lisääminen. Hallintotyön kustannuksia ja siihen käytettävää henkilötyövuosimäärää tulee vähentää

- työprosesseja yksinkertaistamalla
- yhdistämällä toimintoja hallintokunnissa ja laitoksissa sekä etenkin yksiköiden välillä
- hyödyntämällä käytössä olevia ja käyttöön otettavia tietojärjestelmiä nykyistä tehokkaammin
- lisäämällä henkilöstön sisäistä liikkuvuutta
- lisäämällä johdon ja henkilöstön koulutusta sekä parantamalla johtamiskäytäntöjä ja työhyvinvointia
- rajaamalla tiukasti ulkoista rekrytointia hallintotehtäviin henkilöstön luonnollinen poistuman hyödyntämiseksi mahdollisimman hyvin

Hallinnon tuottavuuden lisäystoimenpiteistä ja niiden tuloksista tulee raportoida kaupunginjohtajalle puolivuositain.

Toimenpiteet:

Kaupunginhallitus päätti 23.5.2011 hallinnon tuottavuuden lisäämistoimenpiteiden ohjeistuksesta.

Selvitys hallinnon tuottavuuden parantamisesta on annettu 6.10.2011. Selvityksen käsittely kaupunginhallituksessa on kesken.”

Tarkastuslautakunnan mielestä tuottavuuden kehittäminen on osa perusjohtamista ja siksi sen tulee tapahtua lähellä palvelutuotantoa. Erytisen tärkeää on myös ymmärtää, että tuottavuuden kehittämistä pitää tehdä organisaation kaikilla tasoilla ja yhteistyössä hallintokuntien ja muiden tahojen kanssa. Tämä edellyttää esimiestyöltä organisaation kaikilla tasoilla sitoutumista ja tuottavuuden kehittämisen merkityksen ymmärtämistä sekä vastaavasti riittävästi valtaa vaikuttaa omiin toimintoihin. Lisäksi hallintokunnan merkittävimmät toiminnalliset prosessit eli säännöllisesti toistuvat työvaiheet ja lopputuotteet sekä niiden vaatimat resurssit ja aika tulee olla tiedostettuna.

Kaupungissa on tuottavuuden kehittämisessä rajattu hallinnon tuottavuus irti muusta tuottavuustarkastelusta. Tuottavuutta pitää ensisijaisesti tarkastella kokonaisuutena ja hallinto on vain yksi toiminnallisen prosessin osa. Johtajan ja esimiesten tulee normaalin jatkuvan tuottavuuden kehittämisen yhteydessä ottaa kantaa myös hallinnon tuottavuuteen, mutta se tulee tehdä osana muuta kehittämistä huomioiden suurempia kokonaisuuksia.

Raportointi hallinnon tuottavuuden parantamisesta ei ole ollut erityisen informatiivista.

Hallinnon tuottavuuden tavoitteita on asetettu, mutta niitä toteuttavia toimenpiteitä ei ole käytännössä merkittävästi ollut. Meneillään olevan uuden toimintamallin kehittämisessä on tärkeää, että siihen otetaan vahvasti mukaan sekä hallinnon että kokonaisuuden tuottavuuden parantaminen.

Tavoite hallinnon tuottavuuden parantamiseksi ei ole vielä toteutunut. Hallinnon ohella tuottavuutta on parannettava kaikessa toiminnassa.



Tarkastuslautakunta pitää erittäin tärkeänä, että kaupungin uuden toimintamallin yhteydessä tehdään ratkaisuja, jotka tukevat tuottavuuden kasvua.

1.3 Henkilöstöohjelma ja henkilöstötavoitteiden toteutuminen

Valtuustokaudelle 2009 - 2012 laaditun valtuustoryhmien välisen sopimuksen (RVS) mukaan kaupungin teettämät henkilötyövuodet on saatava vähenemään tasapainotustoimenpiteiden ja muun tuottavuuden kasvun seurauksena sekä eläköitymisen kautta vähintään 200 henkilötyövuotta / vuosi.

Kaupunginhallituksen hallintojaosto on 22.2.2011 käsitellyt talousohjelman ja ohjelkujen puitteissa tehtäviä vuotta 2011 koskevia hallintokuntien suunnitelmia työvoiman käytöstä. Esittelytekstissä todetaan, että virastojen / laitosten esittämiä henkilöstösuunnitelmia ei voi sellaisenaan hyväksyä eikä niiden pohjalta voi asettaa työvoiman käytön tavoitetasoja. Nämä suunnitelmat johtaisivat työvoiman käytön kasvuun vuonna 2011 56 henkilötyövuodella. Virastojen ja laitosten tulee huomioida kaikessa toiminnassaan että kaupunkitasoisen työvoiman käytön tulee laskea vuodesta 2010.

Hallintojaosto päätti, että

- virastojen / laitosten henkilöstösuunnitelmia ei hyväksytä,
- virastotasoisia työvoiman käytön tavoitetasoja vuodelle 2011 ei vahvisteta
- kaupunkitasoisen työvoiman käytön tulee laskea vuodesta 2010
- virastot / laitokset toimittavat esityksensä erillisinä toiminnallisina kokonaisuuksina, joissa perusteiden lisäksi selvitetään välittömät ja / tai välilliset vaikutukset (työvoima ja kustannukset) lähivuosina
- keskushallinnon tulee välittömästi aloittaa uuden toiminnan, talouden ja työvoiman käytön yhteisen suunnittelumallin valmistelu. Mallin tulee olla käytössä vuonna 2012.

Hallintojaostolle on 7.6.2011 raportoitu työvoiman käytöstä jaksolta 1.1.- 30.4.2011. Asian esittelyssä todetaan, ettei Turun kaupungin työvoiman käytölle ole asetettu virastokohtaisia tavoitteita vuodelle 2011. On päätetty, että kaupunkitasoisen työvoiman käytön tulee laskea vuodesta 2010. Tammi-huhtikuun raportin perusteella näytti kuitenkin siltä, ettei tavoitetta tulla saavuttamaan. Työvoiman käyttö oli noussut vuoteen 2010 verrattuna 80,5 htv, kun huomioitiin henkilösiirtojen, talkoovapaiden ja 100 % ulkopuolisella rahoituksella toteutettujen hankkeiden työvoiman vaikutus työvoiman muutokseen.

Kaupunginhallituksen hallintojaosto päätti merkitä em. raportin tiedokseen.

Hallintojaoston työvoiman käytön seurannan raportissa ajanjaksolta 1.1. - 31.12.2011 todetaan hyvin selkeästi, että tavoitetta kaupunkitasoisen työvoiman käytön vähentämisestä ei saavutettu. Työvoiman käyttö on noussut vuoteen 2010 verrattuna 128,3 htv, kun huomioidaan henkilöstösiirtojen, talkoovapaiden, työllisyysmäärärahalta toteutettujen palvelusuhteiden ja 100 % ulkopuolisella rahoituksella toteutettujen hankkeiden vaikutus työvoiman muutokseen.

Hallintojaosto on 20.2.2012 merkinnyt em. raportin tiedokseen todeten, että kaupunginvaltuuston asettamaa työvoiman käytön alenemataavoitetta ei saavutettu. Samalla kiinnitettiin huomiota hankerahoituksella palkatun henkilöstön määrän suureen kasvuun.

Tarkastuslautakunta on vuoden 2010 arvioinnissa korostanut, että verrattaessa tilinpäätöksen mukaista htv-määrää alkuperäiseen tavoitteen mukaiseen alenemaan, on jo edellisvuoden toteuma todellisuudessa ollut 790,8 htv:tä suurempi suhteessa tavoitteen. Kun huomioidaan alkuperäinen vuotuinen vähenemätavoite lähtien vuodesta 2008 sekä vuoden 2011:n 128,3 htv:n lisäys, on **kaupungin henkilötyövuosimäärä yli 1 100 henkilötyövuotta suurempi kuin alkuperäinen tavoite.**

Vuoden 2012 talousarvion ja vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelman käsittelyn yhteydessä on jälleen huomioitu RVS:n mukainen henkilöstövähennys. Vuoden 2012 talousarviokäsittelyn yhteydessä valtuusto hyväksyi 28.11.2011 muutoksia talousarvioon ja taloussuunnitelmaehdotukseen. **Kaupunginvaltuusto päätti, että henkilötyövuositarkastelu ja henkilöstösuunnittelu tulee saada RVS:n tavoitteiden mukaiseksi.**

Lopullisessa vuoden 2012 talousarviossa sekä vuosien 2012 - 2015 taloussuunnitelmassa henkilötyövuosien osalta mainitaan, **että henkilötyövuosien määrän tulee laskea vuosina 2012 - 2015.**

Tavoite henkilötyövuositarkastelun ja henkilöstösuunnittelun saamiseksi RVS:n tavoitteiden mukaiseksi jää osittain epäselväksi. Tarkoitetaanko RVS:n mukaisella tavoitteella vuoden 2012 henkilötyövuosien vähentämistä 200 htv:llä vai pitääkö tavoitteessa ottaa huomioon edellisten vuosien htv-kasvu?

Lopulliseen talousarviokirjaan kirjattu tavoite on tarkastuslautakunnan mielestä poikkeava suhteessa valtuuston 28.11.2011 tekemään päätökseen. Muutenkin tarkastuslautakunta kummeksuu tilannetta, jossa jo kerran valtuuston päättämät ja linjaamat asiat päätetään uudelleen.

Henkilötyövuosiin liittyvät tavoitteet, toteumat ja laskentamallien sisällöt vaihtelevat riippuen siitä, mistä lähteestä niitä tarkastellaan ja kokonaisuus on sekava. Tarkastuslautakunnan mielestä pitäisi selkeästi päättää yksi laskentamalli htv-seurantaan, josta sitten pidettäisiin kiinni ja jonka mukaan tavoitteet jyvitetäisiin hallintokunnille.

Nykyinen toimintatapa vie paljon resursseja, mutta ei kuitenkaan anna juurikaan tukea johtamiselle tai päätöksenteolle.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan henkilöstön vähennystavoitteeseen tulee pyrkiä pitkäjänteisesti valtuuston asettamat tavoitteet huomioiden. Vuodelle 2011 ei hallintokunnille / laitoksille asetettu tavoitteita henkilöstön vähentämiseksi. Tarkastuslautakunta on jo edellisissä raporteissaan todennut, että sen sijaan että keskityttäisiin siihen, kuinka monta henkilötyövuotta on vuoden aikana tehty, pitäisi keskittyä siihen, mitä on tehty ja etenkin siihen, mitä olisi pitänyt / pitäisi tehdä. Jos seurannasta halu-

taan nykyisessä muodossa kuitenkin pitää kiinni, tulee tavoitteet ja laskentatavat selkeyttää siten, että tavoitteiden toteutuminen on mahdollista.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan eläköityvien suuri määrä tulee huomioida, kun hallintokunnat ja laitokset kehittävät toimintaansa.

Keskushallinnon ja hallintokuntien / laitosten yhteinen näkemys henkilöstön määrästä ja kehittämisestä toiminnoittain (toimipisteittäin) tulee selvittää ja selkeyttää. Tarkastuslautakunta on todennut jo aikaisemmassa raportissaan, että jos luovutaan työvoimasta, luovutaan myös jostain toiminnasta. Päätökset tulee tehdä ja tavoitteet asettaa toiminta- ja asiakaslähtöisesti.



Henkilötyövuosiin liittyvä kaupungin tapa asettaa ja toimeenpanna tavoitteita, seurata ja raportoida henkilötyövuosia aiheuttaa tarkastuslautakunnalle edelleen närästystä.

Turun kaupungin henkilöstöraportti vuodelta 2011

Kaupunginhallituksen hallintojaosto käsitteli 19.3.2012 Turun kaupungin henkilöstöraportin - henkilöstöohjelman tavoitteiden toteutumista vuonna 2011.

Henkilöstöohjelmassa 2010 - 2013 Turun kaupungin henkilöstötyön keskeisiksi kehittämiskohteiksi on määritelty johtamisen ja esimiestyön kehittäminen, osaamisen varmistaminen, työhyvinvoinnista huolehtiminen ja kannustavan työilmapiirin luominen muun muassa kannustavaa palkkausta kehittämällä.

Turun kaupungin henkilöstöjohtamiselle ja - työlle on kolme päätavoitetta:

1. Oikeudenmukainen ja osallistuva johtaminen
2. Henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon varmistaminen ja tukeminen
3. Työssään viihtyvä, motivoitunut henkilöstö ja hyvinvoiva työyhteisö.

Henkilöstöraportissa käsitellään oikeudenmukaista ja osallistuvaa johtamista, henkilöstön osaamisen varmistamista ja tukemista, työssään viihtyvää, motivoitunutta henkilöstöä ja hyvinvoivaa työyhteisöä.

Kunta 10-tutkimus saa oman erityisen osuutensa raportissa. Kunta 10 - kyselyjä ei toteutettu vuonna 2011. Raportissa paneudutaan vuoden 2010 kyselyjen tuloksiin ja tulosten käsittelyyn ja niiden aiheuttamiin toimenpiteisiin hallintokunnissa.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt henkilöstöön liittyviä asioita jo vuosien 2009 ja 2010 arviointiraporteissaan.

Tarkastuslautakunta näkee, että Turun kaupungin toimintamallin uudistuksen myötä myös henkilöstöhallintoon tulee löytää uusia, raikkaita näkemyksiä kaupungin henkilöstön osaamisen, viihtyvyyden ja motivoinnin lisäämiseksi. Näin henkilöstön kautta vaikutettaisiin tavoitteiden saavuttamiseen ja parempaan tulokseen.

Toiminta, talous, henkilöstö ja toimitilat - suunnittelu keväällä 2012

Kaupunginhallituksen hallintojaoston 22.2.2011 päätöksen mukaan keskushallinnon tulee välittömästi aloittaa uuden toiminnan, talouden ja työvoiman käytön yhteisen suunnittelumallin valmistelu. Mallin tulee olla käytössä vuonna 2012.

Vuonna 2011 aloitettua taloussuunnitteluprosessin kehittämistä jatketaan edelleen. Kevään 2012 aikana pyritään tiivistämään ja nitomaan yhteen toiminnan, talouden, henkilöstön ja toimitilojen suunnittelu. Hallintokunnat / laitokset ovat saaneet kaupunginjohtajan yhteydenoton, jonka mukaan kevään aikana käytävässä hallintokuntien ja keskushallinnon vuoropuhelussa sekä syksyllä laadittavassa hallintokuntien talousar-

vioesityksessä tullaan tarkastelemaan esityksiä yhtäläisesti määrärahojen riittävyyden, henkilöstön vähentämisen ja toimitilojen kustannusten kannalta.

Hallintokunnat / laitokset ottivat maaliskuun 2012 aikana kantaa toiminnan muutostarpeisiin ja talouden sopeuttamiseen niin, että se vastaa vuoden 2013 taloussuunnitelmaa. Hallintokunnilta ja laitoksilta kysytään myös arviota henkilöstön määrällisestä tarpeesta ja investointien toteuttamisesta taloussuunnitelman mukaisesti. Hallintokuntien henkilötyövuosisuunnitelmat sovitetaan prosessin aikana yhteen valtuuston asettaman työvoiman käytön alenematavoitteen kanssa. Kevään valmisteluprosessin tuloksena kaupunginhallitus vahvistaa työvoiman käytön suunnittelutavoitteet talousarvion valmistelussa huomioon otettavaksi.

Keskushallinnossa sovitellaan hallintokuntien esityksiä talouden huhti-toukokuun näköaloihin ja tarkistetaan lopulliset suunnitteluluvut hallintokunnille määrärahojen, henkilöstön ja investointien osalta.

Kaupunginjohtaja on yhteydenotossaan ja valmisteluohjeissaan nivonut yhteen toiminnan, talouden, henkilöstön sekä toimitilat. Näin päästään arvioimaan kokonaisuutta, johon kuuluvat myös henkilöstön tarve ja määrä. Asiaa kehitetään kokonaisuutena kaupungin toiminnot ja henkilöstön tarve huomioiden.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan henkilöstösuunnittelua on keväällä 2012 kaupunginjohtajan aloitteesta ryhdytty kehittämään kokonaisuutena myös varsinainen toiminta ja talous huomioiden.

Tarkastuslautakunta pitää kehitystä erittäin myönteisenä ja odottaa positiivisia tuloksia.



2 Konserniyhtiöiden ohjauksen periaatteet ja tavoitteet

Kuntakonserni

Kuntalain 16a §:n mukaan kunta on kuntakonsernin emoyhteisö ja kunnan tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta. Kirjanpitolain mukaan määräysvalta syntyy, kun emoyhteisöllä on

- oikeus käyttää yli puolta kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuotamasta äänimäärästä tai
- oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä.

Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Kunnan tytäryhteisöä koskevia säädöksiä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön.

Konserniyhteisöjen jaottelu

Tytäryhteisöt ja säätiöt on Turun kaupungin konserniohjeissa jaoteltu strategisiin ja operatiivisiin yhtiöihin ja säätiöihin. Omistajapolitiikka 2009 - 2013 puolestaan jaottelee konserniyhtiöt liiketoimintasegmentteihin.

	Strategiset yhtiöt ja säätiöt	Operatiiviset yhtiöt ja säätiöt
Monopoliluonteinen liiketoiminta	Turun Seudun jätehuolto Oy Turun Seudun puhdistamo Oy Turun Seudun Vesi Oy	
Asuntoliiketoiminta	TVT Asunnot Oy Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy Turun Ylioppilaskyläsäätiö Turun TeknologiaKiinteistöt Oy	
Elinkeinopoliittinen liiketoiminta	Turku Science Park Oy Koneteknologiakeskus Oy Turku Touring Oy	
Energialiiketoiminta	Turku Energia Oy	
Muu toiminta	Forum Marinum säätiö Aikuiskoulutussäätiö Turku 2011 säätiö Turun kaupunkiliikenne Oy Koy Turun Monitoimihalli Logomo Oy Turun Tekstiilihuolto Oy	
Ei toimialajakoa	Turun Seudun Kuntatekniikka Oy Turun Seudun Rakennustekniikka Oy Turun Seudun Kiinteistöpalvelu Oy	Turun osakehuoneistot Oy Eskelin pysäköintilaitos Myllykoti Oy Museoaluesigynin säätiö Pro Cultura säätiö Pilot Turku Koy Kupittaaan jäähalli

Tytäryhteisöjä, joiden omistajayhteisönä on strateginen yhtiö tai säätiö, ei ole listattu.

Konserniohjeiden mukaan strategiset ja operatiiviset yhteisöt eroavat seuraavilta osin:

- *Kaupunginhallituksen konsernijaosto* valmistelee strategisten yhteisöjen *hallintoelinten jäsenten nimeämisen* ja toimii hallitusten strategisten yhtiöiden nimitysvaliokuntana
- Strategisissa yhteisöissä *yhteiskuntapoliittisilla näkemyksillä on merkittävä rooli* yhteisön ohjauksessa ja päätöksenteossa
- Operatiivisten yhtiöiden tarkoituksena on toteuttaa *rajattua* tehtäväänsä tehokkaasti ja taloudellisesti
- Operatiiviset yhtiöt toimivat *kaupunginjohtajan ja liikelaitosten johtokuntien* alaisuudessa.

2.1 Konserniohjauksen toimijat ja periaatteet

Kaupunginvaltuusto

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston on päätettävä kunnan omien tavoitteiden lisäksi koko kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Sääntely korostaa valtuuston asemaa koko kuntakonsernin strategisten tavoitteiden asettajana ja kokonaisvastuun kantajana kunnan toiminnasta ja taloudesta (Harjula – Prättälä, Kuntalaki Tausta ja tulkinnot 2007).

Käytännössä Turun kaupungissa valtuusto asettaa kuntakonsernin tytäryhteisöjä koskevat strategiset tavoitteet ja päättää omistajapoliittisista linjauksista valtuustokausittain lähinnä ohjelmarakenteen kautta. Keskeisimpiä tytäryhteisöjä koskevia ohjelmia ja ohjausasiakirjoja on käsitelty tarkemmin arviointiraportin luvussa 2.2.

Valtuusto myös hyväksyy vuosittain konsernin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarvion ja taloussuunnitelman yhteydessä. Talousarvion merkitystä ja sitovuutta tytäryhteisöjen ohjauksen kannalta on käsitelty tarkemmin arviointiraportin luvussa 2.3.

Turussa valtuusto on delegoinut konserniohjeista päättämisen kaupunginhallitukselle.

Konsernijohto

Kuntalain 25a §:n mukaan:

Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset.

Kuntalain perusteella konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kaupunginvaltuuston 29.3.2010 hyväksymässä **hallintosäännössä** (37 §) kaupungin konsernijohto on määritelty täsmällisesti. Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Konsernijohto vastaa konsernivalvonnasta.

Kuntakonsernin ohjaukseen ei hallintosäännössä ole otettu kantaa.

Kaupunginhallituksen johtosääntö

Kaupunginvaltuuston 14.2.2011 hyväksymä kaupunginhallituksen johtosääntö määrittelee kaupunginhallituksen ja sen jaostojen, puheenjohtajan, kaupunginhallituksen alaisen keskushallinnon, kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tehtävät, toimivaltuudet sekä suhteet kaupunkiin muihin toimielimiin.

Johtosäännön 6 §:n mukaan **kaupunginhallituksen** tulee sen lisäksi, mitä laissa taikka muualla on kaupunginhallituksen tehtävistä määrätty seurata ellei tehtävää ole annettu sen konsernijaostolle, hallintoa, toimintaa ja taloudenhoitoa yhtiöissä, säätiöissä, kuntayhtymissä ja muissa yhteisöissä, joissa kaupungilla on määräysvalta, joissa kaupunki on osakkaana tai jäsenenä, joita kaupunki avustaa tai joiden hallintoon tai tilintarkastajaksi kaupunki on oikeutettu nimeämään henkilöitä sekä antaa kaupunkia mainituissa yhteisöissä edustaville henkilöille ohjeita.

Kaupunginhallitus (7 §) ratkaisee omistajaohjauksen ja konsernihallinnon toimeenpanon ja seurannan järjestämistä koskevat asiat. Saman pykälän mukaan kaupunginhallitus ratkaisee asiat, jotka koskevat kaupungin riskienhallinnan ja vakuuttamisen periaatteita.

Johtosäännön (9 §) mukaan pääosa vastuusta kaupunkikonsernin tytäryhtiöiden kehittämisessä, valvonnassa ja ohjaamisessa on annettu kaupunginhallituksen **konsernijaostolle**.

Konsernijaoston tehtävänä on **huolehtia konserniohjauksen kehittämisestä** sekä kaupungin liikelaitosten ja niiden kuntayhtymien, yhtiöiden, osuuskuntien ja yhtiöiden sekä säätiöiden **omistuksesta** sekä **valvonnasta**, joiden osakkaana tai jäsenenä kaupunki on tai joissa kaupungilla on määräysvalta tai yhtiöjärjestykseen tai sääntöihin perustuva oikeus nimittää hallituksen tai muiden toimielinten jäseniä. Lisäksi jaosto **vastaa** kaupungin tilojen käytön ja tilahankintojen **koordinoinnista** sekä muun kaupunkikonsernin käytössä oleviin tiloihin liittyvästä **omistajaohjauksesta** sekä keskitettyjen konsernipalveluiden **talouden ja toiminnan ohjauksesta**.

Edellä mainittujen yhteisöjen ja säätiöiden osalta **konsernijaosto** päättää kaupunginhallituksen hyväksymiä konserniohjeita noudattaen:

1. omistajan puhevallan käyttämisestä ja kaupungin kannanotoista yhtiökokouksessa tai muissa vastaavissa kokouksissa käsiteltäviin merkittäviin asioihin ja ohjeiden antamisesta kaupunkia näissä yhtiöissä ja muissa yhteisöissä edustaville henkilöille
2. kaupungin edustajien nimeämisestä kaupungin organisaation ulkopuoliseen hallintoon sekä tilintarkastajaksi
3. strategisiksi yhteisöiksi määritettyjen yhteisöjen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrittelystä ja seurannasta
4. kaupunkikonserniin kuuluvan ja muun yhteisön ja säätiön valvontavastuusta.

Kaupunginjohtajan erityistä ratkaisuvalltaa käsitellään 12 §:ssä:

Kaupunginjohtaja päättää

1. kaupungin **edustajan nimeämisestä** yhteisön tai säätiön **hallintoelimeen** tai tilintarkastajaksi, ellei kaupunginhallitus tai konsernijaosto ole päättänyt asiasta
2. ohjeiden antamisesta kaupungin edustajille kannan ottamiseksi esille tulevien asioihin yhteisöissä ja säätiöissä, ellei kaupunginhallitus tai konsernijaosto ole päättänyt asiasta.

Lisäksi kaupunginjohtaja huolehtii kaupungin edunvalvonnasta ja kansainvälisistä suhteista yhteistyössä kaupunginhallituksen puheenjohtajan kanssa, **yleisestä elinkeinopolitiikasta**, tiedottamisesta, kaupungin edustajan nimeämisestä tarvittaessa neuvotteluihin, kokouksiin ja muihin tilaisuuksiin, ellei kaupunginhallitus tai konsernijaosto ole päättänyt asiasta sekä tarpeellisen vieraanvaraisuuden ja huomaavaisuuden osoittamisesta.

Palvelukeskukset 16 §

Palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa kaupunginhallituksen päättämiä palveluja kaupunkikonsernille ja ulkoisille asiakkaille. Palvelut voivat olla taloushallinnon, tietotekniikan, hankintatoimen, logistiikan, tilahallinnon, matkailualan tai muita keskitetysti hoidettavia palveluja.

Konserniohjeet

Kaupunginhallitus on hyväksynyt konserniohjeet 8.2.2010.

Konserniohjeiden johdannon mukaan omistajapolitiikan tavoitteiden toteutumisen perusedellytys on kaupungin ja keskeisten toimijoiden yhteistyö ja yhteinen tahto sekä kaupungin entistä näkyvämpi ja vahvempi vetovastuu.

Konserniohjeiden mukaan konserniohjeet tulee saattaa hyväksyttäväksi tytäryhteisön yhtiökokoukseen tai vastaavaan hallintoelimeen silloin, kun yhteisömuoto on muu kuin osakeyhtiö. Konserniohjeet tulee viedä myös osakkuusyhteisön hallintoelimen käsitteeseen siten, että hallintoelin merkitsee konserniohjeet vähintään tiedoksi.

Keskitetyt konsernipalvelut

Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan palvelukeskuksilla on velvollisuus tuottaa kaupunginhallituksen päättämiä palveluja kaupunkikonsernille ja ulkoisille asiakkaille. Palvelut voivat olla taloushallinnon, tietotekniikan, hankintatoimen, logistiikan, tilahallinnon, matkailualan tai muita keskitetysti hoidettavia palveluja.

Turun kaupungin konserniohjeiden (Kh 8.2.2010) mukaan kaupunkikonsernissa voidaan hoitaa toimintoja keskitetysti, jolloin toiminnassa noudatetaan konserniemion asi-

asta antamaa ohjeistusta. Toimintoja voidaan yhdenmukaistaa yhteisellä ohjeistuksella ilman varsinaista keskittämistä.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto on käsitellyt 5.12.2011 keskitettyjä konsernipalveluja.

Konsernijaosto päätti ilmoittaa omistajan ennakkonäkemyksenä, että Turun Seudun Kuntatekniikka Oy, Turun Seudun Rakennustekniikka Oy ja Turun Seudun Kiinteistöpalvelu Oy käyttävät seuraavia keskitettyjä konsernipalveluja: taloushallinto, rahoitus, IT, dokumenttienhallinta, lakipalvelut, palvelusuhdeneuvonta sekä hankinta- ja logistiikkapalvelut. Näitä palveluja koskien tarkemmat ohjeet annetaan keskushallinnon toimintasäännön mukaan toimialakohtaisesti.

Lisäksi edellä mainittujen yhtiöiden tulee tiedustella omistajan ennakkonäkemystä viestinnän ja markkinoinnin linjaratkaisuista, jotta yhtiöiden viestintä ja markkinointi nivoutuu tarvittavin osin yhdeksi kokonaisuudeksi konsernin viestinnän ja markkinoinnin kanssa.

Konsernijaosto päätti myös, että konserniyhtiöille järjestettävien keskitettyjen konsernipalvelujen toteuttamisesta raportoidaan vuosittain ja tarvittaessa.

Valvontavastuu

Kaupunginhallituksen konsernijaosto on päättänyt 15.6.2010 valvontavastuusta yhteisöissä, joissa Turun kaupungilla on määräysvaltaa. Tilaliikelaitoksella ja Kiinteistöliikelaitoksella on valvontavastuu taseessaan olevissa yhteisöissä.

Strategisissa yhteisöissä ja keskushallinnon vastuulla olevissa yhteisöissä valvontavastuu on kaupunginjohtajalla tai asianomaisella apulaiskaupunginjohtajalla. Apulaiskaupunginjohtajien valvontavastuu on omien toimialojensa mukaisissa yhteisöissä. Näin konserniasiat ovat keskushallinnossa osaltaan kaupunginjohtajan ja jokaisen apulaiskaupunginjohtajan asioita. Valvontavastuu ja konserniasiat ovat jakautuneet keskushallinnossa eri viranhaltijoille. Tämä ei ole kehittänyt keskitettyä konserniasioiden hoitoa keskushallinnossa.

Turun kaupunkikonsernissa valvontavastuuhenkilö tai hänen valtuuttamansa edustaa kaupunkia yhtiökokouksessa ja toteuttaa hänelle annettua konserniohjetta kokouksissa. Lisäksi valvontavastuuhenkilö edustaa omistajaa yhteisön suuntaan ja vastaanottaa yhteisöä koskevat tiedonannot ja vuosiraportoinnin. Valvontavastuuhenkilö huolehtii siitä, että omistajan kannanotot toimitetaan yhtiöille ja että kannanotot tehdään konserniohjeissa säädetyllä tavalla.

2.2 Konserniyhteisöille asetettavat tavoitteet

Keskeisimmät Turun kaupungin konserniyhtiöiden toimintaa ohjaavat asiakirjat ovat ryhmien välinen sopimus (RVS), Omistajapolitiikka 2009 - 2013 (Kv 5.10.2009), Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelma 2009 - 2013 (Kv 26.10.2009) sekä Konserniohjeet. Myös Ilmasto ja ympäristöohjelmassa 2009 - 2013 on joitain konserniyhtiöille kuuluvia tavoitteita. Talousohjelmassa 2010 - 2012 näkökulmana ovat peruskaupungin hallintokunnat, liikelaitokset ja rahastot. Omistajapolitiikka, Ilmasto- ja ympäristöohjelma sekä Osaamis-, yrittäjyys ja elinkeino-ohjelma sisältävät lähtökohtaisesti määräämisiä, valtuustokausittain määriteltäviä tavoitteita. Konserniohjeiden määräykset ovat luonteeltaan pysyvämpiä.

Seuraavassa on esitelty konserniyhtiöitä koskevien ohjelmien keskeinen sisältö.

Valtuustoryhmien välinen sopimus valtuustokaudelle 2009 - 2012

Valtuustoryhmien välinen sopimus (Kv 16.2.2009) toimii Turun kaupunkikonsernin johtamisen ja ohjauksen lähtökohtana. Sopimuksessa on tavoitteita kaupunkikonsernin talouden tasapainolle ja tuottavuuden kehittämiseksi, joten se koskee ainakin välillisesti myös konserniyhtiöitä. Tarkkaan määriteltyjä, konserniyhtiöiden operatiiviseen toimintaan vaikuttavia tavoitteita ei sopimuksessa kuitenkaan ole. Sopimuksessa on myös maininta uuden konserniohjeistuksen päättämisestä pikaisesti.

Tarkastuslautakunnalle on epäselvää, mitä konserniohjeistuksella tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Omistajapolitiikka 2009 - 2013

Omistajapolitiikka 2009 - 2013 asiakirja sisältää linjaukset

- omistamisen tarkoituksesta
- erilaisten juridisten toimintamuotojen sopivuudesta kaupungin palvelutuotantoon
- kaupungin omistamien yhteisöjen jaottelusta eri liiketoimintasegmentteihin
- liiketoimintasegmenttien visioista ja strategisista tavoitteista
- toimenpiteistä yhtiöittäin
- liikelaitosmuodossa harjoitettavasta toiminnasta.

Omistajapolitiikan toteutumisesta raportoitiin kaupunginvaltuustolle 30.5.2011. Raportissa todettiin, että ohjelma, joka on formaatiltaan pikemminkin toimenpideohjelma kuin strateginen ohjelma, on toteutunut olennaisilta osiltaan tai sitä ollaan toteuttamassa. Kaupunginvaltuusto merkitsi tiedokseen selvityksen Omistajapolitiikan tavoitteiden toteutumisesta ja kirjasi viisi muutostarvetta Omistajapolitiikkaan.

Päivitetty Omistajapolitiikka hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 27.2.2012. Päivityksen yhteydessä Omistajapolitiikkaan lisättiin Turun **kaupungin konserniohjauksen periaatteet**.

Konserniohjauksen periaatteissa todetaan muun muassa, että

- Turun kaupungissa valtuusto asettaa strategiset tavoitteet valtuustokausittain, hyväksyy kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet talousarvion ja taloussuunnitelman yhteydessä sekä päättää kaupungin omistajapoliittisista linjauksista. Turun kaupungin konserniohjeet hyväksyy kaupunginhallitus.
- Konserniohjeita noudatetaan kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu. Tytäryhteisöjen hallinnossa toimivien tulee sitoutua noudattamaan konsernijohtoon antamia ohjeita. Konserniohje ei muuta tytäryhteisöjen, osakkuusyhteisöjen tai kuntayhtymän johdon oikeudellista asemaa tai vastuuta.
- Konserniyhteisöissä on noudatettava hyvää hallintotapaa, hankittava omistajan ennakkokäsitys merkittävistä toimenpiteistä sekä noudatettava muutoinkin konserniohjeita, jotka koskevat muun muassa raportointia, rahoitusta ja taloudenpitoa, konsernitilinpäätöstä, konsernin tilitarkastusta sekä tiedottamista.

Kaupunginhallitus käsitteli ja päätti 2.4.2012 esittää kaupunginvaltuustolle yhteenvedon Turku-sopimuksen toimeenpano-ohjelmien raportoinnista vuodelta 2011. Esittelytekstissä todettiin myös ohjelmarakenne ja raportointivastuut.

Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelma 2009 - 2013

Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelma 2009 - 2013 tavoitteet koskevat konsernin elinkeinopoliittisia yhtiöitä (Science Park, Koneteknologiakeskus, Turku Touring) sekä Turun seudun kehittämiskeskusta. Harjoittamalla elinkeinopoliittista liiketoimintaa kaupunki kehittää elinkeinoja luomalla yritystoiminnan harjoittamiselle hyvät edellytykset (Omistajapoliittikka 2009 - 2013). Ohjelmalla on neljä päätavoitetta:

1. Kaupungin veropohjan vahvistaminen ja ulkoisen rahoituksen hankkiminen
2. Koulutus- ja tutkimuskaupungin roolin korostaminen ja aluevaikutuksen tehostaminen
3. Pk-yritysten kasvu ja työpaikkojen luominen sekä
4. Kansainvälisyyden ja vetovoimaisuuden lisääminen.

Tavoitteet on konkretisoitu toimialoittain neljällä painopistealueella. Toimialoja ovat muun muassa bio- ja materiaalitekniikka, matkailu, meri- ja metalliteollisuus, sovellettu ICT sekä logistiikka.

Ilmasto- ja ympäristöohjelma 2009 - 2013

Ilmasto- ja ympäristöohjelman tavoitteet koskevat myös konserniyhtiöitä, sillä ohjelmassa määritellään kaupunkikonsernia ohjaavia periaatteita. Ohjelman tavoitteet ovat varsin yleisluontoisia, esimerkiksi kasvihuonekaasujen vähentämiseen tähtääviä. Ohjelman konkreettisin tavoite koskee lähinnä Turku Energiaa, jonka tulee tuottaa 50 % kaukolämmöstä uusiutuvilla energiantuotantomuodoilla vuoteen 2020 mennessä.

Talousarvio ja taloussuunnitelma

Yhtiöiden kohdalla talousarvio sisältää seuraaville neljälle taloussuunnitelmavuodelle edellä mainituista ohjelmista johdetut

- sanalliset tavoitteet
- mitattavissa olevat toiminnalliset tavoitteet
- taloudelliset tavoitteet ja tunnusluvut.

2.3 Konsernitavoitteiden sitovuus, laajuus ja aikajänne

Sitovuus

Lainsäädännön näkökulmasta osakkeenomistajalla on kolme oikeutta:

- 1) oikeus tulokseen (osinkoon)
- 2) oikeus käyttää äänioikeutta yhtiökokouksessa
- 3) oikeus luopua osakkeista.

Kunta osakkeenomistajana voi vaikuttaa yhtiön toimintaan sitovasti vain yhtiökokouksessa. Ylin päätäntävalta yhtiössä on delegoitu hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Valtuusto tai kunnan konsernijohto ei siis voi antaa kunnan omistaman osakeyhtiön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä (ks. esim. Niskakangas – Pönkä, Kuntayhtiöt 2006).

Osakeyhtiölaki ei tunne kuntalaissa tarkoitettua talousarvion määritelmää, eivätkä valtuuston asettamat talousarviotavoitteet ole yhtiöitä oikeudellisesti sitovia. Sama koskee myös valtuuston päättämiä Turun kaupungin strategisissa ohjelmissa asettamia tavoitteita. Vaikka tavoitteet eivät ole oikeudellisesti sitovia, se ei tarkoita sitä, että konserniyhtiöt pyrkisivät toimimaan omistajan tahdon vastaisesti. Valtuuston asettamien tavoitteiden noudattaminen perustuu konserniyhtiöiden johdon ja kaupungin konsernijohtoon väliseen luottamukseen. Osakeyhtiölain mukaan konserniyhtiön operatiivisen johdon ja hallituksen tehtävä on kuitenkin viimekädessä toimia yhtiön edun mukaisesti, jos konsernijohtoon tai valtuuston asettamat tavoitteet ovat ristiriidassa yhtiön edun kanssa.

Yksi keskeisimmästä yhtiön toimintaan vaikuttavista omistajan päätöksistä yhtiökokouksessa on hallituksen valinta. Turussa konserniyhtiöiden hallitusten jäsenet on usein valtuuston poliittisten voimasuhteiden mukaan valittuja. Ongelmallista on, jos valintaprosessissa yhtiöiden tarpeet ja kehitysvaihe jäävät liian vähälle huomiolle ja hallituk-

sen osaaminen ja kokemus eivät ole tasapainossa tehokkaan hallitustyöskentelyn kannalta.

Osa suurista Turun kaupungin konserniyhtiöistä (esimerkiksi elinkeinopoliittinen ja monopoliluonteinen liiketoiminta) on vain osittain Turun kaupungin omistamia. Tavoitteita asetettaessa tytäryhteisöille, joissa on ulkopuolisia osakkaita, on osakeyhtiölain mukaista ottaa huomioon myös vähemmistöosakkaiden asema ja edut. Osittainen omistus on poikkeus perinteiseen kunnalliseen hallintokuntamalliin verrattuna ja voi ainakin teoriassa vähentää yhtiöiden ohjausmahdollisuuksia.

Valtuuston tai konsernijohdon yhtiöille asettamat tavoitteet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tavoitteiden noudattaminen perustuu omistajan ja yhtiön johdon väliseen luottamukseen.

Valtuustotason rajallisen ohjauksen takia konserniyhtiöiden hallitusten osaaminen yhtiöiden omistajaohjauksessa korostuu.

Tavoitteiden laajuus

Turun kaupunkikonsernin suurimmille konserniyhtiöille (pl. elinkeinoyhtiöt) asetetaan konkreettisia valtuuston vahvistamia ”ohjelmaston” tavoitteita lähinnä omistajapolitiikka -ohjausasiakirjassa. Omistajapolitiikka -asiakirjan rajallisen koon ja konserniyhtiöiden suuren lukumäärän takia yksittäistä yhtiötä koskevia tavoitteita on vähän ja ne ovat suurelta osin varsin yleisluonteisia. Yksittäisen konserniyhtiön kohdalla omistajapolitiikka -asiakirjassa on selostus yhtiön tehtävästä, jolloin operatiivisempien tavoitteiden osuus jää pieneksi tai kokonaan puuttumaan. Yhtiön toiminnan tarkoituksen määrittäminen kuuluu yhtiöjärjestykseen. Konsernin liiketoiminnan esittely ei kuulu strategiseen ohjausasiakirjaan, mikäli se halutaan pitää tiiviinä.

Elinkeinopoliittisia tavoitteita toteuttavien yhtiöiden toimiala ei ole yhtä selkeä kuin rajatumilla toimialoilla toimivien yritysten. Vaikuttavuuden arviointi on haastavampaa, vaikuttavuus syntyy pidemmällä aikavälillä, vaikuttavuus riippuu myös ulkoisista tekijöistä ja toimijoista eikä toiminnan kannattavuutta ole välttämättä mielekästä mitata perinteisin liiketaloudellisin tunnusluvuin. Elinkeinopoliittisille yhtiöille onkin asetettu tarkempia tavoitteita omassa ohjelmassa (Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeinopolitiikka 2009 - 2013) kuin muille konserniyhtiöille.

Konserniyhtiön näkökulmasta valtuustotasolla hyväksytyt konkreettiset tavoitteet on varsin rajallisesti, lähinnä omistajapolitiikka-asiakirjassa.

Toiminnan luonteen vuoksi on perusteltua, että elinkeinopoliittisia yhtiöitä pyritään ohjaamaan valtuustotasolta yksityiskohtaisemmin kuin muita konserniyhtiöitä oman elinkeinopoliittisen ohjelman avulla.

Tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus

Talousarviossa ohjelmien sanalliset tavoitteet konkretisoidaan toiminnallisiksi tavoitteiksi ja niiden toteutumista kuvaaviksi, usein numeerisiksi mittareiksi taloussuunnitelmavuosille. Joidenkin yhtiöiden kohdalla mittarien tavoitearvot kuitenkin puuttuvat tavoitteiden hankalan mitattavuuden tai muiden syiden takia. Esimerkiksi Turku Science Park Oy:lle on asetettu vuoden 2011 talousarviossa runsaasti sanallisia tavoitteita, mutta ei juurikaan mitattavia tavoitearvoja. Seurauksena on, että toiminnalle asetettujen tavoitteiden arviointi on hankalaa.

Elinkeinopoliittisten yhtiöiden toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kannalta yhtiöille asetettujen tavoitteiden mitattavuuteen tulisi kiinnittää huomiota.

Tavoitteiden aikajänne

Yhtiöiden toimintaa keskeisimmin ohjaavat osaamis-, yrittäjyys ja elinkeino -ohjelma sekä omistajapolitiikka ulottuvat vuoteen 2013 asti. Kaupunkikonsernin talousarvioprosessin yhteydessä suunnitellaan kuitenkin neljää seuraavaa taloussuunnitelmavuotta. Valtuustokausien vaihtuessa syntyy siis tilanne, jossa talousarviotavoitteita joudutaan laatimaan ilman ainakin nimellisesti voimassaolevaa valtuuston hyväksymää ohjelmaa. Yhtiöiden liiketoiminnan kannalta pidemmän aikavälin suunnittelu, tavoitteiden ennakoitavuus ja jatkuvuus yli valtuustokausien ovat tärkeitä.

Talousarvio ja yhtiön hallituksen näkemys / esitys toiminnan kehittämiseksi

Kaupungin talousarviokirjassa esitettävät konserniyhtiöiden tavoitteet tulevat yhtiöiden hallituksilta, jonka jälkeen ne kootaan yhteen talouden vastuualueen toimesta. Talousarviotavoitteet ovat lähinnä valtuuston hyväksymiä eikä asettamia.

Talousarviokäsittelyn yhteydessä osa konserniyhtiöistä esittää hallituksen näkemyksen / esityksen toiminnan kehittämiseksi. Osalla konserniyhtiöistä hallituksen näkemys on yleisellä tasolla olevaa toiminta-ajatuksen tai yrityksen arvojen esittelyä eikä sisällä niinkään konkreettisia toimenpiteitä toiminnan kehittämiseksi.

Hallituksen näkemys toiminnan kehittämiseksi voi toisaalta tuoda arvokasta tietoa valtuustolle yhtiössä suunnitteilla olevista lähiajan toimenpiteistä. Toisaalta liian yksityiskohtainen toimenpiteiden julkainen käsittely voi olla ongelmallista esimerkiksi liikesalaisuuksien näkökulmasta. Myös yhtiön toimialasta ja kilpailuympäristöstä riippuu, miten yksityiskohtaisia tietoja voidaan julkistaa. Esimerkiksi vuoden 2012 alusta perustetut kolme tuottajayhtiötä tulevat toimimaan kilpailuilla markkinoilla, jolloin liian yksityiskohtainen toiminnan kehittämistoimenpiteiden julkistaminen ei liene tarkoituksenmukaista. Elinkeinopoliittisista lähtökohdista toimivilla yhtiöillä ei kilpailua perinteisessä liiketaloudellisessa mielessä esiinny, jolloin yksityiskohtaisemman informaation tuominen valtuustolle on perusteltua.

3 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

Kaupungin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa ja talous-suunnitelmassa

Valtuuston tulee kuntalain mukaan päättää muun muassa kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista ja konserniohjauksen periaatteista. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kaupungin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve kateetaan. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Kaupunginhallitus vastaa kuntalain mukaan kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.

Kaupunginjohtaja johtaa kuntalain mukaan kaupunginhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa.

Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kuntalain mukaan kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kunnan tulee antaa selonteko tilinpäätöksen toimintakertomuksen yhteydessä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kunnassa.

Valtuuston tehtävänä on tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapaudesta päättäminen.

Tarkastuslautakunnan huomio

Kaupunginvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin keskeiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä näihin tehtävät muutokset. Tilinpäätöksessä pitää raportoida tavoitteiden toteutumisesta sekä siitä, miten tavoitteet ovat toteutuneet ja miten niiden toteutumista on seurattu tai niihin liittyviä riskejä talousarviovuoden aikana hallittu.

Turun kaupungin sisäinen ohjeistus ja säännöstö

Hallintosäännön (Kv 29.3.2010) mukaan kaupungin toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä **sisäinen valvonta**.

Sisäisen valvonnan ohjaamisesta vastaa keskitetysti kaupunginhallitus.

Johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta vastaa kunkin toimielimen tehtäväalueen johtava viranhaltija.

Kaupungin etua on valvottava niiden yhteisöjen toiminnassa, joissa kaupunki on osakas tai jäsen tai joissa kaupungilla on muulla perusteella mahdollisuus osallistua yhteisön hallintoon tai valvotaan.

Hallintosäännössä on määritelty muun muassa virastopäälliköiden (ja liikelaitoksen johtajien) asemaa ja tehtäviä. Hallintosäännön mukaan virastopäällikön tulee raportoida tehtäväalueensa toiminnasta ja taloudesta toimialansa apulaiskaupunginjohtajalle tai kaupunginjohtajalle sekä huolehtia siitä, että kaupunginjohtajalla ja toimialan apulaiskaupunginjohtajalla on asianmukaista valvontaa varten riittävät tiedot tehtäväalueen toiminnasta.

Hallintosäännön 37 § käsittelee **konsernivalvontaa**. Hallintosäännön mukaan konsernijohto vastaa konsernivalvonnasta. Konsernijohtoon on määritelty kuuluvaksi kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus hyväksyy **konserniohjeet**.

Turun kaupungin konserniohjeissa on määrätty muun muassa **konserniyhtiöiden sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta**.

Kaupunginhallituksen johtosäännössä (Kv 14.2.2011) on määritelty kaupunginhallituksen, kaupunginhallituksen jaostojen, kaupunginhallituksen puheenjohtajan, kaupunginhallituksen alaisen keskushallinnon, kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tehtävät ja toimivaltuudet sekä suhteet kaupungin muihin toimielimiin.

Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan **kaupunginhallitus** vastaa muun muassa kaupungin talouden ja omaisuuden hoidosta ja organisaation tuloksellisesta toiminnasta sekä **seuraa** kaupunginvaltuuston kaupungin organisaatiolle asettamien **tulostavoitteiden toteutumista**. Edelleen kaupunginhallituksen tehtäviin kuuluu johtaa ja kehittää toimielimenä kaupungin hallintoa sekä **valvoa**, että sen alaiset toimielimet, virastot, laitokset sekä viranhaltijat ja muut kaupungin palveluksessa olevat **suorittavat tehtävänsä** voimassa olevia **säädöksiä ja päätöksiä noudattaen** sekä toimivat kaupungin edun mukaisesti.

Edelleen johtosäännön mukaan kaupunginhallitus ratkaisee asiat, jotka koskevat muun muassa

- **omistajaohjauksen ja konsernihallinnon** toimeenpanon ja **seurannan** järjestämistä,
- kaupungin **riskienhallinnan ja vakuuttamisen periaatteita**.

Johtosäännön perusteella kaupunginhallituksen **konsernijaoston** tehtävänä on muun muassa huolehtia konserniohjauksen kehittamisestä sekä kaupungin liikelaitosten ja niiden kuntayhtymien, yhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten sekä säätiöiden omistajaohjauksesta sekä **valvonnasta**, joiden osakkaana tai jäsenenä kaupunki on tai joissa kaupungilla on määräysvalta tai yhtiöjärjestykseen tai sääntöihin perustuva oikeus nimittää hallituksen tai muiden toimielimien jäseniä.

Johtosäännön mukaan **kaupunginjohtaja johtaa** ja **valvoo** kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa ja taloutta sekä toimielinten, virastojen ja laitosten ja muuta kaupungin toimintaa.

Apulaiskaupunginjohtajat johtavat ja **valvovat** johtosäännön mukaan **toimialallaan** kaupunginhallituksen päättämällä tavalla kaupungin hallintoa ja taloutta sekä toimielinten, virastojen ja laitosten ja kaupungin henkilökunnan toimintaa ja muuta kaupungin toimintaa kaupunginjohtajan suorassa alaisuudessa ja raportoivat toiminnastaan kaupunginjohtajalle. Johtosäännön mukaan apulaiskaupunginjohtajan on **huolehdittava** siitä, että **kaupunginjohtajalla on asianmukaista valvontaa varten tarvittavat riittävät tiedot toimialan toiminnasta ja taloudesta**.

Keskushallinnon toimintasäännössä (Kh 12.4.2010) määrätään johtosääntöä yksityiskohtaisemmin keskushallinnon tehtävistä, toimivallasta ja työnjaosta.

Toimintasäännön 15 § käsittelee **sisäistä tarkastusta**. Kaupunginjohtajan alaisuudessa toimivan sisäisen tarkastuksen tehtäväalueena on kaupungin ja kaupunkikonsernin toimintojen ja valvontajärjestelmien tarkastaminen ja arviointi sekä riskienhallinnan arviointi kaupunginjohtajan toimeksiannosta ja hänelle raportoiden.

Kaupunginhallitus on hyväksynyt kaupungin **sisäisen valvonnan yleisohjeen 12.1.2009**. Yleisohjeen mukaan kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaavat tilivelvolliset ja heidän alaisuudessaan työskentelevät johtavat viran- ja toimenhaltijat sekä muut vastuuhenkilöt.

Sisäisen valvonnan yleisohjeen mukaan esimiehen vastuulla oleva sisäinen valvonta sisältyy hyvään hallintoon ja johtamiskulttuuriin. Yleisohje sisältää kaikki menettelyt ja järjestelyt, joihin turvaudutaan toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä omaisuuden turvan, informaation ja toiminnan oikeellisuuden varmistamiseksi.

Yleisohjeen mukaan sisäinen valvonta on osa jokapäiväistä toimintaa ja sen järjestämisestä vastaa ylin johto. Sisäisen valvonnan toimeenpanovastuu on viran- ja toimenhaltijoilla. Kaupungin toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava niin, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta. Viranhaltijoiden vastuut on määritelty johto- ja toimintasäännöissä useimmiten siten, että heidän tulee johtaa, valvoa ja kehittää vastuullaan olevaa toimintoa, mikä näin ollen sisältää myös vastuun sisäisen valvonnan järjestämisestä ja toimivuudesta.

Kaupunginhallituksen päättämässä sisäisen valvonnan yleisohjeessa ohjeistetaan muun muassa **sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seuranta ja arviointi**:

”Toimielinten, tilivelvollisten ja muiden johtavien viranhaltijoiden tulee seurata valvontajärjestelmän toimivuutta. Seuranta voidaan toteuttaa jatkuvalla, tavanomaiseen toimintaan liittyvällä seurannalla, erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla tai näiden yhdistelmällä.

Keskeisiä tehtäviä tässä ovat raportointitavoista ja -tiheydestä päättäminen sekä näiltä osin tehtyjen päätösten toteuttamisen seuranta. Seurannan perusteella johdon tulee ryhtyä mahdollisiin korjaaviin toimenpiteisiin valvontajärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi. Tuloksellinen seuranta edellyttää muun muassa sitä, että raportoinnin informatiivisuutta ja luotettavuutta analysoidaan kuten myös niissä esitettyjen arviointien johdonmukaisuutta.”

Sisäisen valvonnan yleisohjeessa ohjeistetaan myös, mitä seikkoja tulee ilmetä **tilinpäätöksen toimintakertomuksen** osana olevista **selonteista liittyen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan**.

Kaupungin **riskienhallintaoppaan** on hyväksynyt kansliapäällikkö päätöspöytäkirjallaan 4.1.2010. Riskienhallintaoppaassa luvataan opastusta muun muassa seuraavien asiakirjojen laadintaan: riskienhallintasuunnitelma, tietoturvallisuuden hallintajärjestelmä, vaaratilanteita koskeva analyysi, läheltä piti -tapauksia koskeva menettelytapa, pelastussuunnitelma ja valmiussuunnitelma.

Riskienhallintaoppaassa on käsitelty muun muassa riskienhallintaan liittyviä vastuita sekä riskienhallintaan ja riskeihin liittyvää raportointia.

Kaupunginvaltuusto on vuosittain antanut **talousarvion noudattamista koskevat määräykset**, joissa määrätään muun muassa talousarvion toteutumisen seurannasta ja raportoinnista.

Tarkastuslautakunnan huomio

Turussa on johto- ja toimintasäännöissä sekä määräyksissä ja päätöksissä määritelty toimielinten ja virkamiesten tehtäviä ja toimivaltaa.

Kaikista päätöksistä ja määräyksistä huolimatta esimerkiksi kuntalain mukainen menettely siitä, että valtuusto päättää talousarvioon tehtävistä muutoksista tai että talousarviota ylipäätään tulee noudattaa, jää toteutumatta usein.



Turussa on johto- ja toimintasäännöissä sekä määräyksissä ja päätöksissä määritelty toimielinten ja virkamiesten tehtäviä ja toimivaltaa.

Kaikista päätöksistä ja määräyksistä huolimatta esimerkiksi kuntalain mukainen menettely siitä, että valtuusto päättää talousarvioon tehtävistä muutoksista tai että talousarviota ylipäätään tulee noudattaa, jää toteutumatta usein.

Arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittämiseen vaikuttavista seikoista tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaan toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittämiseen vaikuttavia seikkoja. Kunnan toimintaan vaikuttavat yleensä muun muassa toiminnalliset riskit, rahoitusriskit ja vahinkoriskit.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Toiminnalliset riskit

Toimintakertomuksessa tuodaan esille, että merkittävimmät toiminnalliset riskit liittyvät henkilöstön saatavuuteen ja osaamiseen, tietojärjestelmien toimivuuteen, palvelutuotannon turvaamiseen ja suhdannevaihteluihin.

Kaupungin verotulojen kehittymisen kannalta suhdannevaihtelut on huomioitu toiminnallisena riskinä. Tulopohjan pettäminen kustannusten ennakoimattomat muutokset vaikuttaisivat erityisesti kaupungin tuottamiin palveluihin ja investointihankkeisiin.

Henkilöstön saatavuuden ja osaamisen kohdalla huomioidaan eläköitymisen vaikutukset muun muassa palvelutuotantoon. Lääkäreiden, erityisopettajien ja sosiaalityöntekijöiden saatavuudessa on Turun kaupungilla ilmennyt jo ongelmia. Pätevän hoitohenkilöstön palkkaaminen lyhytaikaisesti sijaisuuksiin on ajoittain haastavaa toimintakertomuksen mukaan.

Tietojärjestelmien lyhytaikainenkin pettäminen vaikuttaisi kaupungin palvelutoimintaan, ellei siihen ole varauduttu. Kaupungin virastot ja laitokset huolehtivat toimialakohtaisten tietojärjestelmien jatkuvasta ylläpidosta, varajärjestelmien toimivuudesta, varmuuskopioinneista ja tietoturvasta sekä jatkuvuus- ja toimintasunnitelmien pidosta.

Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin, kuten veden ja energian jatkuvaan saatavuuteen on toimintakertomuksessa kiinnitetty erityistä huomiota.

Tarkastuslautakunnan huomio

Vaikka toimintakertomuksessa käsitellään monia ajankohtaisia ja merkittäviä riskitekijöitä, avoimeksi jää kysymys siitä, miten näitä asioita voidaan käytännössä ratkaista. Moni tärkeä asia tai riskitekijä voi käytännön toiminnassa ja päätöksenteossa jäädä esimerkiksi talouskysymysten tai päätöksenteon tasoista ja toimivallasta käytävän keskustelun varjoon.

Vahinkoriskit

Kaupungilla on toimintakertomuksen mukaan lakisääteisten tai sen luonteisten vakuutusten lisäksi julkisyhteisön vastuuvakuutus ja kaupungin toiminnassa mukana oleville ryhmätapaturma- ja matkavakuutus. Omaisuuteen kohdistuvat vahinkoriskit katetaan osittain vakuuttamalla ja osittain kaupungin vahinkorahaston korvauksilla. Vahinkorahastolla katetaan hallintokunnan / laitoksen omavastuun ja vahingon suuruuden tai vakuutuksen omavastuun ja vahingon välinen erotus.

Kaupungin vakuutusten vakuutusmaksut sekä maksetut korvaukset vahinkorahastosta vuonna 2011 olivat yhteensä 12 070 091 euroa.

Suurin yksittäinen vahinkorahastosta vuoden 2011 aikana maksettu korvaus oli korvaus Myllysellan purkamis- ja rakentamismenoihin. Vuonna 2011 korvaus oli 7 576 099,77 euroa.

Vireillä olevat oikeudenkäynnit eivät vaikuta oleellisesti kaupungin tulokseen.

Tarkastuslautakunnan huomio

Vahinkoriskeistä annettu selvitys oli kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukainen.

Rahoitus- ja sijoitusriskit

Toimintakertomuksessa on lyhyesti esitetty rahoitus- ja sijoitusriskien hallintaan liittyviä periaatteita.

Tarkastuslautakunnan huomio

Toimintakertomuksessa ei ole tältä osin käsitelty mm. vuoden aikana kirjattuja sijoitus-toimintaan liittyviä arvonalennuksia.

Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnitelmakaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Yleisohjeen mukaan sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan.

Sisäisen valvonnan tulisi toteutua kunnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytännöissä. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. Lisäksi kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan toteuttamisesta.

Selonteon valmistelu on perusteltua vastuuttaa eri tehtäväalueille siten, että lauta- ja johtokunnat ja niiden alainen toimialajohto valmistelevat kunnanhallitukselle osaltaan selonteossa esitettävät tiedot sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan järjestämisestä.

Tilintarkastajan on tarkastuskertomuksessa annettava lausunto siitä, onko sisäinen valvonta kunnassa asianmukaisesti järjestetty.

Selonteossa käydään läpi sisäisen valvonnan eri kohdealueet. **Jos kunnan sisäisessä valvonnassa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä selkoa ja esitys niiden korjaamisesta.**

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan, että sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kaupungin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perustana oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lakeja, säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan sekä lisäksi kaupungin omaisuus on turvattu ja resurssit tehokkaassa käytössä. Sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan järjestämisestä vastaa selonteon mukaan kaupungin hallitus ja ne tulee toteuttaa asianmukaisesti johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytännöissä. Ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan käytännön toteuttamisesta.

Selonteon mukaan kaupungin kaikki virastot ja laitokset ovat arvioineet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaansa tilinpäätöksen yhteydessä sekä niiden edellyttämiä kehittämistoimenpiteitä.

Tarkastuslautakunnan huomio

Tarkastuslautakunnan mielestä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta saadun tiedon tulisi olla perustellumpaa.

Tarkastuslautakunta odottaa niitä toimenpide-esityksiä ja toimenpiteitä, joilla sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan eri osa-alueisiin liittyviä puutteita ja ongelmakohtia korjataan.



Tarkastuslautakunnan mielestä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta saadun tiedon tulisi olla perustellumpaa.

Tarkastuslautakunta odottaa niitä toimenpide-esityksiä ja toimenpiteitä, joilla sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan eri osa-alueisiin liittyviä puutteita ja ongelmakohtia korjataan.

Säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa tulee ottaa kantaa sisäisen valvonnan toimivuuteen lakien ja päätösten sekä hyvän hallintotavan noudattamisessa erityisesti lakisääteisissä tehtävissä ja erityisesti silloin, kun niiden noudattamisessa on havaittu puutteita. Selonteossa saattaa olla aiheellista arvioida sisäisen valvonnan toimivuutta tilanteessa, jossa toimielimen tai viranhaltijan toimintaan on tilikauden aikana kohdistunut kunnallisvalitus, korvausvaatimus, syytteeeseen asettaminen tai muu oikeusseuraamus.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Kaupungin toiminta ja päätöksenteko on perustunut selonteon mukaan lakeihin, säännöksiin, viranomaisohjeisiin sekä hallintosääntöön ja johto- ja toimintasääntöihin. Sosiaali- ja terveystoimen lakisääteisten tehtävien määräaikojen noudattamiseen on kiinnitetty huomiota kuluneen vuoden aikana ja kaupungin osalta on terävöitetty hankintakurin noudattamista.

Tarkastuslautakunnan huomio

Jo vuoden 2010 tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteossa kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä todettiin, että suurimmat kehittämistarpeet ovat sosiaali- ja terveystoimessa sekä kasvatusta ja opetustoimessa. Vuoden 2011 selonteossa ei enää mainittu kasvatusta ja opetustointia talousarvion määrärahojen ylityksistä huolimatta.

Tavoitteiden toteutuminen, varojen käytön valvonta, tuloksellisuuden arvioinnin pätevyys ja luotettavuus

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Tavoitteiden, varojen käytön ja toiminnan tuloksellisuuden toteutumisen seuranta esitetään pääsääntöisesti toimintakertomuksessa ja talousarvion toteutumisvertailussa. Silloin kun tavoitteen asettamisessa tai määrärahan budjetoinnissa on tapahtunut olennainen virhe tai tulosvastuuta ei ole noudatettu tai toimivalta varojen käytössä on toistuvasti ylitetty, saattaa asia kuitenkin olla syytä tuoda esiin selonteossa korjauskehdotuksineen.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan virastoille ja laitoksille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on käsitelty asian omaisen yksikön kohdalla toimintakertomuksessa.

Tarkastuslautakunnan huomio

Yleisohjeen mukaiset tiivistykset olennaisista puutteista ja niihin liittyvistä korjaavista toimenpiteistä olisivat olleet tässä kohdin tarpeen.

Riskienhallinnan järjestäminen

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan ja arvioidaan kunnan toimintaan liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportoimiseksi. Kunnan riskienhallinnan tasoa ja riittävyttä arvioidaan sekä varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen että vahinkoihin liittyvissä riskeissä. Riskit vaikuttavat toteutuessaan kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. Toimintaan, investointeihin ja rahoitukseen liittyvät riskit jäävät pääsääntöisesti kunnan kannettavaksi. Vahinkoriskin toteutumisesta seuraavaa menoa tai menetystä voidaan rajata vakuuttamalla.

Riskienhallinnan järjestämistä arvioidaan selonteossa esimerkiksi seuraavin perustein:

- Onko riskienkartoitus kunnassa ajan tasalla ja onko se tehty riittävän kattavasti?
- Onko riskienhallinta ja seuranta vastuutettu selkeästi ja onko siihen riittävä asiantuntemus?
- Onko onnistuttu toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakoinnissa?

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan kaupungin riskienhallinnan periaatteet on hyväksytty riskienhallintaoppaan muodossa kaupunginhallituksessa 4.1.2010. Riskienhallintapolitiikka ja riskienhallinnan periaatteet edellyttävät selonteon mukaan päivitystä. Järjestelmällisen riskienhallinnan jalkauttaminen osaksi päivittäistä toimintaa edellyttää vielä huomattavaa työpanosta kaikissa kaupungin virastoissa ja laitoksissa, sillä riskienhallinnan taso ja riittävyys vaihtelee vielä.

Tarkastuslautakunnan huomio

Selonteossa todetaan kaupunginhallituksen hyväksyneen kaupungin riskienhallinnan periaatteet riskienhallintaoppaan muodossa. Kyseisen riskienhallintaoppaan on kansliapäällikkö hyväksynyt päätöspöytäkirjallaan 4.1.2010.

Kaupungin hallintokuntien riskit tulee tunnistaa, arvioida ja priorisoida järjestelmällisesti. Riskit tulee myös määritellä hallintokuntien, laitosten tai koko kaupungin riskeiksi. Asiat tulee esitellä lautakuntien kautta kaupunginhallitukselle.

Hallintokuntien riskien tunnistamisen yhteydessä tulee myös määritellä siedettävät ja eliminoitavat riskit. Siedettävien riskien kohdalla tulee hakea mahdollisuudet riskien sietämiselle ja hyväksymiselle. Eliminoitavien riskien kohdalla tulee ryhtyä toimintaan niiden eliminoimiseksi.

Vuoden 2010 toimintakertomuksen selonteossa todettiin kaupungin uuden riskienhallintapolitiikan valmistuvan kevään 2011 aikana. Kaupungilta / kaupunkikonsernilta puuttuu kuitenkin vielä kaupunginhallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka. Kaupunginhallituksen tulee käsitellä ja hyväksyä kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikan tai riskienhallinnan periaatteet.

Omaisuuksien hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonta

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa arvioidaan sisäisen valvonnan toimivuutta erityisesti silloin, kun omaisuuden hankinnassa, luovutuksessa tai käyttöarvioissa on toteutunut menetyksiä, arvon alennuksia tai jouduttu korvaus- tai muuhun oikeudelliseen vastuuseen. Menetys tai korvaus voi olla seuraus esimerkiksi virheellisestä menettelystä hankinnan kilpailuttamisessa tai omaisuuden luovutukseen liittyvässä arvonlisäveron palautuksessa tai valtionosuuden takaisinperinnässä.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan omaisuuden hankinnassa, luovutuksessa tai käyttöarvioissa ei ole toteutunut menetyksiä tai arvon alennuksia vuoden aikana, eikä tiedossa ole myöskään näiltä osin korvaus- tai muita oikeudellisia vastuita.

Tarkastuslautakunnan huomio

Toimintakertomuksessa ei ole tältä osin käsitelty mm. vuoden aikana kirjattuja sijoitustoimintaan liittyviä arvonalennuksia.

Sopimustoiminta

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Sopimukseen liittyvää sisäistä valvontaa on selonteossa aiheellista arvioida erityisesti silloin, kun sopimuksella on ollut sellaisia negatiivisia seuraamuksia, joita ei sopimusta tehdessä ole ennakoitu. Selonteossa on myös syytä arvioida onko sopimusehtojen noudattaminen ja vanhentumisaikojen seuranta kunnassa ajantasaista ja kattavasti vastuutettu.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan kaupungin sopimukset tallennetaan pääsääntöisesti sopimusrekisteriin. Sopimusehtojen noudattamisen seurannassa on havaittu tilikauden aikana kehittävää.

Tarkastuslautakunnan huomio

Tarkastuslautakunta jää odottamaan toimenpiteitä, joiden kautta varmistetaan sopimusrekisterin asianmukainen käyttö sekä sopimusten noudattamisen varmistaminen.

Arvio sisäisen tarkastuksen järjestämisestä

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Suurissa kunnissa ja kuntayhtymissä sisäinen tarkastus on tavallisesti järjestetty omaksi tehtäväksi kunnanhallituksen ja ylimmän johdon alaisuuteen. Sisäisen tarkastuksen palveluja ostetaan myös tilintarkastus- ja muilta tarkastusyhteisöiltä. Sisäinen tarkastus avustaa kunnan johtoa heidän valvontavelvollisuuden täyttämisesään. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida systemaattisilla menetelmillä sisäisen valvonnan toimivuutta ja tehokkuutta sekä tukea kunnan johtavia viranhaltijoita ja toimielimiä riskienhallinnan toteuttamisessa.

Selonteosta tulee käydä ilmi, miten sisäinen tarkastus on kunnassa järjestetty, tarkastustoiminnon laajuus, kohdentuminen ja keskeiset tulokset päättyneellä tilikaudella sekä johtopäätökset.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan, että kaupungin sisäisestä tarkastuksesta vastaa kaupunginjohtajan alaisuudessa toimiva sisäisen tarkastuksen toimisto, jonka tehtäväalueena on keskushallinnon toimintasäännön mukaisesti kaupungin ja kaupunkikonsernin toimintojen ja valvontajärjestelmien tarkastaminen ja arviointi sekä riskienhallinnan arviointi kaupunginjohtajan toimeksiannoista.

Sisäisen tarkastuksen toimistossa on selonteon mukaan tilikauden aikana valmistunut 29 tarkastusraporttia, 14 selvitystä tai lausuntoa sekä 11 jälkitarkastusraporttia. Sisäinen tarkastus noudattaa selonteon mukaan sisäisen tarkastuksen kansainvälisiä ammattistandardeja soveltuvin osin. Tarkastukset kohdistuivat selonteon mukaan kaupungin kaikkiin virastoihin ja laitoksiin, minkä lisäksi toimisto voi tarkastaa tytäryhteisöjen toimintaa erillisen sopimuksen mukaan.

Tehtyjen tarkastusten perusteella voitiin todeta, että kaupungin riskienhallintamenetelmissä sekä palkanmaksuprosessin valvontamekanismeissa on kehitettävää, samoin käteiskassatoiminnoissa.

Tarkastuslautakunnan huomio
Ei huomautettavaa.

Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten konsernivalvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnitelmakaudella.

Konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan sekä omaisuus ja voimavarat turvataan.

Kunnan konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari sekä muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto voi käyttää konsernivalvonnassa apuna toimialajohtoa, kunnan sisäisen tarkastuksen yksikköä tai erikseen konserniyhteisöjen valvontaan valittua henkilöä (controller).

Selonteossa käydään läpi konsernivalvonnan kohdealueet. Jos konsernivalvonnassa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä lausumassa selkoa ja esitys niiden korjaamisesta.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan, että selonteko on laadittu konsernijohtoon itsearviointiin sekä tytäryhteisöiltä saatujen tietojen perusteella.

Selonteon mukaan, konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kaupunkikonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista sekä päätösten perusteena oleva tieto riittävää ja luotettavaa. Lisäksi on varmistettava, että lakeja, säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan sekä omaisuus ja resurssit on turvattu.

Selonteon mukaan konsernivalvonta perustuu tytäryhteisöjen säännölliseen raportointiin ja raportoinnin seurantaan, mitä järjestelmää tullaan kehittämään vireillä olevan organisaatiomuutoksen myötä. Valvonnassa ei ole havaittu puutteita tilikauden aikana.

Tarkastuslautakunnan huomio

Selonteossa esitetään konsernivalvonnan tarkoitus. Selonteon mukaan valvonnassa ei ole havaittu puutteita tilikauden aikana. Tarkastuslautakunta katsoo, että konserniajat-telun laajentuessa konserniohjauksen ja sitä kautta myös konsernivalvonnan merkitys kasvaa ja tästä syystä näiden kehittämiseen pitää kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.

Toimivallan ja -vastuunjako konserniohjauksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa annetaan selvitys, miten tytäryhteisöjen ohjaus on konserniohjeessa, jotosäännössä tai muussa säännössä vastuutettu konsernijohtolle ja otetaan kantaa siihen, onko ohjeiden anto tytäryhteisöille ollut riittävää ja onko tiedonkulku järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan, että kaupungin konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kuntalain mukaan kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja sekä muut jotosäännössä määrätyt viranomaiset.

Selonteon mukaan kaupungin konserniohjeet tulee saattaa hyväksyttäväksi tytäryhteisön yhtiökokoukseen tai vastaavaan hallintoelimeen. Konserniohjeet tulee viedä myös osakkuusyhteisön hallintoelimen käsittelyyn siten, että hallintoelin merkitsee konserniohjeet vähintään tiedoksi.

Konserniohjeita noudatetaan kaupunkikonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, jollei niitä koskevasta lainsäädännöstä muuta johdu. Konserniohje ei muuta tytäryhteisöjen, osakkuusyhteisöjen tai kuntayhtymän johdon oikeudellista asemaa tai vastuuta.

Edelleen selonteossa mainitaan, että konserniyhteisöille on nimetty valvontavastuuhenkilöt, joiden tehtävänä on seurata yhtiöiden toimintaa ja taloutta.

Tarkastuslautakunnan huomio

Selonteossa esitetään asiat, miten niiden tulee olla. Avoimeksi jää kysymys siitä, ovatko asiat käytännössä toimineet ohjeiden ja päätösten mukaisesti.

Kaupunginvaltuuston 29.3.2010 hyväksymän hallintosäännön 37 §:n mukaan konsernivalvontaa on Turun kaupunkikonsernissa täsmennetty. Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Konsernijohto vastaa konsernivalvonnasta.

Konserniohjeissa (kohta 9.) määritellään valvontavastuu. Valvontavastuuhenkilö tai hänen valtuuttamansa edustaa kaupunkia yhtiökokouksessa ja toteuttaa hänelle annettua konserniohjetta kokouksissa. Valvontavastuuhenkilö edustaa omistajaa yhtiön suuntaan. Hän vastaanottaa yhtiötä koskevat tiedonannot ja vuosiraportin. Valvontavastuuhenkilö huolehtii siitä, että omistajan kannanotot toimitetaan yhtiöille ja että kannanotot tehdään näissä konserniohjeissa säädetyllä tavalla.

Konserniohjeissa (Määritelmät kohta 6.) tarkoitetaan valvontavastuuhenkilöllä viranhaltijaa, jonka konsernijaosto, kaupunginjohtaja tai johtokunta on määrännyt valvomaan kaupunkikonserniin kuuluvan yhteisön toimintaa ja taloutta, vastaanottamaan yhtiön tiedonannot omistajalle sekä raportoimaan yhtiön toiminnasta konsernijohtolle.

Ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisöissä

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa selvitetään ohjeiden antomenettelyä kunnan edustajille tytäryhteisöissä päättyneellä tilikaudella ja annetaan arvio ohjeiden riittävydestä ja siitä, kuinka hyvin valtuuston vahvistamia omistajapoliittisia linjauksia on tilikaudella noudatettu.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa kerrotaan, että tytäryhteisöjen hallinnossa toimivien tulee noudattaa konsernijohtoon antamia ohjeita. Tytäryhteisöjen hallintoon valittavilta vaaditaan kirjallinen sitoumus konserniohjeiden noudattamisesta ennen valintaa.

Selonteon mukaan, mikäli yhteisön johto, yhtiökokousedustaja tai muu yksittäisen konserniohjeen saanut katsoo, että hän ei voi noudattaa ohjetta, hänen on ilmoitettava asiasta kirjallisesti konserniohjeen antaneelle taholle. Ilmoitukseen on sisällytettävä perustelut sille, miksi ilmoittaja pitää ohjetta lainvastaisena tai yhteisön edun vastaisena.

Selonteossa todetaan, että konserniohjetta ja tilikauden aikana annettuja yksittäisiä konserniohjeita on noudatettu käytettävissä olevien tietojen nojalla.

Tarkastuslautakunnan huomio

Konserniohjeiden (kohta 5) mukaan tytäryhteisön hallinnossa toimivien tulee noudattaa konsernijohtajan antamia ohjeita. Ohjeet voidaan yksilöidä valtakirjalla tai pöytäkirjanotteella tai erillisellä päätöksellä. Tytäryhteisön hallintoon valittavilta henkilöiltä vaaditaan kirjallinen sitoumus konserniohjeiden noudattamisesta ennen valintaa tehtävään.

Jo tarkastuslautakunnan vuoden 2010 arviointiraportissa todetaan, että konserniohjeiden mukaan tytäryhteisöjen hallintoon valittavilta henkilöiltä tulee vaatia kirjallinen sitoumus konserniohjeiden noudattamisesta ennen valintaa tehtäväänsä. Tuolloisen tiedon mukaan kirjallista sitoumusta ei hallintoon valittavilta henkilöiltä ole vaadittu, koska kaupunkikonsernin hallintoon valitaan henkilöt valtuustokaudeksi ja heidät oli valittu ennen konserniohjeiden hyväksymistä. Jälkikäteen ei ryhdytty tehtävään valituilta vaatimaan kirjallista sitoumusta.

Konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa annetaan arvio tavoiteasettelun tarkoituksenmukaisuudesta ja riittäväydestä. Jos tytäryhteisöille asetettuja tavoitteita ei olennaisilta osin ole toteutettu, on arvioitava, onko konsernijohtajan ohjaus, valvonta ja raportointi ollut asiassa riittävää.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan operatiivisten yhtiöiden seurannasta vastaa kaupunginjohtaja ja johtokunta niiden yhtiöiden osalta, jotka ovat liikelaitoksen taseessa.

Edelleen selonteon mukaan strategisten konserniyhteisöjen toiminnasta ja tuloksesta raportoidaan vähintään kerran vuodessa tilinpäätöksen lisäksi sekä aina kun yhteisön toimintaan liittyy olennaisia poikkeamia jaoston määrittämistä tavoitteista. Operatiivisten yhtiöiden raportointi tapahtuu emokaupungin osalta kaupunginjohtajalle ja liikelaitosten osalta johtokunnalle näiden määräämällä tavalla.

Konserniyhteisöjen tavoitteiden toteutumista seurataan niiden antamien tietojen perusteella, todetaan selonteossa.

Tarkastuslautakunnan huomio

Konserniohjeen mukaan kaupunki asettaa valituille konserniyhtiöille tavoitteet talousarvion laatimisen yhteydessä kulloinkin valitun mittariston ja seurantajärjestelmän mukaisesti. Strategisten yhtiöiden osalta tavoitteet ja mittarit asetetaan kaupunginhallituksen konsernijaoston esityksestä siten, että ne antavat riittävän tiedon yhtiön taloudellisesta tilasta ja toiminnasta.

Konsernijaostolle on raportoitu konserniohjeiden mukaisesti kerran vuodessa yhtiöiden taloudellisesta tilasta ja toiminnasta.

Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa annetaan arvio tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurannan, analysoinnin ja raportointijärjestelmän toimivuudesta. Arviointikriteerinä voi esimerkiksi olla, perustuuko tytäryhteisöjen raportointi standardoituihin tunnuslukuihin ja niiden pohjalta tehtyyn analyysiin. Tunnuslukuvertailu kannattavuudesta, maksuvalmiudesta, vakavaraisuudesta ja suhteellisesta velkaantuneisuudesta auttaa taloudellisten riskien arviointia kuntakonsernissa. Selonteossa voidaan arvioida myös tytäryhteisöjen raportointia investointitarpeista ja niihin varautumisesta.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Konserniyhteisöjen toiminnasta ja taloudesta raportoitiin selonteon mukaan konsernijaostolle syyskuussa 2011. Seurannan perusteella voitiin todeta yhteisöjen seurantajakson tavoitteiden toteutuneen pääosin.

Strategiset yhtiöt raportoivat toiminnastaan ja taloutensa kehityksestä suoraan kaupunginhallituksen konsernijaostolle ja edelleen kaupunginvaltuustolle. Raportit toimitetaan valvontavastuuhenkilöille ja talouden vastuualueelle. Valvontavastuuhenkilö esittää konsernijaostolle oman arvionsa annetusta raportista.

Tarkastuslautakunnan huomio

Konsernijaostolle on raportoitu konserniohjeiden mukaisesti kerran vuodessa yhtiöiden taloudellisesta tilasta ja toiminnasta.

Keskitettyjen konsernitoimintojen käyttö

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa selvitetään keskitettyjen konsernitoimintojen käyttöä ja konserniohjeen asianmukaista noudattamista. Keskitetysti järjestettyjä toimintoja kuntakonsernissa voivat olla muun muassa rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat ja riskienhallinta, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. Myös tiedottaminen ja markkinointi voidaan kuntakonsernissa hoitaa keskitetysti. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisestä on perusteltua päättää konserniohjeessa. Tytäryhteisön johdolla on kuitenkin velvollisuus toimia ensisijaisesti sitä koskevien yhteisölakien sekä oman yhteisön edun mukaisesti.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan, että kaupunkikonsernissa pyritään yhteisiin linjauksiin muun muassa koskien hankintoja, it-toimintoja, rahoitusta ja henkilöstöpolitiikkaa.

Edelleen selonteon mukaan tytäryhteisöjen tulee noudattaa talouden vastuualueen tai talouspalvelukeskuksen maksuliikenteestä antamia ohjeita. Konserniyhteisöjen tulee mahdollisuuksien mukaan käyttää julkisissa hankinnoissaan kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskuksen kilpailutuspalveluja ja niitä keskitettyjä hankintasopimuksia, joista kaupunki on erillisellä päätöksellä päättänyt.

Selonteossa todetaan vielä, että keskitettyjen palvelun hinnoittelun ei ole raportoitu aiheuttaneen ristiriitoja.

Tarkastuslautakunnan huomio

Konserniohjeiden (13.kohta) mukaan kaupunkikonsernissa voidaan hoitaa toimintoja keskitetysti, jolloin toiminnassa noudatetaan konserniemion asiasta antamaa ohjeistusta. Toimintoja voidaan yhdenmukaistaa yhteisellä ohjeistuksella ilman varsinaista keskittämistä.

Ohjeiden mukaan kaupunkikonsernissa pyritään yhteisiin linjauksiin muun muassa seuraavien toimintojen osalta:

- Hankinnat
- IT-toiminnot
- Rahoitus
- Henkilöstöpolitiikka.

Konsernijaosto käsitteli (5.12.2011) ja päätti keskitettyjen konsernipalveluiden käytöstä erityisesti 1.1.2012 aloittavien uusien konserniyhtiöiden kohdalla. Samassa yhteydessä päätettiin, että keskitettyjen konsernipalvelujen toteuttamisesta raportoidaan vuosittain ja tarvittaessa.

Konsernipalvelujen käyttö ja siirtohinnoittelun kustannusvastaavuus

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Selonteossa selvitetään konsernipalvelujen käyttöä ja annetaan arvio konserniohjeen asianmukaisesta noudattamisesta. Lisäksi selonteossa on tarpeen ottaa kantaa siirtohinnoittelun kustannusvastaavuuteen, jos siirtohinnoittelu on aiheuttanut kuntakonsernissa kiistoja.

Konsernipalveluilla tarkoitetaan palveluja, joita konserniyhtiö tuottaa keskitetysti muille konserniyhteisöille. Tällaisia palveluja voivat olla muun muassa toimitila- ja kiinteistöpalvelut, taloushallinnon palvelut, tietohallinnon palvelut ja muut hallinnon palvelut kuten lakipalvelut ja arkistointi sekä monistus- ja painatuspalvelut.

Tarkastuslautakunnan huomio

Selonteon edellisessä kohdassa todetaan, että keskitettyjen palvelujen hinnoittelun ei ole raportoitu aiheuttaneen ristiriitoja.

Riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytäryhteisöissä

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kunta voi konserniohjeessa ohjata tytäryhteisöjä riskienhallinnassa. Konsernijohto voi ohjata ja koordinoida tytäryhteisöjä riskikartoituksen tekemisessä ja muissa riskienhallintaan liittyvissä asioissa. Riskien vakuuttamisessa ja omavastuuosuuksissa voidaan konsernissa noudattaa yhtenäisiä toimintaperiaatteita.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan, että konserniohjeiden mukaan yhtiön hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan ja niitä seurataan ja että riskienhallinnan periaatteet on määritelty. Konserniyhteisöllä tulee olla hallituksen hyväksymät riskienhallintaohjeet. Rahoitusriskien hallinnan osalta tulee noudattaa konserniohjeissa olevia erillisiä rahoitusriskien hallintaa koskevia ohjeita.

Selonteossa mukaan merkittävimpien tytäryhteisöjen riskienhallintaa on kehitetty asianmukaisesti ja riskit on kartoitettu. Konsernin kattavaa riskienhallintaa tulee kuitenkin kehittää edelleen.

Tarkastuslautakunnan huomio

Turun kaupunkikonsernilta puuttuu kaupunginhallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka tai riskienhallinnan periaatteet.

Turun kaupunkikonsernilta puuttuu kaupunginhallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka tai riskienhallinnan periaatteet.



Kuntalain uudistus: sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuntalakiin

Maan hallitus on antanut esityksen eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, HE 24/2012. Esityksessä ehdotetaan kuntalakiin lisättäväksi säännökset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa.

Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asemaa kunnassa ja kuntakonsernissa sekä yhdenmukaistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä. Kunnanvaltuuston tehtäviä koskevaan kuntalain 13 §:ään ehdotetaan tehtäväksi sitä koskevat lisäykset. Kunnanvaltuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Tarkastuslautakunnan huomio

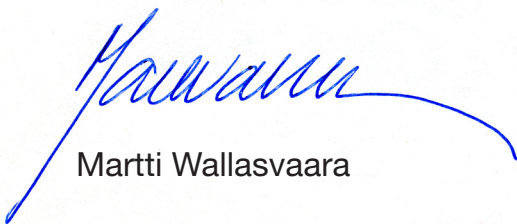
Kuntalain uudistuksen ja muiden meneillään olevien uudistusten ja muutosten aktiivinen havainnointi ja huomioon ottaminen korostuu mietittäessä niitä seikkoja, tekijöitä ja prosesseja, joilla Turun kaupunkikonsernia aiotaan tulevaisuudessa ohjata, johtaa ja kehittää.

Kehitettävää sisäisessä valvonnassa, riskienhallinnassa ja konsernivalvonnassa

- Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan valvonta, riskienhallinta ja näihin liittyvät prosessit tulisi huomioida johtamisen työvälineenä Turun kaupungin toimintamallin uudistuksen yhteydessä.
- Kaupunkikonsernin tason riskeistä tulee saada tiedot kootusti ja analysoituna. Riskit tulee tunnistaa, arvioida ja priorisoida järjestelmällisesti ja kattavasti. Ne tulee käsitellä kaupunginhallituksessa sovittavien periaatteiden mukaan. Kaupunginhallituksen tulee esitellä kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikka ja sen perusteet kaupunginvaltuustolle. Kuntalain muuttamisen jälkeen kaupunginvaltuusto päättäneen riskienhallinnan perusteista.
- Kaupunginhallituksen hyväksymä sisäisen valvonnan yleisohje tulee päivittää. Kaupunginvaltuusto päättäneen kuntalain muuttamisen jälkeen myös kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan periaatteista.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukainen toimintakertomuksen selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa tulee olla nykyistä perustellumpi.

4 Allekirjoitukset

Turussa 31.5.2012

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Wallasvaara', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Martti Wallasvaara

Tarkastulautakunnan puheenjohtaja

LIITTEET

Liite 1	Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus	67
Liite 2	Turun kaupungin tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan vuosien 2011 ja 2012 raportit ja niiden käsittely kaupungin hallinnossa	71

Liite 1

Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kaupungin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen. Tarkastuslautakunta valmistelea valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lautakunta tuottaa kaupungin strategisen johtamisen ja toiminnan kehittämisen tueksi luotettavaa ja olennaista arviointitietoa valtuustolle ja muille päätöksentekijöille, kuntalaisille ja ympäröivälle yhteiskunnalle sekä kaupungin henkilöstölle. Lautakunta arvioi valtuuston asettamien strategisten tavoitteiden ja talousarvion tavoitteiden toteutumista, toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä muita kuntalaissa lautakunnan tehtäväksi annettuja asioita.

Tarkastuslautakunnan tehtäviin ovat vaikuttaneet vaatimukset talouden tasapainottamisesta, tasapainottamista koskevien suunnitelmien sisällön ja toimenpiteiden toteutuksen ja riittävyuden arvioinnin tarve. Tehtäviin vaikuttavat myös kuntakonsernin toiminnan ja palvelutuotannon organisointi, järjestämistapa ja johtaminen sekä näissä tapahtuvat muutokset. Lisäksi lautakunnan toiminnassa tulee ottaa huomioon kulloinkin voimassa olevien ohjausasiakirjojen rakenne ja sisältö sekä ne muutostekijät, jotka vaikuttavat kaupunkikonsernin ja sen eri osien toimintaan ja tulokseen. Toimintaympäristössä tapahtuu jatkuvia muutoksia muun muassa lainsäädännöstä sekä lisääntyvää kuntarajat ylittävää yhteistyötä johtuen.

Tarkastuslautakunnan tavoitteena on ollut valtuustokaudella tukea valtuuston päättämien strategisten tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden toteutumista on tuettu arviointitoiminnalla, jossa on tarkasteltu asetettujen tavoitteiden toimeenpanoa, toteutumista ja vaikutuksia organisaation eri tasoilla ja toiminnoissa. Arviointitoiminnalla on pyritty kattamaan olennaisimmiksi katsotut asiakokonaisuudet tai toiminnot valtuustokauden aikana. Arviointitoiminnan tuloksista on raportoitu kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakuntaan on hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännön mukaan kuulunut 7 jäsentä (Kv 26.1.2009 § 6).

Toimikauden 2009 - 2012 tarkastuslautakunnan jäsenenä, heidän varajäsenenään, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätöksen (Kv 26.1.2009 § 7) mukaisesti toimineet:

Jäsenet:

Eloranta, Eeva-Johanna, FM, VTM
31.8.2011 saakka
(Kv 13.6.2011 § 102)
Johansson Hans, järjestösihteeri
Koskivaara Eija, KTT, tutkijatohtori,
Lindholm Lasse, KTM, yhteyspäällikkö
Nieminen Eija, kauppias
1.9.2011 alkaen
(Kv 13.6.2011 § 102)
Sjöholm Jelena, ekonomisti/yrittäjä
Wallasvaara Martti, toimitusjohtaja
Yrttiaho Johannes, tiedottaja
29.11.2010 saakka
Saarinen Sauli, kunnallisneuvos
30.11.2010 alkaen
(Kv 29.11.2010 § 216)

Puheenjohtaja Wallasvaara Martti
Varapuheenjohtaja Lindholm Lasse

Varajäsenet:

Nieminen Eija, kauppias
31.8.2011 saakka
(Kv 13.6.2011 § 102)
Tallgård (ent. Fellman) Inger, lehtori
Korhonen Pentti, everstiluutnantti
Laine Kristiina, FM, ylitarkastaja
Koivusalo Mari-Elina, valt. yo
1.9.2011 alkaen
(Kv 13.6.2011 § 102)
Herranen Jari, kirjastosihteeri
Leka Minna, projektisihteeri
Blomqvist Seppo, KTM, ekonomi

Tarkastuslautakunnan valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä on toiminut revisiotoimisto.

Toimikauden 2009 - 2012 tarkastuslautakunta kokoontui vuoden 2011 aikana yhteensä 14 kertaa. Vuoden 2010 arviointia varten on kuultu kaupunginjohtoa sekä henkilöstö- ja talusjohtoa Turun kaupungin vuoden 2010 tilinpäätöksestä, talousarviotavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöraportoinnista 2010 ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta. Toukokuussa 2011 tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2010 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2010 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus käsiteltiin kaupunginvaltuuston kokouksessa 13.6.2011.

Toimintavuoden 2011 keväällä valmistunut tarkastuslautakunnan ensimmäinen raportti *Turun kaupungin talousarvioprosessin kehittäminen* käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 14.2.2011. Tarkastuslautakunnan toinen raportti *Seutuyhteistyö ja Turun kaupunki* käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 9.5.2011.

Toimintavuoden 2011 syksyllä on aloitettu tarkastuslautakunnan työsuunnitelman mukaiset arvioinnit. Ensimmäisenä aiheena on ollut arvioida tuottajaliikelaitosten yhtiöittämistä Turussa. Yhtiöittämisasioita on revisiotoimiston avustuksella selvitetty kaupungin asiakirjojen perusteella sekä haastateltu Turun kaupungin luottamushenkilöitä ja virkamiehiä. Arvioinnista laadittu raportti *Turun kaupungin tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen* valmistui marraskuussa 2011 ja esiteltiin valtuustolle 19.12.2011.

Toisena aiheena on ollut suurten kaupunkien yhteisarviointina toteutettava talousarvion tavoitteiden ja talousarvioprosessin arviointi. Arvioinnilla selvitettiin suurten kaupunkien valtuustotavoitteiden sisältöä, asettamisprosessia, strategianmukaisuutta ja merkittävyyttä sekä sitä, ohjaavatko tavoitteet kaupungin toimintaa. Arviointiin liittyen suurten kaupunkien tarkastustoimet tekivät yhteisen kyselyn kaupunkien keskeisille viranhaltijoille vuoden 2011 syksyllä. Kyselyssä olivat mukana kuusikkokunnat ja Lahti. Arvioinnista laadittu raportti *Talousarvion tavoitteet ja talousarvioprosessi* valmistui helmikuussa 2012 ja esiteltiin valtuustolle 27.2.2012.

Kolmantena aiheena on ollut Turun kaupungin vanhusten palvelujen arviointi. Vanhusten palveluita on revisiotoimiston avustuksella selvitetty kaupungin asiakirjojen perusteella sekä haastateltu Turun kaupungin luottamushenkilöitä ja virkamiehiä. Arvioinnista valmistuva raportti *Vanhusten palvelujen arviointi* esitellään kaupunginvaltuustolle 4.6.2012.

Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

Turun kaupungin tilintarkastajana valtuustokaudella 2009 - 2012 on toiminut JHTT - yhteisö PwC Julkistarkastus Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHTT Irma Kivilähde (ent. Högman) (Kv 20.4.2009 § 110).

Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuslautakunnalle tarkastustyön etenemisestä vuosisuunnitelman ja valtuustokaudelle laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti. Kirjalliset raportit on lautakunnan toimesta lähetetty edelleen kaupunginhallitukselle.

Tilintarkastuskertomusta vuodelta 2011 on käsitelty tarkastuslautakunnassa 10.5.2012, 23.5.2012 ja 31.5.2012.

Liite 2

Turun kaupungin tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan vuosien 2011 ja 2012 raportit ja niiden käsittely kaupungin hallinnossa

Tilintarkastajan raportit ja tilintarkastuskertomus

Hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännön (*Kv 18.11.1996/ 29.1.2009*) 16 §:n mukaan */Tilintarkastuksen suunnittelul/* tilintarkastajien on laadittava toimikaudekseen tarkastussuunnitelma ja vuosittain kullekin tilikaudelle työohjelma. Tarkastussuunnitelma ja työohjelma on toimitettava tarkastuslautakunnalle tiedoksi. Johtosäännön 17 §:n mukaan */Tilintarkastajan ilmoitukset/* tilintarkastaja ilmoittaa tarkastussuunnitelman toteutumisesta ja raportoi tarkastushavainnoistaan tarkastuslautakunnalle sen määrämällä tavalla. Kuntalain 73 §:n 3 */Tilintarkastajan tehtävät/ ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeital/* momentin tarkoittamat ilmoitukset lautakunnalle tehdään kirjallisina. Kaupunginhallitukselle annettavat ilmoitukset tehdään kirjallisina kaupunginhallituksen puheenjohtajalle tai kaupunginjohtajalle.

Tilintarkastajan on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännön 18 §:n mukaan */Tilintarkastuskertomus/* tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa kuntalain 75 §:ssä */Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely/* mainitun lisäksi esitettävä lausunto 73 §:n 1 momentin */Tilintarkastajan tehtävät/ onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti/* mukaisista asioista. Kertomuksessa esitetään myös muut tilintarkastajan tarpeellisiksi katsomat asiat.

Turun kaupungin tilintarkastajan laatima toimikauden 2009 - 2012 tilintarkastussuunnitelma ja tilikauden 2010 työohjelma merkittiin tiedoksi tarkastuslautakunnan kokouksessa 15.9.2009. Samalla tarkastuslautakunta päätti, että tilintarkastussuunnitelman toteutumisesta ja tarkastushavainnoista raportoidaan tarkastuslautakunnalle kokouksissa tarkastustyön etenemisen mukaan. Tilintarkastajan tilikauden 2011 työohjelma on merkitty tiedoksi tarkastuslautakunnan kokouksessa 20.6.2011 § 69.

Tilintarkastajan raportti 26.1.2011: Turun kaupunki, Ostotoiminnon tarkastus 2010

Tarkastuslautakunta on 27.1.2011 § 3 merkinnyt tiedoksi tilintarkastajan raportin tarkastustyön etenemisestä ja päättänyt lähettää JHTT-tilintarkastajan raportin Turun kaupungin ostotoiminnon tarkastuksesta 2010 tiedoksi ja toimenpiteitä varten kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallitusta on pyydetty raportoimaan tarkastuslautakunnalle raportin perustella tehdyistä toimenpiteistä 15.4.2011 mennessä.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 2.5.2011 § 224 on käsitelty talousasioiden 20.4.2011 raportista antama lausunto. Kaupunginhallitus päätti, että tilintarkastajan tarkastusraportti ostotoiminnan tarkastuksesta 2010 merkitään tiedoksi ja että tarkastuslautakunnalle lähetetään tarkastusraportin johdosta talouden vastuualueen laatima

selvitys. Samalla kaupunginhallitus päätti, että hankinta- ja logistiikkakeskuksen toiminnalliset tavoitteet ja mittarit tuodaan hyväksyttäväksi konsernijaostolle talousarvion yhteydessä ja että samalla hankintastrategia tuodaan kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi.

- Kaupungin asianhallintajärjestelmästä saadun tiedon mukaan kaupunginhallituksen päätös on 6.5.2011 lähetetty toimenpiteitä varten keskushallinnon talousasioihin ja tiedoksi keskushallinnon hankinta- ja logistiikkakeskukselle sekä 9.5.2011 edelleen toimenpiteitä varten keskushallinnon hankinta- ja logistiikkakeskukselle ja hankinta- ja logistiikkajohtajalle.

JHTT-tilintarkastaja 5.5.2011: Tilintarkastuskertomus vuodelta 2010

Turun kaupungin tilintarkastaja on 5.5.2011 antanut valtuustolle osoitetun tilintarkastuskertomuksen vuodelta 2010. Tilintarkastuskertomus on merkitty tiedoksi tarkastuslautakunnan kokouksessa 12.5.2011 § 50, jolloin lautakunta on todennut, ettei tilintarkastuskertomus tilintarkastajan mukaan sisällä sellaisia kuntalain 75 §:ssä tarkoitettuja muistutuksia, joista tarkastuslautakunnan on lain mukaan hankittava asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Revisiotoimistolle on annettu tehtäväksi valmistella asiasta kaupunginvaltuustolle tehtävä esitys. Tarkastuslautakunta päätti 24.5.2011 § 62 kaupunginvaltuustolle tehtävästä esityksestä ja päätökseen liitettiin revisiotoimiston laatima, täydennetty tilintarkastuskertomuksen esittelyteksti.

Kaupunginvaltuuston kokouksessa 13.6.2011 § 115 on käsitelty Turun kaupungin tilintarkastajan tilintarkastuskertomus sekä vuoden 2010 tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä koskevat asiat. Kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä tarkastuslautakunnan päätösehdotuksen: - merkitä tilintarkastuskertomuksen tiedokseen, - hyväksyä kaupungin vuoden 2010 tilinpäätöksen, - hyväksyä tilintarkastuskertomuksessa ilmenevät vuoden 2010 talousarvion sitovien määrärahojen ylitykset ja myöntää vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta vuonna 2010 hoitaneille toimielinten johtaville viranhaltijoille edellyttäen, että valtuusto on hyväksynyt em. kohdan.

- Kaupunginhallitus 20.6.2011 § 319/Kv 13.6.2011 tekemien päätösten täytäntöönpano:
§ 115 / Turun kaupungin tilintarkastajan tilintarkastuskertomus, vuoden 2010 tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen - Ilmoitus tarkastuslautakunnalle, keskushallinnon talouspalvelukeskukselle ja keskushallinnon talouden vastuualueelle.

Tilintarkastajan raportti 12.5.2011: Turun kaupunki, Tilikauden 2010 tilintarkastus

Tilintarkastaja on 12.5.2011 esittänyt yhteenvedon sellaisista vuoden 2010 tilinpäätöksen tarkastamiseen liittyvistä havainnoista, joita ei ole sisällytetty varsinaiseen tilintarkastuskertomukseen, mutta joista tilintarkastajan näkemyksen mukaan on kuitenkin perusteltua raportoida tarkastuslautakunnalle. Tarkastuslautakunta on 24.5.2011 § 63 päättänyt lähettää Turun kaupungin tilikauden 2010 tilintarkastusta koskevan tilintar-

kastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Kaupunginhallituksen selvitys tilintarkastusmuistion aiheuttamista toimenpiteistä on pyydetty antamaan tarkastuslautakunnalle 31.10.2011 mennessä.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 30.4.2012 § 206 on käsitelty talousasioiden 15.2.2012 raportista antama selvitys. Selvityksessä todetaan, että tilintarkastajan raporttiin kirjatut havainnot ovat asianmukaiset. Tarkastusmuistion kohdassa Talousarvion noudattaminen on mainittu suurimmat poikkeamat valtuuston hyväksymästä talousarviosta. Valtuusto on 16.6.2011 § 115 hyväksynyt vuoden 2010 talousarvion määrärahojen ylitykset ja myöntänyt vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta vuonna 2010 hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille edellyttäen, että valtuusto on hyväksynyt em. kohdan. Kaupunginhallitus päätti antaa tarkastuslautakunnalle edellä olevan selvityksen.

- Kaupunginhallituksen päätös on 8.5.2012 lähetetty tiedoksi tarkastuslautakunnalle ja keskushallinnon talousasioihin.

Tilintarkastajan raportti 26.1.2012: Turun kaupunki, Turku palkat ja SAP 2011

Tilintarkastaja on ennalta laaditun tarkastusohjelman mukaisesti suorittanut vuoden 2011 tarkastusta, joka on kohdistunut pääosin palkanlaskentaan ja palkkatoiminnon sisäisten kontrollien sekä SAP-järjestelmän kontrollien läpikäyntiin. Tarkastuslautakunta on 26.1.2012 § 3 merkinnyt tilintarkastajan raportoinnin tiedokseen ja päättänyt lähettää raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Kaupunginhallitukselta on pyydetty selvitystä 31.3.2012 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin raportin perusteella on ryhdytty.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 7.5.2012 § 245 on käsitelty talouden vastuualueen raportista tilannekatsauksina 3.5.2012 antamat selvitykset. Kaupunginhallitus päätti merkitä raportin tiedoksi ja antaa tarkastuslautakunnalle liitteestä 1 (*tilannekatsaukset*) ilmenevän selvityksen.

- Kaupunginhallituksen päätöksen jakelutiedot: Tiedoksi keskushallinnon talousasioihin ja selvitys tarkastuslautakunnalle.

Tarkastuslautakunnan raportit ja raportti vuoden 2010 arvioinnista

Hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännön (*Kv 18.11.1996/ 29.1.2009*) 2 §:n mukaan */Tarkastuslautakunnan toimiala/* tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Johtosäännön 7 §:n mukaan */Lautakunnan tehtävät/* lautakunnalla on oikeus harkitsemassaan laajuudessa tarkastaa kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta.

Johtosäännön 19 §:n mukaan */Tarkastuslautakunnan valmistelu valtuustolle/* tarkastuslautakunta antaa valtuustolle kesäkuun loppuun mennessä arvionsa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta edellisestä vuonna. Lautakunta esittää kannanottonsa myös tilintarkastajan kertomuksessaan esittämiin muistutuksiin sekä asianomaisten niistä antamiin selityksiin ja kaupunginhallituksen lausuntoon. Lautakunta esittää myös ehdotuksen toimenpiteistä, joihin lautakunnan valmistelu ja tilintarkastuskertomus antavat aihetta.

Toimikautensa alussa tarkastuslautakunta on 15.9.2009 päättänyt hyväksyä tarkastuslautakunnan työsuunnitelman vuosille 2009 - 2012 ja todennut että suunnitelmaa tarkistetaan ja tarkennetaan tarpeellisilta osilta myöhemmin. Suunnitelmaa on tarkennettu tarkastuslautakunnan kokouksessa 14.9.2010, jolloin on hyväksytty syksyn 2010/kevään 2011 arviointisuunnitelma. Tarkastuslautakunnan arviointisuunnitelma syksy 2011/kevät 2012 on hyväksytty tarkastuslautakunnan kokouksessa 13.9.2011.

Tarkastuslautakunnan raportti 27.1.2011: Talousarvioprosessin kehittäminen

Tarkastuslautakunta on päättänyt jatkaa 22.4.2010 § 60 hyväksymäänsä raporttiin ”Turun kaupungin talousarvioprosessin arviointi ja kehittäminen – Case sosiaali- ja terveystoimi” */Kv 10.5.2010 § 88/* liittyvien asioiden käsittelyä ja raportissa esille nousseiden kysymysten ratkaisumahdollisuuksien selvitystä ja kehittämistoimenpiteiden toimeenpanon seurantaa. Tarkastuslautakunta on suunnitelmansa mukaisesti revisiotoimiston avustuksella tehnyt syksyllä 2010 yli 30 Turun kaupungin luottamushenkilöiden ja virkamiesten haastattelua. Näiden haastattelujen pohjalta on koottu arvioinnin raportti ”Talousarvioprosessin kehittäminen”.

Tarkastuslautakunta päätti 27.1.2011 § 10 hyväksyä raportin ja jatkaa raporttiin liittyvien asioiden käsittelyä ja raportissa esille nousseiden kysymysten ratkaisumahdollisuuksien selvitystä ja kehittämistoimenpiteiden toimeenpanon seurantaa. Tarkastuslautakunta päätti toteuttaa talousarvioprosessin kehittämistä koskevan sähköisen kyselyn valtuutetuille ja päätti lähettää raportin sekä raporttiin liittyvät tarkastuslautakunnan jatkotoimenpiteet kaupunginvaltuustolle tiedoksi ja sähköisellä kyselyllä kommentoitavaksi. Kyselyn tuloksista päätettiin raportoida valtuutetuille.

Tarkastuslautakunnan raportti käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 14.2.2011 § 35, jolloin valtuusto päätti merkitä raportin sekä raporttiin liittyvät tarkastuslautakunnan jatkotoimenpiteet tiedokseen ja sähköisellä kyselyllä kommentoitavaksi.

Revisiotoimisto on toteuttanut kyselyn sähköisesti 14.2. - 7.3.2011 välisenä aikana ja valmistellut tarkastuslautakunnalle vastauksista yhteenvedon. Tarkastuslautakunta

käsitteli asiaa revisiotoimiston valmistelun pohjalta kokouksessaan 30.3.2011 § 27, jolloin raportin ja toteutetun kyselyn vastaukset päätettiin lähettää tiedoksi valtuutetuille ja tiedoksi ja toimenpiteitä varten kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallituksen selvitys raportin aiheuttamista toimenpiteistä, joihin on ryhdytty tai joihin aiotaan ryhtyä sekä näiden toimenpiteiden aikataulusta, pyydettiin antamaan tarkastuslautakunnalle 31.5.2011 mennessä.

Kaupunginhallituksen kokouksessa 22.8.2011 § 362 on käsitelty esitystä raportin toimenpiteistä. Esittelytekstissä mainitaan, että vastaukset tarkastuslautakunnan raporttiin on esitelty kaupunginhallitukselle seminaarissa 16.-17.5.2011. Lisäksi talouden vastuualue ja kaupunginjohtaja ovat lyhyesti kommentoineet raportissa esitettyjä tavoitteita. Kaupunginhallitus päätti merkitä tiedoksi annetut vastineet ja lähettää ne tarkastuslautakunnalle. Lisäksi kaupunginhallitus omalta osaltaan tulee vaikuttamaan niin, että esitetyt kehittämistoimenpiteet toteutetaan pääosin seuraavan talousarvio-prosessin yhteydessä.

- Kaupungin asianhallintajärjestelmästä saadun tiedon mukaan kaupunginhallituksen päätös on 30.8.2011 lähetetty tiedoksi talousjohtajalle, toimenpiteitä varten talousarviopäällikölle sekä mahdollisia toimenpiteitä varten controllereille.

Tarkastuslautakunnan raportti 14.4.2011: Seutuyhteistyö ja Turun kaupunki

Tarkastuslautakunnan 14.9.2010 hyväksymän vuoden 2010 / 2011 työsuunnitelman yhtenä aiheena on ollut arvioida seutuyhteistyötä Turussa. Tarkastuslautakunta on revisiotoimiston avustuksella selvittänyt syksyn 2010 ja kevään 2011 aikana seutuasioita kaupungin asiakirjojen perusteella sekä haastatellut Turun kaupungin luottamushenkilöitä ja virkamiehiä. Näiden selvitysten ja haastattelujen pohjalta on koottu arvioinnin raportti Seutuyhteistyö ja Turun kaupunki.

Tarkastuslautakunta päätti 14.4.2011 § 36 hyväksyä raportin ja jatkaa raporttiin liittyvien asioiden seurantaan ja jatkokeskusteluissa palata asioihin uudelleen, kunnes lautakunta toteaa asian siirtyvän passiiviseen seurantaan. Tarkastuslautakunta päätti lähettää raportin sekä raporttiin liittyvät tarkastuslautakunnan jatkotoimenpiteet kaupunginvaltuustolle tiedoksi.

Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 9.5.2011 § 88 päättänyt merkitä raportin ja raporttiin liittyvät tarkastuslautakunnan jatkotoimenpiteet tiedokseen.

- Kaupunginhallitus 17.5.2011 § 234/Kv 9.5.2011 tekemien päätösten täytäntöönpano:
§ 88 / Tarkastuslautakunnan raportti: Seutuyhteistyö ja Turun kaupunki - Ilmoitus tarkastuslautakunnalle ja revisiotoimistolle.

Tarkastuslautakunnan raportti vuoden 2010 arvioinnista 25.4.2011

Tarkastuslautakunta on 24.5.2011 § 60 päättänyt hyväksyä raportin vuoden 2010 arvioinnista ja lähettää sen kaupunginvaltuustolle tiedoksi esittäen, että kaupunginvaltuusto lähettää raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten.

Kaupunginvaltuusto päätti 13.6.2011 § 113 hyväksyä tarkastuslautakunnan ehdotuksen.

- Kaupunginhallitus 20.6.2011 § 319/Kv 13.6.2011 tekemien päätösten täytäntöönpano:
§ 113 / Tarkastuslautakunnan raportti vuoden 2010 arvioinnista - Ilmoitus tarkastuslautakunnalle ja toimenpiteitä varten kaupunginhallitukselle.

Tarkastuslautakunnan raportti 21.11.2011: Turun kaupungin tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen

Tarkastuslautakunnan 13.9.2011 hyväksymän vuoden 2011 / 2012 työsuunnitelman yhtenä aiheena on ollut arvioida tuottajaliikelaitosten yhtiöittämistä Turussa. Tarkastuslautakunta on revisiotoimiston avustuksella selvittänyt syksyn 2011 aikana yhtiöittämisasioita kaupungin asiakirjojen perusteella sekä haastatellut Turun kaupungin luottamushenkilöitä ja virkamiehiä. Näiden selvitysten ja haastattelujen pohjalta on koottu arvioinnin raportti Turun kaupungin tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen.

Tarkastuslautakunta päätti 21.11.2011 § 126 hyväksyä raportin ja jatkaa raporttiin liittyvien asioiden seuranta ja jatkokeskusteluissa palata asioihin uudelleen, kunnes lautakunta toteaa asian siirtyvän passiiviseen seurantaan. Tarkastuslautakunta päätti lähettää raportin sekä raporttiin liittyvät tarkastuslautakunnan jatkotoimenpiteet kaupunginvaltuustolle tiedoksi esittäen, että kaupunginvaltuusto lähettää raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten.

Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 19.12.2011 § 227 päättänyt merkitä raportin ja siihen liittyvät tarkastuslautakunnan jatkotoimenpiteet tiedokseen ja lähettää raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten.

- Kaupungin asianhallintajärjestelmästä saadun tiedon mukaan kaupunginvaltuuston päätös on 27.12.2011 lähetetty toimenpiteitä varten johtavalle kaupunginsihteerille ja edelleen 17.1.2012 kaupunginlakimiehelle.
- Kaupunginhallitus 20.12.2011 § 636/Kv 19.12.2011 tekemien päätösten täytäntöönpano:
§ 227 / Tarkastuslautakunnan raportti: Turun kaupungin tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen - Ilmoitus tarkastuslautakunnalle ja toimenpiteitä varten kaupunginhallitukselle.

Tarkastuslautakunnan raportti 9.2.2012: Talousarvion tavoitteet ja talousarvioprosessi

Tarkastuslautakunnan vuoden 2011 / 2012 työsuunnitelman yhtenä aiheena on ollut suurten kaupunkien yhteisarviointina toteutettava talousarvion tavoitteiden ja talousarvioprosessin arviointi. Arvioinnilla on selvitetty suurten kaupunkien valtuustotavoitteiden sisältöä, asettamisprosessia, strategianmukaisuutta ja merkittävyyttä sekä sitä, ohjaavatko tavoitteet kaupungin toimintaa. Arviointiin liittyen suurten kaupunkien tarkastustoimet tekivät yhteisen kyselyn kaupunkien keskeisille viranhaltijoille vuoden 2011 syksyllä. Kyselyssä olivat mukana kuusikkokunnat ja Lahti.

Arvioinnista laaditussa tarkastuslautakunnan raportissa on huomioitu lautakunnan aiemmat havainnot, tehdyn kyselyn tulokset sekä esillä olleet kaupungin näkemykset toiminnan uudistamisen sisällöistä ja tarpeista.

Tarkastuslautakunta päätti 9.2.2012 § 12 hyväksyä raportin ja lähettää raportin kaupunginvaltuustolle tiedoksi esittäen, että kaupunginvaltuusto lähettää raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten.

Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 27.2.2012 § 27 päättänyt merkitä tarkastuslautakunnan raportin tiedokseen ja lähettää raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten.

- Kaupungin asianhallintajärjestelmästä saadun tiedon mukaan kaupunginvaltuuston päätös on 8.3.2012 lähetetty toimenpiteitä varten johtavalle kaupunginsihteerille ja 14.3.2012 edelleen valmistelupyynnöllä keskushallinnon talousasioihin, edelleen 15.3.2012 tiedoksi talousjohtajalle ja valmistelupyyntöä varten talousarviopäällikölle.
- Kaupunginhallitus 5.3.2012 § 102/Kv 27.2.2012 tekemien päätösten täytäntöönpano:
§ 27 / Tarkastuslautakunnan raportti: Talousarvion tavoitteet ja talousarvioprosessi
– Jakelu: Kaupunginhallitus ja tarkastuslautakunta.

**Turun kaupungin
tarkastuslautakunnan raportteja**

www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut

