

# Vuoden 2012 arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

30.5.2013

# VUODEN 2012 ARVIOINTI

## SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä

<b>1</b>	<b>Talousarvio ja tilinpäätös 2012</b> .....	<b>5</b>
	1.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin .....	5
	1.2 Tarkastuslautakunnan huomioita tilinpäätöksestä ja tulevaisuuden riskeistä.....	16
	1.3 Talouden tasapainottaminen .....	21
<b>2</b>	<b>Kaupungin strategisten ohjelmien toteutuminen ja raportointi</b> .....	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>Hallinnonjärjestämispäätös ja Turun kaupungin toimintamallin uudistaminen</b> .....	<b>51</b>
<b>4</b>	<b>Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta</b> .....	<b>58</b>
	4.1 Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan selonteko toimintakertomuksessa.....	58
	4.2 Tilintarkastajien raportointi.....	89
<b>5</b>	<b>Allekirjoitukset</b> .....	<b>97</b>

## LIITTEET

Liite 1	Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus .....	98
Liite 2	Tilintarkastajien valtuustokauden 2009 - 2012 raportointi .....	101
Liite 3	Lausunto VSSHP:n talouden vakauttamisohjelmasta .....	123

## TIIVISTELMÄ

Raportoija ja raportointiaika	Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2013	
Tekijät	Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2009 - 2012	
Raportin nimi	Vuoden 2012 arviointi	
Raportin jakelu	Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta <a href="http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut">www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut</a>	
Asiasanat	Arviointiraportti, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet	
Raporttisarjan nimi	Turun kaupungin tarkastuslautakunta	
Raportin tunnistetiedot	Sivuja 97 + liitteet	Kieli suomi
Raportin jakaja	Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000	

### Tarkastuslautakunnan vuoden 2012 arviointi on painottunut seuraaviin aiheisiin:

1. Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin
2. Kaupungin strategisten ohjelmien toteutuminen ja raportointi
3. Hallinnonjärjestämispäätös ja Turun kaupungin toimintamallin uudistaminen
4. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

### Arvioinnin keskeisiä huomioita

#### 1. Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin

Turun kaupungin tilikauden 2012 tulos oli 9,2 miljoonaa euroa. Konsernin tilikauden tulos oli - 8,2 miljoonaa euroa.

Turun kaupungin tulojen kasvu vuonna 2012 perustui valtionosuuksien ja satunnaisten tulojen kasvuun. Kokonaisverotulon kasvu lähes pysähtyi.

Peruskaupungin tilikauden ylijäämäisyydestä huolimatta sekä peruskaupungin että konsernin velkamäärän kasvu jatkui vuonna 2012.

Tarkastuslautakunnan mielestä tasapainoiseen talouteen kuuluu myös se, että rakennusten ja infrastruktuurin korjausvelka ei kasva.

Uusista investoinneista päätettäessä tulee punnita, onko kokonaistaloudellisempaa investoida ajoissa ja riittävästi rakennetun omaisuuden ylläpitoon kuin rakentaa uutta.

Tarkastuslautakunta on arvioinut viime vuosien talouden tasapainoon tähtääviä toimia. Talouden tasapainotukseen pyrkivien toimien toteuttaminen on osoittautunut aikaa vieväksi ja haastavaksi.

Teknisen sektorin toimintoja on yhtiötetty ja omaisuuseriä on myyty konserniyhtiöille, joista saaduilla laskennallisilla myyntivoitoilla peruskaupungin tuloslaskelma on saatu näennäisesti tasapainoon. Rahataloudessa sen sijaan tasapainoa ei ole saavutettu ja velkaantuminen on jatkunut lähes joka vuosi.

## **2. Kaupungin strategisten ohjelmien toteutuminen ja raportointi**

Tarkastuslautakunta on arvioinut Turku-sopimuksen toimeenpano-ohjelmien raportointia. Tarkastuslautakunnan mielestä uusien ohjelmien valmisteluvaiheessa on selvitettävä, tuleeko myös resurssien ohjaukseen ja käyttöön liittyvien tavoitteiden olla pitkäkestoisempia ja strategisempia.

## **3. Hallinnonjärjestämispäätös ja kaupungin toimintamallin uudistaminen**

Toimintamalliuudistus on laajuudeltaan merkittävä ja sillä on vaikutuksensa niin kaupungin päättäjiä, henkilöstön, asiakkaiden, yhteistyökumppaneiden kuin sidosryhmien näkökulmasta.

Työtä tarvitaan uudistuksen tavoitteiden ja sen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi ylimmän johdon ja organisaatiotason lisäksi ruohonjuuritasolla, käytännön asiakaspalveluissa. Uudistuksen viemiseksi käytännön tasolle tarvitaan apuna sitä tavoitteenakin ollutta parempaa johtamista.

## **4. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta**

Tarkastuslautakunta on arvioinut myös kirjanpitolautakunnan kuntajaoston suositusten näkökulmasta tilinpäätöksen toimintakertomuksen yhteydessä annettua selontekoa sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä.

Tarkastuslautakunta odottaa, että toimintamalliuudistuksen yhteydessä selkiytetty ja uudistettu säännöstö rakenteeltaan ja sisällöltään edesauttaa paremman johtamisen tavoitteeseen pyrittäessä sekä luo edellytykset hyvälle päätöksenteolle.

Tarkastuslautakunta katsoo, että konserniajattelun laajentuessa konserniohjauksen ja sitä kautta myös konsernivalvonnan merkitys kasvaa ja tästä syystä näiden kehittämiseen on kiinnitetty ja pitää kiinnittää jatkossakin erityistä huomiota.

Kaupungin tytäryhteisöjen tunnuslukuja ei ole laskettu kaikilta osin yhteneväisesti. Konserniyhteisöjen keskinäinen vakavaraisuustunnuslukujen vertailu ei ole tämän menettelyn johdosta mahdollista.

Turun kaupunkikonsernilta puuttuu kaupunginhallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka tai riskienhallinnan periaatteet. Vuoden 2010 toimintakertomuksen selonteossa todettiin kaupungin uuden riskienhallintapolitiikan valmistuvan kevään 2011 aikana. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Kuntalain mukaan kaupunginvaltuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (tämä kuntalain kohta tulee voimaan 1.1.2014).

# 1 Talousarvio ja tilinpäätös 2012

## 1.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin <sup>1</sup>

Turun kaupungin tilikauden 2012 tulos oli 9,2 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli 16,2 milj. euroa. Tilinpäätöksen ylijäämä oli 8,5 milj. euroa. Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli - 8,2 milj. euroa. Konsernin vuosikate oli 103,5 milj. euroa. Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden alijäämä vuonna 2012 oli - 11,1 milj. euroa. Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitalinpäätökseen sisältyvistä yhteisöistä.

### Tulojen ja menojen tasapaino

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

Tilinpäätöksen toimintakate oli - 964,2 milj. euroa (v. 2011 - 908,1 milj. euroa). Toimintakate toteutui + 4,6 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2012 muutoksin - 968,8 milj. euroa).

Turun kaupungin tilintarkastajan mukaan tilikausien 2011 ja 2012 tuloslaskelmat eivät ole täysin vertailukelpoisia toimintakaterivin yläpuolella, koska tuottajaliikelaitokset sisältyivät kaupungin omaan toimintaan vuonna 2011, mutta toimivat yhtiömuodossa vuonna 2012. Esimerkiksi henkilöstökulut ovat vuonna 2012 näissä kolmessa yhtiössä olleet yhteensä 43,5 milj. euroa.

*(PwC Julkistarkastus Oy, Turun kaupunki, Tilikauden 2012 tilintarkastus)*

Vuoteen 2011 verrattuna kaupungin nettokäyttömenot kasvoivat 56,1 milj. eurolla (+ 6,2 %). Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 45,5 % ja palvelujen ostojen 39,1 %. **Henkilöstökulut alenivat vuoteen 2011 verrattuna 25,4 milj. euroa (- 4,2 %).** **Organisaatiomuutokset vaikuttivat henkilöstökulujen ja työvoiman käytön alenemiseen.** Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 11. - 31.12.2012 oli 1 333,7 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2011. Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan oikaistu työvoiman käyttö kasvoi 60 henkilötyövuotta ja henkilöstökulut kasvoivat 3,8 %. Palkankorotusten kustannusvaikutus henkilöstökuluihin oli 3,1 %.

---

<sup>1</sup> 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 2007 kehittynyt seuraavasti:

2007	2008	2009	2010	2011	2012
46 963	23 187	72 800	88 636	67 388	45 378

**Taulukko 1.** Turun kaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2007 - 2012

**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 22 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 45,4 milj. euroa, mikä oli 13,8 milj. euroa budjetoitua suurempi. **Vuosikatteeseen vaikuttavia verotuloja ja valtionosuuksia kertyi 0,34 milj. euroa eli ainoastaan 0,03 % budjetoitua enemmän; yhteensä 984,4 milj. euroa.** Vuonna 2012 rahoitustuotot olivat 25,2 milj. euroa rahoituskuluja suuremmat. Rahoituskulut yhteensä olivat 9,4 milj. euroa. Korkokulut kasvoivat 1,7 milj. eurolla edelliseen vuoteen verrattuna. Rahoituskuluista Muut rahoituskulut laskivat edelliseen vuoteen verrattuna 11,4 milj. euroa. Vuoden 2011 muihin rahoituskuluihin sisältyy rahoitusarvopapereista kirjattuja arvonalennuksia 10,0 milj. euroa. **Vuonna 2012 vuosikate prosentteina poistoista oli Turussa 78,4 %.** Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 86 %.

	<b>VUOSIKATE / POISTOT, %</b>		
	2010	2011	2012
	Jos tunnusluku ”vuosikate prosentteina poistoista” on vähintään 100, on kunnan talous Kuntaliiton suosituksen mukaan tasapainossa. Jos tunnusluvun arvo on plusmerkkinen, mutta pienempi kuin 100, on kunnan talous heikko tai heikkenevä. Tunnusluvulla osoitetaan, kuinka monta prosenttia tuloslaskelman mukaisista poistoista vuosikate kattaa.		
<b>Helsinki</b>	115	159	111
<b>Espoo</b>	206	147	125
<b>Tampere</b>	130	85	49
<b>Vantaa</b>	125	120	95
<b>Turku</b>	<b>123</b>	<b>123</b>	<b>78</b>
<b>Oulu</b>	189	123	56
Lähde: Heikki Helin 2012 ja 2013			

**Taulukko 2.** Suurten kaupunkien vuosikate prosentteina poistoista vuosina 2010 - 2012

Turun kaupungin tilintarkastajan mukaan Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje suunnitelman mukaisista poistoista suosittelee vuodesta 2013 alkaen käyttämään poisto-ohjeen mukaisten poistoajkojen alarajoja, ellei pidemmän poistoajan käyttämiseen ole erityistä hyödykekohtaista perustetta. Turun kaupungin käyttämät poistoajat eivät täysin vastaa poisto-ohjeen mukaisia aikoja, joten vähintäänkin käytetyt poistoajat tulee perustella vuonna 2013.

*(PwC Julkistarkastus Oy, Turun kaupunki, Tilikauden 2012 tilintarkastus)*



## Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. 11 suurimmasta kaupungista Jyväskylä ja Pori korottivat veroprosenttiaan vuodelle 2012. Turun veroprosentti 18,75 säilyi ennallaan. Yhdentoista suurimman kaupungin veroprosentin keski-arvo oli 19,07.

Tasapainoisen talouden arviointikriteerinä voidaan käyttää myös kunnallisen tuloverokertymän muutosta suhteessa vertailukuntien keskiarvon muutokseen. **Turun tuloverokertymän muutosprosentti vuonna 2012 oli 1,5 % (v. 2012 kunnan tulovero 527 milj. € / v. 2011 kunnan tulovero 519 milj. € v. 2011), joka oli yli puolet pienempi kuin kuuden suurimman kaupungin keskiarvo 3,8 % (v. 2011 Turku 0,4 % ja kuuden suurimman keskiarvo 2,5 %).** 11 suurimmasta kaupungista Helsingin ja Kouvolan tuloverokertymä väheni edellisvuotisesta. ”Kuntien tuloveron kasvua ovat hidastaneet valtion päättämät veronkevennykset. Ne on kompensoitu lisäämällä valtionosuuksia.” ”Tämän takia verotulojen kehitys ei enää kuvaa suoraan kunnassa tapahtuvan taloudellisen toiminnan kehitystä. Kuntien riippuvuus valtionosuuksista on lisääntynyt niistä itsestään riippumattomista syistä.” (Lähde: Heikki Helin 2013, *Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2012*)

Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan kokonaisverotulot vuonna 2012 olivat 639,0 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 0,8 milj. euroa eli 0,1 %. Tilastokeskuksen Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvioiden 2012 mukaan kuntien verotulot 2012 kasvoivat 1,4 % (*Tilastokeskus, Julkinen talous 2013, 13.2.2013*).


Yhteisöverotulokertymä kehittyi vuonna 2012 vuoteen 2011 verrattuna negatiivisesti. Talousarviossa 2012 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 71,4 milj. euroa. Tilinpäätöksessä yhteisöveron tuotto oli 69,2 milj. euroa, mikä alitti talousarvion - 2,2 milj. eurolla ja vuoden 2011 yhteisöverotuoton peräti - 8,8 milj. eurolla.

Vuoden 2013 talousarvion yleisperusteluissa/ Verotulot ja valtionosuudet ennakoidaan yhteisöverotuoton olevan 67,7 milj. euroa eli 1,5 milj. euroa vähemmän verrattuna vuoden 2012 tilinpäätöksen osoittamaan toteutuneeseen lukuun. (*Kuntaliiton kuntakohtainen suuntaa antava ennustekehikko*).

Valtionosuudet kasvoivat noin 21 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2011. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2012 tilinpäätöstietojen mukaan 346,0 milj. euroa. Edellä mainittujen veromenetyksien korvaamisen lisäksi Turun saamia valtionosuuksia kasvattivat kunnan peruspalveluiden kunta-alan palkkaratkaisun tukemisen kompensatio, kunnallisveropohjan kaventamisen kompensatio, kunnan omarahoitusosuuden muutos ja Turun työllisyyden suhteellinen heikkeneminen verrattuna koko valtakuntaan. Valtionosuutta ovat myös lisänneet yksikköhinnan ja oppilasmäärän kasvu ammattiopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Ammattikorkeakouluopetuksen yksikköhintavähennykset sen sijaan laskivat valtionosuutta.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehittymisestä. Kaupunkitason tarkastelussa Turun työttömyysaste oli vuoden 2012 lopussa 13,9 % (2011 12,9 %).





**Turun kaupungin tulojen kasvu vuonna 2012 perustui valtionosuuksien ja satunnaisten tulojen kasvuun. Kokonaisverotulon kasvu lähes pysähtyi.**

## Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Varsinaisen toiminnan tulorahoituksella kaupunki kattoi 41,3 % investointien omahankintamenoista vuonna 2012 (v. 2011 62,1 %).** Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa alle suurten kaupunkien keskiarvon 46,6 %. Tällä tunnusluvulla tarkasteltuna Turku sijoittui kuuden suurimman kaupungin ryhmässä kolmanneksi. Varsinaisen toiminnan tulorahoitus ei riittänyt investointien omahankintameno (v. 2012 109,9 milj. euroa) kattamiseen.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan varsinaisen toiminnan tulorahoitus ei riittänyt investointien rahoittamiseen. Vuoden 2012 talousarviossa oli hyväksytyjä investointimenoja nettomääräisesti<sup>2</sup> 100,7 milj. euroa. Vuoden 2013 talousarvioon on varattu 14,1 milj. euroa. Vuodelle 2013 on budjetoitu luovutustuottoja peräti 107,1 milj. euroa, mikä pienentää nettoinvestointeja.

Toimintakertomusta sekä tilinpäätöstä koskevia uusia säännöksiä tulisi soveltaa ensimmäisen kerran tilikaudelta 2013 tehtävään tilinpäätökseen.

---

<sup>2</sup> nettoinvestoinnit = bruttoinvestointikulut – valtionosuudet ja muut rahoitusosuudet – luovutustuotot

	SUURIMPIEN KAUPUNKIEN INVESTOINTIEN TULORAHOITUS %		
	2010	2011	2012
<b>Helsinki</b>	45	85	68,1
<b>Espoo</b>	63	85	81,6
<b>Tampere</b>	69	54	21,9
<b>Vantaa</b>	38	46	40,5
<b>Turku</b>	<b>115</b>	<b>62</b>	<b>41,3</b>
<b>Oulu</b>	113	69	26,0
Lähde: Heikki Helin 2011, 2012 ja 2013			

**Taulukko 3.** Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2010 - 2012

Tilastokeskuksen helmikuussa 2013 julkaiseman *Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösarvot 2012* mukaan Manner-Suomen kuntien vuosikatteet heikkenivät 767 milj. euroa edelliseen vuoteen verrattuna, eivätkä vuosikatteet riittäneet täysimääräisesti kattamaan poistoja. Vuosikatteiden alenemiseen vaikuttivat kuntien toimintakatteiden heikentyminen yhdessä verotulojen heikon kasvun kanssa. Yhä useammalla kunnalla vuosikate jäi negatiiviseksi. Kuntien lainakanta jatkoi kasvuaan noin 1,4 miljardilla eurolla. (*Tilastokeskus, Julkinen talous 2013: Selvitys perustuu Manner-Suomen 320 kunnalta ja 154 kuntayhtymältä tammikuussa 2013 kerättyihin tilinpäätösarvioihin. Kunta- ja kuntayhtymäkohtaisia tilinpäätösarvioita ei enää julkaista.*)

Kuntaliiton helmikuussa 2013 julkaiseman *Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2012 tilinpäätökset* mukaan vuoden 1997 jälkeen kuntasektorin vuosikate ei ole minään vuonna riittänyt poistonalaisten investointien<sup>3</sup> omahankintamenoihin, jolloin on syntynyt ns. tulo-rahoitusvajetta, jota kunnat ovat rahoittaneet omaisuuden myynnillä ja ennen kaikkea lainanotolla. Tulorahoitusvajetta on syntynyt vuosina 1997 - 2012 yhteensä lähes 13 miljardia euroa. Kuntasektorin velkamäärä on kasvanut vuosina samana aikana noin 10 miljardia euroa.

Vuoden 2012 tilinpäätöksessä toimintatuottoihin kirjatut myyntivoitot yhteensä laskivat 15,1 milj. euroa edellisestä vuodesta (v. 2012 yhteensä 11,8 milj. euroa, v. 2011 26,9 milj. euroa). Erityisesti laskivat rakennusten myyntivoitot 5,4 milj. euroa (v. 2012 0,3 milj. euroa, v. 2011 5,7 milj. euroa).

Satunnaisiin tuottoihin kirjattiin 21,7 milj. euroa, joista osakkeiden myyntien myyntivoitot olivat 8,3 milj. euroa ja tuotantoliikelaitosten liiketoimintakauppojen myyntivoitto 13,3 milj. euroa. Ilman satunnaisia eriä tilikausi olisi ollut 12,5 milj. euroa alijäämäinen.

<sup>3</sup> Poistonalaiset investoinnit = esim. kadut, koulut, päiväkodit, verkostot. Ei poistonalaiset = maa- ja vesiomaisuus, sijoitukset.

## 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.

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

Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
55,4	54,9	55,4 *)	53,9	55,3	52,7
*) 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 4.** Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2007 - 2012

**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 2012 oli 47,8 %. Suurimpien kaupunkien keskiarvo oli 47,7 %. Kriisikunnan suhteellisen velkaantuneisuuden raja on vähintään 50 %. Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on kuitenkin vain yksi kriisikunnan kriteereistä.

Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2006 - 2011					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
47,9	44,1	43,1 *)	44,2	40,8	47,8
*) Lukua on oikaistu vuoden 2010 tilinpäätöksessä. Vuoden 2009 tilinpäätöksessä luku oli 42,7 %.					

**Taulukko 5.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2007 - 2012. Suhteellinen velkaantuneisuus, % =  $100 \times (\text{vieras pääoma} - \text{saadut ennakot}) / \text{käyttötulot}$ . Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Turun kaupungin lainat kasvoivat hieman vuoden 2012 aikana ja olivat 2 351 euroa asukasta kohden.

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

Turun kaupungin lainat €/ asukas					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 956	1 914	1 869	1 983	1 866	2 351

**Taulukko 6.** Turun kaupungin lainat (€/ asukas) vuosina 2007 - 2012

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** kasvoivat hieman vuonna 2012 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 6 571 €/ asukas (vuonna 2011 6 277 €/ asukas).

	Lainat €/ asukas		Konsernin lainat €/ as.	
	2011	2012	2011	2012
<b>Helsinki</b>	2 157	1 986	7 046	6 905
<b>Espoo</b>	633	748	5 525	5 955
<b>Tampere</b>	1 502	1 675	3 669	4 037
<b>Vantaa</b>	4 226	4 642	8 551	8 948
<b>Turku</b>	1 866*)	2 351*)	6 277**)	6 571 **)
<b>Oulu</b>	1 530	1 938	3 521	3 878

Lähde: Heikki Helin 2012, 2013  
 \*) Luku on oikaisematon lainakanta eli korolliset velat sisältävät henkilöstökassa- ja konsernitilipääomat.  
 \*\*) Luku on oikaisematon konsernin lainakanta eli luku sisältää henkilöstökassatalletukset.

**Taulukko 7.** Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2011 ja 2012



Viiden suurimman (Espoo ei mukana) **kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus** oli keskimäärin 80,1 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2012 oli 83,4 %.

konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %	
	2012
<b>Helsinki</b>	87
<b>Espoo</b>	*)
<b>Tampere</b>	61
<b>Vantaa</b>	112
<b>Turku</b>	<b>83</b>
<b>Oulu</b>	58

**Taulukko 8.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuonna 2012

\*) Espoon konsernitiedot puutteellisia, Suurten kaupunkien tilinpäätökset, Heikki Helin 2013

Turun kaupungin lainakanta on kasvanut vuoden 2011 tilanteesta 90,3 milj. euroa ollen 423,7 milj. euroa 31.12.2012 (v. 2011 333,4 milj. euroa). Korollinen velka sisältää henkilös-  
tökassatalletuksia 49,5 milj. euroa ja tytäryhtiöiden talletuksia 29,3 milj. euroa. Pitkäaikai-  
sen korollisen velan määrä nousi vuoden 2011 tasosta 79,9 milj. euroa (v. 2012 344,9 milj.  
euroa, v. 2011 265,0 milj. euroa).

Velkaantumista voidaan tarkastella myös nettovelan avulla. Nettovelan laskentakaavaa on tarkistettu vuoden 2012 tilinpäätöksessä. Nettovelka oli vuoden 2012 lopussa 72 miljoo-  
naa euroa, jossa on kasvua edellisestä vuodesta 32,9 milj. euroa. Asukasta kohti laskettu emokaupungin nettovelka 31.12.2012 oli 400 euroa (v. 2011 219 euroa).





**Peruskaupungin tuloslaskelman ylijäämäisyydestä huolimatta sekä peruskaupungin että konsernin velkamäärän kasvu jatkui vuonna 2012.**



## 1.2 Tarkastuslautakunnan huomioita tilinpäätöksestä sekä tulevaisuuden riskeistä

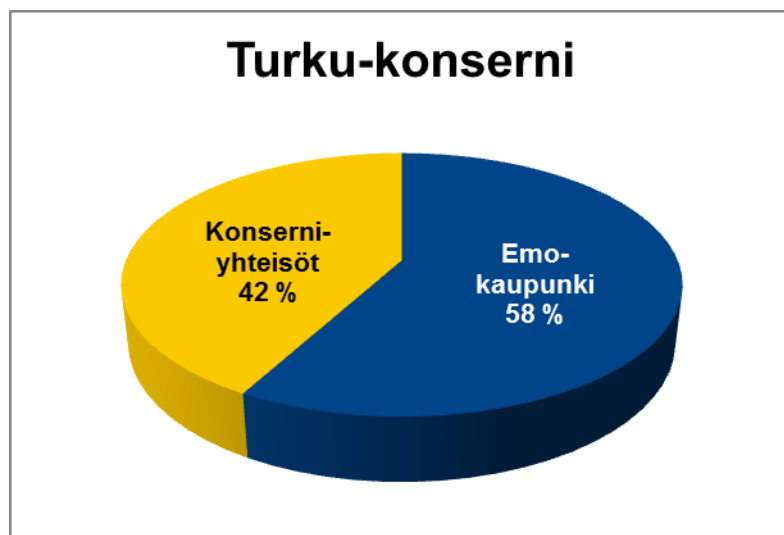
Vuoden 2012 tilinpäätöksen tuloslaskelman ylijäämä oli 8,5 milj. euroa. Tarkastuslautakunnan mielestä raportoitu ylijäämä antaa liian optimistisen kuvan taloudesta kolmesta syystä:

- Tuloslaskelmaan sisältyi 21,7 miljoonaa euroa satunnaisia tuottoja.
- Kaupungin tulorahoitus ei edelleenkään riitä kattamaan investointimenoja.
- Konsernituloslaskelma oli 11 miljoonaa alijäämäinen

Tuloslaskelman satunnaiset tuotot koostuivat lähinnä tuotantoliikelaitosten liiketoiminnan ja Turun Osakehuoneistot oy:n myyntivoitoista. Molemmat kaupat toteutettiin konsernin sisäisenä liiketoimena. Näissä konsernin sisäisissä siirroissa ei kauppahintoja maksettu rahana, joten kaupunkikonsernin tasolla rahoitusasema ei muuttunut. Tarkastuslautakunnan mielestä järjestelyt ovat luonteeltaan arvonkorotuksia.

Kunnan talouden on sanottu olevan tasapainossa, kun vuosikate on suurempi tai yhtä suuri kuin poistot. Ongelmallista kuitenkin on, että poistojen määrä on yleensä pienempi kuin investoinnit. Kunnan talous saattaa olla siis näennäisesti tasapainossa samalla kun se velkaantuu rahoittaakseen investointimenoja. Ainakaan pitkällä aikavälillä jatkuva velkaantuminen ei ole kestävää talouden hoitoa. Tarkemman kuvan tilanteesta antaa investointien tulorahoitusprosentti, joka Turussa vuonna 2012 oli 41,3 prosenttia.

Konsernituloslaskelman alijäämä vuonna 2012 oli 11,1 milj. euroa. Konsernitarkastelun tärkeys korostuu, koska merkittäviä toimintoja on siirretty ja tullaan siirtämään lähivuosi- na peruskaupungista konserniin. Konsernitilinpäätös kuvaa kunnan ja sen tytäryhteisö- jen muodostaman kokonaisuuden taloudellista asemaa ja tuloksen muodostumista. Konserniyhteisöjen keskinäinen omistus, keskinäiset tapahtumat ja sisäiset katteet on poistettu konsernituloslaskelmasta. Konsernitasolla esimerkiksi peruskaupungin tulos- laskelmassa vuonna 2012 raportoidut yhtiöittämisestä saadut myyntivoitot eliminoituvat. Vuoden 2012 lopussa peruskaupungin osuus Turku-konsernin taseen loppusummasta on 1,49 miljardia euroa (58 %) ja konserniyhteisöjen 1,10 miljardia euroa (42 %).



**Kuva 1:** Turku-konsernin taseen jakautuminen



Myös peruspalveluiden näkökulmasta konsernitarkastelu on hyödyllistä. Esimerkiksi Peruspalvelupalvelulautakunta sai palautusta Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiiriltä 4,1 miljoonaa euroa tasaeräveloitukseen nähden vähentyneen käytön takia. Tämä osaltaan johti kuitenkin siihen, että konserniin kuuluva Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiiri (Turun osuus peruspääomasta 30,4 %) ei pystynyt sopeuttamaan toimintaansa vastaavasti ja teki vuonna 2012 merkittävän 24,3 milj. euron alijäämän. Konserniyhteisöistä mm. Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiirillä on käynnissä merkittävä investointiohjelma.

## Rahoituslaskelmanäkökulma

Rahoituslaskelmalla osoitetaan kuinka paljon kunnan toiminnan ja sen investointien rahavirta on yli- tai alijäämäinen. Tilinpäätöksen 2012 rahoituslaskelman mukaan varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta oli -27,1 miljoonaa euroa. Kun tästä kasvavirrasta vähennetään vielä laskennalliset myyntivoitot konserniin niin toiminnan ja investointien rahoitusvajaksi vuonna 2012 saadaan peräti 48,8 milj. euroa. **Todelliseen rahan käyttöön perustuvan, investointimenot huomioivan ja laskennalliset myyntivoitot eliminoivan laskelman mukaan peruskaupungin "tulos" vuonna 2012 oli lähes 58 miljoonaa euroa heikempi kuin tuloslaskelman raportoitu tilikauden tulos (9,16 milj. euroa).**

	TP 2012
Toiminnan rahavirta	54,4
Investointien rahavirta	-81,6
<b>Toiminnan ja investointien rahavirta</b>	<b>-27,1</b>
Laskennalliset luovutus- tuotot	-21,7
<b>Toiminnan ja investointien "rahoitusvaje"</b>	<b>-48,8</b>

## Menojen kasvu tulojen kasvua nopeampaa

Turun kaupungin talouden kehityksessä on viime vuosina huolestuttavan piirteenä ollut toimintakulujen vero- ja valtionosuustuloja nopeampi kasvuvauhti. Ainoastaan vuonna 2010 verotulot ja valtionosuudet kasvoivat nopeammin kuin toimintakulut. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että menojen ja tulojen epäsuhtaa on jouduttu paikkaamaan omaisuuden myynneillä ja lainanotolla.

	2009	2010	2011	2012	2013TA	2013Ennuste
<b>Toimintakulut</b>	2,8	5,5	4,9	4	2,3	4,4
<b>Verotulot ja valtionosuudet</b>	2,3	6,5	4,2	2,2	2,2	1,6

**Taulukko 9.** Toimintakulujen ja verotulojen ja valtionosuuksien kasvuprosentit 2009-  
Talousennuste1/2013

## Valtion toimet

Viime vuosina kuntien tulopohja on muuttunut. Veronkevennyksistä (kunnallisveron vähennysten lisääminen) johtuen aiempaa suurempi osa kunnan tulopohjasta muodostuu valtionosuuksista. Verotulojen kehitys on erkaantunut kunnan taloudellisen toimeliaisuuden kehityksestä ja kuntien taloudellinen riippuvuus valtion toimista on kasvanut (Helin 2013).

Valtion vuoden 2012 talousarvioesityksen vaikutuksista kuntien talouteen on erilaisia laskelmia. Joidenkin laskelmien mukaan toimenpiteet eivät kiristäneet kuntataloutta. Kuntaliitto on laskenut, että toimenpiteet kiristivät kuntien ja kuntayhtymien taloutta vuonna 2012 verrattuna edelliseen vuoteen yhteensä 448 miljoonalla eurolla. Heikki Helin on esittänyt peräti 12 erilaista laskentatapaa valtion toimenpiteiden vaikutuksista vuoden 2012 kuntatalouteen.

Valtiontalouden tasapainottamiseen tähtäävät toimet merkitsevät muutoksia kuntatalouteen. On arvioitu, että vuonna 2017 valtionosuudet ovat peräti 1,7 miljardia pienempiä kuin vuonna 2011. Tämän takia kunnat joutuvat todennäköisesti lisäämään lainanottoa ja nostamaan veroprosentteja.

Vuoden 2012 aikana tuli monia Turun saamiin valtionosuuksiin vaikuttavia muutoksia. Valtionosuudet ylittivät talousarvion 10,1 miljoonalla eurolla. Muutoksia talousarvioon nähden tuli muun muassa kertaluonteisesti peruspalveluiden valtionosuuksiin, kunnallisveropohjan kaventamisen kompensatioon ja kunnan omarahoitusosuuksiin. Tämän lisäksi työllisyyden kehitys sekä oppilasmäärien ja yksikköhintojen muutokset vaikuttivat valtionosuuksiin.

**Valtionosuuksien merkityksen kasvu Turun tulopohjassa aiheuttaa haasteita tulojen ennustamisessa ja altistaa kaupungin talouden valtiontalouden heilahteluille. Kaupungin menot ovat suurelta osin kiinteitä tai lainsäädäntöön perustuvia, joiden sopeuttaminen tuloja vastaavaksi on hankalaa ja aikaa vievää.**

## Yhteisöverojen maksajat

Turun kaupungin saamista yhteisöverotuloista muutaman suurimman maksajan osuus on suuri. Monikansallisten yhtiöiden päätökset esimerkiksi toimipaikkojensa sijainnista tai siirtohinnoittelun muutoksista voivat aiheuttaa merkittäviä muutoksia yhteisöverokertymään. Lääketeollisuudelle tyypilliset yksinmyyntioikeuksien ja patenttien umpeutumiset vaikuttavat nopeasti yhtiöiden verotettavaan tulokseen. Kaupungin mahdollisuudet vaikuttaa yhteisöveron maksajien päätöksiin ovat rajalliset. Kaupungin johdon mukaan keinoina ovat lähinnä yhtiöiden tarpeet huomioiva kaavoitus, työvoiman saatavuuden turvaaminen ja palveluihin panostaminen.

## Muutokset poistokäytännöissä

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto päivitti vuonna 2011 yleisohjetta kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. Merkittävin muutos koski poistoajkoja. Yleisohjeessa on annettu esimerkkejä erilaisten hyödykkeiden poistoajkojen ylä- ja alarajoista. Uusi suositus on, että poistoajoista valitaan alaraja, ellei pidemmän poistoajan käyttämiselle ole erityistä hyödykekohtaista perustetta. Muutos tulee toimeenpanna viimeistään tilivuonna 2013. **Talousjohdon arvion mukaan muutos kasvattaisi Turun kaupungin poistoja noin 15 miljoonalla eurolla.**

## Korjausvelka

Korjausvelalla tarkoitetaan summaa, joka tarvittaisiin rapautumassa olevan rakennetun omaisuuden saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan hyvään kuntoon<sup>4</sup>. Rakennettua omaisuutta ovat niin rakennukset kuin infrastruktuuri. Talouden tasapainon näkökulmasta korjausvelan ei tulisi kasvaa.

Turun kaupungin tilaohjelmassa on asetettu vuosittaiseksi tavoitteeksi korjausvelka-%. Tilaohjelman raportoinnissa (Kv 6.5.2013 § 102) todettiin, että vuodelle 2012 asetettua tavoitetta ei saavutettu, koska korjausinvestoinnit olivat budjetoitua pienemmät. Myös vuodelta 2011 periytyvä lähtötaso oli huonompi kuin budjettia laadittaessa oli arvioitu.

	2011	2012
Korjausvelka % tavoite	10,26	8,74
Korjausvelka % toteutuma	11,79	10,36

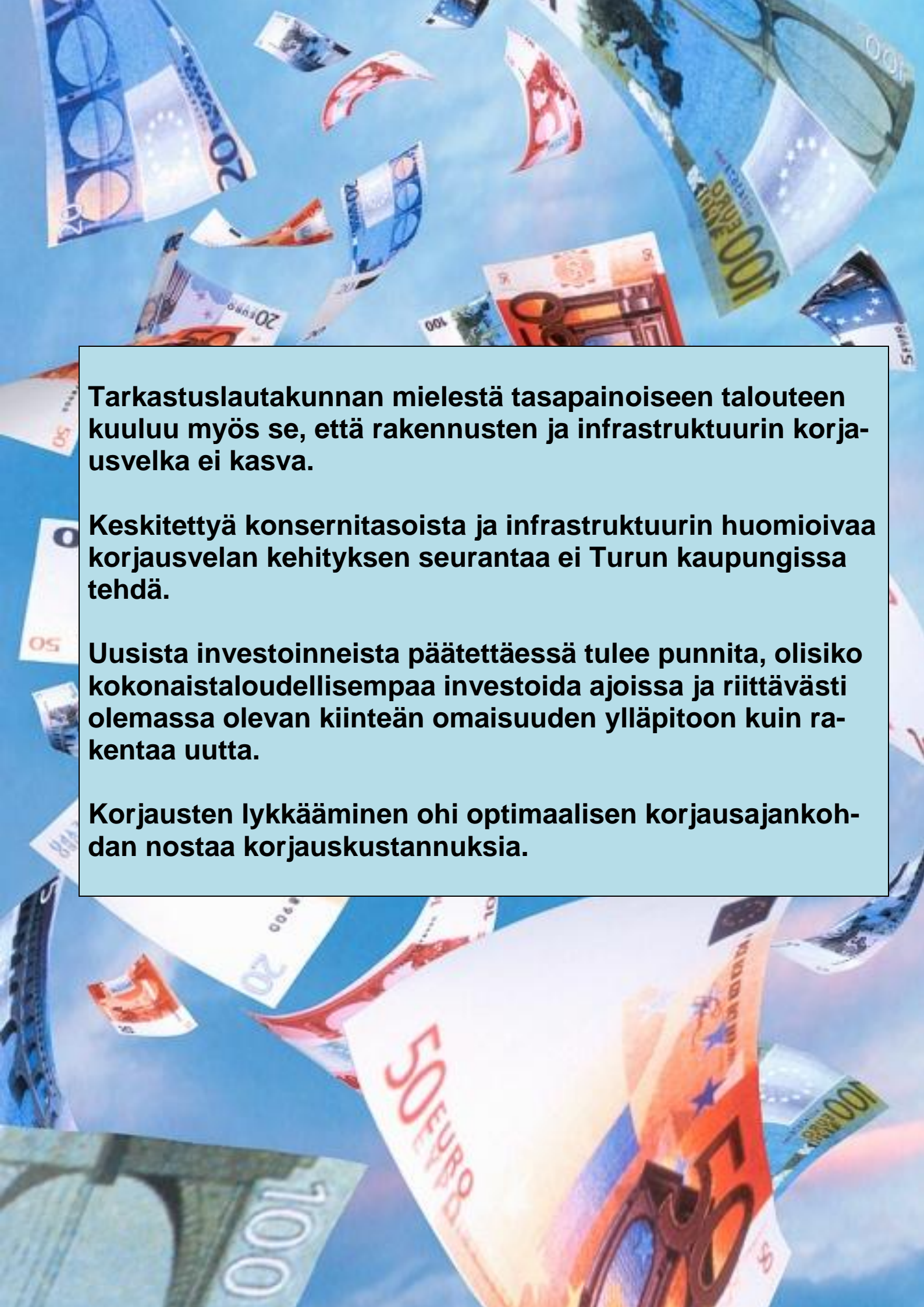
**Taulukko 10.** Korjausvelka % tavoitteet ja toteutuma vuosina 2011 ja 2012

**Raportoidut luvut koskevat lähinnä Tilaliikelaitoksen taseessa ollutta tilaomaisuutta (rakennuksia) ja korjausvelan suuruus oli vuoden 2012 lopussa 146 milj. euroa.**

Huomattava osuus rakennuksista on kuitenkin konserniyhteisöjen omistuksessa. Raportoidut luvut eivät myöskään mittaa infrastruktuurin (kadut, vesijohdot, viemärit jne.) kuntoa. Infrastruktuurista huolehtiminen on kaupungin ydintehtävä, joka luo puitteet kaikelle toiminnalle. **Keskitettyä konsernitaseista ja infrastruktuurin huomioivaa korjausvelan kehityksen seuranta ei Turun kaupungissa tehdä.**

**Tarkastuslautakunnan haastattelemien viranhaltijoiden ”näppituntuman” perusteella erityisesti infrastruktuurin korjausvelka on kasvanut vuosittain.** Ongelmallisia ovat esimerkiksi siltojen ja alikulkutunnelien huono kunto. Korjausten lykkääminen ohi optimaalisen korjausajankohdan nostaa korjauskustannuksia.

<sup>4</sup> Mitä huonommassa kunnossa rakennus on, sen pienempi on sen ns. nykyhintana. Rakennuksen kunto voidaan määrittellä rakennuksen nykyhinnan ja uudishinnan suhteesta. Uudisrakennuksella suhde on 100 % ja kun rakennus ikääntyy, sen kuntosuhteus laskee. Turussa on määritetty, että hyväksyttävä taso kuntosuhteelle on 75 %. Kun mennään 75 % tason alle, alkaa rakennukselle muodostua ns. korjausvelkaa.



**Tarkastuslautakunnan mielestä tasapainoiseen talouteen kuuluu myös se, että rakennusten ja infrastruktuurin korjausvelka ei kasva.**

**Keskitettyä konsernitasoista ja infrastruktuurin huomioivaa korjausvelan kehityksen seuranta ei Turun kaupungissa tehdä.**

**Uusista investoinneista päätettäessä tulee punnita, olisiko kokonaistaloudellisempaa investoida ajoissa ja riittävästi olemassa olevan kiinteän omaisuuden ylläpitoon kuin rakentaa uutta.**

**Korjausten lykkääminen ohi optimaalisen korjausajankohdan nostaa korjauskustannuksia.**

### 1.3 Talouden tasapainottaminen

Kaupungin talouden tasapaino on ollut pitkäaikainen huolenaihe. Seuraavassa on poimintoja tarkastuslautakunnan tekemistä arvioinneista alkaen vuodelta 2005.

#### **Arviointikertomus 2005:**

***Kaupunginhallituksen tulee kiinnittää huomiota siihen, että toiminnan suunnittelun ja tämän pohjalta laadittavan talousarvion ja sen seurannan eri vaiheissa otetaan kaupunkitasoisesti huomioon ne seikat, joilla voidaan vaikuttaa talouden tasapainoon. Tämä edellyttäne muun muassa sitä, että talouden suunnittelu entistä läpinäkyvämmiin kytketään toiminnallisiin tavoitteisiin ja näiden toteuttamiseen liittyviin suunnitelmiin.***

#### **Arviointikertomus 2008:**

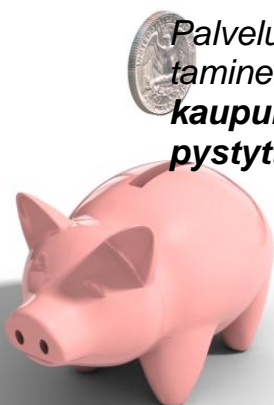
*Kaupungin talous on jo muutamien vuosien ajan ollut alijäämäinen. Talouden tasapainottaminen on ollut tavoitteena ja sitä on pyritty saavuttamaan erillisten talousohjelmien valmistelun kautta. Vuoden 2009 alkupuolella valtuusto on tehnyt päätöksen lisätalousarviosta, jolla on haettu kymmenien miljoonien eurojen säästöä.*

*Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan **talouden tasapainottamisessa tulee lyhytjänteisen vuosisuunnittelun ohella kiinnittää erityistä huomiota toimintaan ja talouteen vaikuttavien pitkän tähtäyksen suunnitelmien laatimiseen.** Pitkän tähtäyksen suunnitteluun liittyviä tekijöitä ovat muun muassa **kaupungin omistajapolitiikan määrittely, palveluiden (kaupungin ydinprosessit eli ydintoiminnot) ja palveluverkon (uudelleen)määrittely ja tähän liittyvä investointien suunnittelu, kaupungin kehittämistoiminnan koordinointi ja suunnittelu.** Suunnitelmat tulee toteuttaa myös käytännössä. Työssä onnistuminen edellyttää hyvää yhteistyötä ja vuorovaikutusta niin keskushallinnon ja hallintokuntien välillä kuin myös virkamiesten ja luottamushenkilöiden kesken.*

#### **Vuoden 2009 arviointi:**

***Talouden tasapainottamisessa huomiota on kiinnitetty palveluverkkoon ja toimitiloihin, henkilöstön käyttöön sekä tuotantotapojen ja rakenteiden suunnitteluun.***

***Palveluverkon ja tilojen suunnittelun tavoitteena on ollut tilojen käytön tehostaminen ja yhteiskäyttö eri hallintokuntien kesken. Palveluverkkotarkastelu kaupungintasoisena ei ole edennyt ja kaupungin tilojen käyttöä ei ole pystytty tehostamaan tavoitteen mukaisesti.***





*Tuotantotapojen ja rakenteiden kehittäminen on talousohjelmassa painottunut sosiaali- ja terveystoimeen. Kehittämistyössä edetään, mutta ei suunnittelussa aikataulussa.*

### **Vuoden 2010 arviointi:**

*Positiivisesta talouskehityksestä huolimatta kaupunkikonsernin velat ja vastuut ovat kasvaneet. Koko kaupunkikonsernin annettujen vakuuksien ja vastuusitoumuksien huomattava kasvu tuo mukanaan suuria haasteita kaupungin riskienhallinnalle, sisäiselle valvonnalle ja koko johtamisjärjestelmälle.*

*Vuoden 2010 talousarvioon ja tilinpäätökseen sisältyi merkittäviä kiinteistöomistusten myyntejä. Tarkastuslautakunnan mielestä myyntien budjetointiin ja aikatauluarvioihin tulee jatkossa kiinnittää tarkempaa huomiota.*

### **Vuoden 2011 arviointi:**

*Talous oli vuonna 2011 tasapainossa vain näennäisesti, sillä investointitaso ylittää tuloslaskelman poistotason merkittävästi. Toisin sanoen tulorahoitus ei riittänyt vuonna 2011 eikä tule tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan lähivuosiinakaan riittämään investointien omahankintamenoihin. **Kaupunki joutuu siis rahoittamaan investoinnit lainanotolla, omaisuuden myynteillä 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.*

## **Talouden tasapainottaminen ja talousarvioprosessi**

Talouden suunnittelu ja päätöksenteko kaupungilla tapahtuu pääasiassa talousarvioprosessissa.

Tammikuussa 2011 julkaistussa raportissaan ”**Talousarvioprosessin kehittäminen**” tarkastuslautakunta on esittänyt:

### **Suunnittelun tähtäin lyhyestä pitkään**

**Nykytila:** *Yhden vuoden talousarvioon sisällytetään asioita, jotka vaativat pidemmän aikavälin suunnittelua. **Lyhyellä tähtäimellä eli seuraavaa vuotta koskevan talousarvion osalta mahdollisuudet muutoksiin ovat kovin marginaalisia.** Käytännössä nykyisin talousarvion taloudellisten tavoitteiden asettamista ohjaa ratkaisevasti ns. ohjeluku. Keskushallinto valmistelee ohjeluvut eri hallintokunnille lähinnä ennakoitujen tulevien verotulojen sekä olemassa olevien kustannusrakenteiden pohjalta.*

**Tavoite: Jos toimintaa ja taloutta halutaan suunnitella ja johtaa muilla perusteilla; esimerkiksi päätettyjen linjausten mukaisesti, pitäisi tehdä nykyistä pitkäjänteisempää suunnittelua, sitoutua tehtyihin suunnitelmiin ja johtaa määrätietoisesti suunnitelmien toimeenpanoa.**

Resurssien (henkilöstö, tilat) käytöstä päättäminen edellyttää pitkäjänteisyyttä. **Yhdelle vuodelle laadittavassa talousarviossa on tosiasiaa melko vähän harkinnanvaraisuutta.**

\* Esimerkiksi henkilöstökulujen osuus kaupungin toimintakuluista on hyvin suuri. Henkilöstö- ja samoin esimerkiksi toimitilakulut on sidottu pitkillä sopimuksilla kauas tulevaisuuteen. Varsin pieni osa kuluista on aidosti harkinnanvaraisia yhden talousarviovuoden aikana. Sen sijaan taloussuunnitelmakauden aikana eli seuraavina neljänä vuotena on periaatteessa enemmän mahdollisuuksia aloittaa myös rakenteellisia muutoksia.

Talousarvion ja taloussuunnitelman laadinnassa kehittämisen ja muutosten teon kannalta oikea aikajänne on haaste. Vähän kärjistäen voidaan sanoa, että

- **talousarvion yksi vuosi on liian lyhyt aika muutosten toteuttamiseen ja**
- **taloussuunnitelman neljä vuotta tuntuvat liian kaukaisilta eikä niihin kiinnitetä kovinkaan suurta huomiota.**

Kuntalaki ei rajaa taloussuunnitelman pituutta neljään vuoteen: ”..valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnittelu-kausi*).”

**On olemassa myös paljon asioita ja hankkeita, joiden suunnittelu, valmistelu ja toteutus vaativat selkeästi pidempää kuin neljän vuoden aikajännettä.**

Taloutta on siis pyritty vakauttamaan ja tasapainottamaan monien ohjelmien (vakauttamisohjelma, talousohjelma) ja tavoitteiden kautta. Vuonna 2013 samaa ongelmaa käsitellään uudistusohjelmassa.



Tarkastuslautakunnan huomiota kiinnittänyt asia kaudella 2009 - 2012	Huomioita asiassa tapahtuneesta kehityksestä ja johtopäätökset
<p><b><u>Pitkän tähtäyksen suunnitelmien laatiminen</u></b></p> <p><b>Arviointi 2009:</b> Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan talouden tasapainottamisessa tulee edelleen kiinnittää erityistä huomiota toiminnan ja talouden pitkän aikavälin suunnitteluun lyhytjänteisen vuosisuunnittelun ohella.</p>	<p><b>Tapahtunut kehitys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- talouden suunnittelujännettä on pidennetty niin, että taloussuunnitelman pituus on nyt neljä vuotta aikaisemman kolmen vuoden sijasta</li> <li>- talousarvioprosessia on aikaistettu, prosessin alkua on muutettu vuorovaikutukselliseksi ja koko suunnitelmakauden suunnittelun merkitystä on vahvistettu vuosittaisen taloussuunnittelun sijasta</li> <li>- uudet strategiset ohjelma-asiakirjat pyritään ulottamaan yli valtuustokauden</li> <li>- investointien suunnittelussa ja toimeenpanossa on tapahtunut myönteistä kehitystä</li> </ul> <p><b>Johtopäätös</b></p> <p>Tarkastuslautakunnan mielestä pitkän tähtäimen suunnittelun ja siihen perustuvan määrätietoisin kehittämistyön merkitystä ei voi liikaa korostaa.</p>
<p><b><u>Tuotantotapojen ja -rakenteiden suunnittelu</u></b></p> <p>Tarkastuslautakunta on käsitellyt arvioinneissaan muun muassa sosiaali- ja terveystoimen yhdistymistä ja kaupungin ohjausjärjestelmiä yhtiöittämisen näkökulmasta. Raportissaan Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen (9.12.2011) tarkastuslautakunta on käsitellyt yhtiöittämisprosessia ja siihen vaikuttavia asioita.</p>	<p><b>Tapahtunut kehitys/ esimerkkejä hallintokuntien yhdistämisistä, liikelaitosten yhtiöittämisistä, yms. muutoksista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Turun kaupungin liikennelaitoksen yhtiöittäminen 1.1.2009 Turun kaupunkiliikenne Oy:ksi</li> <li>- Sosiaalitoimen ja terveystoimen yhdistyminen yhdeksi hallintokunnaksi 1.1.2009</li> <li>- Varhaiskasvatuksen siirto sosiaali- ja terveystoimesta kasvatus- ja opetustoimeen 1.8.2010 alkaen</li> <li>- Varhaiskasvatuksen palvelusetelikokeilun aloittaminen vuonna 2010 ja vakinaistaminen vuonna 2013</li> <li>- Kunnallistekniikka-, viher-, kiinteistöpalvelu- ja talotoimiliikelaitokset yhtiöitettiin 1.1.2012 alkaen kolmeksi tuottajayhtiöksi</li> <li>- Työterveyshuolto on siirretty 1.1.2013 luki- en keskushallintoon itsenäiseksi, kirjanpitollisesti eriytetyksi taseyksiköksi</li> <li>- Kaupungin toimintamallin uudistus ja siirtyminen toimialamalliin 1.1.2013 alkaen</li> </ul>



	<p><b>Johtopäätös</b></p> <p>Kaupungin tuotantorakenteet ja -tavat ovat edellisenä valtuustokautena muuttuneet monin tavoin. Muutokset luovat uusia mahdollisuuksia, mutta ne pitää viedä loppuun saakka muutoinkin kuin paperilla. Kaupungissa on pyritty kehittämään hanke- ja projektitoimintaa muun muassa ohjeistusta uusimalla.</p>
<p><b><u>Palveluverkko ja toimitilat</u></b></p> <p><b>Arviointi 2009:</b> Palveluverkon ja tilojen suunnittelun tavoitteena on ollut tilojen käytön tehostaminen ja yhteiskäyttö eri hallintokuntien kesken. Palveluverkkotarkastelu kaupungintasoisena ei ole edennyt ja kaupungin tilojen käyttöä ei ole pystytty tehostamaan tavoitteen mukaisesti.</p> <p>Tarkastuslautakunnan mielestä palveluverkon ja toimitilojen yhteensovittamisessa olisi jo päästävä sanoista tekoihin siten, että asetettuja tavoitteita ja tehtyjä päätöksiä toimeenpannaan koko kaupungin edun näkökulmasta.</p> <p><b>Vuoden 2010 arvioinnissa todettiin:</b> Palveluverkkojen tarkastelua ei voida irrottaa palveluprosesseista eli esimerkiksi siitä, mitä ja kuinka vaativaa palvelua eri tarpeisiin pyritään tarjoamaan.</p> <p>Palveluverkon kehittämisessä tulee ottaa huomioon, että asiakkaan palvelut koostuvat paitsi fyysisistä palvelukontakteista ja tiloista, niin myös itsepalvelusta, vertaistoinnoista, sähköisistä palveluista, erilaisista liikkuvista palvelupisteistä sekä yhteistyöstä kaupungin ulkopuolisten yritysten ja yhteisöjen kanssa. On tärkeää ymmärtää, että asiakkaan palveluverkko koostuu myös muista kuin kaupungin tuottamista palveluista. Palveluverkkoja tulee tarkastella osana palveluprosesseja eikä niistä erillisinä.</p>	<p><b>Tapahtunut kehitys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kaupunginvaltuusto on vuosina 2005–2009 hyväksynyt neljä eri ratkaisua, jossa erityisesti yleissivistävän koulutuksen palveluverkkoa on tarkasteltu uudestaan. Kesäkuussa 2009 valtuustossa tehdyn palveluverkkoratkaisun toimeenpano on osin kesken ja viimeiset muutokset toimeenpannaan aikataulun mukaisesti kesällä 2013</li> <li>- Peruspalvelulautakunta on vuonna 2009 hyväksynyt perusterveydenhuollon toimipisteverkon, jonka mukaisesti neljä terveysasemaa lakkautettiin ja jäljelle jäi yhdeksän terveysasemaa</li> <li>- palveluverkkoselvitys päiväkodeista on valmistunut joulukuussa 2012</li> <li>- kaupungin koko palveluverkkoa käsittävää selvitystä ei ole tehty</li> </ul> <p><b>Johtopäätös</b></p> <p>Kaupungin palveluverkon tarkastelussa ja kehittämisessä on edetty, mutta hallintokuntien/toimialojen rajat ylittävä kaupungin palveluverkon kokonaisuuden arviointi on edelleen liian vähäistä.</p>
<p><b><u>Henkilöstön käyttö</u></b></p> <p><b>Arviointi 2009:</b> Henkilöstösuunnittelussa on korostunut kaupungin tasolla henkilötyövuosien määrä. Tavoitteena ollut työvoiman käytön alenemaa ei saavutettu. Lomautusten ja talkoovapaiden avulla saatiin vuonna 2009 säästöjä noin 7 milj. euroa (-172,5 henkilötyövuotta). Kokonaisuudessaan henkilöstökulujen kasvu pysyi vuoden aikana kohtuullisella 0,4 %:n tasolla.</p>	<p><b>Tapahtunut kehitys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- työhyvinvointia ja muita henkilöstön tilannetta kuvaavia muuttujia on seurattu joka toinen vuosi tehdyillä Kunta10 - tutkimuksilla</li> <li>- RVS:n (2009 -2012)<sup>5</sup> tavoitteena on ollut 200 htv:n alenema vuosittain vuosien 2009 – 2012 aikana eli yhteensä 800 htv:n alenema. Tarkastuslautakunnan mielestä erilaisten laskentatapojen tuottamien htv-</li> </ul>

<sup>5</sup> Valtuustoryhmien välinen sopimus valtuustokaudelle 2009 – 2012

<p>Koko organisaatiossa pitäisi käydä arvokeskustelu, jossa konkretisoitaisiin ja priorisoitaisiin kaupungin tehtävät. Näiden priorisointien kautta voidaan mahdollisesti vaikuttaa myös työvoiman käyttöön. Työvoima on kytköksissä toimintaan eli ilman työvoimaa ei ole toimintaa. Jos luovutaan työvoimasta, luovutaan myös jostain toiminnasta. Päätökset tulisi tehdä ja tavoitteet asettaa toimintalähtöisesti.</p> <p><b>Vuoden 2010 arvioinnissa todettiin:</b> Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa esitettyä mukailleen henkilös suunnittelun kokonaisuuden hallintaa on vahvistettava rakentamalla silta henkilöstösuunnittelun ja toiminnan sekä talouden suunnittelun prosessien ja toimijoiden väliin organisaation kaikilla tasoilla.</p> <p>Tarkastuslautakunta arvostaisi sitä, jos myös henkilöstötavoitteet ja -tarpeet kytkettäisiin muiden talouteen vaikuttavien tekijöiden ohella toiminnan asiakaslähtöiseen suunnitteluun.</p> <p><b>Vuoden 2011 arvioinnissa todettiin:</b> 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 kytkentä toiminnan suunnitteluun sekä henkilöstön työhyvinvoinnista huolehtiminen. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan eläköityvien suuri määrä tulee huomioida, kun hallintokunnat ja laitokset kehittävät toimintaansa.</p>	<p>lukujen tulkinta on haasteellista, mutta selvää on, että lähellekään RVS:n tavoitetta ei ole päästy.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- yhtiöittämiset ovat pienentäneet ja tulevat jatkossakin pienentämään emokaupungin henkilöstön määrää</li> </ul> <p><b>Johtopäätös</b></p> <p>Valtuustokauden 2009 - 2012 jälkeenkin haasteena säilyy henkilöstön määrän ja osaamisen tarpeen kytkentä toiminnan suunnitteluun sekä henkilöstön työhyvinvoinnista huolehtiminen.</p>
<p><b><u>Tuottavuuden kehittäminen</u></b></p> <p><b>Vuoden 2010 arvioinnissa todettiin:</b> Tuottavuutta tulee tarkastella organisaation kokonaisuuden näkökulmasta ja tuottavuutta pitää kehittää organisaation kaikilla tasoilla.</p> <p><b>Vuoden 2011 arvioinnissa todettiin:</b> Tarkastuslautakunnan mielestä tuottavuuden kehittäminen on osa perusjohtamista ja siksi sen tulee tapahtua lähellä palvelutuotantoa. Eriyisen 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.</p>	<p><b>Tapahtunut kehitys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- selvitys hallinnon tuottavuuden parantamisen toimeenpanosta on annettu Kh:lle 6.10.2011. Talousohjelman raportoinnin mukaan vuonna 2012 hallinnon tuottavuuden parantamisen osalta ei ole muutoksia.</li> </ul> <p><b>Johtopäätös</b></p> <p>Tarkastuslautakunnan vuosina 2010 - 2011 esittämät huomiot ja arvoinnit ovat edelleen ajankohtaisia. Toimintamallin uudistuksessa on otettu huomioon myös tuottavuuden näkökulma.</p>

<p>Tavoite hallinnon tuottavuuden parantamiseksi ei ole vielä toteutunut. Hallinnon ohella tuottavuutta on parannettava kaikessa toiminnassa.</p>	
<p><b><u>Kiinteistöomaisuuden myyntien budjetointi ja aikatauluarviot</u></b></p> <p><b>Vuoden 2010 arvioinnissa</b> todettiin: Tarkastuslautakunta toteaa, että suurten, suoraan tilikauden tulokseen vaikuttavien erien budjetoinnissa tulee noudattaa erityistä tarkkuutta. Lisäksi tulee pyrkiä realistisiin aikatauluarviointeihin yritys-järjestelyiden ja myyntien toteutuksessa.</p> <p>Tarkastuslautakunta pitää hyvänä ja läpinäkyvyyttä lisäävänä käytäntönä riippumattomien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä arvioitaessa myytävien kohteiden kauppahintoja.</p>	<p><b>Tapahtunut kehitys</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vuonna 2012 Turun kaupungin omistamat Turun osakehuoneistot Oy:n osakkeet myytiin kaupungin tytäryhtiö TVT Asunnot Oy:lle. Näiden vapaarahoitteisten asuntojen myyntivoitoksi oli budjetoitu vuoden 2010 talousarviossa 25 milj. euroa ja vuoden 2011 talousarvioissa 15 milj. euroa. Vuoden 2012 talousarviossa ei ollut myyntivoittoa, vaikka asunnot lopulta myytiin vuoden 2012 aikana! Toteutunut myyntivoitto oli 7,1 milj. euroa.</li> </ul> <p><b>Johtopäätös</b></p> <p>Merkittävien omaisuuserien myynti lyhyen aikavälin talouden tasapainottamiskeinona on osoittautunut haasteelliseksi toteuttaa.</p>



***Tarkastuslautakunta pitää erittäin tärkeänä, että kaupungin toimintamallin uudistuksen toimeenpanossa tehdään ratkaisuja, jotka tukevat talouden tasapainottamista.***

## Hankintatoimen kehittäminen

Tarkastuslautakunnan toiminnan aikana on arviointikertomuksissa useaan otteeseen ollut hankintoja, kilpailuttamista ja hankintatoimen kehittämistä koskevia havaintoja.

**Vuoden 2005 arviointikertomuksessa** annettiin hankintatoimen kehittämistä koskevan havainnon osalta seuraava suositus:

*”Hankintatoimen prosessikustannuksia tulee pyrkiä vähentämään. Suunnittelussa on otettava huomioon keskitetyn ja seudullisen hankintatoimen tietojärjestelmätarpeet. **Tehokkaammista ja yhtenäisemmistä toimintatavoista hankintatoimessa tulee sopia koordinoidusti koko kaupungin tasolla.** Uudet käytännöt tulee ottaa käyttöön kaupunginlaajuisesti ja, kun edellytykset siihen ovat olemassa, yli kuntarajojen.*

*Hankintoja valmistelevien henkilöiden hankintatoimen osaaminen tulee varmistaa. Hankintoja hoidetaan usein osana muuta laajempaa tehtäväkokonaisuutta, jolloin hankintalainsäädäntöön liittyvä asiantuntemus voi olla puutteellista.”*

Hankinta- ja logistiikkakeskus (tuolloin Halo, sittemmin Haloke, nykyinen LOG1A) on perustettu 13.8.2007 kaupunginhallituksen päätöksellä. Sen toiminta keskitettynä yksikkönä on alkanut 1.1.2008.

- **Tavoitteena on toimitusketjun hallinta ja päällekkäisten toimintojen karsiminen**

Viisivuotiaan Haloken toiminnan vaikutuksia voidaan lyhyesti kuvailla seuraavilla luvuilla:

<b>Kehittämisen ja keskittämisen tunnuslukuja</b>		
	<b>2008</b>	<b>2012</b>
Kirjanpidollisten eli tasevarastojen määrä	<b>18</b>	<b>2</b>
Varastojen vaihto-omaisuus	<b>2,3 milj. euroa</b>	<b>625 t €</b>
Varastonimikkeiden määrä	<b>20 619 kpl</b>	<b>1 996 kpl</b>
Tilaaajien määrä järjestelmässä	<b>285 hlöä</b>	<b>1 600 hlöä</b>

Kaupungin hankintojen volyymi on merkittävä:

- **Hankinnat olivat yhteensä 569 milj. euroa vuonna 2012 (516 milj. euroa 2011)**
  - Palvelut 496 milj. euroa (443 milj. euroa 2011)
  - Materiaalit 73 milj. euroa (73 milj. euroa 2011)

### Huomioita hankinnoista:

- **Palvelujen ja materiaalien hankinnat ja henkilöstökulut ovat rahallisesti arvoltaan kaupungin taloudessa samaa suuruusluokkaa.**
- **Hankinnoista 87 % oli palveluja vuonna 2012.**

Koska hankinnat painottuvat vahvasti palveluihin, kaupunki tarvitsee paljon palvelujen hankinnan osaamista.

Haastattelujen mukaan materiaalihankinnat kilpailutetuilta sopimustuottajilta pyritään nykyisin tekemään SAP -järjestelmän kautta. Vuonna 2012 materiaalihankintoja SAP -järjestelmän kautta tehtiin noin 4,4 miljoonan euron edestä. Palvelujen osalta SAP -järjestelmä ei ole vielä käytössä, mutta käyttöönoton mahdollisuuksia ollaan selvittämässä ainakin hyvinvointitoimialalla.

Kaupungin talouden kannalta on myönteistä, että varastojen vaihtomaisuuteen sitoutuu nyt noin 73 % eli noin 1,7 miljoonaa euroa vähemmän rahaa kuin vuonna 2008.

### Myös hankintatoimen seudullinen yhteistyö on edennyt hyvin:

- Seudullisessa hankintarenkaassa on mukana 19 kuntaa:
  - Paimio, Lieto, Raisio, Naantali, Kaarina, Taivassalo, Nousiainen, Mynämäki, Rusko, Masku, Sauvo, Oripää, Tarvasjoki, Loimaa, Marttila, Pöytyä, Aura, Koski TL ja Turku
- Sopimus on samansisältöinen kaikille kunnille ja voimassa 31.12.2014 asti
- Hankintayhteistyötä tehdään Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kanssa
  - Hoitotarvikkeiden kilpailutus ja varastointi sairaanhoitopiirin logistiikkakeskuksessa

Hankinta- ja logistiikkakeskuksen visiona on olla vuoteen 2015 mennessä Suomen innovatiivisin, ammattitaitoisin ja kustannustehokkain seudullisesti toimiva kunnallisten hankinta- ja logistiikkapalveluiden tuottaja ja kehittäjä.

**Tarkastuslautakunta on ilokseen todennut, että vuonna 2007 perustettu hankinta- ja logistiikkakeskus on onnistunut kehittämään kaupungin hankintatoimea merkittäväällä tavalla.**



## Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri

### ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2005:

#### **Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri**

*Kaupunginhallitus on 24.4.2006 päättänyt lausunnon antamisesta Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirille (VSSH) sairaanhoitopiirin talousarviosta 2007 ja taloussuunnitelmasta 2007- 2009. Kaupunginhallitus päätti yhtyä siihen, mitä terveyslautakunnan aiemmin 22.3.2006 hyväksymässä asiaa koskevassa lausunnossa oli todettu. Lisäksi kaupunginhallitus päätti todeta, että sairaanhoitopiirin tulee järjestää toimintansa niin, että sairaanhoitopiirin valtuuston vahvistamia käyttökulujen kasvulle asetettuja rajoja pystytään noudattamaan. Terveyslautakunnan päätöksen mukaisesti kaupunginhallitus edellytti myös, että sairaanhoitopiiri ei nosta tuotehintojaan kesken vuoden ja että tuotehinnat on määritelty todellisten kustannusten mukaisesti, sairaanhoitopiiri raportoi säännöllisesti ja sovitun mukaisesti palvelujen käytöstä, laskutuksesta ja talousarvionsa toteutumisesta, ja toimittaa vuoden 2007 maksuosuuden arvioimiseksi tarvittavat tiedot 15.9.2006 mennessä Turun kaupungin talousarvion laadintaprosessia varten. Lisäksi kaupunginhallitus päätti, että Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriltä pyydetään selvitys sairaanhoitopiirin investointeja ja niiden rahoitusta koskevista suunnitelmista.*

VSSH:n nettisivujen mukaan sairaanhoitopiirin ylintä päätösvaltaa käyttää 75-jäseninen kuntayhtymän valtuusto, johon jäsenkuntien valtuustot valitsevat kunnan koon mukaan 1-5 ja Turun yliopisto kaksi edustajaa. Turun kaupungilla on valtuustossa viisi jäsentä. Valtuusto on siirtänyt osan päätösvalloistaan kuntayhtymän hallitukselle, johon kuuluu 19 jäsentä. Jäsenistä 17 nimeää kuntayhtymän valtuusto ja kaksi Turun yliopisto.

### ARVIOINTIKERTOMUS VUODELTA 2006:

#### **Toimikauden 2001 – 2004 arviointikertomusten jälkiseuranta**

*Tarkastuslautakunnan edellisen nelivuotiskauden 2001 – 2004 raportoinnissa oli kiinnitetty huomiota mm. seuraaviin asioihin:*

- *Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ja Turun kaupungin välinen sopimusohjaus, jonka avulla pyritään yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa laatimaan pitävä ja realistinen talousarvio kaupungin maksuosuudelle kustannusten hillitsemiseksi*

#### **Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri**

*Turun kaupunki on 31.8.2006 lähettänyt Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirille selvityspyynnön koskien suunniteltuja investointeja ja niiden rahoitusta. Vastaus sairaanhoitopiiriltä on saatu 22.9.2006. Edelleen sairaanhoitopiiri on 22.11.2006 lähettänyt jäsenkunnilleen tiedoksi talousarvionsa ja -suunnitelmansa vuosille 2007 - 2009.*

*Talouskeskus on 24.1.2007 päivätyssä lausunnossaan käsitellyt Turun yliopistollisen keskussairaalan lähivuosien investointisuunnitelmia ja on todennut, että T-sairaalan jatkorakentaminen ja U-sairaalan saneeraus ovat siinä määrin suuria, että niiden rahoittaminen kunnilta perittävässä palveluiden käyttökustannuksissa on tarkkaan huomioitava ja niihin on hyvissä ajoin varauduttava. Terveystalouden jatkuvasti kasvavilla käyttökustannuksilla tulee olemaan yhä suurempi vaikutus kuntien talouteen. Erikoissairaanhoidon käyttömenojen suuri kasvu tulee rasittamaan koko kaupungin taloutta. Tämä tarkoittaa, että kaupungin muuhun palvelutuotantoon voidaan kohdentaa voimavaroista yhä pienempi osa.*

*Kaupunginhallitus ei ole arviointikertomuksen hyväksymiseen mennessä käsitellyt Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriltä saatua vastausta koskien suunnitelmia investointeja ja niiden rahoitusta, talouskeskuksen em. lausuntoa Turun yliopistollisen keskussairaalan lähivuosien investointisuunnitelmista eikä sairaanhoitopiiriin 22.11.2006 lähettämää talousarviota ja -suunnitelmaa vuosille 2007 – 2009.*

*Valtuustoryhmien välisen sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa raportissa (Kh 15.1.2007) on terveyslautakuntaa koskevaan kohtaan 64. kirjattu: ”Kehitetään sairaanhoitopiiriin omistajaohjausta ja toimintojen tehostamista yhdessä viisikkokuntien kanssa”. Valmistelutilanteen mukaan valmistelu ja toimenpiteet ovat käynnissä: ”Sairaanhoitopiiriin talousarviota käsitellään viisikkokuntien johtajien neuvotteluissa.”*

Vuosina 2006 – 2007 tehdyt arviot erikoissairaanhoidon käyttötalouden ja investointien suuresta kustannuspaineesta ovat edelleen ajankohtaisia.

Kaupunginhallituksen 24.9.2012 käsittelemässä Toiminnan ja talouden seurantaraportissa todettiin:

”Sairaanhoitopiiriin raskaan investointiohjelman nähdään entisestään heikentävän toimintamahdollisuuksia talouden tasapainottamiseen ja kiinteiden kustannusten merkittävän osuuden vuoksi kysyntään kohdistetut toimenpiteet eivät voi täysimääräisesti vaikuttaa. Investoinnit aiheuttanevat valmistuessaan tasokorotuksia jäsenkuntien maksuosuuksiin. Talouden ja toiminnan suunnittelussa tulee päästä nykyistä parempaan tilanteeseen.

Voidaan todeta, ettei sairaanhoitopiiri ole pystynyt sopeuttamaan toimintaansa vähentyneeseen käyttöön eli kustannukset ovat nousseet siitä huolimatta, että palvelukysyntä on budjettiin nähden laskenut.”

Vuoden 2012 Turun kaupungin tilinpäätöksessä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP) vaikuttaa kahdella tavalla:

1. Peruspalvelulautakunnan tilinpäätöksen nettotulos jäi 1,6 miljoonaa euroa alle budjetin eli tulos oli viimeiseen ennusteeseen verrattuna 5,7 miljoonaa euroa parempi, mikä johtui suurelta osin siitä, että VSSHP:n Turulta laskuttama lopullinen maksuosuus pieneni huomattavasti ennustetusta ja **Turku sai palautusta noin 4,1 miljoonaa euroa maksetuista tasaeräveloituksista.**



2. VSSHP:n tilikauden tulos jäi 24,3 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Turku konsernin omistusosuus VSSHP kuntayhtymästä on 30,5 % ja **VSSHP:n vaikutus Turku konsernin tilinpäätöksen tulokseen oli -7,5 miljoonaa euroa**. Turku konsernin tilikauden alijäämä oli kaikkiaan 11,1 miljoonaa euroa.

**Summa summarum:**

- **Turku sai palautusta noin 4,1 miljoonaa euroa maksetuista tasaeräveloituksista.**
- **Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alijäämän vaikutus Turku konsernin tilinpäätöksen tulokseen oli -7,5 miljoonaa euroa**

VSSHP on maaliskuussa 2013 pyytänyt jäsenkunniltaan ja Turun yliopistolta lausuntoa talouden vakauttamisohjelmasta. **VSSHP:n taseessa 31.12.2012 on 14,1 miljoonaa euroa kattamatonta alijäämää**. Turun kaupunginhallitus on 22.4.2013 antanut oman lausuntonsa (liite 3). Lausunnossa todetaan muun muassa:

”Sairaanhoitopiiri on esittänyt, että jäsenkuntaosuuksien keskimääräinen vuosikasvu olisi vakauttamisohjelman aikana vähintään 3,8 %. Turku painottaa, että **vuosikasvu saisi jäsenkuntaosuuksien osalta olla enintään 3,8 %**. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin talousarvio ja taloussuunnitelma ajalle 2013 – 2015 sisältää jo oletuksena kuntien myyntituottojen kasvuksi vuodelle 2014 noin 4,9 % ja vuodelle 2015 noin 3,6 %. Enimmäiskasvun osalta Turun kaupunki on jo todennut kuntaneuvotteluissa, että kasvu ei voi ylittää kunnan keskimääräistä tulorahoituksen muutosta. Tarkennettuna tällainen kannanotto on myös sisällytetty kaupungin vuoden 2013 talousarvioon ja vuosien 2013 – 2016 taloussuunnitelmaan. Tämäkin kasvu on paljon suurempi kuin Turun verotulojen ja valtionosuuksien kasvu lähivuosina nykyisillä veroperusteilla. Valtionosuuksien normaalit indeksitarkistukset ja muut lisäykset leikataan pois valtionosuuksiin päätetyillä leikkausohjelmilla. Verotulojen kasvua heikentää talouden hidas kasvu ja Turun alueen huono työllisyystilanne.”

Sote -palvelurakennemuutoksen ja investointien osalta lausunnossa esitetään seuraavaa:

”Sairaanhoitopiirin vakauttamisohjelmassa ei ole lainkaan käsitelty sote-palvelurakennemuutoksen mahdollisia vaikutuksia sairaanhoitopiirin talouteen ja toimintaan, vaikka valtioneuvoston kehysriihen 21.3.2013 sote- linjauksissa todetaan mm, että ” sote- uudistuksen alkuvaiheessa nykyiset sairaanhoitopiirit voivat jäsenkuntien niin halutessa jatkaa nykyisen kaltaisina kuntayhtyminä, mutta **vuoteen 2017 mennessä nykyiset sairaanhoitopiirit hallinnollisina organisaatioina puretaan**”. Muutoksen tässä vaiheessa on erityisen tärkeää, että esim. tulevaisuuteen kohdistuvat toimenpiteet esim. investointien osalta tehdään yhteistyössä kuntien ja kunnallisen päätöksenteon kanssa, eikä siten kuin tällä hetkellä.”



**VSSHP:n kokoa kuvaa esimerkiksi se, että palkkalistoilla oli viime vuonna 7 650 työntekijää** (vrt. emokaupungilla 12 183 henkilötyövuotta vuonna 2012).

**Tarkastuslautakunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että**

- **Turku-konserni ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri edelleen tiivistävät yhteistyötään ja**
- **löytävät entistä kustannustehokkaampia ratkaisuja perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen tuotantoon.**

### **Tarkastuslautakunnan yhteenveto talouden tasapainotuksesta**

Käytännössä talouden tasapainotukseen pyrkiviin toimien toteuttaminen on osoittautunut kaupunkiorganisaatiossa aikaa vieväksi ja haastavaksi. Jo pelkkien selvitysten tekemiseen on kulunut vuosia. Viime vuosille leimallista on ollut teknisen sektorin yhtiöittämiset ja omaisuuserien myynti konserniyhtiöille, joista saaduilla laskennallisilla myyntivoitoilla peruskaupungin tuloslaskelma on saatu näennäisesti tasapainoon. Rahataloudessa sen sijaan tasapainoa ei ole saavutettu ja velkaantuminen on jatkunut lähes joka vuosi.

Hyvinvointi- ja osaamistoimialoilla on tehty myös hallinnollisia järjestelyjä (sosiaalitoimen ja terveystoimen yhdistyminen, varhaiskasvatuksen siirto opetustoimeen). Tarkastuslautakunnalle on jäänyt epäselväksi, onko kyseisillä järjestelyillä saatu säästöjä.



## 2 Kaupungin strategisten ohjelmien toteutuminen ja raportointi

Kaupungin strategisten ohjelmien toteutumisesta raportoitiin kaupunginvaltuustolle 6.5.2013. Seuraavassa käsitellään tarkastuslautakunnan mielestä keskeisiä asioita ohjelmien raportoinnista.

### Asukkaiden hyvinvointiohjelma

Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kv 6.5.2013)

Ohjelman tavoitteiden toimeenpanossa ei ole merkittäviä muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna. Palvelutoimen sektorin hallintokunnissa hyvinvointiohjelmaa on jalkautettu sopimusohjauksen avulla ja ohjelma on huomioitu hallintokuntien palvelusopimuksissa eri tasoilla.

Ohjelman toteutumiseen on vaikuttanut yleinen heikko taloustilanne, jonka seurauksena palvelutarve ja kysyntä ovat osin kasvaneet. Tämä näkyy muun muassa toimeentulotuen tarpeen sekä työmarkkinatuen kuntaosuuden kasvuna. Sosiaali- ja terveystoimessa ennaltaehkäisevää työtä ei ole pystytty laajentamaan niin kuin ohjelman tavoitteiden mukaista olisi nykyisessä taloustilanteessa. Nuorisotoimessa tarve ja kysyntä maksuttomiin ja edullisiin lasten ja nuorten palveluihin on kasvanut ohjelmakauden aikana. Nuorten yhteiskuntatakuuta valmisteltiin kaikissa hallintokunnissa.

Sosiaali- ja terveystoimessa lasten ja nuorten palveluja järjestettiin uuden terveydenhuoltolain mukaisesti. Neuvolassa, koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa sekä lasten ja nuorten suun terveydenhuollossa pystyttiin toteuttamaan asetuksen määräämät ikäkausitarkastukset. Lastensuojelussa vahvistettiin avohuoltoa ja sijaishuollossa lisättiin perhesijoituksia palvelurakenteen keventämistavoitteiden mukaisesti.

Vuoden 2012 aikana kulttuuritoimi, nuorisotoimi ja liikuntatoimi valmistelivat vapaa- aikatoimialan yhdistymistä, mikä näkyi yhteisten toimintatapoja kehittämisenä.







Ohjelman tavoitteita on edistetty niin hallintokunnissa kuin monitoimijaisessa yhteistyössä. Perustyötä on tuettu kehittämistoimin ja -hankkein. Ohjelman seurantatiedoissa on merkittävässä määrin havaittavissa positiivisia kehitystrendejä ja osa asetetuista tavoitteista on jo saavutettu. Myös kehittämistarpeita on edelleen havaittavissa. Ohjelman seurantaan ja tulosten arviointiin tuo epävarmuutta se, että ATH-kyselyä<sup>6</sup> ei toteutettu vuonna 2012. Tämä vaikuttaa erityisesti liikuntatoimen, kulttuuritoimen ja nuorisotoimen osalta asetettujen määrällisten tavoitteiden seurantaan.

---

<sup>6</sup> Alueellinen terveys- ja hyvinvointitutkimus



### Tarkastuslautakunnan nostoja Asukkaiden hyvinvointiohjelmasta

-  Toimeentulotukea saavien (18-24 -vuotiaat) määrä on vuonna 2012 jatkanut laskua ollen 2282.
-  Yli 75-vuotiaiden kotona asuvien määrä nousi yli tavoitteen ollen 14,2 %.
-  Palvelut on tuotettu sosiaali- ja terveystoimessa hoito- ja palvelutakuun määräämissä rajoissa (vuositason seuranta).
-  Ohjelman seurantaan ja tulosten arviointiin tuo epävarmuutta se, että ATH-kyselyä ei toteutettu vuonna 2012. **Tarkastuslautakunnan mukaan tämä on kuitenkin ollut tiedossa jo etukäteen. Ohjelman seuranta ja raportointia ei tule rakentaa sellaisen kyselyn pohjalle, joka ei ole hyödynnettävissä riittävän usein.**
-  Peruspalveluihin ei ole pystytty erityisesti panostamaan erityispalveluiden kustannusten nousun takia suun terveydenhuoltoon lukuun ottamatta.
-  Ikääntyvien palvelurakennemuutoksella tavoiteltua tehostetun palveluasumisen lisääntymistä ja palvelurakennemuutosta ei asumispalveluissa saavutettu ja lisäksi ympärivuorokautisen hoidon paikkojen määrä ja jonot kasvoivat entisestään. **Tarkastuslautakunta pitää kehityssuuntaa huolestuttavana.**

## Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelma

Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kv 6.5.2013)

Ohjelman vuoden 2012 toteuma oli tavoitteiden mukainen. Merkittäviä poikkeamia ei ollut. Vuoden 2012 elinkeinopolitiikan toimintaa leimasi jatkunut talouden epävarmuus ja teollisuuden rakennemuutos, johon vuoden aikana reagoitiin eri toimenpiteillä. Toimenpiteiden kohderyhminä painottuivat rakennemuutosalojen pk-yritykset, kansainvälistä kasvua hakevat yritykset sekä työttömyysuhan alaisena olevat.

Elinkeinopolitiikassa näiden toteutuksesta suurimman vastuun kantoivat Turun Seudun Kehittämiskeskus ja Koneteknologiskeskus Turku Oy. Turku Science Park Oy jatkoi yhtiölle asetettujen pitkäkantoisempien tavoitteiden toteutusta ja osallistui aktiivisesti alueen vetovoimaa lisääviin toimenpiteisiin ja uuden innovaatiopolitiikan kauden valmisteluun. Kansainväliset yhteydet olivat aiempaa monipuolisempia ja suuntautuivat kehittyville markkinoille (Brasilia, Kiina, Venäjä). Kulttuuripääkaupunkivuodelta periytyneet hyvät toimintamallit näkyivät voimakkaasti matkailun tuloksissa.

Osaamiseen ja koulutukseen liittyvät tavoitteet etenivät tavoitteiden mukaisesti. Meriteollisuuden rakennemuutostoimenpiteissä painopiste siirtyi korkeakoulujen välisen yhteistyön tiivistämiseen. Ammattikorkeakoulun toimintaa leimasi koulutusalojen onnistunut uudistaminen ja ministeriön aloituspaikkaleikkaukset. AMK:n TKI-toiminta onnistui tavoitteissaan edellisiä vuosia paremmin.

### **Tarkastuslautakunnan nostoja Osaamis-, yrittäjyys ja elinkeino-ohjelmasta**



Vuosina 2005 - 2012 yhteensä 5 489 yritystä on perustettu Turun seudun yrityspalvelukeskus Potkurin järjestämän neuvonnan jälkeen.



Turun AMK opetuksen tulosalueet tekevät vuosittain konkreettista yhteistyötä noin 3 500 yrityksen tai yhteisön kanssa.

## Asunto- ja maankäyttöohjelma



Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kv 6.5.2013)

Turun kaupunkiseudun rakennemallityö on hidastanut Turun uuden yleiskaavan ja osayleiskaavojen valmistelua luoden kuitenkin sitovamman tavoiteasetannan yleiskaavallisten töiden jatkamiselle. Maankäytön kannalta merkittävimmät isot kehityskohteet Skanssi, Linnakaupunki ja LogiCity ovat edenneet em. huolimatta suunnitellusti. Keskustan aluetta koskeva Turku 2031 visio valmistui. Visio on luonut edellytyksiä asunto- ja maankäyttöohjelman toteutukselle koskien keskusta-alueen haastavia asemakaavoituskohteita. Useista vuoden 2012 valtuuston hyväksymistä asemakaavoista on valittu eri oikeusasteisiin ja tätä kautta muodostuu viivettä alueiden rakentamisen käynnistämiseen. Keskusta-alueen asuntotuotantoa palvelevia kohteita on kuntatekniikan rakentamisen osalta käynnissä useita, mm. Telakkaranta, AlfaBarker ja Kupittaaan alue.

Pientalotonttien tarjontaan on kyetty vastaamaan asetetun tavoitteen mukaisesti. Kaupungilla oli vuoden 2012 lopussa noin 50 pientalotonttia heti luovutettavissa (jatkuvan haun listalla) pohjoiseen Turkuun sijoittuvilla uusilla kaava-alueilla. Työpaikka- ja teollisuuskaavojen varantoa on täydennetty toimijoiden tarpeiden mukaisesti. Haasteena on luovutettavien kohteiden räätälöintitarve asiakkaita tyydyttäväksi suunnitteluratkaisuksi. Raakamaan hankinnassa haasteena on ollut ja tulee olemaan myös jatkossa hankittavien kiinteistöyksiköiden pieni koko.

Toimialat ylittävää yhteistyötä on kehitetty maankäytön kehitysprojektissa vuoden 2012 aikana. Projektilla on luotu toimialat ylittävä maankäytön operatiivinen toimintamalli. Maankäytön toimintamallin toimeenpano on käynnistetty ja sen osana tullaan valmistelemaan käytännön toimintatavat palveluverkkojen suunnittelun ja toteutuksen integroimiseksi osaksi kokonaisuutta.

### **Tarkastuslautakunnan nostoja Asunto- ja maankäyttöohjelmasta**



Turun kaupunkiseudun rakennemalli hyväksyttiin kaikissa kaupunkiseudun 14 kunnassa ja Varsinais-Suomen liitossa keväällä 2012. Rakennemallin toteuttamista tukeva MAL -aiesopimus kaupunkiseudun 13 kunnan ja valtion välillä allekirjoitettiin kesäkuussa 2012.



Tonttien uudistuotanto (elinkeino ja palvelut -osio) ylitti vuoden 2012 tavoitteen (25 000 k-m<sup>2</sup>) ollen 40 422 k-m<sup>2</sup>.



Myönnettyjen rakennuslupien määrä kasvoi vuonna 2012 ollen 1 628 kpl (v. 2011 1517 kpl).



2012 ei kaupungilla ole ollut tarjolla merkittävästi yhtiömuotoisia tontteja asumiseen.

## **Ilmasto- ja ympäristöohjelma**

Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kv 6.5.2013)

### **A. Ilmasto- ja ympäristöohjelma on kokonaisuutena toteutunut hyvin**

Ilmasto- ja ympäristöohjelman toteuttaminen on kokonaisuutena edennyt pääosin hyvin ja tavoitteet ovat toteutumassa asetetun aikataulun mukaisesti. Turussa on jo noin vuosikymmenen ajan saavutettu talouden kasvua ilmastopäästöjen merkittävästi alentuessa samanaikaisesti. Suotuisan kehityksen on mahdollista jatkaa kaupungin omien sekä seudullisten maankäytön, asumisen, liikenteen ja energiantuotannon ratkaisujen toteutuessa hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti.

Yritysyhteistyötä ja uusia ratkaisuja Turun haasteisiin on työstetty myös yhdessä Maailman liike-elämän kestävä kehityksen neuvoston ”Urban Infrastructure Initiative” -hankkeen ja siihen osallistuvien yritysten kanssa. Yhteistyön tuloksista koottu raportti luovutettiin Turun kaupungille 13.10.2011 ja työtä on vuoden 2012 aikana tuloksellisesti jatkettu Siemensin kanssa solmitun strategisen kehittämiskumppanuuden avulla.

### **B. Ohjelman täytäntöönpano on ollut poikkihallinnollisesti kattavaa**

Ohjelman toteuttamisesta on aktiivisesti huolehtinut kaupunginjohtajan asettama työryhmä (Ilmasto- ja ympäristöohjausryhmä). Täytäntöönpano on ollut varsin tuloksellista toimeenpanosuunnitelmassa ohjattujen toimiala- ja yksikkökohtaisten vastuutoimien osalta. Koko oman organisaation läpäisevää toimeenpanoa on merkittävästi tehostanut myös kestävä kehityksen budjetointi ja siihen liittyvä tukiverkosto. Oman organisaation ohjaaminen toimimaan kestävyuden periaatteiden mukaisesti vaatisi kuitenkin edelleen lisää huomiota ja panostusta (esimerkiksi hankinnoissa kehitys on hieman taantunut). Kestävä kehityksen budjetoinnin mukaisia toimintatapoja on syytä jatkaa ja edelleen kehittää.

### **C. Vaikuttavuutta voidaan parantaa**

Ilmasto- ja ympäristöohjelman valmistelun asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota kansalaisten ja sidosryhmien osallistumiseen ja aktivointiin sekä ilmasto- ja ympäristöhaasteiden tuottamien uusien elinkeinoelämän mahdollisuuksien hyödyntämiseen määrätietoisemmin. Näihin haasteisiin ei ole vielä riittävästi panostettu. Ilmasto- ja ympäristöasioiden viestintää tulisi myös tehostaa ja profiloida (esimerkiksi kaupunginhallituksen jo hyväksymien kärkihankkeiden kautta) sekä nostaa Turun tuloksellista työtä entistä selkeämmin kansalliseen kärkeen ja kansainväliseen tietoisuuteen.

Uutta ohjelmakautta valmisteltaessa tulisi huomioida ainakin seuraavat kehittämiskohteet:

- Uudet tarkat päästövähennystavoitteet vuodesta 2020 eteenpäin – kansainvälisessä ja kansallisessa ilmastopolitiikassa valmistellaan tavoitteita vuosille 2020 – 2050.
- Vihreän talouden ja kasvun tavoitteita on integroitava soveltuvin osin koko strategiseen ohjelmakokonaisuuteen – ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin vastaavan elinkeinoelämän kehittäminen taloudellisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi.



- Uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen ja kehittäminen edelleen sekä muut tulevaisuuden energiajärjestelmän valmistelun linjaukset ja toimenpiteet
- Seudullisen liikkumis- ja erityisesti joukkoliikennejärjestelmän voimakas ja innovatiivinen kehittäminen
- Kehittämiskumppanuuksien ja -verkostojen hyödyntäminen entistä kattavammin.

### Tarkastuslautakunnan nostoja Ilmasto- ja ympäristöohjelmasta

😊 Ohjelmassa on tavoitteena energiatehokkuuden parantaminen 9 %:lla vuoden 2005 tasosta vuoteen 2016 mennessä. Vuoden 2012 toteutumana on saavutettu 6,6 % parannus ja kommenttina todetaan, että 20 % parannuksen tavoittamiseen vuoteen 2020 mennessä on hyvät edellytykset.

😊 Turun kaupungin ostamasta sähköstä 100 % tuotetaan uusiutuvilla. Kokonaan uusiutuvilla tuotetun sähkön toimitus alkoi sitovana 1.1.2013.

😊 Joukkoliikenteen matkamäärän kasvu vuonna 2012 ylitti tavoitteet ollen 3 % (tavoite 2 % / vuosi). Matkamäärä on kasvanut kolmessa vuodessa 1,6 miljoonalla eli 19,4 miljoonasta 21,0 miljoonaan matkaan.

😊 Seudullinen joukkoliikenneorganisaatio perustettiin ja aloitti toimintansa 1.1.2012.

😞 Ohjelman tavoitteena on ollut, että päiväkodeista ja oppilaitoksista 30 %:lla on vihreä lippu<sup>7</sup> tai muu ulkoinen tunnus kestävän kehityksen työstä v. 2013. Toteutumana mainitaan, että vihreä lippu on 8 päiväkodilla (noin 16 %) ja 6 koululla.



<sup>7</sup> Vihreä lippu on päiväkotien, koulujen, oppilaitosten sekä lasten ja nuorten vapaa-ajan toimijoiden kestävän kehityksen ohjelma. Lisäksi Vihreä lippu on kansainvälinen kasvatusalan ympäristömerkki. Ohjelman kriteerit täyttävä osallistuja saa ohjelman tunnuksena toimivan vihreän lipun käyttöoikeuden.

## Talousohjelma

Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kv 6.5.2013)

Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä ei ole enää juurikaan muuttunut vuoden 2011 raportoinnista.

Hallintokunnista kerättyjen tietojen perusteella talousohjelman tavoitteita toimeenpantiin jo vuonna 2010 varsin kattavasti. Prosessin näkökulmasta ohjelman jalkautus oli siis varsin hyvin onnistunut. Prosessin onnistuminen johtuu todennäköisesti siitä, että ohjelman toimeenpanoa on seurattu aktiivisesti, sekä toisaalta valtuuston asettamasta lähtökohdasta, että lautakuntien on pitänyt konkretisoida talousohjelman tavoitteet omissa talousarvioesityksissään. Huomionarvoista ja alleviivattavaa kuitenkin on, että ohjelman merkittävimmät sisällölliset onnistumiset ovat liittyneet konkreettisiin kehittämistoimenpiteisiin ja -hankkeisiin.

Talousohjelman toimeenpanosta on tässä vuosiraportissa raportoitu enää pienestä osasta tavoitteita, kuten asiakaspalvelun kehittämishankkeesta (ASPA), IT-toiminnan järjestämisestä, kiinteistöliikelaitoksen toiminnan järjestämisestä (yhtiöittäminen), ammattikorkeakoulun rakenteellisesta kehittämisestä (yhtiöittämisspätös), hankinta- ja logistiikkatoiminnoista sekä opetuksen palveluverkosta (Kampus-hanke).

Toimenpiteiden toteutumisen näkökulmasta talousohjelman toteutus on onnistunut varsin hyvin. Talousohjelman onnistumista voidaan kuitenkin arvioida myös kaupungin talouden tasapainon näkökulmasta, koska tämä oli tärkeimpänä syynä talousohjelman laatimiseen vuonna 2009. Talousohjelman voimassaoloaikana tähän mennessä (2009–2012) kaupungin tilinpäätöksen tuloslaskelma on ollut joka vuosi positiivinen (n. 10 M€ / vuosi).



Kaupungin talouden ei kuitenkaan voida sanoa olleen tasapainossa enää vuonna 2012. Vuosikate ei vastannut poistoja ja tulosta paransivat satunnaiset tuotot. Talouden vuosittaisesta tuloksesta huolimatta kaupungin talous kokonaisuutena on kääntynyt huonompaan suuntaan. Tilanteeseen on vaikuttanut yleinen huono taloudellinen tilanne. Verotulot eivät ole kasvaneet entisien vuosien tapaan, vaan viime aikoina on saatu tyytyä hyvinkin vaatimattomaan kasvuun, joka ei ole missään suhteessa menojen kasvuun. Toinen ongelma verorahoituksen lisäksi on valtionosuuksien leikkaukset, jotka purevat vuodesta 2012 lähtien ja jatkuvat vielä monta vuotta eteenpäin. Nämä ongelmat koskettavat kaikkia kuntia eikä niiden poistamiseen ole muita keinoja kuin menojen leikkaukset ja/ tai verojen korotukset.



## Tarkastuslautakunnan nostoja Talousohjelmasta



Suurin osa talousohjelman tavoitteista toimeenpantiin jo talousohjelman alkuvaiheessa.



Kaupungin talous ei raportoinnin mukaan ole tasapainossa enää vuonna 2012.



Verotulojen kasvu ei ole raportoinnin mukaan missään suhteessa menojen kasvuun.



Valtionosuuksia uhkaavat leikkaukset lähitulevaisuudessa.



Hallinnon tuottavuuden parantamisen osalta on tehty selvityksiä ja raportteja, mutta konkreettiset toimenpiteet ovat edelleen jääneet Tarkastuslautakunnalle epäselviksi.

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä asiana, että suurin osa talousohjelman tavoitteista toimeenpantiin jo talousohjelman alkuvaiheessa. **Tarkastuslautakunnan mielestä on kuitenkin tärkeää arvioida, olisiko talousohjelman tavoitteiden pitänyt olla strategisempia ja pitkäkestoisempia.** Talousohjelman merkitys näivettyi kauden loppuvaiheessa, koska suurin osa toimenpiteistä oli tehty jo tehty.

## Henkilöstöohjelma



Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kh 21.5.2013)

Henkilöstöraportti 2012 kuvaa kaupungin henkilöstöohjelman 2010- 2013 (Kv 25.1.2010) tavoitteiden toteutumista. Kokonaisuutta täydentää kunta-alan henkilöstöraporttisuosituksen mukaisesti henkilöstö-resurssin tilaa ja kehitystä kuvaava tilastomateriaali.

Henkilöstöohjelmassa kolmelle päätavoitteelle: oikeudenmukainen ja osallistava johtaminen, henkilöstön osaamisen ja ammattitaidon varmistaminen ja tukeminen sekä työsään viihtyvä, motivoitunut henkilöstö ja hyvinvoiva työyhteisö asetettiin mittaristo tavoiteltaville vaikutuksille. Kuluneen kauden aikana kehityssuunta on ollut positiivinen ja asetettujen tavoitteiden mukaisesti on edetty.

Kunta10 kyselyllä seurattavista tavoitteista toteutuivat hyvin kohtelun oikeudenmukaisuus 3,76 (3,75). Sairauspoissaolojen määrä väheni tuntuvasti enemmän kuin tavoiteltiin 3,92 % (4,15 %). Useamman vuoden jatkunut työkykyjohtamiseen panostaminen ja viime vuonna päättyneen työkyvyhallintamalliprojektin tulokset ovat tukeneet esimiehiä ja työyhteisöjä toimimaan oikea-aikaisesti oikein työkyvyn tukemiseksi. Tulokset osoittavat, että hyvin myönteistä kehitystä saavutettiin myös tavoitemittareissa ”työnantajan suosittelemisen”, ”kehityskeskustelujen käyminen” ja ”kehityskeskustelujen hyödyllisyys”. Kaupunkia työnantajana läheisilleen suosittelisi 69,8 % (v. 2010 65,9 %). Kehityskeskustelua oli käynyt 60,1 % (v. 2010 54,10 %), ja keskustelut kokivat hyödyllisiksi 43,5 % (v. 2010 38,5 %). Syksyllä toteutetun Kunta-10 kyselyn tulokset osoittavat, että henkilöstöohjelman tavoitteiden mukaisesti on toimittu koko kaupunkiorganisaatiossa. Ohjelmaa laadittaessa tavoitetasot asetettiin tietoisesti kunnianhimoisesti tutkimuskuntien paraneviksi oletettujen keskiarvojen tasolle.

Työvoiman käytölle asetettu tavoite vuodelle oli 12 143 htv, toteutuma 11 917,1 htv, mikä oli 1 333,7 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2011. Kaupungin henkilöstön kokonaismäärä väheni ensisijaisesti siksi, että vuoden 2012 alussa yhtiöitettiin kunnallistekniikkaliikelaitos, viherliikelaitos, talotoimiliikelaitos ja kiinteistöpalveluliikelaitos.

Vuoden aikana valmisteltuun koko kaupungin toimintamalliuudistukseen liittyen on pitkän harkinnan jälkeen päätetty Henkilöstöasioiden palvelukeskuksen perustamisesta aiemmin tehdyn projektin ja sen työn ajantasaistavan arvioinnin pohjalta. Palvelukeskuksen tavoitteena on tuottaa koko konsernille, erityisesti esimiehille kaikki se henkilöstöammattillinen tuki, mitä he tehtävässään tarvitsevat ja siten tukea henkilöstöohjelman entistä paremman johtamisen, osaamisen hallinnan ja työhyvinvoinnin tavoitteita.

Vuoden 2012 aikana Työkyvyhallintamalliprojekti päättyi ja malli otettiin käyttöön koko kaupungissa; mallin käyttöönotto ja sen tukeminen koko organisaatiossa jatkuu. Vuoden aikana käynnistyi SAP HR - projekti, jonka tavoitteena on saavuttaa niin henkilöstöresurssien suunnittelussa, seurannassa kuin osaamisen hallinnassa nykyistä parempi taso ja samalla tukea sekä esimiesten että henkilöstön arkea henkilöstöhallinnon järjestelmien itsenäiskäytöllä.

Kaupungin toiminnalle asetettujen tuloksellisuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää edelleenkin jatkuvaa yhteistä panostamista johtamiseen, osaamisen varmistamiseen ja työhyvinvoinnin turvaamiseen.

## Tarkastuslautakunnan nostoja Henkilöstöraportista 2012



Sairauspoissaolojen määrä väheni v.2012 tuntuvasti enemmän kuin tavoiteltiin (sairauspoissaoloprosentin toteuma 3,92 %, tavoite 4,15 %).



Työvoiman käytölle asetettu tavoite vuodelle oli 12 143 htv, toteutuma 11 917,1 htv, mikä oli 1 333,7 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2011. Kaupungin henkilöstön kokonaismäärä väheni ensisijaisesti siksi, että vuoden 2012 alussa yhtiöitettiin kunnallistekniikkaliikelaitos, viherliikelaitos, talotoimiliikelaitos ja kiinteistöpalveluliikelaitos. **Yhtiöittämiset laskevat emokaupungin htv-määrää, mutta työntekijät ovat edelleen Turun kaupunkikonsernin palkkalistoilla. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että htv-määrää voidaan tarkastella eri näkökulmista.**



Kehityskeskusteluja oli käynyt 60,1 % (v. 2010 54,10 %), ja keskustelut kokivat hyödyllisiksi 43,5 % (v. 2010 38,5 %). **Vaikka kehityssuunta onkin positiivinen, Tarkastuslautakunta näkee edelleen huolestuttavana kehityskeskustelujen hyödyllisyyskokemusprosentin alhaisuuden.**

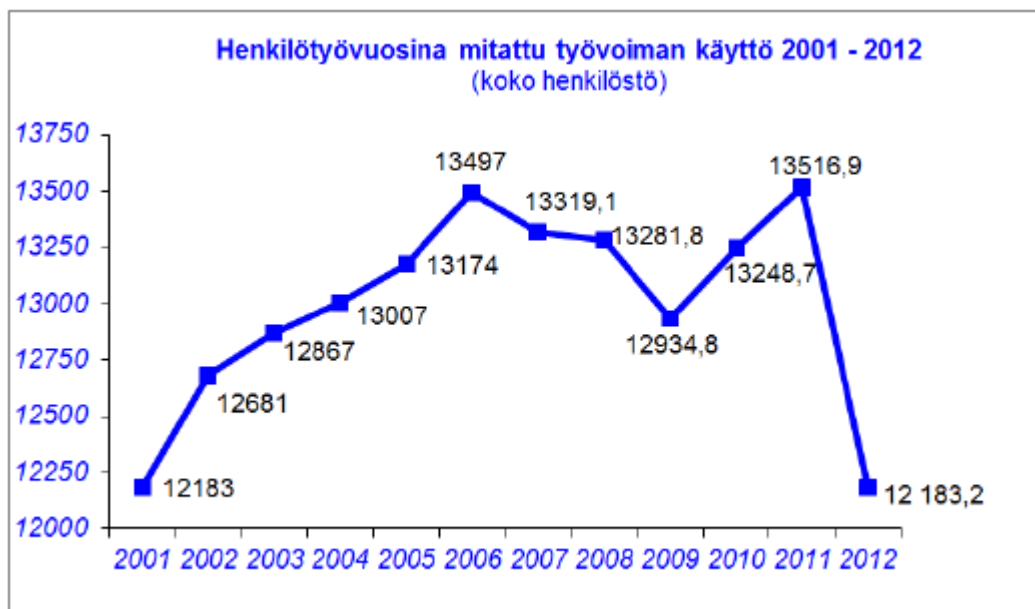
## Henkilöstöhallinnon strategiset tavoitteet

Vuoden 2012 aikana Turun kaupungin henkilöstötyössä oli keskeistä kaupunginvaltuuston 25.1.2010 hyväksymän henkilöstöohjelman 2010–2013 ja vuodelle 2012 kirjattujen tavoitteiden toteuttaminen.

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

## Työvoiman käyttö

Työvoiman käyttöä on seurattu edelleen henkilötyövuosilaskennalla. Henkilötyövuosina mitattu työvoiman käyttö (koko henkilöstö) aikajaksolla 1.1.–31.12.2012 oli 12 183,2 htv eli 1 333,7 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2011.



Kuva 2: Henkilötyövuosina mitattu työvoiman käyttö 2001 – 2012 (Henkilöstöraportti 2012)

Vuoden 2012 alussa kunnallistekniikkaliikelaitos, viherliikelaitos, talotoimiliikelaitos ja kiinteistöpalveluliikelaitos yhtiöitettiin. Yhtiöityneiden liikelaitosten työvoima oli vuonna 2011 yhteensä 1 230,40 henkilötyövuotta. Kun tämä otetaan huomioon, **työvoiman käyttö vuoteen 2011 verrattuna kasvoi 60 henkilötyövuotta**. Turun kaupungin henkilöstön suurimmat työllistäjät ovat sosiaali- ja terveystoimi ja kasvatus- ja opetustoimi. Niiden työvoiman käyttö muodostaa noin 71 % koko kaupungin henkilötyövuosista.

**Tarkastuslautakunta haluaa korostaa, että todellinen työvoiman käyttö on kasvanut 60 htv:llä verrattuna edellisvuoteen, vaikka raportointi antaa ymmärtää henkilötyövuosien laskeneen.**

## Näkökulma henkilötyövuosien seurantaan *(Tarkastuslautakunnan vuoden 2009 arviointi)*

Henkilötyövuosien seuranta nykyisessä muodossaan ei anna riittävää tukea johtamiselle. 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.

Koko organisaatiossa pitäisi käydä arvokeskustelu, jossa konkretisoitaisiin ja priorisoitaisiin kaupungin tehtävät. Näiden priorisointien kautta voidaan mahdollisesti vaikuttaa myös työvoiman käyttöön. Työvoima on kytköksissä toimintaan eli ilman työvoimaa ei ole toimintaa. Jos luovutaan työvoimasta, luovutaan myös jostain toiminnasta. Päätökset tulisi tehdä ja tavoitteet asettaa toimintalähtöisesti.

## Eläköityminen

Kun tarkastellaan vakinaisen henkilökunnan tulevaa vanhuuseläkkeelle siirtymistä käytävissä olevien eläkeikää koskevien tietojen perusteella ja oletetaan, että kaikki voivat jatkaa työssä laskennalliseen vanhuuseläkeikään asti, tulee vanhuuseläkkeelle siirtyvien henkilöiden lukumäärä tulevina vuosina kasvamaan merkittävästi. **Laskennallisesti ajatellen vanhuuseläkkeelle lähtijöitä vakituisista palvelussuhteista tulee vuosina 2013–2022 olemaan 2 942 henkilöä eli 30,5 % Turun kaupungin nykyisestä vakituisesta henkilöstöstä.** Suuressa osassa Turun kaupungin virastoja/ laitoksia 1/5 henkilöstöstä saavuttaa laskennallisen vanhuuseläkeiän tulevan viiden vuoden kuluessa.

Seuraavan kymmenen vuoden aikana eläköityy lähes kolmasosa kaupungin nykyisestä vakituisesta henkilöstöstä. **Tarkastuslautakunta painottaa, että eläköitymisen vauhdittuminen on ollut tiedossa jo pitkään, ja siksi asiaan pitää pystyä reagoimaan riittävällä tavalla, jotta pystytään takaamaan riittävät resurssit palvelutuotantoon.** Erityisesti hankala tilanne tulee olemaan hyvinvointi- ja sivistystoimialoilla. Vuosina 2013–2017 sosiaali- ja terveystoimen (vuoden 2013 alusta alkaen hyvinvointitoimiala) nykyisestä henkilöstöstä 565 henkilöä eli **15,3 % sosiaali- ja terveystoimen vakituisesta henkilöstöstä saavuttaa laskennallisen eläkeiän.** Kasvatus- ja opetustoimessa (vuoden 2013 alusta alkaen sivistystoimiala) laskennallisen eläkeiän saavuttaa v. 2017 loppuun mennessä 482 henkilöä eli **15,2 % vuoden 2012 vakituisesta henkilöstöstä.**



## Henkilöstön osaamisen varmistaminen

Henkilöstön osaamisen varmistamisen ja tukemisen seurantamittarit pohjautuvat pitkälti Kunta 10 -tutkimuksen kyselyn tuloksiin.

Kehityskeskustelujen käyminen (kyllä %)

Lähtötilanne 2008	Tavoite 2010	Toteuma 2010	Tavoite 2012	Toteuma 2012	Toteutuiko tavoite v. 2012
55 %	65 %	54,10 %	80 %	60,1 %	Ei

Kehityskeskustelujen hyödyllisyys (hyödyllisenä %)

Lähtötilanne 2008	Tavoite 2010	Toteuma 2010	Tavoite 2012	Toteuma 2012	Toteutuiko tavoite v. 2012
40 %	50 %	38,52 %	60 %	43,5 %	Ei

**Taulukko 11:** Kunta 10 -tutkimuksen tulokset kehityskeskustelujen käymisestä ja hyödylliseksi kokemisesta

Kunta 10 -tutkimuksen perusteella kehityskeskustelut on käyty 60,1 %:n kanssa vastaajista. Tarkastuslautakunnan mielestä luku on selvästi liian alhainen, vaikka onkin ollut nousussa verrattuna edellisvuoteen. Myös kehityskeskustelujen hyödyllisenä kokemisen toteuma-arvot ovat tarkastuslautakunnan mielestä hälyttävät. On ymmärrettävää, että kehityskeskustelujen käymisen osalta suuren kaupungin toimintatapojen yhtenäistämässä menee aikaa. Mutta, **jos ainoastaan alle puolet keskustelun käyneistä kokee sen hyödyllisenä, niin jossain on silloin vikaa.** Asiaan voidaan vaikuttaa muun muassa koulutuksella ja saadun palautteen perusteella. Tähän asiaan tulee tarkastuslautakunnan mielestä ehdottomasti kiinnittää jatkossa enemmän huomiota.

## Sairauspoissaolojen määrä

Sairauspoissaolojen määrän osalta tavoite toteutui vuonna 2012. Sairauspoissaolot vähenivät vuoden 2011 4,38 %:sta vuoden 2012 3,92 %:iin.

Sairauspoissaolojen määrä (sairauspoissaoloprosentti)

Lähtötilanne 2008	Toteuma 2010	Tavoite 2011	Toteuma 2011	Tavoite 2012	Toteuma 2012	Toteutuiko tavoite v. 2012
4,47 %	4,44 %	4,20 %	4,38 %	4,15 %	3,92 %	Kyllä

**Taulukko 12:** Sairauspoissaolojen määrä (sairauspoissaoloprosentti)

**Tarkastuslautakunta pitää erinomaisena, että sairauspoissaoloprosentti on saatu laskemaan vuoden 2008 lähtötilanteesta yhteensä 0,55 prosentilla.** Huomioiden kaupungin suuri koko, tuottaa sairauspoissaolojen mainittu väheneminen merkittävää vaikutusta työhyvinvointiin sekä palveluiden tuottamisen tehokkuuteen.





## Tilaohjelma

Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kv 6.5.2013)

Tilaohjelman toteuttamisen lyhyen aikajänteen vuoksi useiden määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi vaadittujen toimenpiteiden toteuttaminen on hahmottunut vasta vuoden 2012 aikana. Näiden osalta tavoitteita on määritelty uudelleen vuoden 2012 aikana. Tästä syystä esimerkiksi palveluverkkojen laatiminen, sisäisen vuokran määräytymisen periaatteiden määrittely sekä tilaomistuksen rahoitusmallien selvittäminen ja toteutus ovat siirtyneet vuoden 2012 loppuun sekä vuoden 2013 aikana toteutettavaksi. Vuoden 2011 Tilaohjelman seurantaraportissa todettiin, että kaikki mittarit eivät anna haluttua informaatiota. Arviointi mittarien oikeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta tullaan tekemään vuoden 2013 aikana osana uutta strategia- ja ohjelmatyöskentelyä.

Tilaohjelman täytäntöönpanon kattavuus poikkihallinnollisesti on hyvä Tilakeskuksen organisoinnista johtuen. Hallintokuntien tilatarpeita on käsitelty kattavasti Tilakeskuksessa ja eri hallintokuntien tilahankkeiden yhteyteen on kyetty luontevasti sisällyttämään myös Tilaohjelman mukaisia tavoitteita. Joitakin osa-alueita Tilaohjelmasta seurataan kuitenkin vain kokonaisuutena, ei poikkihallinnollisesti jaoteltuna.

### **Tarkastuslautakunnan nostoja Tilaohjelmasta**

-  Vuodelle 2012 asetettua korjausvelka-% tavoitetta ei saavutettu. (tavoite 8,74 %, toteuma 10,36 %).
-  Tarkastuslautakunta toteaa, että jatkossa tavoitteiden ja mittarien rakentamiseen tulee kiinnittää enemmän huomiota.



## Omistajapolitiikka

Kokonaisarvio ohjelman edistymisestä (Kv 6.5.2013)

Kokonaisarvion ohjelman edistymisestä tekee ohjelmakokonaisuudesta vastaava taho.

A. Ohjelma on toteutunut keskeisiltä osiltaan.

B. Ohjelman täytäntöönpano on suoritettu konserniyhteisöissä konsernijaoston päätösten ja ohjeiden mukaisesti.

### **Tarkastuslautakunnan nostoja Omistajapolitiikasta**

😊 Ohjelman tavoitteena on ollut selvittää Turun Osakehuoneistot Oy:n osakkeiden realisointia siten, että realisointia aloitetaan toteuttamaan vuoden 2012 aikana. Toteutumaan mainitaan, että tavoite on toteutunut. Osakkeet on myyty takaisin TVT Asunnot Oy:lle.

😊 Tilaliikelaitos ja Kiinteistöliikelaitos ovat fuusioituneet.

😊 Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä sitä, että omistajaohjausta on ohjelman raportoinnin mukaan pyritty vuonna 2012 kehittämään. Lautakunta jää seuraamaan toiminnan kehittämisen etenemistä.



## Yhteenveto Turku-sopimuksen toimeenpano-ohjelmien raportoinnista vuodelta 2012

Ohjelmien seurantaraportointi (Kv 6.5.2013)

Turku-sopimuksen toimeenpano-ohjelmien toteutus raportoidaan kerran vuodessa tilinpäätösaikataulussa. Ohjelmien seurantaraportoinnissa (Kv 6.5.2013) 2012 todetaan, että ohjelmat ovat pääosin toteutuneet asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ohjelmatyötä tulee kuitenkin alkaneella valtuustokaudella tehostaa ja systematisoida kytkemällä se toiminnan ja talouden vuosijohtamisen aikatauluun.

Vetovoimaisuuteen, kilpailukykyyn ja hyvinvointiin liittyvät neljä ohjelmaa (AMO, IYO, AHV, OYE<sup>8</sup>) ovat olleet pitkäkestoisia ja strategisia. Resurssien ohjaukseen ja käyttöön liittyvät ohjelmat ovat olleet luonteeltaan konkreettisia toimenpideohjelmiä. Kaikissa on kuitenkin ollut johtavana periaatteena poikkihallinnollisuus ja matriisimaisuus eikä vain yhden sektorin/ hallintokunnan toiminnan kehittäminen.

**Tarkastuslautakunnan mielestä uusien ohjelmien valmisteluvaiheessa on selvitetävä, tuleeko myös resurssien ohjaukseen ja käyttöön liittyvien tavoitteiden olla pitkäkestoisempia ja strategisempia.**

Syksyllä 2012 osana kaupungin toimintamallin uudistusta ja päättyneen valtuustokauden arviointia kerättiin palautetta myös ohjelmien onnistumisesta muun muassa kaupunginvaltuuston jäseniltä ja ohjelmien vastuuhenkilöiltä. Niitä ja Talent Vectian tekemän ulkoisen arvioinnin tuloksia hyödynnetään uuden strategia- ja ohjelmakauden valmistelussa.

Ohjelmien seurantaraportoinnin mukaan haasteena on ollut, että ohjelmille ei ole ollut yhtenäisiä työvälaineitä tai toimintatapoja. Kaikille ohjelmille ei ole myöskään nimetty pysyvää seuranta- tai ohjausryhmää, joka on vaikeuttanut ohjelmakokonaisuuden arviointia, raportointia, systemaattista seurantaa, ja aktiivista viestintää. Ohjelmien ohjaus ja johtaminen onkin otettava paremmin huomioon muun muassa selkiyttämällä ohjausryhmän ja vastuujohtajan roolit ja vastuut sekä sovittava ohjausmalleista.

Raportoinnin aikataulu on asettanut haasteita, koska seurantatietojen keruu tilinpäätösaikataulussa ei onnistu tällä hetkellä kaikilta osin johtuen mittaritietojen päivittymisen aikatauluista, jolloin tietojen analysointi ja poikkihallinnollinen käsittely ovat jääneet puutteelliseksi.

Ohjelmatyö voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: ohjelmien valmistelu, niiden toteutus ja ohjaus sekä raportointi ja päivittäminen. Tarkoituksenmukaisinta on, että ohjelmat kytkeytyvät konkreettisiin muutosprojekteihin sekä ovat ketteriä reagoimaan muuttuviin tilanteisiin. Näihin tuleekin kiinnittää huomiota uusia ohjelmia valmisteltaessa.

<sup>8</sup>Asunto- ja maankäyttöohjelma, Ilmasto- ja ympäristöohjelma, Asukkaiden hyvinvointiohjelma, Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelma

Ohjelmien suunnittelu, seuranta ja raportointi tulee kytkeä tiiviisti strategiahierarkiaan, vuosijohtamisen, talousarvioprosessiin ja sopimusohjaukseen. Ohjelmat ovat tärkeitä ohjaus- ja kehittämistyön välineitä ja niille tarvitaan yhteinen ohjelmajohtamisen tapa ja yhteys kaupungin johtamisjärjestelmään.

**Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että ohjelmarakenteisen ohjausmallin haasteita on tunnistettu ja niihin on aikomusta kiinnittää huomiota uusien ohjelmien valmistelussa. Tarkastuslautakunta jää seuraamaan asioiden kehittämisen etenemistä.**

### 3 Hallinnonjärjestämispäätös ja Turun kaupungin toimintamallin uudistaminen

#### Hallinnonjärjestämispäätös

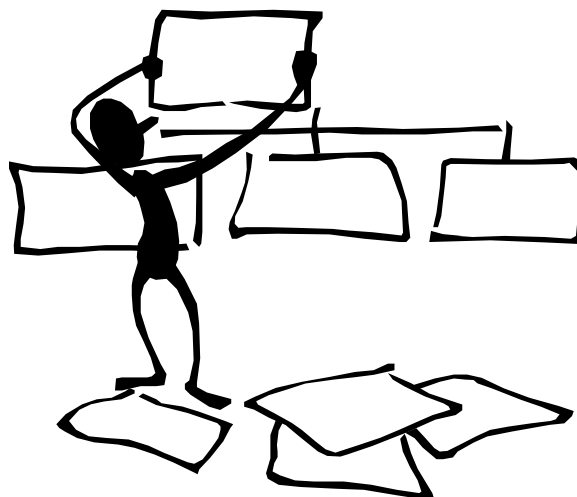
Toimintamallin uudistaminen on perustunut osaltaan valtuustoryhmien väliseen sopimukseen 2009 – 2012, johon on sisällytetty kirjaus koskien päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän uudelleenarviointia seuraavalle valtuustokaudelle.

Kaupunginhallitus päätti 20.6.2011 päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän tarkastelun käynnistämisestä. Työtä valmistelemaan nimettiin ohjausryhmä. Ohjausryhmä vahvisti asiakokonaisuudet (teemat), joiden puitteissa tarkastelu oli tarkoitus toteuttaa: Teemat olivat:

- poliittinen johtaminen ja kuntalaisten osallistuminen
- strategiat ja ohjausjärjestelmät
- organisaatio ja ammatillinen johtaminen
- kaupunkikonserni sekä seutu ja sidosryhmät

Kutakin valittua teemaa päätettiin tarkastella kolmen tavoitteen kautta:

- parempi johtaminen
  - o asioista päätetään oikealla tasolla ja oikeanlaisesta valmistelusta
  - o virkajohdon ja luottamusjohdon välinen yhteistyö
  - o päätöksentekijöiden huomioiminen riittävän ajoissa
  - o erityisesti virkajohdon osalta: kaupungin kokonaisjohtamisen huomioiminen entistä paremmin; organisaation tulee kannustaa kaupungin kokonaisedun huomioimiseen osaoptimoinnin sijasta
- asukas- ja asiakaslähtöisyys
  - o pyritään korostamaan kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien tehostamista ja nykyisen teknologian hyväksikäyttöä entistä paremmin
  - o palveluiden tuottamisessa, järjestämisessä ja hallinnossa ratkaisut ja päätökset tulee tehdä asiakkaan näkökulma huomioiden
- tuottavuuden parantaminen ja uudistuminen
  - o selkeyttämällä johtosuhteita
  - o vähentämällä organisaatiotasoja
  - o yhdistämällä hallintoja
  - o kokoamalla hajallaan olevia resursseja yhteen



Ohjausryhmä hyväksyi kehittämisen linjaukset asiakokonaisuuksittain (teemakohtaisesti) loppuraportissa 22.12.2011. Kehittämisen linjausten lisäksi loppuraportti on sisältänyt jatkotyöskentelyn vaiheistuksen ja aikataulut.

Kaupunginvaltuusto päätti 23.1.2012 linjauksista, jotka muodostavat hallinnonjärjestämispäätöksen ja joiden perusteella Turun kaupungin toimintamalli uudistetaan. Valtuuston päättämät linjaukset perustuivat kaupunginhallituksen nimeämän ohjausryhmän laatimaan loppuraporttiin, joka hyväksyttiin valtuustossa muutoksin.

Valtuuston 23.1.2012 päätöksen esittelytekstissä todetaan, että kyseinen hallinnonjärjestämispäätös on hierarkkisesti laista seuraavan tason päätös, jolla valtuusto asettaa päälinjat kaupungin hallinnon muodostamiselle. Hallinnonjärjestämispäätös pannaan täytäntöön ja valmistellaan erillisissä prosesseissa johtosäännöillä, muilla säännöillä ja ohjeilla sekä yksittäisillä päätöksillä. Toimintamallin muutokseen liittyvä prosessi ja muutokset toteutetaan esittelytekstin mukaan pääosin vuoden 2012 aikana, mutta kestänevät osin myös vuoden 2013 puolelle.

Kaupunginhallituksen 30.1.2012 tekemässä valtuuston hallinnonjärjestämispäätöksen toimeenpanopäätöksessä on otettu kantaa muutoshankkeen organisointiin. Kaupunginhallitus on päättänyt, että kaupunginjohtaja vastaa toimintamallin uudistamishankkeen valmistelusta ja toimintamallin uudistuksesta raportoidaan kaupunginhallitukselle kuukausittain ja puheenjohtajatoimikunnalle säännöllisesti. Lisäksi va. johtavalle kaupunginsihteerille on myönnetty virkavapaata toimintamalliuudistuksen projektitehtävien hoitamista varten ajalle 1.2. -31.12.2012.

Kaupunginhallituksen 30.1.2012 kaupunginjohtajan esittelytekstissä todetaan, että muutoshanke määritetään ja asetetaan kaupunginjohtajan toimesta täytäntöönpanopäätöksen jälkeen. Edelleen todetaan, että projekti muodostuu useasta osahankkeesta, joita ovat mm.

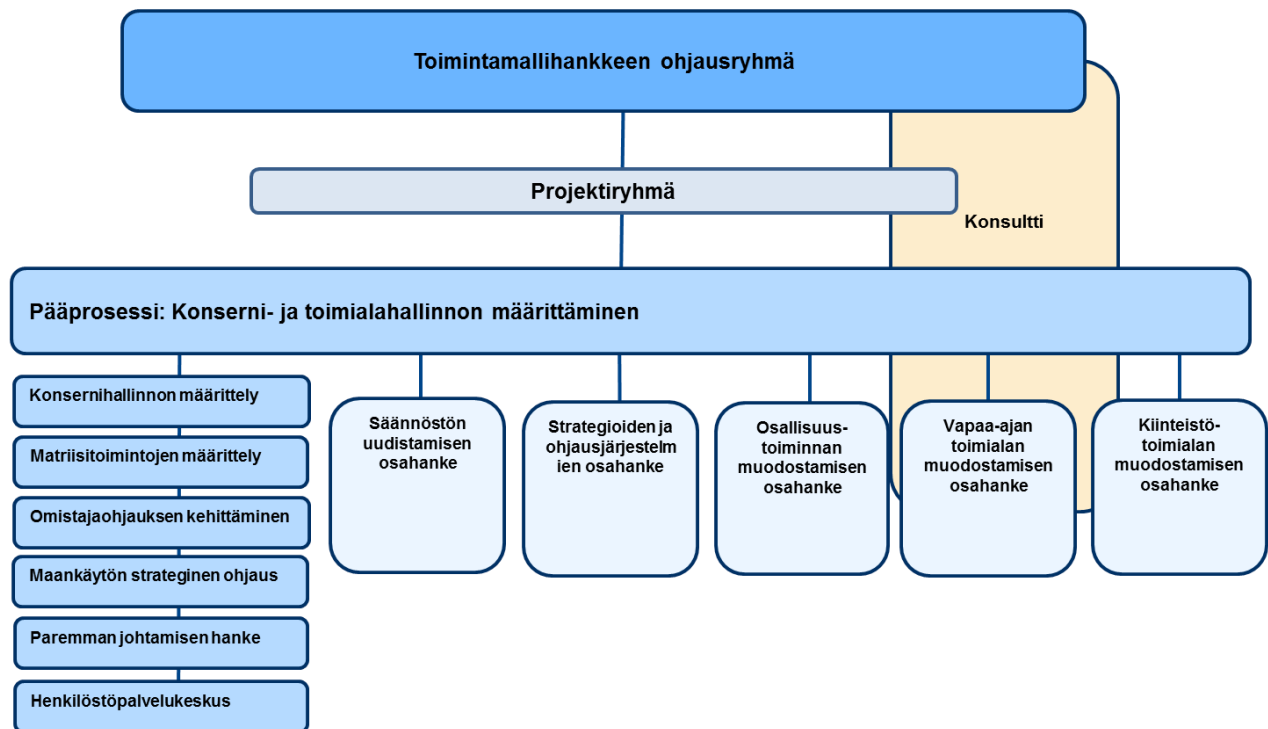
- säännöstökokonaisuuden uusiminen
- Tilaliikelaitoksen ja Kiinteistöliikelaitoksen fuusio
- nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimien yhdistäminen vapaa-ajan toimialaksi
- keskushallinnon uudistaminen
- konsernirakenne
- osallisuustoiminnan kehittäminen
- strategioiden ja ohjausjärjestelmien kehittäminen
- rekrytoinnit

Esittelyn mukaan jokaiselle osahankkeelle asetetaan oma työsuunnitelma, valmisteluvastuut, ohjausryhmä ja aikataulut.





## Toimintamallimuutoshankkeen organisoituminen



Projektin organisointi kaupunginjohtajan päätöksin

- tammikuussa 2012 projektijohtajan ottaminen toimintamalliuudistushankkeeseen
- huhtikuussa 2012 toimintamalliuudistuksen strategiaprosessin ja ohjausjärjestelmien kehittäminen -osaprosessin ohjausryhmän asettaminen
- toukokuussa 2012 ohjausryhmän asettaminen seuraaville osaprosesseille: säännösten uudistaminen, vapaa-ajan toimialan muodostaminen, osallisuustoiminta ja kiinteistötoimialan muodostaminen

Henkilöstöpäätöksiä hallinnonjärjestämispäätökseen perustuen:

- Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 26.3.2012 päättänyt valita **kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan**.
- Kaupunginhallitus on 15.5.2012 päättänyt **toimialajohtajien** virkojen perustamisesta. Toimialajohtajien haussa käytettiin sisäistä kiinnostuksenosoitusmenettelyä, jossa toimialajohtajien vakanssit täytetään siirtämällä henkilöt nykyisistä viroista toimialajohtajien virkoihin. Kaupunginhallitus päätti toimialajohtajien valinnasta 25.6.2012. Valitut toimialajohtajat ovat vastanneet toimintamalliuudistuksesta omien toimialojensa osalta heti valintojen jälkeen, vaikkakin ovat aloittaneet varsinaisissa tehtävissään vuoden 2013 alusta.
- Kaupunginhallitus on 25.6.2012 päättänyt **henkilöstöasioiden palvelukeskuksen** perustamisesta ja **henkilöstöpalvelupäällikön viran** perustamisesta 1.9.2012 lukien.
- Kaupunginhallitus on 27.8.2012 päättänyt henkilöstöjohtajan viran julistamisesta haettavaksi vakinaisen viranhaltijan eläköitymisen vuoksi. Kaupunginhallitus on tehnyt päätöksen viran täyttämisestä 11.2.2013. Henkilöstöjohtajan viran täyttöä koskevassa kaupunginjohtajan esittelyssä on mainittu hakuilmoituksessa todetun mm. että henkilöstöjohtajalla on halua ja kykyä johtaa henkilöstöhallintoa koko konsernissa.

- Kaupunginhallitus on käsitellyt **konsernihallinnon virkojen ja toimien** perustamista kokouksissaan 15.10.2012 ja 22.10.2012 ja päättänyt asiasta 5.11.2012. Esittelyn mukaan kaupungin tulevaan hallintoon on esitetään perustettavaksi ryhmät hallintoa, taloutta ja strategiaa sekä kaupunkikehittämistä varten. Kaiken kaikkiaan kaupunginhallitus on päättänyt yhdeksän konsernihallinnon viran perustamisesta. Kaupunginhallitus päätti 5.11.2012 myös **kiinteistötoimialan virkojen** perustamisesta. Viranhaltijoiden siirroista perustettuihin virkoihin kaupunginhallitus on päättänyt 12.11.2012.
- Kaupunginhallitus on 26.1.2012 päättänyt **vapaa-aikatoimialan virkojen** viran-toimitusvelvollisuuksien muutoksista, yhden viran perustamisesta ja siirroista.

#### Toimintamalliuudistuksen täytäntöönpanoa koskevat linjaukset

- Kaupunginhallitus on 5.11.2012 päättänyt, että toimintamalliuudistuksen valmistelua voidaan jatkaa esitettyjen linjausten mukaisesti. **Linjaukset** koskivat:
  - o vapaa-ajan toimialan palvelualuejakoa
  - o kiinteistötoimialan tulosaluejakoa
  - o konsernihallinnon pääryhmäjakoa (vakanssimuutokset tuodaan päätettäväksi erikseen)
  - o ympäristötoimialan tulosaluejakoa
- Kaupunginhallitus on 18.12.2012 päättänyt, että Turun kaupungissa otetaan käyttöön **osallisuuden ja vaikuttamisen toimintamalli**, joka on kuvattu asiaa valmistelleen ohjausryhmän loppuraportissa.

#### Toimintamalliuudistuksen edellyttämien johtosääntöjen hyväksyminen

- Kaupunginvaltuusto päätti 17.12.2012 hyväksyä esitetyt toimintamalliuudistuksen edellyttämät johtosäännöt muutoksin. Esittelyn mukaan säännöt on valmisteltu kaupunginhallituksen 5.11.2012 päättämien konsernihallinnon, kiinteistötoimialan, ympäristötoimialan ja vapaa-aikatoimialan tulos- ja palvelualueita koskevien linjausten mukaisesti.

Esittelyssä mainitaan, että sääntöjen kokonaisrakennetta on pyritty selkeyttämään muutoksen yhteydessä. Tällöin on määritelty kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja toimialojen lautakuntien toimivaltaa. Säännöissä on pyritty kuvaamaan myös toimialajohtajien toimivaltaa ja tehtäviä sekä toimivaltakysymyksiä henkilöstöasioissa.

Edelleen toimialojen johtosääntöjen rakennetta on uudistettu ja yhdenmukaistettu.

Säännöt on ollut tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2013.



## Toimintamalliuudistuksen **raportointi ja viestintä**

Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan toimintamalliuudistuksen etenemistä on käsitelty säännöllisesti kaupungin johtoryhmässä.

Hankkeen viestintää varten on laadittu viestintäsuunnitelma ja toimintamalliuudistuksen viestinnän yleiset periaatteet. Viestintää varten on nimetty henkilöt eri toiminnoista tai vastuualueilta. Hankkeen viestintä- ja osallistamissuunnitelmassa on eri kohderyhmien osalta määritelty viestinnän tavoite, tilaisuudet/ mediat, sisältö ja vastuut. Viestinnän yleisiä periaatteita ovat olleet avoimuus, vuorovaikutteisuus ja keskusteleavuus, ennakoivuus, luotettavuus sekä tasapuolisuus ja ajantasaisuus.

Hankkeen viestinnän osalta ensisijainen uutisoinnin ja tiedottamisen kanava on ollut Netku eli kaupungin intranet, mitä kautta henkilöstö on voinut seurata hankkeen etenemistä.

Hankkeen aikana on järjestetty henkilöstölle yleisiä info- ja keskustelutilaisuuksia muun muassa matriisipalveluista tai toimintamallin uudistamisesta. Näissä tilaisuuksissa asioita esittelemässä ja niistä keskustelemassa on ollut kaupunginjohtaja tai muita hankkeen vastuhenkilöitä.

Tarkastuslautakunnan saaman käsityksen mukaan viestinnän taso on kaiken kaikkiaan hieman vaihdellut hankkeen aikana organisaation eri tasoilla.

## Toimintamalliuudistuksen **aikataulu ja jatkotoimenpiteet**

Valtuuston 23.1.2012 päätöksen esittelytekstissä todetaan, että hallinnonjärjestämisspätös pannaan täytäntöön ja valmistellaan erillisissä prosesseissa johtosäännöillä, muilla säännöillä ja ohjeilla sekä yksittäisillä päätöksillä. Toimintamallin muutokseen liittyvä prosessi ja muutokset toteutetaan esittelytekstin mukaan pääosin vuoden 2012 aikana mutta kestänevät osin myös vuoden 2013 puolelle.

Valtuuston 23.1.2012 käsittelemässä toimintamallin uudistusta koskevassa ja linjaavassa loppuraportissa oli esitelty alustava aikataulu toimintamallin muutokselle.

Henkilöstöön liittyvien päätösten osalta aikataulu on pääosin toteutunut suunnitelun mukaan: kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja ja toimialajohtajat on valittu keväällä 2012. Konsernihallinnon rekrytointi on käynnistynyt ajallaan syksyllä 2012 ja saatu osittain päätökseenkin muutaman käsittelyvaiheen jälkeen marraskuussa. Joidenkin rekrytointien osalta päätöksenteko on siirtynyt vuoden 2013 puolelle.

Alustavan aikataulun mukaan säännöstöä olisi käsitelty ensimmäisen kerran jo maaliskuussa ja siitä eteenpäin vaiheittain. Tältä osin lopullinen päätöksenteko on siirtynyt joulukuuhun.

Kuten jo alun perin valtuuston päätöksessä todettiin, toimintamallin uudistukseen liittyvät toimenpiteet jatkuvat vuonna 2013. Uudistustyötä on jatkettu muun muassa valmistelemalla uudistamisohjelmaa, talousarviota, strategioita sekä jatkamalla käynnissä olevia osahankkeita kuten omistajaohjauksen kehittäminen, maankäytön strateginen ohjaus ja parempi johtaminen.

## Osahankkeiden tehtäväkokonaisuudet, kokonaiskuva



31.5.2013

## Tarkastuslautakunnan johtopäätökset

- Toimintamalliuudistus on laajuudeltaan merkittävä ja sillä on vaikutuksensa niin kaupungin päättäjien, henkilöstön, asiakkaiden, yhteistyökumppaneiden kuin sidosryhmien näkökulmasta.
- Toimintamalliuudistuksen kautta pyritään osaltaan varautumaan ja vastaamaan niihin haasteisiin, joita julkishallinnossa ja kuntasektorilla jatkossakin esiintyy.
- Toimintamalliuudistusta on nimitetty hankkeeksi tai projektiksi. Näillä kummallakin on yleensä tietty määritelty päättymisajankohta. Uudistamiseen liittyvät monet asiat vaativat kuitenkin pitkäaikaista ja jatkuvaa huomiota ja työtä. Työtä tarvitaan uudistuksen tavoitteiden ja sen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi ylimmän johdon ja organisaatiotason lisäksi ruohonjuuritasolla, käytännön asiakaspalveluissa. Uudistuksen viemisessä käytännön tasolle tarvitaan apuna sitä tavoitteenakin ollutta parempaa johtamista. Uudistusta tehtäessä olisi eduksi, että sen valmistelussa mukana olisivat myös ao. toiminnosta vastaavat johtajat.
- Kaupungin säännösten selkiyttäminen on ollut tavoitteena hyvä ja siinä on myös päästy eteenpäin. Säännösten rakenteen ja sisällön tarkastelun tulisikin olla jatkuvaa. Säännösten tehtävänähän on kaiketi loppujen lopuksi varmistaa laadukas ja yhdenvertainen palvelu ja toiminnot niin organisaation kuin asiakkaidenkin näkökulmasta.
- Toimintamalliuudistuksessa on kaupungin johdon ja organisaatorakenteen osalta tehty muutoksia, joiden osalta työ jatkuu käytännön tasolla. Uudistuksen etenemisen säännöllinen arviointi on tärkeää. Arviointia ollaan toteuttamassakin esimerkiksi matriisitoimintojen osalta. Ylimmän johdon osalta uudistus on edistänyt tiedonkulkua ja vuorovaikutusta yli toimialarajojen, mikä parantaa kaupungin kokonaisedun toteutumista palvelutuotannon johtamisessa.
- Uudistukseen liittyvissä osahankkeissa ollaan edelleen valmistelemassa merkittäviä asioita päätöksentekoon.
- Uudistuksia suunniteltaessa, valmisteltaessa ja niitä toimeenpantaessa ei voi liikaa korostaa viestinnän merkitystä. Viestintä vaatii myös riittävän resursoinnin ja oikeat kanavat tavoittaakseen kohderyhmät.



## 4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

### 4.1 Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan selonteko toimintakertomuksessa

#### **Kaupungin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa ja taloussuunnitelmassa**

**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 katetaan. 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

Ohjeistus ja säännöstö on esitetty siten kuin se on ollut voimassa vuonna 2012 sekä lyhyin kommentein esitetty tilanne vuonna 2013 (sisennettynä).

**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.

### Sisäinen valvonta uudessa hallintosäännössä

Sisäinen valvonta on hyväksytty 17.12.2012 kaupunginvaltuustossa uuteen hallintosääntöön aivan samanlaisena, kuin se oli 29.3.2010 hyväksytyssä hallintosäännössä.

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.

### Toimialajohtaja

Kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymän hallintosäännön 24 § Toimialajohtaja käsittelee toimintamalliuudistuksen mukanaan tuomien toimialajohtajien tehtäviä.

Toimialaa johtaa kaupunginjohtajan hallinnollisena alaisena toimiva toimialajohtaja, jonka tehtävänä on huolehtia toimialan toiminnan tuloksellisuudesta ja sovittaa toimialan toiminta ja palvelut yhteen kaupunginhallituksen, muiden kaupungin toimialojen ja viranomaisten kanssa.

Hallintosäännön 25 §:n mukaan toimialojen tulos- ja tehtäväalueet määritetään niiden johtosäännöissä.

Hallintosäännön 37 § käsittelee **konsernivalvontaa**. Hallintosäännön mukaan konserni johto vastaa konsernivalvonnasta. Konserni johtoon on määritelty kuuluvaksi kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus hyväksyy **konserniohjeet**.

### Konsernivalvonta

Uuden 17.12.2012 hyväksytyn hallintosäännön 35 § käsittelee konsernivalvontaa seuraavasti:

Kaupunginhallitus hyväksyy konserniohjeet.

Kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja. Konsernijohto vastaa konserniohjauksesta ja valvonnasta. Kaupunginjohtajalla ja apulaiskaupunginjohtajalla on konsernivalvonnan toteuttamiseksi läsnäolo- ja puheoikeus kaupungin tytäryhtiöiden hallintoelimiissä konserniohjeessa määrättyllä tavalla.

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

### **Konserniohjeet**

ovat edelleen voimassa (kh 8.2.2010 § 98).

**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 soveltamisala**

Kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymän kaupunginhallituksen johtosäännön soveltamisala on johtosäännön 1 §. Siinä määritellään kaupunginhallituksen, kaupunginhallituksen konsernijaoston, kaupunginhallituksen puheenjohtajan, kaupunginhallituksen alaisen konsernihallinnon, kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan 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.

### **Kaupunginhallituksen johtosäännön soveltamisala**

Kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymän johtosäännön 2 §:n mukaan kaupunginhallitus vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä kaupunginvaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kaupunginhallitus valvoo kaupungin etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kaupunkia ja käyttää sen puhevaltaa laajakantoisissa ja koko kaupunkia koskevissa asioissa.

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 kehittämisestä 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.

### **Konsernijaoston tehtävät**

Kaupunginhallituksen 17.12.2012 hyväksytyn johtosäännön 9 §:n mukaan konsernijaoston tehtävänä on huolehtia keskitetyistä palveluista, joita ei ole annettu kaupunginhallituksen, lauta- tai johtokuntien tehtäväksi sekä konserniohjauksen kehittämisestä ja niiden yhtiöiden, osuuskuntien ja yhdistysten ja 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.

### **Kaupunginjohtaja**

Uuden 17.12.2012 hyväksytyn johtosäännön 11 § Kaupunginjohtaja ja tämän yleinen toimivalta. Kaupunginjohtaja johtaa ja valvoo kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa ja taloutta sekä toimielinten ja laitosten toimintaa ja muuta kaupungin toimintaa.

Kaupunginjohtaja johtaa konsernihallintoa, kaupungin edunvalvontaa ja kansainvälisiä suhteita. Kaupunginjohtaja vastaa kaupungin yleisestä elinkeinopolitiikasta, tiedottamisesta sekä tarpeellisen vieraanvaraisuuden ja huomaavaisuuden osoittamisesta. Kaupunginjohtaja edustaa kaupunkia koti- ja ulkomaisissa sidosryhmätilaisuuksissa ja neuvotteluissa.

Kaupunginjohtajaan sovelletaan virkaehtosopimuksen sekä viranhaltijoita yleisesti koskevien sääntöjen ja sopimusten määräyksiä.

**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.**

### **Apulaiskaupunginjohtaja**

Toimintamalliuudistuksen voimaan astuttua 1.1.2013 kaupungissa on ainoastaan yksi apulaiskaupunginjohtaja, jonka tehtävät johtosääntö määrittelee 12 §:ssä seuraavasti:

Apulaiskaupunginjohtajan tehtävänä on avustaa kaupunginjohtajaa tämän tehtävissä ja huolehtia omalta osaltaan, että kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamat tavoitteet toteutuvat. Apulaiskaupunginjohtaja edustaa kaupunkia koti- ja ulkomaisissa sidosryhmätilaisuuksissa ja neuvotteluissa.

Apulaiskaupunginjohtaja toimii kaupunginjohtajan varahenkilönä.

Apulaiskaupunginjohtajaan sovelletaan virkaehtosopimuksen sekä viranhaltijoita yleisesti koskevien sääntöjen ja sopimusten määräyksiä.

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

### **Kaupunginhallituksen johtosääntö**

Hallinnonjärjestämisen myötä kaupungissa on luovuttu toimintasäännöistä. Kaupunginhallituksen johtosäännön 20 § Viranhaltijoiden ratkaisuvallasta kuuluu seuraavasti: tässä luvussa mainittu viranhaltija voi päätöksellään siirtää päätösvaltaansa viranhaltijalle.

Päätösvaltan siirto tehdään päätöspöytäkirjoin, jotka tulee liittää johtosääntöön.

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.

### **Riskienhallinta**

Kaupunginhallituksen johtosäännön (17.12.2012) mukaan kaupunginjohtajan erityiseen toimivaltaan kuuluu kaupungin turvallisuutta, riskienhallintaa ja varautumista koskevat asiat mukaan luettuna alueiden käyttöön liittyvät turvallisuuskysymykset. Konsernihallinnossa on ollut julkisesti haettavana riskienhallintapäällikön virka, mikä on täytetty vuoden 2013 puolella. Riskienhallintapäällikkö raportoi suoraan kaupunginjohtajalle.

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 toimintaa, 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 määrääjain 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.

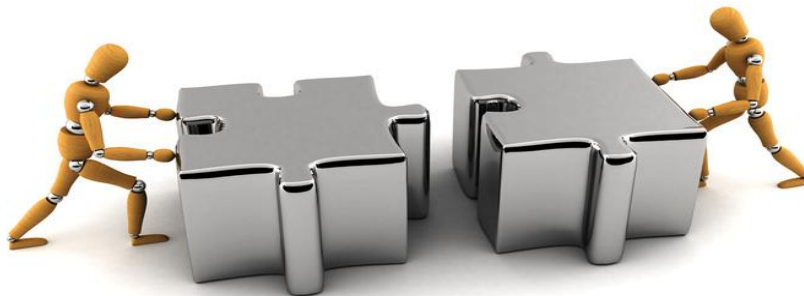
Kaupunginvaltuusto on vuosittain antanut **talousarvion noudattamista koskevat määräykset**, joissa määrätään muun muassa talousarvion toteutumisen seurannasta ja raportoinnista.

### Tarkastuslautakunnan huomio

Toimintamalliuudistuksen yhteydessä kaupunginvaltuusto on (kokouksessaan 17.12.2012) hyväksynyt kaupungille 1.1.2013 lähtien hallintosäännön ja uudet johtosäännöt. Tässä yhteydessä kaupungissa on luovuttu toimintasäännöistä. Toimintasääntöjen puuttuessa tulee toimialajohtajien delegoida valta- ja vastuu toimialoillaan. Delegointipäätökset (päättöspöytäkirjat) tulee liittää johtosääntöihin.

Tarkastuslautakunta odottaa, että toimintamalliuudistuksen yhteydessä selkiytetty ja uudistettu säännöstö rakenteeltaan ja sisällöltään edesauttaa paremman johtamisen tavoitteeseen pyrittäessä sekä luo edellytykset hyvälle päätöksenteolle.

Aiemmin tarkastuslautakunta on joutunut toteamaan, että kaikista päätöksistä ja määräyksistä huolimatta esimerkiksi kuntalain mukainen menettely siitä, että valtuusto päättää talousarvioon tehtävistä muutoksista tai että talousarviota ylipäättään tulee noudattaa, on jäänyt toteutumatta usein.



### **Toimintamalliuudistuksen edellyttämät johtosäännöt**

Kaupunginvaltuusto hyväksyi Turun kaupungin hallinnonjärjestämispäätöksen 23.1.2012. Hallinnonjärjestämispäätöksessä on linjattu kaupungin uusi hallintorakenne, joka edellyttää myös uusien johtosääntöjen hyväksymistä. Johtosäännöt hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 17.12.2012. Toimintamalliuudistus astui voimaan 1.1.2013.

### **Sääntöjen rakenne ja pääasialliset muutokset**

Sääntöjen kokonaisrakennetta on pyritty selkeyttämään muutoksen yhteydessä. Valtuuston toimivallasta johtuvat rajoitukset kaupunginhallituksen tehtäviin on koottu kaupunginhallituksen johtosäännön 6 §:ään. Valtuusto päättää laissa erikseen mainittujen asioiden

lisäksi johtosäännössä määrätyistä asioista. Määritellyn valtuuston toimivallan on tarkoitus olla tyhjentävä.

Kaupunginhallituksen yleiset tehtävät sekä erityinen ratkaisovalta on määritelty kaupunginhallituksen 7 ja 8 §:ssä. Kaupunginhallituksen johtosääntöön on otettu kirjaus ns. yleisestä toimivallasta eli kaupunginhallitus päättää asioista, joita ei ole annettu minkään muun toimielimen tehtäväksi.

Kaupunginjohtajan tehtävät ja apulaiskaupunginjohtajan erityinen tehtäväalue on kuvattu kaupunginhallituksen johtosäännössä. Kaupunginhallituksen alaisena toimiva konsernihallinto ja sen ryhmäjako on kirjattu johtosääntöön.

Hallintosäännön 23 §:ään on otettu määräykset toimialojen lauta- ja johtokuntien yleisestä toimivallasta. Tällä säännöksellä on tarkoitus kuvata kattavasti sitä toimivaltaa, joka kaikilla lautakunnilla/ johtokunnilla on tehtäväalueellaan. Hallintosäännön 23 §:n mukainen lautakunnan/ johtokunnan toimivalta täydentyy toimialojen johtosäännöillä kunkin toimialan erityispiirteiden ja erityisen toimivallan tarpeiden mukaisesti.

Edelleen hallintosäännön 24 §:ään on otettu säännös toimialajohtajan yleisestä toimivallasta. Säännöllä pyritään kuvaamaan kattavasti toimialajohtajien tehtävät. Johtosäännöllä on täydennetty toimialajohtajan toimivaltaa tarvittaessa toimialan erityistarpeen edellyttämällä tavalla.

Toimialojen johtosääntöjen rakennetta on uudistettu ja yhdenmukaistettu niin, että kaikki johtosäännöt ovat rakenteeltaan samankaltaisia. Johtosäännöissä on kunkin toimialan tehtävien ja soveltuvien lakien kuvaus, toimialan toimielimet ja niiden erityinen toimivalta, toimialojen hallinnollisen rakenteen kuvaus; ts. tulos- ja palvelualueet sekä niiden johto ja viimeisenä viranhaltijoiden erityinen toimivalta, jossa ei kuitenkaan ole tarkoitus kuvata viranhaltijoiden tehtäviä vaan nimenomaisesti tarvittava viranomaistyyppinen toimivalta.

Kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymät säännöt:

- Hallintosääntö
- Kaupunginhallituksen johtosääntö
- Hyvinvointialan johtosääntö
- Kiinteistötoimialan johtosääntö
- Sivistystoimialan johtosääntö
- Vapaa-aikatoimialan johtosääntö
- Ympäristötoimialan johtosääntö
- Palkkiosääntö



**Turussa on johtosäännöissä sekä määräyksissä ja päätöksissä määritelty toimielinten ja johtavien virkamiesten tehtäviä ja toimivaltaa.**

**Tarkastuslautakunta odottaa, että toimintamalliuudistuksen yhteydessä selkiytetty ja uudistettu säännöstö rakenteeltaan ja sisällöltään edesauttaa paremman johtamisen tavoitteeseen pyrittäessä sekä luo edellytykset hyvälle päätöksenteolle.**

**Aiemmin tarkastuslautakunta on joutunut toteamaan, että kaikista päätöksistä ja määräyksistä huolimatta esimerkiksi kuntalain mukainen menettely siitä, että valtuusto päättää talousarvioon tehtävistä muutoksista tai että talousarviota ylipäätään tulee noudattaa, on jäänyt 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 kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Kunnan toimintaan vaikuttavat yleensä muun muassa toiminnalliset riskit, rahoitusriskit ja vahinkoriskit.

### Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

#### Toiminnalliset riskit

Toimintakertomuksessa tuodaan esille, että merkittävimmissä toiminnallisissa riskeissä ei ole tapahtunut muutoksia. Ne liittyvät edelleen henkilöstön saatavuuteen ja osaamiseen, tietojärjestelmien toimivuuteen, palvelutuotannon turvaamiseen ja suhdannevaihteluihin.

Kaupungin verotulojen kehittymisen kannalta suhdannevaihtelut on huomioitu toiminnallisena riskinä. Tulopohjan pettäminen ja kustannusten ennakoimattomat muutokset vaikuttaisivat erityisesti kaupungin tuottamiin palveluihin ja investointihankkeisiin. Lyhyen tähtäyksen säästötavoitteet voivat heikentää vanhan rakennuskannan sekä katu-, vesi- ja viemäriverkoston perusparannuksen rahoitusta ja kasvattaa siten korjausvelkaa.

Eläköitymisen vaikutukset, henkilöstön saatavuus ja muuttuvat osaamistarpeet tunnustetaan riskeinä, jotka toteutuessaan voivat uhata palvelujen laatua, toimivuutta ja jatkuvuutta. Henkilöstön saatavuuteen liittyviä haasteita on Turun kaupungilla ollut viime vuosina muutamilla yksittäisillä tehtävälajoilla. Ammattiryhmiä, joihin on ilmennyt jonkun verran vaikeuksia saada työvoimaa ovat lääkärit, erityisopettajat ja sosiaalityöntekijät. Myös pätevän hoitohenkilöstön palkkaamisessa lyhytaikaisiin sijaisuuksiin on ollut ajoittain vaikeuksia.

Tietojärjestelmien pettäminen lyhytaikaisestikin voisi lamaannuttaa palvelutoiminnan, ellei järjestelmien toimivuuteen ja varmuuteen varauduta. Kaupungilla on jatkuvuus- ja toipumissuunnitelma, joka on suunniteltu ja dokumentoitu ohjaamaan ja tukemaan jatkuvuus- ja toipumistoimenpiteitä tilanteissa, joissa kaupungin keskitettyä tietojärjestelmäympäristöä kohtaa odottamaton vika- tai muu häiriötilanne. Jatkuvuus- ja toipumissuunnitelman suunnittelun osana on suoritettu vaikutusanalyysi, jonka tavoitteena on kartoittaa järjestelmien kriittisyyttä kaupungin toiminnalle. Kaupungin virastot ja laitokset huolehtivat toimialakohtaisten tietojärjestelmien jatkuvasta ylläpidosta, varajärjestelmien toimivuudesta, varmuuskopioinneista ja tietoturvasta sekä jatkuvuus- ja toimintasuunnitelmien pidosta.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriöt voivat aiheuttaa merkittäviä vahinkoja palvelunsaajille. Vesi- ja viemärihuollon sekä sähkön jakelun laatuun ja jatkuvuuteen häiriötilanteissa on kiinnitetty jatkuvasti huomiota. Kaupungin vesihuollon valmius- ja varautumissuunnitelmat ovat ajan tasalla. Satamatoiminnan merkittävimmät riskit liittyvät haitallisten aineiden vuotoihin sekä muihin onnettomuuksiin kuten tulipaloihin. Riskien ennaltaehkäisemistä varten satamalla on käytössä sertifioidut laatu-, ympäristö- ja turvallisuusjärjestelmät. Energialiiketoiminnasta vastaa kaupungin omistama energiayhtiö. Energiayhtiön merkittävämät toiminnalliset riskit liittyvät energian hankintaan ja jakeluun. Energiariskejä hallitaan yhtiön hallituksen hyväksymien riskikäsikirjojen avulla. Ympäristöriskien hallinnan perustana ovat ISO -standardien mukaiset ympäristöjärjestelmät ja laadunhallinnan työkalut.

Kiinteistöihin ja turvallisuuteen ja sitä kautta palvelutoiminnan jatkuvuuteen liittyviä riskejä ovat onnettomuus-, palo- ja vuotovahingot.

#### Tarkastuslautakunnan huomio

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

Tarkastuslautakunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että riskinä on todettu esimerkiksi lyhyen tähtäyksen säästötavoitteiden voivan heikentää perusparannusten rahoitusta ja täten kasvattaa korjausvelkaa.

Tarkastuslautakunta on toukokuussa varhaiskasvatuksesta raportoidessaan todennut, että lastentarhanopettajista on pulaa.

#### Vahinkoriskit

Kaupungilla on 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. Kaupunki ottaa omaisuusvakuutuksia siten, että kaupungin arvioitu kokonaismeno on mahdollisimman matala. Vahinkoarviot perustuvat tapahtuneisiin vahinkoihin. Vahinkorahastolla katetaan hallintokunnan / laitoksen omavastuun ja vahingon suuruuden tai vakuutuksen omavastuun ja vahingon välinen erotus.

Kaupungin vakuutusten vakuutusmaksut sekä maksetut korvaukset vahinkorahastosta vuonna 2012 olivat yhteensä 3 817 351 euroa.

Vireillä olevat oikeudenkäynnit eivät vaikuta oleellisesti kaupungin tulokseen.

Tarkastuslautakunnan huomio

Vahinkoriskeistä annettu selvitys on kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukainen.

Rahoitus- ja sijoitusriskit

Toimintakertomuksessa on rahoitus- ja sijoitusriskit jaettu korkoriskeihin, valuuttariskeihin, likviditeettiriskeihin sekä varainhankinta- ja luottoriskeihin.

Tarkastuslautakunnan huomio

Rahoitus- ja sijoitusriskien raportoinnin sisältö ei ole muuttunut olennaisesti edellisestä vuodesta. Raportointiin on lisätty maininta luottoriskeistä. Varsin laajan, ja kaupungin vuotuisen tuloslaskelmaan vaikuttavan arvopaperisijoitustoiminnan riskienhallinnasta ei ole mainintaa.



## 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

Selonteon mukaan sisäisen valvonnan avulla varmistetaan, että kaupungin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan.

Kaupunginhallituksen yleisenä tehtävänä tilikauden aikana oli vastata kaupungin talouden ja omaisuuden hoidosta ja organisaation tuloksellisesta toiminnasta sekä seurata kaupunginvaltuuston kaupungin organisaatiolle asettamien tulostavoitteiden toteutumista. Kaupunginhallituksen erityiseen ratkaisovaltaan kuuluvat asiat, jotka koskivat riskienhallinnan periaatteiden ratkaisemista. Kaupunginhallituksen alaisuudessa kaupunginjohdajan tehtävänä on johtaa ja valvoa kaupungin hallintoa ja taloutta sekä toimielinten, virastojen ja laitosten ja muuta kaupungin toimintaa. Vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta ja niiden perusperiaatteiden sisällyttämisestä jokapäiväiseen toimintaan oli puolestaan virastojen ja laitosten ylimmällä johdolla sekä niiden alaisella linjajohdolla.

Virastojen ja laitosten toteuttaman sisäisen valvonnan toimivuutta varmentaa sisäisen tarkastuksen toimisto, jonka tehtävänä on tukea ja ohjata kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä.

Sisäisen valvonnan selonteko perustuu virastojen ja laitosten tekemään itsearviointiin, jossa on hyödynnetty COSO – viitekehyksen pohjalta rakennettua arviointimallia. Itsearviointiin perusteella koottu yhteenveto on tehty sisäisen tarkastuksen toimistossa. Sisäisen valvonnan toimivuutta ja kehitystarpeita käsitellään lyhyesti tämän selonteon kohdassa sisäisen tarkastuksen järjestäminen.

#### Tarkastuslautakunnan huomio

Tarkastuslautakunnan mielestä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta saadun tiedon tulisi olla perustellumpaa. Tarkastuslautakunta pitää kuitenkin hyvänä tapaa, missä sisäisen valvonnan selonteko osaltaan perustuu organisaation suorittamaan itsearviointiin.

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 pitää kuitenkin hyvänä tapaa, missä sisäisen valvonnan selonteko osaltaan perustuu organisaation suorittamaan itsearviointiin.**

**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, syytteeseen asettaminen tai muu oikeusseuraamus.

### Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan virastot ja laitokset ovat noudattaneet niiden toimintaa ohjaavia säännöksiä, eikä kaupunginhallituksen tiedossa ole merkittäviä poikkeuksia sääntöjen, määräysten ja päätösten noudattamisen osalta. Sosiaali- ja terveystoimessa on kiinnitetty huomiota lakisääteisten määräaikojen noudattamiseen sekä onnistuttu purkamaan asiakasjonoja kaikilla tulosalueilla. Vireillä olevat oikeustoimet on esitetty tilinpäätöksen liitetiedoissa. Merkittäviä oikeustoimia ei ole kaupunginhallituksen tiedossa.

### Tarkastuslautakunnan huomio

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

Vuoden 2012 osalta viitataan edelleen erikseen sosiaali- ja terveystoimeen. Tosin sosiaali- ja terveystoimi pystyi vuonna 2012 noudattamaan valtuuston päättämää muutettua talousarviota hyvin.

Kaikkien palvelujen osalta eivät lakisääteiset määräajat täysin toteutuneet, esimerkkinä näistä ovat jonot varhaiskasvatuksen palveluiden pariin eräissä tilanteissa.

## 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 tulostuuta ei ole noudatettu tai toimivalta varojen käytössä on toistuvasti ylitetty, saattaa asia kuitenkin olla syytä tuoda esiin selonteossa korjausehdotuksineen.

### Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan tavoitteiden ja varojen käytön ja toiminnan tuloksellisuuden toteutumisen seuranta käsitellään muualla toimintakertomuksen niitä koskevissa kohdissa sekä talousarvion toteutumisvertailussa. Virastojen ja laitosten talousarvion noudattamisen seuranta terävöitettiin tilikauden aikana. Talousseurannan periaatteita tullaan kehittämään edelleen ennustepoikkeamien vähentämiseksi. Kehitystyötä tehdään yhdessä toimialojen ja laitosten kanssa vuoden 2013 alussa käynnistetyssä talouden matriisipalvelussa.

### 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 riittävyyttä 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 menettelyt on määritelty karkealla tasolla vuonna 2010 hyväksytyssä riskienhallinnan oppaassa. Riskien tunnistaminen ja arviointi sekä niiden hallitsemisen, valvomisen ja raportoinnin säännönmukaiset menettelytavat tulevat olemaan riskienhallinnan tilikauden 2013 kehittämiskohteita. Riskienhallinnan perustaso on aiempien kokemusten nojalla riittävä, mutta riskienhallinnan siirryttyä tilikauden loppupuolella suoraan kaupunginjohtajan alaisuuteen tullaan aiemmin noudatettuja periaatteita tarkentamaan kehittämisen ohella tilikauden 2013 aikana. Riskikartoituksen päivittäminen sekä riskienhallinnan seuranta ja vastuuttaminen eri toimialoilla tulevat olemaan avainasemassa riskienhallinnan menettelyitä päivitettäessä. Kaupungin merkittävimmät riskit on käsitelty toimintakertomuksen kappaleessa 6.

### Tarkastuslautakunnan huomio

Selonteossa todetaan että riskienhallinnan menettelyt on määritelty karkealla tasolla vuonna 2010 hyväksytyssä riskienhallinnan oppaassa. Kyseisen riskienhallintaoppaan on kansliapäällikkö hyväksynyt päätöspöytäkirjallaan 4.1.2010.

Kaupungin toimialojen riskit tulee tunnistaa, arvioida ja priorisoida järjestelmällisesti. Riskit tulee myös määritellä ja koota toimialojen tai koko kaupungin riskeiksi sekä raportoida asianmukaisella tavalla.

Toimialojen riskien tunnistamisen yhteydessä tulee myös määritellä siedettävät ja eliminoidtavat 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. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Kuntalain mukaan kaupunginvaltuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (tämä kuntalain kohta tulee voimaan 1.1.2014).

### **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 kaupunginhallituksella ei ole tiedossa omaisuuden hankintaan, luovutukseen tai käyttöarvoon kohdistuneita merkittäviä menetyksiä tai arvon alennuksia eikä korvaus- tai oikeudellista vastuita näistä toimenpiteistä.

### Tarkastuslautakunnan huomio

Ei huomautettavaa

## **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 kaupunkia sitovien sopimusten seurannan vastuu on sopimuksen tehneillä yksiköillä. Sopimukset on tallennettu kaupungin sopimusrekisteriin, jonka kattavuus on hyvä tällä hetkellä ja jota kehitetään edelleen. Sopimustoiminnan sisäisen valvonnan selkeimpiä kehittämiskohteita on kaupunkikonsernin ulkopuolisten palvelutuottajien laskutuksen ja palvelujen laadun seuranta, jota tullaan tehostamaan seuraavien tilikausien aikana. Kaupunginhallituksen tiedossa ei ole sopimustoimintaan liittyviä haitallisia seuraamuksia tilikaudelta 2012.

### Tarkastuslautakunnan huomio

Tarkastuslautakunta jää edelleen odottamaan toimenpiteitä, joiden kautta varmistetaan sopimusrekisterin asianmukainen käyttö sekä sopimusten noudattamisten 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 täyttämiseensä. 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 sisäinen tarkastus avustaa kunnan johtoa sen valvontavelvollisuuden täyttämiseensä. Edelleen sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida systemaattisilla menetelmillä sisäisen valvonnan toimivuutta ja tehokkuutta sekä tukea kunnan johtavia viranhaltijoita ja toimielimiä riskienhallinnan toteuttamisessa.

Sisäisen tarkastuksen toimisto työskentelee kaupunginjohtajan alaisuudessa ja toimiston vakanssien lukumäärä tilikaudella 2012 oli kahdeksan. Tarkastuksia on tehty virastoissa ja laitoksissa sekä kuntakonsernin tytäryhteisöissä kaupungin johdon toimeksiantojen perusteella. Tarkastuksia kohdennettiin tilikaudella etenkin palkanmaksun oikeellisuuteen ja palkanmaksun valvontamenetelmien riittävyteen. Selvityksiä, raportteja, lausuntoja tms. valmistui tilikauden aikana lähes 80 kappaletta. Raportit toimitetaan kaupungin johdolle, tarkastuskohteelle sekä tarkastuslautakunnalle tarkastuksen päätyttyä. Tarkastuksien keskeiset tulokset ja johtopäätökset voidaan luokitella seuraavasti:

- palkanmaksun oikeellisuuden tarkastuksessa on kehitettävää
- henkilöstön käytössä olevan irtaimen omaisuuden seurannan kattavuus ja aukottomuus vaihtelee huomattavasti
- käteiskassatilityksien varmennusrutiinit edellyttävät seurantaa
- toimiva tietoturva edellyttää lisäpanostusta
- toiminnan prosessikuvauksia hyödynnetään vaihtelevasti
- tiedonkulun toimivuudessa on parannettavaa

Sisäisen valvonnan toimivuutta tullaan kehittämään taloussuunnitelmakauden aikana järjestelmällisellä ohjauksella ja neuvonnalla, jotka sisällytetään tarvittaessa osaksi varsinaisen tarkastuksen jälkeen tehtäviä jälkiseurantoja.



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

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

Kaupungin konsernivalvonnasta vastaa konsernijohto, johon kuuluvat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja tai pormestari sekä muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset.

### Tarkastuslautakunnan huomio

Selonteossa esitetään konsernivalvonnan tarkoitus. Selonteon mukaan valvonnassa ei ole havaittu puutteita tilikauden aikana. Tarkastuslautakunta katsoo, että konserniajattelun laajentuessa konserniohjauksen ja sitä kautta myös konsernivalvonnan merkitys kasvaa ja tästä syystä näiden kehittämiseen on kiinnitetty ja pitää kiinnittää jatkossakin erityistä huomiota. Konserninäkökulmaa ei pidä unohtaa uudessa kaupunkistrategiassa.

## Toimivallan ja -vastuunjako konserniohjauksessa

### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

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

### Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan, että kuntalain 13 §:n mukaan kaupunginvaltuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Lisäksi valtuusto päättää kaupunkikonsernin strategiset tavoitteet, jotka ohjaavat konsernin johtoa sekä tytäryhteisöjä.

Turun kaupunginvaltuusto hyväksyy kaupungin strategiset tavoitteet valtuustokausittain kuten myös konsernin toiminnan ja talouden tavoitteet talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Lisäksi valtuusto päättää kaupungin omistajapoliittiset linjaukset. Kaupungin konserniohjeet, joita tulee noudattaa tytäryhteisöjen lisäksi soveltuvilta osiltaan osakkuusyhteisöissä, on hyväksytty kaupunginhallituksessa.

Konsernivalvonnasta vastaa kaupungin johto, johon kuuluvat kuntalain mukaan kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja sekä muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset.

### Tarkastuslautakunnan huomio

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

Kaupunginvaltuuston 17.12.2012 hyväksymän hallintosäännön mukaan kaupungin konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen konsernijaosto, kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Konsernijohto vastaa säännön mukaan konserniohjauksesta ja –valvonnasta.

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.

Konserniohjaus on kaupungissa kehittämisen kohteena parhaillaan.

### **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

Selonteon mukaan kaupungin konserniohjeet on hyväksytty tytäryhteisöissä. Myös kuntayhtymissä ja osakkuusyhteisöissä on tavoitteena konserniohjauksen periaatteiden noudattaminen. Kuntayhtymiä ja muita kaupunkikonserniin kuulumattomia yhteisöjä (esim. yhdistyksiä), joissa kaupungilla on merkittävä maksuosuus tai muu huomattava intressi, kohdellaan soveltuvin osin konserniohjeiden periaatteita noudattaen.

Konserniohjeiden mukaan merkittäviä toimenpiteitä koskevista kannanotoista päättää konsernijaosto, kaupunginjohtaja tai liikelaitoksen johtokunta. Tytäryhteisöjen hallinnossa toimivien tulee noudattaa konsernijohtoon antamia ohjeita, jotka voidaan yksilöidä valtakirjalla tai pöytäkirjalla tai erillisellä päätöksellä.

Valvontavastuuhenkilö huolehtii siitä, että omistajan kannanotot toimitetaan tytäryhteisöille ja että kannanotot tehdään konserniohjeissa säädetyllä tavalla.

#### Tarkastuslautakunnan huomio

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

### **Konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi**

#### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

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

#### Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteon mukaan tytär- ja osakkuusyhteisöjen tavoitteiden asettaminen yhteistyössä ao. yhteisön kanssa toimii tarkoituksenmukaisesti. Menettelytavan kehittämistarpeita tullaan selvittämään konserniohjeita uudistettaessa kaupunkikonsernin uuden toimintatavan vakiintuessa. Tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutumisen ohjaus, valvonta ja raportointi on ollut riittävää, mutta toimintatapoja tullaan kehittämään konsernihallinnon toimesta nykyistä tehokkaammiksi.

#### 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.

Tarkastuslautaskunta pitää positiivisena asiana yhteistyön kehittämistapojen selvittämistä tytär- ja osakkuusyhteisöjen kanssa.

Tarkastuslautaskunta toteaa myös tyytyväisenä tilanteen, missä johdon kannalta todetaan tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutumisen ohjauksen, valvonnan ja raportoinnin olleen riittävää.

## 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

Tytär- ja osakkuusyhteisöjen toimintaa ja taloutta seurattiin säännöllisesti tilikauden aikana. Yhteisöjen tuloskorttien tunnusluvut määriteltiin yhteistyössä niiden kanssa ja valvontavastuuhenkilön seurannan lisäksi yhteisöt raportoivat toiminnastaan ja taloudestaan säännöllisin väliajoin konsernijaostolle. Tytäryhteisöjen tuloskorttien tunnusluvut perustuvat yleisesti käytössä oleviin ja yhteisöjen toimintaan sovellettavissa oleviin tunnuslukuihin (mm. ROE<sup>9</sup>, ROI<sup>10</sup>) ja niiden pohjalta tehtyihin analyysihin.

Omistajapoliittisia linjauksia on kaupunginhallituksen käsityksen mukaan noudatettu tilikauden aikana.

Konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi löytyy tasekirjassa ao. tytäryhteisöä koskevasta kohdasta.

### Tarkastuslautakunnan huomio

Kaupungin tytäryhteisöjen tunnuslukuja ei ole laskettu kaikilta osin yhteneväisesti. Esimerkiksi Logomo Oy:n osakaslainat ja Turun teknologiakiinteistöt Oy:n vaihtovelkakirjalainat on tunnuslukuja laskettaessa sisällytetty omaan pääomaan. Tämä on saanut ko.yhtiöiden vakavaraisuudesta kertovat tunnusluvut näyttämään huomattavasti paremmilta. Konserniyhteisöjen keskinäinen vakavaraisuustunnuslukujen vertailu ei ole tämän menettelyn johdosta mahdollista.

<sup>9</sup> ROE - oman pääoman tuottoaste

<sup>10</sup> ROI - pääoman tuottoaste investoinnissa

## 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

Selonteon mukaan kaupunkikonsernin kaikille yhteiset linjaukset koskevat mm. seuraavia toimintoja:

- hankinnat
- IT-toiminnot
- rahoitus
- henkilöstöpolitiikka
- maksuliikenne ja
- vakuudet

Keskitettyjen toimintojen järjestämistä käsitellään konserniohjeessa. Hankinta ja logistiikkakeskuksen aloitettua toimintansa on hankintojen ja kuljetuksien keskittämällä sekä kattavilla puitesopimuksilla saavutettu kustannushyötyjä aiempaan toimintamalliin verrattuna.



### 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.

**Tarkastuslautakunnan mielestä konserniemion tulee kehittää ja uudistaa toimintonsa niin, että keskitetysti järjestetyt palvelut ovat toimivia ja niiden käyttö koetaan lisäarvoa tuottavana kaikkien palvelujen käyttäjien taholta.**

## 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.

### Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko

Selonteossa todetaan kaupunginhallituksen käsityksen mukaan konsernipalvelujen olleen konserniohjeiden mukaista.

Tarkastuslautakunnan huomio

Ei huomautettavaa

**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

Selonteon mukaan tytäryhteisön hallituksen on huolehdittava siitä, että yhtiön toimintaan liittyvät riskit tunnistetaan ja niitä seurataan ja että riskienhallinnan periaatteet on määriteltä. Konserniyhteisöillä tulee olla hallituksen hyväksymät riskienhallintaohjeet. Rahoitusriskien hallinnan osalta tulee noudattaa erillisiä rahoitusriskien hallintaa koskevia ohjeita. Tytäryhteisöjen riskikartoitusten taso vaihtelee ja konserniohjauksen kehittämisessä yksi painopistealueita tulee olemaan konsernin riskienhallintajärjestelmän toimivuuden varmistaminen. Riskienhallinta ja sen toimivuuden seuranta on vastuutettu kaupunginjohtajan alaisuudessa toimivalle riskienhallintapäällikölle. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan tytäryhteisöjen riskienhallinta on toteutettu asianmukaisesti. Merkittäviä riskejä ei toteutunut tilikauden aikana.

Tarkastuslautakunnan huomio

Turun kaupunkikonsernilta on puuttunut kaupunginhallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka tai riskienhallinnan periaatteet. Uudistetun kuntalain mukaan kaupunginvaltuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (tulee voimaan 1.1.2014).

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä valittua kehittämisen painopistettä konsernin riskienhallintajärjestelmän toimivuuden varmistamisesta. Selonteon mukaan riskienhallinta ja sen toimivuuden seuranta on vastuutettu riskienhallintapäällikölle. Tarkastuslautakunta pitää tätä työtä erittäin tärkeänä ja kokee, että riskienhallintapäällikkö tarvitsee tässä työssään johdon ehdottoman tuen.

**Turun kaupunkikonsernilta on puuttunut kaupunginhallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka tai riskienhallinnan periaatteet.**



**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 työvälineinä Turun kaupungin toimintamallin uudistusta toimeenpantaessa.
- Kaupunkikonsernin tason riskeistä tulee saada tiedot kootusti ja analysoituna. Riskit tulee tunnistaa, arvioida ja priorisoida järjestelmällisesti ja kattavasti. Ne tulee raportoida ja käsitellä organisaatiossa ottaen jatkossa huomioon kaupunginvaltuuston määrittelemät kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje määrittää ja ohjeistaa tilinpäätöksen toimintakertomuksen laatimista kunnassa ja kuntakonsernissa. Yleisohjeeseen on tulossa päivitys vuonna 2013.

## 4.2 Tilintarkastajien raportointi



### Tilintarkastajien toimikauden 2009 - 2012 tarkastusraportit

Hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännön (Kv 18.11.1996/29.1.2009) 16 §:n *Tilintarkastuksen suunnittelu* mukaan tilintarkastajien on laadittava toimikaudekseen tarkastussuunnitelma ja vuosittain kullekin tilikaudelle työohjelma. Tarkastussuunnitelma ja työohjelma on toimitettava tarkastuslautakunnalle tiedoksi. Johtosäännön 17 §:n *Tilintarkastajan ilmoitukset* mukaan tilintarkastaja ilmoittaa tarkastussuunnitelman toteutumisesta ja raportoi tarkastushavainnoistaan tarkastuslautakunnalle sen määräämällä tavalla.

Turun kaupungin tilintarkastajan laatima toimikauden 2009 - 2012 tilintarkastussuunnitelma ja tilikauden 2009 työohjelma on merkitty tiedoksi tarkastuslautakunnan kokouksessa 15.9.2009. Tilintarkastajan laatimat vuosien 2010, 2011 ja 2012 tilikausien työohjelmat on merkitty tiedoksi tarkastuslautakunnan kokouksissa 15.6.2010, 20.6.2011 ja 13.6.2012.

Tarkastuslautakunta on 15.9.2009 päättänyt, että tilintarkastussuunnitelman toteutumisesta ja tarkastushavainnoista raportoidaan tarkastuslautakunnalle kokouksissa tarkastustyön etenemisen mukaan.

Tilintarkastajat ovat vuonna 2009 raportoineet tarkastuslautakunnalle kaupungin myyntitoimintojen tarkastuksesta ja vuonna 2010 ostotoiminnan tarkastuksesta. Vuoden 2011 raportointi on kohdistunut palkanlaskentaan ja palkkatoiminnon sisäisten kontrollien sekä SAP-järjestelmän kontrollien läpikäyntiin. Vuoden 2012 tarkastus on toteutettu seuranta-tarkastuksena toimikauden aikana suoritettujen palkka-, osto- ja myyntitoimintojen sekä SAP-järjestelmän tarkastuksen pohjalta. Tarkoituksena on ollut selvittää, miten sisäisistä kontroleista aiempina vuosina raportoituja puutteita on korjattu. **Tarkastuslautakunta on 24.1.2013 päättänyt kiinnittää vuoden 2012 arvioinnissa erityistä huomiota tämän raportin tuloksiin.**

Tarkastuskauden aikana kaupungin taloushallinnon järjestelmät ovat uudistuneet. Turun kaupunki on siirtynyt käyttämään muun muassa SAP-toiminnanohjausjärjestelmää, jolloin moni tilintarkastajien raportoinnissa esille nostama asia on tullut korjatuksi. Seurantatarkastuksesta kuitenkin ilmenee, että puutteita on edelleen.

### Tilintarkastajan raportti 2009 myyntitoimintojen tarkastuksesta

Tilintarkastajat ovat vuoden 2009 myyntitoiminnan tarkastuksessa kiinnittäneet erityistä huomiota siihen, **tuleeko kaikki myynti laskutettua**. Tämän tulisi olla varmistettu laskutuksen perusteena olevien asiakirjojen juoksevilla numeroinnilla. SAP-järjestelmään siirtymisen jälkeen SAP:ssa laskutusmääräykset saavat juoksevan numeroinnin.

Edelleen vuoden 2009 tarkastusraportissa tilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että **laskuja pystytään mitätöimään Hansa-järjestelmässä sekä esijärjestelmissä. Mitätöityjä laskuja ei kaikilta osin ole hyväksytty laskutus- ja perintäohjeituksen mukaisesti.** Kaikista hyvityslaskuista tulisi ilmetä hyvityksen peruste ja ne pitäisi hyväksyttää. Samaa menettelyä tulisi noudattaa, kun aiemmin tehtyä laskua muutetaan tai kun lasku poistetaan ja tehdään uusi, koska asiallisesti on kyse hyvityksen antamisesta alkuperäiseen laskuun.

### **Tilintarkastajan seurantaraportti 2012 myyntitoimintojen tarkastuksesta**

Tilintarkastajat ovat vuoden 2012 seurantaraportissaan kiinnittäneet huomiota siihen, että laskutusmääräysten perusteena olevien hallintokuntien tekemien läheteiden ja asiakirjojen numeroinnista ja numeroinnin aukottomuudesta ei pystytä täysin varmistumaan.

Tapaken kommentti: Asiakirjojen juokseva numerointi on hallintokuntien vastuulla.

Pistokoetarkastuksen perusteella tilintarkastajat toteavat vuoden 2012 seurantaraportissaan, että hyvityslaskuja ei erikseen hyväksytetä.

Tapaken kommentti: Hyvityslaskut tulevat hallintokunnista toimeksiantoina servicedeskiin tai suoraan SAP ERPiin. Vuoden vaihteen jälkeen hyvityslaskut menevät menon hyväksyjälle.

### **Tilintarkastajan raportti 2010 ostotoimintojen tarkastuksesta**

Vuoden 2010 ostotoiminnan tarkastuksessa tilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota erityisesti **kaupungin hankintoihin ja hankintaprosessin toimintaan.** Tarkastuksessa on todettu, että kaupunki on hankkinut tuotteita ja palveluja myös muilta toimittajilta kuin kilpailutuksen perusteella valituilta sopimuskuumppaneilta eikä kaupungilla ole ollut käytössään sähköistä tilausjärjestelmää hankintojen seurantakontrollien tukemista varten. Edelleen on todettu, että kilpailutuksen kautta valittuja puitesopimuskuumppaneita ei ole kaikilta osin käytetty edullisuusjärjestyksessä. Hankintatoimen prosessit ovat toimineet pääsääntöisesti asianmukaisesti. Pistokoetarkastuksissa on kuitenkin tehty useita yksittäisiä havaintoja kilpailutuksen puutteista.

SAP-järjestelmään siirtymisen jälkeen lähes kaikki kaupungin hallintokunnat ja liikelaitokset käyttävät järjestelmää hankintojen tekemiseen. SAP-järjestelmän käyttöönotto on mahdollistanut tiettyjen hankintojen paremman seurannan ja ohjaamisen. Puitesopimuskuumppanien osalta toimintatapaa on muutettu siten, että sopimustoimittajaksi valitaan vain yksi toimittaja. Hankintojen kilpailutus on parantunut yksittäistapausten osalta vuonna 2011. Syksyllä 2012 Hankinta- ja logistiikkakeskus on käynyt kakkien hallintokuntien ja liikelaitosten kanssa läpi hankinnan raportit kirjanpidosta ja kiinnittänyt huomiota kilpailutettujen hankintapaikkojen käyttämiseen. Samalla on opastettu, miten hankintatietoa voi hakea järjestelmästä.

## Tilintarkastajan seurantaraportti 2012 ostotoimintojen tarkastuksesta

Tilintarkastajat ovat vuoden 2012 seurantaraportissaan todenneet, että SAP-järjestelmään siirtymisestä huolimatta edelleen merkittävä osa tuotteista ja palveluista hankitaan järjestelmän ulkopuolella. Järjestelmän käyttöä tulisi tilintarkastajien mielestä edelleen tehostaa.

Haloken kommentti: Kaupunkia sitovien sopimusten ja ohjeistuksen noudattaminen kuuluu jokaisen työntekijän velvollisuuksiin ja sen valvonta on osa esimiestyötä.

Kaupunginhallitus on 2.5.2011 § 224 merkinnyt tilintarkastajan tarkastusraportin ostotoiminnan tarkastuksesta 2010 tiedoksi ja lähettänyt tarkastuslautakunnalle raportin johdosta talouden vastuualueen selvityksen. Samalla kaupunginhallitus on päättänyt, että hankinta- ja logistiikkakeskuksen toiminnalliset tavoitteet ja mittarit tuodaan hyväksyttäväksi konsernijaostolle talousarvion yhteydessä ja että **samalla hankintastrategia tuodaan kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi.**

Hankinta- ja logistiikkajohtajalta helmikuussa 2013 saadun tiedon mukaan Hankintastrategia on esitelty 18.9.2012 konsernin johtoryhmälle, joka käydyn keskustelun pohjalta oli esitykseen tyytyväinen ja hyväksyi valmistelun etenemistavan.

Asia ei kuitenkaan edennyt kaupunginhallituksen käsittelyyn.

Kaupunginvaltuusto on 25.3.2013 § 66 päättänyt vahvistaa Turun kaupungin strategiahierarkian ja -rakenteen 2013+. Hankintastrategia tulee olemaan osa uuden valtuustokauden strategiatyön valmistelua.





## Tilintarkastajan raportti 2011 palkkatoimintojen ja SAP-järjestelmän tarkastuksesta

Tilintarkastajat ovat vuoden 2011 raportissaan kiinnittäneet huomionsa **kaupungin palkkatoimintoihin ja SAP-järjestelmän tarkastukseen sekä erityisesti näissä esiintyviin vaarallisiin työyhdistelmiin**. Tilintarkastajat ovat todenneet, että palkanlaskentaohjelmiston käyttöoikeudet oikeuttavat muutosten tekemiseen myös perustietorekisterissä (uusien henkilöiden perustaminen ja perustietojen muuttaminen). Suosituksena on esitetty, että muutosten tekeminen olisi rajattu mahdollisimman harvoille henkilöille, joilla ei ole muita palkkatoimintaan liittyviä tehtäviä. Talouspalvelukeskuksen organisaatiomuutoksen jälkeen perustietorekisterin ylläpito on siirretty asiakaspalveluryhmälle, jolla ei ole muita palkanlaskentaan liittyviä tehtäviä.

## Tilintarkastajan seurantaraportti 2012 palkkatoimintojen tarkastuksesta

Tilintarkastajat toteavat vuoden 2012 seurantaraportissaan, että järjestelmässä ei kuitenkaan ole pystytty rajaamaan asiakaspalveluryhmän oikeuksien laajuutta koskemaan vain perustietoja. Palkanlaskijoilla on edelleen rajoittamaton pääsy perustietoihin.

Tapaken kommentti: Järjestelmän toimittajalta on pyydetty useaan otteeseen korjausaikataulua, viimeisin pyyntö on lähetetty 16.1.2013.

Vuoden 2011 tarkastusraportissa tilintarkastajat ovat kiinnittäneet myös huomiota palkkojen maksatusaineiston hyväksyntään hallintokunnissa. Hyväksyminen on tehty yhteissummatasolla ja vasta maksupäivän jälkeen. Henkilötason palkka-aineistoa ei ole hyväksytty palkanlaskijan tekemän työn jälkeen. **Tilintarkastajat sekä kaupungin sisäinen tarkastus palkkahallinnon raporteissaan ovat edellyttäneet tarkempaa seuranta maksuun menevistä palkoista.** Talouspalvelukeskus on sähköpostitse 26.2.2013 tiedottanut, että kaupungin käytössä olevaan ESS-järjestelmään on tehty bruttopalkkaraportti, jonka esimies pystyy ajamaan omista alaisistaan palkanmaksun seurannan mahdollistamiseksi. Raportin voi ajaa vain esimiehen käyttöoikeuksilla. Palkkatiedot saa raportoitua noin kaksi päivää ennen ao. palkanmaksupäivää. Raportin läpikäynti tulee dokumentoida ja arkistoida. Tilintarkastajat ja sisäinen tarkastus ovat hyväksyneet ohjeistuksen raportin käyttöön liittyen.

Tapake: Ohjeistuksen mukaan kaupungin yksiköiden tulee sopia henkilöstön bruttopalkkaraporttien tarkistuskäytännöistä sisäisesti ja jokainen yksikkö vastaa omalta osaltaan näiden raporttien säilytyksestä. Palkkahallinnon tarkistuksen yhteydessä bruttopalkkaraporttien tulee olla tarkastajien käytettävissä.

Kommentti: Tarkastuslautakunta pitää hyvänä asiana sitä, että maksuun meneviä palkkoja voidaan nykyisin seurata kaupungin eri yksiköissä ESS-järjestelmän kautta. Kuitenkin herää kysymys, kenen vastuulla on seurata sitä, että yksiköiden esimiehet noudattavat annettua ohjeistusta.

## Tilintarkastajan raportti 2011 SAP-järjestelmän tarkastuksesta ja seurantaraportin havainnot 2012

Vuoden 2011 tarkastusraportissa tilintarkastajat ovat todenneet, että **Personec-järjestelmästä ei saa ajettua lokilistaa perustietojen muutoksista** (esim. pankkitilien muutokset ja uuden henkilön perustamiset). Muutokset on mahdollista käydä läpi vain henkilöittäin. Tilintarkastajien mielestä näistä muutoksista tulisi olla ajettavissa listaus, josta ilmenee muutettu/uusi tieto sekä tallentaja.

Tilintarkastajat ovat vuoden 2012 seurantaraportissaan todenneet, että em. toimintatavassa ei ole tapahtunut muutosta.

Tapaken kommentti: Ohjelman toimittajalle on kerrottu listauksen puutteesta useaan otteeseen ja pyydetty päivämäärää, mihin mennessä suunnitelma listauksen synnystä olisi valmiina. Viimeksi lokia on pyydetty 16.1.2013.

Tilintarkastajat ovat selvittäneet **SAP-järjestelmän tarkastuksen yhteydessä muun muassa järjestelmässä olevien käyttövaltuuksien testausta ja vaarallisia työyhdistelmiä**. Tarkastuksen aikana tilintarkastajat ovat todenneet, että SAP-järjestelmässä olevien käyttövaltuuksien asianmukaisuutta ei ole varmennettu eikä vaarallisia työyhdistelmiä ole systemaattisesti määritelty ja dokumentoitu. Tilintarkastajat ovat suositelleet em. asioiden varmentamista ja määrittämistä.

Vuoden 2012 seurantaraportista ilmenee, että tilintarkastajien saaman tiedon mukaan SAP-järjestelmän käyttäjien valtuuksia ei ole läpikäyty eikä vaarallisia työyhdistelmiä määritelty Tapaken ja Haloken SAP-käyttäjien osalta vuoden 2012 aikana.

Tilintarkastajat ovat edelleen suositelleet kattavaa SAP-järjestelmän käyttöoikeuksien varmentamista sekä vaarallisten työyhdistelmien määrittämistä.

Johdon kommentti: Dokumentointi on vielä tekemättä. Koskee lähinnä Tapakea. Aikataulu 31.12.2012 mennessä.

Edelleen vuoden 2011 raportoinnissaan tilintarkastajat ovat havainneet, **ettei SAP-järjestelmän toipumissuunnitelmaa ja varmennusmenettelyitä ole kuvattu kirjallisesti**.

Vuoden 2012 seurantaraportissaan tilintarkastajat toteavat, että toipumissuunnitelmaa ja varmuusmenettelyitä ei ole kuvattu kirjallisesti vuoden 2012 aikana.

Johdon kommentti: SAP laitteet siirretään uuteen konesaliin 2013 alussa. Konesalin operoinnista tulee vastaamaan jatkossa ulkopuolinen toimija. Varmuusmenettelyt uusitaan ja kuvataan konesalimuuton yhteydessä.

# Tilintarkastajien toimikauden 2009 - 2012 tilintarkastuskertomukset ja raportit tilikausien tilinpäätösten tarkastuksista

## Tilintarkastuskertomukset 2009 - 2012

Tilintarkastajan on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännön 18 §:n *Tilintarkastuskertomus* mukaan 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.

Valtuustokauden 2009 - 2012 tilintarkastussopimuksen mukaan tilintarkastaja on antanut Turun kaupunginvaltuustolle osoitetun tilintarkastuskertomuksen vuosittain huhtikuun loppuun mennessä. Mikäli tilintarkastuskertomusta ei tarkastuskohteesta johtuvista syistä ole voitu antaa edellä mainittuun ajankohtaan mennessä, on kertomus tullut antaa joka tapauksessa viimeistään toukokuun loppuun mennessä.

Tilintarkastajat ovat valtuustokauden tilintarkastuskertomuksissaan toistuvasti kiinnittäneet huomiota merkittävimpiin talousarviopoikkeamiin, joita ei ole kuntalain ja kaupungin hallintosäännön mukaisesti esitetty talousarviovuoden aikana valtuuston hyväksyttäväksi.

Vuotta 2011 koskevassa tilintarkastuskertomuksessa tilintarkastajat ovat todenneet, että erityisesti peruspalvelulautakunnan alaisen toiminnan osalta menojen ylitykset ovat olleet vuosittain toistuvia ja määrältään merkittäviä. Tilintarkastuskertomuksen mukaan sekä peruspalvelulautakunnan että varhaiskasvatus- ja perusopetuslautakunnan kohdalla ylitykset ovat olleet ennakoitavissa jo tilikauden aikana ja lautakunnat ovat esittäneet kaupunginhallitukselle edelleen valtuustolle esitettäväksi talousarviomuutosten hyväksymistä, mutta niitä ei ole esitetty valtuuston päätettäväksi. Tilintarkastuskertomuksessa on todettu, että tilivelvollisia hyväksymättömien määrärahaylitysten ja talousarviopoikkeamien osalta ovat asianomaiset lautakunnat ja virastopäälliköt sekä liikelaitosten johtokunnat ja liikelaitosjohtajat. Tilintarkastuskertomuksen mukaan siltä osin, kun lautakuntien ehdotuksia talousarviomuutoksista ei ole saatettu valtuuston käsiteltäväksi, tilivelvollisia ovat toimialueiden apulaiskaupunginjohtajat, kaupunginjohtaja ja kaupunginhallitus.

Tilintarkastuskertomuksen mukaan talousarvion toteutumisen valvonnan osalta sisäisen valvonnan toimivuutta ei voida pitää riittävänä.



Esitellessään vuoden 2011 tilintarkastuskertomuksen kaupunginvaltuustolle tarkastuslautakunta päätti 31.5.2012

- kiinnittää valtuuston huomiota kaupungin toimintakulttuuriin, missä kaupunginjohto ei tuo talousarviopoikkeamia valtuuston käsittelyyn talousarviovuoden aikana ja missä talousarviopoikkeamat ovat vuosittain toistuvia ja
- tuoda näkemyksensä valtuuston tietoon, että
  - kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelua on kehitettävä ja raportointia parannettava,
  - johdon on johdettava ja valvottava toimintaa sekä
  - johdon on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin poikkeamatilanteissa.

Kaupunginhallitus on 21.5.2013 käsitellyt kaupungin vuoden 2013 talouden 1. osavuositaksausta.

Talousennusteen mukaan tilikauden 2013 alijäämä nousee 34,6 milj. euroon. Alijäämä tulee olemaan 29,5 milj. euroa suurempi kuin kaupunginvaltuuston hyväksymässä talousarviossa 2013 sallitaan. Keskeiset syyt ovat hyvinvointitoimialan nettomenojen 17,4 milj. euron ja sivistystoimen nettomenojen 6,1 milj. euron ylityksissä sekä verotulojen 4,5 milj. euron alittumisessa. Velkaantumisen ennustetaan kasvavan 90 milj. eurolla.

Kaupunginhallitus päätti 21.5.2013 § 247 merkitä vuoden 2013 ensimmäisen osavuositarkastuksen tiedokseen. Päätöksessään kaupunginhallitus edellytti muun muassa,

- että sosiaali- ja terveyslautakunnan hyväksymät välittömät toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi valmistellaan ja sosiaali- ja terveyslautakunnan hyväksymä yksilöity suunnitelma toimenpiteiden toteuttamiseksi tuodaan kaupunginhallitukselle 13.6.2013 mennessä,
- että kasvatus- ja opetuslautakunta laatii toimintasuunnitelman nettomenojen alentamisesta talousarviopoikkeaman kaventamiseksi kaupunginhallitukselle 13.6.2013 mennessä.

## **Tilikausien 2009 - 2012 tilinpäätösten tarkastusraportit**

Tilintarkastuskertomuksen lisäksi tilintarkastajat ovat vuosittain toimikauden 2009 - 2012 aikana antaneet tarkastuslautakunnalle yhteenvetoraportin sellaisista asianomaiseen vuoden tilinpäätöksen tarkastamiseen liittyvistä havainnoista, joita ei ole sisällytetty varsinaiseen tilintarkastuskertomukseen, mutta joista tilintarkastajien näkemyksen mukaan on kuitenkin ollut perusteltua raportoida tarkastuslautakunnalle. Tarkastuslautakunta on lähettänyt tilikausien tilinpäätösten tarkastusraportit edelleen kaupunginhallitukselle toimenpiteitä varten. Kaupunginhallitusta on pyydetty antamaan tarkastuslautakunnalle selvitykset tilintarkastusraporttien aiheuttamista toimenpiteistä määräaikaan mennessä.

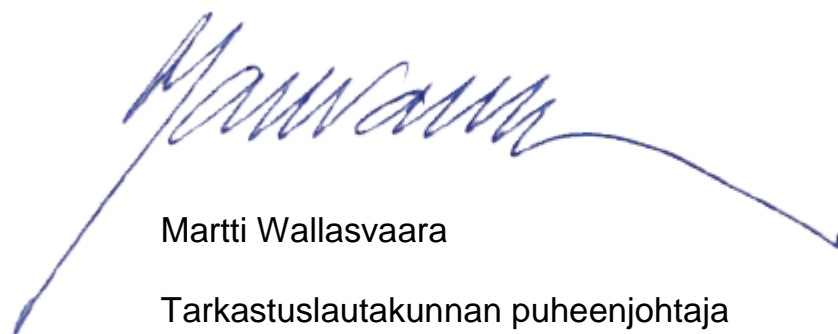
Selvityksiä raporttien aiheuttamista toimenpiteistä ei aina ole annettu tarkastuslautakunnalle määräaikaan mennessä.

Liite 2 Tilintarkastajien valtuustokauden 2009 - 2012 raportointi



## 5 Allekirjoitukset

Turussa 30.5.2013



Martti Wallasvaara  
Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

## Liite 1

# Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus

## Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kaupungin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen sekä kaupungin ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta huolehtiminen. Tarkastuslautakunta valmistelea valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lautakunta tuottaa kaupungin ja sen 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 talousarviotavoitteiden 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 riittävyyden 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 lisääntyvästä kuntarajat ylittävästä yhteistyöstä 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:**

Johansson Hans, järjestösihteeri  
 Koskivaara Eija, KTT, tutkijatohtori,  
 Lindholm Lasse, KTM, yhteyspäällikkö  
 Raunio (ent. Nieminen) Eija, yrittäjä  
 Sjöholm Jelena, ekonomisti/ yrittäjä  
 3.9.2012 saakka (Kv 3.9.2012 § 162)  
 Sellman Tuula, vuokratyöntekijä  
 3.9.2012 alkaen (Kv 3.9.2012 § 162)  
 Saarinen Sauli, kunnallisneuvos  
 Wallasvaara Martti, toimitusjohtaja

**Varajäsenet:**

Tallgård Inger, lehtori  
 Korhonen Pentti, everstiluutnantti  
 Laine Kristiina, FM, ylitarkastaja  
 Koivusalo Mari-Elina, valt. yo  
 Herranen Jari, kirjastos sihteeri  
  
 Blomqvist Seppo, KTM, ekonomi  
 Leka Minna, projektisihteeri

Puheenjohtaja Wallasvaara Martti  
 Varapuheenjohtaja Lindholm Lasse

Tarkastuslautakunnan valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä on toiminut revisiotoimisto.

Toimikauden 2009 - 2012 tarkastuslautakunta kokoontui vuoden 2012 aikana yhteensä 17 kertaa. Vuoden 2011 arviointia varten on kuultu kaupunginjohtoa sekä henkilöstö- ja talousjohtoa Turun kaupungin vuoden 2011 tilinpäätöksestä, talousarviotavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöraportoinnista 2011 ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta. Toukokuussa 2012 tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2011 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2011 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus käsiteltiin kaupunginvaltuuston kokouksessa 18.6.2012.

Toimintavuoden 2012 keväällä valmistunut tarkastuslautakunnan ensimmäinen raportti *Talousarvion tavoitteet ja talousprosessi* käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 27.2.2012. Tarkastuslautakunnan toinen raportti *Vanhusten palvelujen arviointi* käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 11.6.2012.

Toimintavuoden 2012 syksyllä on aloitettu tarkastuslautakunnan työsuunnitelman mukainen varhaiskasvatuksen arviointi. Varhaiskasvatuksen palveluita on revisiotoimiston avustuksella selvitetty kaupungin asiakirjojen perusteella sekä haastateltu Turun kaupungin luottamushenkilöitä ja virkamiehiä. Arvioinnista valmistuva raportti *Turun kaupungin varhaiskasvatuksen arviointi* käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 6.5.2013.

### **Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus**

Turun kaupungin tilintarkastajana valtuustokaudella 2009 - 2012 on toiminut JHTT - yhteisö PwC Julkistarkastus Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHTT Irma Kivilähde (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 2012 on käsitelty tarkastuslautakunnassa 2.5.2013 ja 30.5.2013.



## LIITE 2 Tilintarkastajien valtuustokauden 2009 - 2012 raportointi

Tilintarkastajien raporteissa käsitellyt havainnot on luokiteltu niiden arvioidun merkittävyyden perusteella. Merkittävyyttä kuvataan liikennevaloilla:

-  Havainnot, joihin sisältyy huomattava riski yhtiön omaisuuden häviämisestä tai materiaallinen virheellisyys yhtiön kirjanpidossa.
-  Havainnot, joissa riskiä kirjanpidon virheille tai väärinkäytöksille ei pidetä välittömänä. Sisäistä kontrollia tulisi kuitenkin parantaa tai muutoin ryhtyä toimiin asian korjaamiseksi.
-  Suosituksia sisäisen kontrollin tai tehokkuuden parantamiseksi tai muutoin tiedoksi tuotavia havaintoja.

1. Taulukon ensimmäisessä sarakkeessa esitetään tilintarkastajien raportointi toimikausittain sekä yhteenvedot tilintarkastajien tarkastusraporttien havainnoista/Tarkastuslautakuntakäsittely. Havaintojen otsikoiden väritys seuraa tilintarkastajien raporteissa käyttämiä liikennevaloja.

2. Taulukon toiseen sarakkeeseen on koottu johdon kommentit tilintarkastajien tarkastusraportteihin 2009, 2010 ja 2011 sekä seurantaraporttiin 2012.

3. Taulukon kolmannessa sarakkeessa esitetään raporttien käsittely kaupunginhallituksessa/-valtuustossa sekä päätökset raporttien aiheuttamista toimenpiteistä.

Tilintarkastajan tilikauden 2009 raportit	Johdon kommentit raportista / Kommentit seurantaraportin 2012 tilanteeseen	Käsittely kaupunginhallituksessa/ valtuustossa ja tehdyt päätökset
<p><b>Myyntitoimintojen tarkastus tilikaudella 2009</b> Yhteenvedo havainnoista:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1.1 Laskutuksen täydellisuuden varmistaminen</b> Mielestämme laskutusmääräykset tulisi numeroida hallintokunnissa ja numeroinnin aukottomuutta aktiivisesti seurata.</li> <li>• <b>1.2 Hyvityslaskujen hyväksymismerkinnät</b> Kaikista hyvityslaskuista tulisi ilmetä hyvityksen peruste ja ne pitäisi hyväksyttää. Samaa menetelyä tulisi noudattaa, kun aiemmin tehtyä laskua muutetaan tai kun lasku poistetaan ja tehdään</li> </ul>	<p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.1 Laskutuksen täydellisuuden varmistaminen</b> SAP-määrittelyvaiheessa otettava esille miten numerointi tms. varmistus hoituu jatkossa. <b>Laskutusmääräysten numerointi tulisi olla juokseva ja valvonta tapahtuisi keskitetysti, esim. Talouspalvelukeskuksessa.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.2 Hyvityslaskujen hyväksymismerkinnät</b> Laskutustietojen muuttamisen hyväksyy ao. viraston/laitoksen/toimintayksikön vastuuhenkilö. Taloushallinnon palvelukeskuksen laskutusprosessin päällikkö</p>	<p><b>Kh 27.4.2010 § 250:</b> Kaupunginhallitus päätti merkitä tilintarkastajan raportin ja talouden vastualueen selvityksen tiedokseen ja että talouden vastualueen laatima selvitys lähetetään tarkastuslautakunnalle.</p> <p><b>Talouden vastualueen selvitys 14.4.2010:</b> 4. Turun kaupunki, Tilikauden aikainen tarkastus 2009 (14.1.2010)</p> <p>Tarkastuksessa keskityttiin kaupungin myyntitoimintoihin ja sen kontrolleihin sekä perintätoimintaan.</p> <p>Raportin havaintona on kirjattu, että laskutuksen täydell-</p>

uusi, koska asiallisesti on kyse hyvityksen antamisesta alkuperäiseen laskuun.

- **1.3 Perintätoiminta**

Keväällä 2009 Turun kaupunki on tehnyt sopimuksen myyntisaamisten perinnän ulkoistamisesta Aktiv Kapital Finland Oy:n kanssa. - Hallintokuntien vastuulla on aikaisemmin syntyneiden saamisten perintä- ja jälkiperintä.

Pistokokein tehdyssä hallintokuntien tarkastuksessa havaitsimme, että kaikissa hallintokunnissa ei ole tehty säännöllistä jälkiperintää. Mielestämme hallintokuntien pitäisi tehostaa heidän vastuulleen olevien saamisten jälkiperintää.

- **1.4 Järjestelmien käyttövaltuudet**

Suosittellemme säännöllisesti varmentamaan Hansa ja Fenix - järjestelmien käyttövaltuuksien asianmukaisuuden ja poistamaan ylimääräisiltä henkilöiltä valtuudet.

- **1.5 Potilaslaskutuksen hintakoodien päivitys**

Suosittellemme rajaamaan hintakoodien muutosmahdollisuuden vain niille henkilöille ja varahenkilöille, joiden tehtävän kuvaan koodien päivitys kuuluu.

Saadun tiedon mukaan hintakoodien muutoksista ei kirjaannu historiatietoja lokiin. Suosittelemme tutkimaan mahdollisuutta saada loki hintakodeihin tehtyihin muutoksiin, joista voitaisiin jälkikäteen varmentaa koodimuutoksen asianmukaisuus.

hyväksyy laskutustietojen muuttamisen, jos virhe on syntynyt laskun tietojen tallennuksessa.

**SAP-määrittelyvaiheessa tulee varmistaa, että laskua muutettaessa/hyvittämistä järjestelmään jää tieto miksi tietoja on muutettu/kuka muutoksen on hyväksynyt.**

**Johdon kommentti raporttiin: 1.3 Perintätoiminta**  
SAPIin siirryttäessä kaikki vanhat saamiset käydään läpi vuoden 2010 aikana neljännesvuosittain. **Saamisten jälkiperinnän hoitamisesta ohjeistetaan ja muistutetaan.**

**Johdon kommentti raporttiin: 1.4 Järjestelmien käyttövaltuudet**

Hansa-järjestelmän myyntireskontraoikeudet käydään läpi ensitilassa. **Oikeudet tulee käydä säännöllisesti läpi jatkossa, kerran vuodessa.**

Satama/ Fenix: Version vaihto toteutettu ja sen mahdollistamana **toteutetaan käyttöoikeuksien jako tehtävien mukaan tammikuussa 2010.**

**Johdon kommentti raporttiin: 1.5 Potilaslaskutuksen hintakoodien päivitys (Pegasos)**

**On sovittu henkilöt, jotka koskevat tähän osuuteen, mutta rajausmahdollisuus ohjelmasta puuttuu.** Managerityhmämme henkilöt ovat täysin luotettavia.

**Hintakoodin muuttujan tiedon saamisesta ko. näyttöön on tehty pyyntö Logicialle.**

lisyyden varmistamiseksi on hallintokuntien numeroitava laskutusmääräykset sekä seurattava numeroinnin aukottomuutta aktiivisesti.

Pistokoetarkastuksen perusteella oli havaittu, että esijärjestelmissä mitätöityjä laskuja ei kaikilta osin ole hyväksytty kaupungin laskutus- ja perimisoheiden mukaisesti. Toimenpide-ehdotuksena on kirjattu, että kaikista hyvityslaskuista tulee ilmetä hyvityksen peruste ja ne pitäisi hyväksyä.

Pistokokein tehdyssä hallintokuntien tarkastuksessa havaittiin, että kaikissa hallintokunnissa ei ole tehty heidän vastuullaan olevaa säännöllistä jälkiperintää.

Hansa-taloustietojärjestelmässä oli myyntireskontraoikeuksia henkilöillä, jotka eivät tehneet enää myyntireskontraan liittyviä tehtäviä tai eivät olleet enää kaupungin palveluksessa. Satamaliikelaitoksen tietojärjestelmän käyttöoikeuksia ei oltu rajattu työtehtävän mukaan.

**Toimenpiteet:**

Kaupungin voimassa olevat laskutus- ja perintäohjeet edellyttävät tilauslomakkeiden, läheteiden ym. tilaukseen liittyvien lomakkeiden ja muiden laskutuksen perusteena olevien asiakirjojen numerointia aukottomasti. **Sisäistä koulutusta ja tiedotusta ohjeen noudattamiseksi lisätään. SAP-toiminnanohjausjärjestelmän määrittelyssä on huomioitu laskutusmääräysten juokseva numerointi. Talouspalvelukeskus tulee valvomaan keskitetysti juoksevan numeroinnin käyttöä.**

Laskutus- ja perintäohjeiden mukaan laskutusta muutettaessa on muuttaminen hyväksyttävä tietojärjestelmässä tai hyväksyminen on tehtävä alkuperäiseen asiakirjaan. Menettely koskee sekä esijärjestelmissä että yleislaskutusjärjestelmässä tehtäviä laskutustietojen muutoksia. **Hansa-yleislaskutusjärjestelmällä laskutettavien tulojen ja niitä koskevien muutosten kohdalla hyväksymismenettely toimii. Talouspalvelukeskus huolehtii hyväksymismenettelystä. Sisäistä koulu-**

<p><b>Tik2009- 21.1.2010 § 9:</b> Tarkastuslautakunta päätti merkitä JHTT-tilintarkastajan raportoinnin tiedokseen.</p> <p>Lisäksi tarkastuslautakunta päätti, että seuraavaan tarkastuslautakunnan kokoukseen tehdään kooste niistä tilintarkastajan raporteista, jotka on lähetetty kaupunginhallitukselle mutta joita kaupunginhallitus ei ole käsitellyt.</p> <p><b>Tik2009- 18.2.2010 § 24:</b> Tarkastuslautakunta päätti lähettää JHTT-tilintarkastajan raportin 14.1.2010 tiedoksi ja toimenpiteitä varten kaupunginhallitukselle.</p> <p>Lisäksi tarkastuslautakunta päätti lähettää kaupunginhallitukselle koosteen niistä tilintarkastajan raporteista, joita kaupunginhallitus ei ole käsitellyt tai joiden toimenpiteistä ei ole raportoitu tarkastuslautakunnalle.</p> <p>Tarkastuslautakunta päätti pyytää kaupunginhallitusta raportoimaan tarkastuslautakunnalle tilintarkastajan 14.1.2010 sekä koosteessa mainittujen raporttien perusteella tehdyistä toimenpiteistä <b>30.4.2010 mennessä.</b> (Kh 27.4.2010)</p>		<p>tusta ja tiedotusta lisätään ohjeen noudattamiseksi myös esijärjestelmässä. SAP-toiminnanohjausjärjestelmän määrittelyssä on huomioitu laskun muuttamiseen/ hyvittämiseen liittyvät menettelyohjeet.</p> <p>Myyntisaamisten perintätehtävät on siirretty Aktiv Kapital Finland Oy:lle vuoden 2009 aikana. Yhtiö hoitaa heille siirrettyjen saamisten jälkiperinnän. Hallintokuntien vastuulla on aikaisemmin syntyneiden saamisten perintä ja jälkiperintä. <b>Talospalvelukeskus lähettää vuoden 2010 aikana neljännesvuosittain Hansa-taloustietojärjestelmällä laskutettujen avoinna olevien saamisten tiedot virastoihin ja laitoksiin. Kaikki vanhat saamiset ja niiden tila tarkastetaan. Epävarmat saamiset poistetaan kirjanpidosta ja siirretään jälkiperintään. Talouden vastuualue antaa virastoille ja liikelaitoksille ohjeen saamisten poistamisesta sekä jälkiperinnässä olevien saamisten seurannasta.</b></p> <p><b>Talospalvelukeskus on tarkistanut myyntireskonraoikeudet ja poistanut oikeudet henkilöiltä joiden tehtäviin laskutus ja saamisten valvonta ei enää kuulu. Satamaliikelaitoksen Fenix- taloustietojärjestelmän versioinnin yhteydessä on toteutettu toiminnallisuus, joka on mahdollistanut käyttöoikeuksien jaon työtehtävien mukaan. Henkilöiden käyttöoikeudet on nyt rajattu työtehtävittäin.</b></p>
<p><b>Tilikauden 2009 tilintarkastus</b> Tilinpäätöstarkastuksen yhteydessä tehdyt keskeisimmät havainnot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuloslaskelma</li> <li>• Tase       <ul style="list-style-type: none"> <li>Pysyvät vastaavat</li> <li>Saamiset</li> <li>Oma pääoma</li> <li>Varaukset ja muut velat</li> <li>Konsernitilinpäätös</li> </ul> </li> <li>• Talousarvion noudattaminen</li> </ul>		<p><b>Kh 8.11.2010 § 574:</b> Kaupunginhallitus päätti antaa tarkastuslautakunnalle tilintarkastusraportista talouden vastuualueen laatiman lausunnon.</p> <p><b>Talousasiat, laskentapäällikkö Seija Liinoja 28.10.2010:</b> PwC Julkistarkastus Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana Tomi Moisio on jättänyt raportin tilinpäätöksen 2009 tilintarkastuksesta. Tarkastuslautakunta on lähettänyt tilintarkastusta koskevan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Kaupunginhallituksen selvitys tilintarkastusmuistion aiheuttamista toimenpiteis-</p>

DNro 5477-2010 (045)

**Tlk2009- 11.5.2010 § 71:**

Tarkastuslautakunta päätti merkitä tilintarkastusmuistion tiedokseen.

Tarkastuslautakunta päätti lähettää Turun kaupungin tilikauden 2009 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan muistion kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Kaupunginhallituksen selvitys tilintarkastusmuistion aiheuttamista toimenpiteistä pyydetään antamaan tarkastuslautakunnalle **31.10.2010 mennessä**.

(Kh 8.11.2010)

tä pyydetään antamaan tarkastuslautakunnalle 30.10.2010 mennessä.

Sisäisen valvonnan järjestäminen

Muistiossa on todettu, että sisäinen valvonta on **olennaisilta osin järjestetty asianmukaisesti**.

Tuloslaskelma

Tarkastusmuistion kohtaan Tuloslaskelma on kirjattu olennaisia kaupungin vuoden 2009 tulokseen vaikuttaneita eriä.

Vuoden 2009 rahoitustuotot ja -kulut olivat nettona 39,8 M€, johon summaan sisältyy sijoitustoiminnan vuoden 2008 arvonalentumiskirjausten palautuksia 13,2 M€. Vuonna 2008 tehtiin sijoitustoiminnan arvonalennuskirjauksia 31,9 M€. Kassavarannon sijoituksista vuonna 2008 kirjatusta arvonalennuksista on palautunut noin 6,3 milj. euroa ja vahinkorahaston arvonalennuksista noin 7,3 milj. euroa.

Tase

*Pysyvät vastaavat*

Tarkastusmuistion kohdassa Pysyvät vastaavat on todettu merkittävimmät pysyvien vastaavien omaisuuteen aktivoituneet investoinnit. **Tilintarkastajan kirjaamat havainnot eivät aiheuta toimenpiteitä.**

*Saamiset*

Tarkastusmuistion kohtaan Saamiset on kirjattu merkittävimmät pysyvien vastaavien saamisiin ja toimeksiantojen varoihin merkityt erät. **Tehdyt havainnot Turun Ylioppilaskyläsäätiön osalta ovat asianmukaiset.** Turun Ylioppilaskyläsäätiön säännöissä todetaan, että säätiön lakkautettaessa toimintansa, on sen varoista puolet luovutettava Turun kaupungille käytettäväksi säätiön toimintaa lähellä olevaan tarkoitukseen.

*Oma pääoma*

Tarkastusmuistion kohdassa Oma pääoma on mainittu tilikaudella tapahtuneet olennaiset oman pääoman muutokset.

		<p><i>Konsernitilinpäätös</i>  <b>Tilintarkastuksessa tehdyt havainnot yhdistelemättä jääneiden säätöiden vaikutuksista ovat asianmukaiset.</b></p> <p><u>Talousarvion noudattaminen</u>  Tarkastusmuistion kohdassa on mainittu suurimmat poikkeamat valtuuston hyväksymästä talousarviosta.</p> <p><b>Valtuusto on myöntänyt vastuuvapauden tilivelvollisille 14.6.2010 (pykälät 117, 128, 129 ja 130).</b></p>
<p><b>Tilintarkastuskertomus 2009</b></p> <p>DNro 5064-2010 (045)  <b>Tik2009- 27.5.2010 § 91:</b>  Tarkastuslautakunta päätti lähettää tilintarkastuskertomuksen tiedoksi kaupunginhallitukselle,  esittää kaupunginvaltuustolle, että valtuusto merkitsee tilintarkastuskertomuksen tiedokseen ja päättää hyväksyä kaupungin vuoden 2009 tilinpäätöksen hyväksyä tilintarkastuskertomuksessa ilmenevät vuoden 2009 talousarvion sitovien määrärahojen ylitykset ja liikeylijäämätavoitteiden alitukset sekä myöntää vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta vuonna 2009 hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille edellyttäen, että valtuusto on hyväksynyt em. kohdan.</p>		<p><b>Kv 14.6.2010 § 111:</b>  Kaupunginvaltuusto päätti merkitä tilintarkastuskertomuksen tiedokseen ja hyväksyä tilintarkastuskertomuksessa ilmenevät vuoden 2009 talousarvion sitovien määrärahojen ylitykset ja liikeylijäämätavoitteiden alitukset.</p> <p><b>Kvn päätöksen täytäntöönpanopäätös</b>  <b>Kh 21.6.2010 § 380:</b>  § 111 / 5064-2010 (045)  Turun kaupungin tilintarkastajan tilintarkastuskertomus</p> <p>Ilmoitus tarkastuslautakunnalle, talouspalvelukeskukselle ja keskushallinnon talouden vastuualueelle.</p>



Tilintarkastajan tilikauden 2010 raportit	Johdon kommentit raportista / Kommentit seurantaraportin 2012 tilanteeseen	Käsittely kaupunginhallituksessa/valtuustossa ja tehdyt päätökset
<p><b>Ostotoiminnon tarkastus 2010</b> Merkittävimmät havainnot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1 Hansan perustietojen muutokset</b> Perustietojen muutoksista tulisi mielestämme olla saatavissa juoksevasti numeroitava tapahtumaloki, jolloin voidaan esimerkiksi hallintokunnittain tarkastaa perustietoihin tehdyt muutokset. Saamamme tiedon mukaan vuoden alusta käyttöön otettavan SAP-järjestelmän myötä myös tapahtumaloki on mahdollista ottaa käyttöön.</li> <li>• <b>2 Hankintaprosessi - Hankinnat muilta kuin kaupungin sopimuskumppaneilta</b> Hankinnat tulee tehdä kilpailutetuilta sopimuskumppaneilta. Hankintojen sisäistä valvontaa tulee tältä osin tehostaa.</li> <li>• <b>3 Hankintaprosessi - Puitesopimustoimittajien käyttäminen</b> Hankinnat puitesopimuskumppaneilta tulee tehdä edullisuusjärjestyksessä palvelun saatavuus huomioiden. Sopimusten valvontaan tulee kiinnittää riittävästi huomiota.</li> <li>• <b>4 Hankintaprosessi - Sopimustoimittajien käyttöön liittyvät seurantakontrollit</b> Nykyiset järjestelmät eivät tehokkaasti tue sopimustoimittajien käytön seurantaa. Sähköisen tilausjärjestelmän käyttöönotto tukisi hankintojen seurantakontrolleja.</li> </ul>	<p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1 Hansan perustietojen muutokset</b> Tapake: Toimittajarekisterin ylläpito hoidetaan keskitetysti talouspalvelukeskuksessa. Toimittajatietojen ylläpitäjillä ei ole oikeuksia tehdä osto- ja myyntilaskuja. <b>SAP-järjestelmästä saadaan tapahtumaloki, jossa näkyy muutoksen tekijä ja päivämäärä.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 2 Hankintaprosessi - Hankinnat muilta kuin kaupungin sopimuskumppaneilta</b> Haloke: Havainto pitää paikkansa. <b>Sähköisellä tilausjärjestelmällä ja logistiikan keskitetyllä ohjauksella pystytään ja on jo pystytty vaikuttamaan tilanteeseen. Lisäksi tarvitaan vielä, että menojen hyväksyjät edellyttävät hankintasopimusten noudattamista.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 3 Hankintaprosessi - Puitesopimustoimittajien käyttäminen</b> Haloke: Havainto pitää paikkansa. <b>Vuoden 2011 alussa käyttöön otetulla sähköisellä tilausjärjestelmällä on mahdollista vaikuttaa ohjaukseen, kun edellytetään, että kaikki hankinnat viedään järjestelmään. Hankintasopimusten noudattaminen tulisi olla jokaisen tilaajan ja menoja hyväksyvän vastuulla.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 4 Hankintaprosessi - Sopimustoimittajien käyttöön liittyvät seurantakontrollit</b> Haloke: <b>Vuoden 2011 alussa käyttöön otettu sähköinen tilausjärjestelmä mahdollistaa järjestelmään tehtyjen hankintojen paremman seurannan.</b> Tavarahankinnoissa keskitetyn logistiikan laajentaminen koskemaan koko kaupunkia, poistaa myös mahdollisuuden ohjaukseen. <b>Hankintasopimuksen noudattaminen</b></p>	<p><b>Kh 2.5.2011 § 224:</b> Kaupunginhallitus päätti, että tilintarkastajan tarkastusraportti ostotoiminnan tarkastuksesta 2010 merkitään tiedoksi ja että tarkastuslautakunnalle lähetetään tarkastusraportin johdosta edellä oleva talouden vastuualueen selvitys. Samalla kaupunginhallitus päätti, että <u>hankinta- ja logistiikkakeskuksen toiminnalliset tavoitteet ja mittarit tuodaan hyväksyttäväksi konsernijaostolle talousarvion yhteydessä ja että samalla hankintastrategia tuodaan kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi.</u></p> <p><b>Talousjohtaja Jukka Laiho ja laskentapäällikkö Seija Liinoja 20.4.2011:</b> PWC Julkistarkastus Oy:n ja sen vastuunalaisen tilintarkastajan vuoden 2010 ostotoimintaa koskevan tarkastusraportin keskeisin havainto liittyy kilpailutettujen hankintapaikkojen noudattamiseen tuotteiden ja palvelujen hankinnoissa. <b>Kaikilta osin hankintoja ei tehdä sopimus- ja puitesopimuskumppaneilta. Raportin mukaan kilpailutuksessa on ollut joitain yksittäisiä puutteita, mutta pääosin hankintatoimen prosessit toimivat asianmukaisesti.</b></p> <p>Raportin mukaan havainnot ovat sellaisia, joissa riskiä kirjanpidon virheille tai väärinkäytöksille ei pidetä välittöminä. <b>Sisäistä kontrollia tulisi kuitenkin parantaa tai muutoin ryhtyä toimiin havainnossa esitetyn epäkohdan korjaamiseksi.</b></p> <p>Raporttiin sisältyy eri viranhaltijoiden kommentit tilintarkastajan havaintoihin ja jo tehtyihin toimenpiteisiin. <b>Kommenttien mukaisesti osa havaintoihin sisältyvistä puutteista saadaan hallintaan hyödyntämällä vuoden 2011 alusta käyttöön otettua sähköistä tilausjärjestelmää. Järjestelmän käyttöönoton yhteydessä on edellytetty, että kaikki yhteisesti kilpailutettuja yleis-</b></p>

- **5 Hankintaprosessin toiminta**

Tarkastuksen perusteella todettiin, että hankinta-toimen prosessit toimivat pääsääntöisesti asianmukaisesti. Pistokoetarkastuksessa tehtiin kuitenkin seuraavia useita yksittäisiä havaintoja kilpailutuksen puutteista:

---

Mielestämme kilpailutusprosessissa on useita vaiheita, joiden asianmukaisuuteen tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.

DNro 11163-2009 (045)

**Tik2009- 27.1.2011 § 3:**

Tarkastuslautakunta päätti lähettää JHTT-tilintarkastajan raportin tiedoksi ja toimenpiteitä varten kaupunginhallitukselle.

Tarkastuslautakunta päätti pyytää kaupunginhallitusta raportoimaan tarkastuslautakunnalle raportin perusteella tehdyistä toimenpiteistä **15.4.2011 mennessä**. (Kh 2.5.2011)

**tulisi olla jokaisen tilaajan ja menoja hyväksyvän vastuulla ja kuulua normaaliin esimiestyöhön.**

**Johdon kommentti: 5 Hankintaprosessin toiminta**

Eri toimialojen johtajien selvitykset +

Haloke: Tarjoajat ovat tarjouksessaan sitoutuneet tarjouspyynnössä esitettyihin ehtoihin. Toimintatapaa on myöhemmin muutettu siten, että **tarjouslomaketta on täsmennetty yksityiskohtaisemmaksi.**

Haloke: **Erillishankinnoissa osa arvioinnista tapahtuu hallintokunnissa toimeksiantajan toimesta.** Ko. kilpailutuksessa lopullisia asiantuntijaryhmien täydentämiä taulukoita ei ole laadittu. Päätöksen mukaisesti kaikki tarjoukset ovat täyttäneet tarjouspyynnön vaatimukset ja näin ollen ne on otettu mukaan tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuun.

Haloke: **Kilpailutukseen on määritelty vertailtaviksi tuotteiksi vain ns. volyymituotteita.** Toimistotarvikkeiden hankintaryhmässä lyijykynä on volyymituote ja niitä valmistetaan hyvin eri laatuina ja erilaisin ominaisuuksin. Hankintayksikön on varmistettava tarjoajien tasa-puolinen ja syrjimätön kohtelu, joten tarjousvertailuun voidaan hyväksyä vain tarjoukset, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia. Tarjouksen hylkäämiseen on mainittu seitsemän erillistä syytä. Tuotteen ominaisuuden eli laadun määrittely on erittäin tärkeää kaikissa tuotteissa. **Huonolaatuinen tai käyttötarkoitusta vastaamaton tuote tulee käytössä kalliimmaksi kuin hyvälaatuinen ja käyttötarkoitukseen sopiva tuote.**

**Hankintastrategia \_ asian käsittelyvaihe:**

**Hankinta- ja logistiikkakeskus / Pauliina Lautiainen 4.2.2013:**

Hankintastrategia on esitelty konsernin johtoryhmälle 18.9.2012. **Asiaa ei kuitenkaan ole viety Kaupunginhallituksen käsittelyyn.**

**tarvikkeita koskevat hankinnat tehdään sähköisellä tilausjärjestelmällä vuoden 2011 loppuun mennessä. Järjestelmä tulee omalta osaltaan ohjaamaan hankinnat sopimusten mukaisiin paikkoihin.**

Talouden vastuualueen Hankinta- ja logistiikkakeskus vastaa sähköisen tilausjärjestelmän käyttöönoton laajentamisesta virastoihin ja laitoksiin. Samoin hankinta- ja logistiikkakeskus huolehtii järjestelmäosaamisen lisäämisestä ja järjestelmän hyödyntämisestä virastojen ja liikelaitosten sisäisen valvonnan työkaluna. **Virastojen ja liikelaitosten sisäisen valvonnan vastuulle jää valvoa, että hankintoja ei tehdä ohi tilausjärjestelmän ja hankintasopimusten.**

**Kj Aleks Randell:**

Tilintarkastajan raportista ilmenee selkeästi, että hankintatoimessa on kehittämistarpeita sekä tilauskäytännössä että hankintaprosessissa hankintojen teknisten eritelmiä, lomakkeiden ja kelpoisuusvaatimusten asettamisen osalta. **Tarkastus on kohdistunut yksittäisiin hankintatapahtumiin, mutta havainnot osoittavat kuitenkin selkeästi tarpeen kehittää sekä prosessia että tavoitteiden asetantaa. Sähköinen tilausjärjestelmä tulee omalta osaltaan vastaamaan tarkastuksessa ilmenneisiin tarpeisiin.** Esitän, että talouden vastuualueen tulee valmistella hankinta- ja logistiikkakeskuksen toiminnalliset tavoitteet ja mittarit hyväksyttäväksi keskitetyistä konsernipalveluista vastaavalle konsernijaostolle talousarvion yhteydessä. **Lisäksi kaupunginhallitukselle tuodaan hyväksyttäväksi hankintastrategia, jossa hankintoja koskevat yleisemmät sisällölliset tavoitteet ja mittarit asetetaan.**

	<p>Hankinta- ja logistiikkakeskuksen toiminnalliset tavoitteet ja mittarit on linjattu Haloken toimintasuunnitelmassa, joka hyväksytään aina talousarvion yhteydessä. Ilmasto- ja ympäristöohjelman kautta Halokella on mittarit kestävä kehityksen huomioimisesta hankinnoissa.</p>	
<p><b>Tilintarkastuskertomus 2010</b></p> <p>Dnro 5215-2011 (045)  <b>Tik2009- 24.5.2011 § 62:</b>  Kaupunginvaltuusto päättää merkitä tilintarkastuskertomuksen tiedokseen,</p> <p>hyväksyä vuoden 2010 tilinpäätöksen</p> <p>hyväksyä tilintarkastuskertomuksessa ilmenevät vuoden 2010 talousarvion sitovien määrärahojen ylitykset ja</p> <p>myöntää vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta vuonna 2010 hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille edellyttäen, että valtuusto on hyväksynyt em. kohdan.</p>		<p><b>Kv 13.6.2011 § 115:</b>  Kaupunginvaltuusto päätti</p> <p>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 jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille edellyttäen, että valtuusto on hyväksynyt em. kohdan.</p> <p><b>Kvn päätöksen täytäntöönpanopäätös</b>  <b>Kh 20.6.2011 § 319:</b>  § 115 / 5215-2011 (045)  Turun kaupungin tilintarkastajan tilintarkastuskertomus, vuoden 2010 tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen</p> <p>Ilmoitus tarkastuslautakunnalle, keskushallinnon talouspalvelukeskukselle ja keskushallinnon talouden vastuualueelle.</p>
<p><b>Tilikauden 2010 tilintarkastus</b></p> <p>Tilinpäätöstarkastuksen yhteydessä tehdyt keskeisimmät havainnot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuloslaskelma</li> <li>• Tase</li> <li>• Konsernitilinpäätös</li> </ul> <p>Talousarvion noudattaminen</p> <p>DNro 5948-2011 (045)  <b>Tik2009- 24.5.2011 § 63:</b>  Tarkastuslautakunta päätti lähettää Turun kaupungin</p>	<p><b>Kaupunginhallitus</b> ei ole antanut selvitystä määräajassa tarkastuslautakunnalle</p>	<p><b>Kh 30.4.2012 § 206:</b>  Kaupunginhallitus päätti antaa tarkastuslautakunnalle edellä olevan selvityksen.</p> <p><b>Talousjohtaja Jukka Laiho ja laskentapäällikkö Seija Liinoja 15.2.2012:</b>  PwC Julkistarkastus Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHTT Irma Högman on jättänyt raportin tilinpäätöksen 2010 tilintarkastuksesta. Tarkastuslautakunta on lähettänyt tilintarkastusta koskevan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.</p>

tilikauden 2010 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Kaupunginhallituksen selvitys tilintarkastusmuistion aiheuttamista toimenpiteistä pyydetään antamaan tarkastuslautakunnalle **31.10.2011 mennessä**.  
(Kh 30.4.2012)

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 merkinnee tilintarkastajan tilintarkastusta koskevan raportin tiedoksi.



Tilintarkastajan tilikauden 2011 raportit	Johdon kommentit raportista / Kommentit seurantaraportin 2012 tilanteeseen	Käsittely kaupunginhallituksessa/valtuustossa ja tehdyt päätökset
<p><b>Palkanlaskenta ja palkkatoimintojen sisäisten kontrollien läpikäynti sekä SAP-järjestelmän kontrollit 2011</b></p> <p>Merkittävimmät havainnot:</p> <p><b><u>Palkkatoiminto</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1.1 Vaaralliset työyhdistelmät</b> Sisäisen kontrollin kannalta paras vaihtoehto olisi se, että uusien henkilöiden perustaminen ja pankkitilin muuttaminen olisi rajattu mahdollisimman harvoille henkilöille, joilla ei ole muita palkkatoimintaan liittyviä tehtäviä.</li> <li>• <b>1.2 Lokitiedot perustietomuutoksista</b> Personec-järjestelmästä ei saa ajettua lokilistaa perustietojen muutoksista. Esimerkiksi pankkitilin muutokset ja uuden henkilön perustamiset on mahdollista läpikäydä vain henkilöittäin. Mielestämme näistä muutoksista tulisi olla ajettavissa listaus, josta ilmenee muutettu/uusi tieto sekä tallentaja. Kyseinen lokitiedosto tulee ajaa säännöllisesti ja hyväksyttävä asianmukaisesti.</li> <li>• <b>1.3 Kontrollien dokumentointi</b> Virhelistojen läpikäynnille ei ole dokumentointivaatimuksia. Kun virheet o selvitetty ja aineisto tarkastettu, kyseiset listaukset hävitetään. Siten kontrollitoimenpiteiden suorittamista ei voida jälkikäteen varmistaa.</li> <li>• <b>1.4 Maksutapahtuman hyväksyminen</b> Tapaken suorittaman palkanlaskentatyön jälkeen lähetetään palkkojen maksatusaineiston tiedot hallintokuntaan hyväksyttäväksi. Hyväksyntä tehdään kuitenkin vain yhteissummatasolla, joten henkilöittäistä palkka-aineistoa ei hyväksytä palkanlaskijan tekemän työn jälkeen.</li> </ul>	<p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.1 Vaaralliset työyhdistelmät</b> Tapake, palvelupäällikkö: <b>Organisaatiosuunnitelmasa</b> myös palkanlaskentaan tulee oma asiakaspalveluyksikkö. <b>Kyseiselle yksikölle tultaneen siirtämään henkilöiden perustaminen ja perustietojen ylläpito.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.2 Lokitiedot perustietoilmoituksista</b> Tapake, palvelupäällikkö: <b>Järjestelmän toimittajalle</b> on kerrottu 11.10.11 pidetyssä Turun kaupungin ja järjestelmän toimittajan välisessä laatupalaverissa <b>ko. listauksen puutteesta, josta tilintarkastajat ovat jo aieminkin huomauttaneet.</b> Selkeää lupausta listauksen toimittamisesta emme saaneet. Otan <b>yhteyttä järjestelmän toimittajaan ja pyydän päivämäärää, johon mennessä suunnitelma listauksen synnystä on valmiina.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.3 Kontrollien dokumentointi</b> Tapake, palvelupäällikkö: Palkanlaskennan tiimejä <b>ohjeistetaan</b> tulostamaan listaukset ja merkitsemään virheilmoituksen aiheuttamat toimenpiteet. <b>Listaukset arkistoidaan 2 vuotta (tilintarkastusväli 4 vuotta).</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.4 Maksutapahtuman hyväksyminen</b> Tapake, palvelupäällikkö: Henkilöittäinen hyväksyminen on ollut työn alla jo pitkään. Ongelmana ovat suuret hallintokunnat, joiden massat ovat suuria ja henkilöstö vaihtuvaa. <b>Riittävän alhaisen esimiestason listaukset ja niiden käsittely ei tällä hetkellä onnistu sähköisesti.</b></p>	<p><b>Kh 7.5.2012 § 245:</b> <b>Vs. johtava kaupunginsihteeri Ari-Pekka Korhonen 4.5.2012:</b> Tarkastuslautakunta on 26.1.2012 § 3 päättänyt pyytää kaupunginhallitukselta selvitystä toimenpiteistä, joihin raportin perusteella on ryhdytty. Raportti on kohdistunut palkanlaskentaan ja palkkatoiminnon sisäisten kontrollien läpikäyntiin sekä SAP-järjestelmän kontrolleihin.</p> <p>Talouden vastuualueen selvitykset ilmenevät liitteenä 1 olevasta raportista <b>tilannekatsauksina.</b></p> <p>Kaupunginhallitus päätti merkitä raportin tiedoksi ja antaa tarkastuslautakunnalle liitteestä 1 ilmenevän selvityksen.</p> <p><b>Tarralaput raportissa</b> <b>Vaaralliset työyhdistelmät/Jukka Laiho 4.5.2012:</b> Tilanne 3.5.2012 1.5.2012 alkaen palkanlaskennan asiakaspalveluun siirretään alkuvaiheessa kolme työntekijää, joille rajataan tietyt tehtävät palkkajärjestelmässä. Uuden henkilön perustaminen ja pankkitili- ja osoitetietojen ylläpito on osa niistä. Palkkatietojen ylläpito ja tarkastus ei kuulu ao. työntekijöille. Käyttöoikeudet rajataan tehtävien mukaisesti.</p> <p><b>Lokitiedot perustietoilmoituksista/Jukka Laiho 4.5.2012:</b> Tilanne 3.5.2012: Listauksen sisällön tarpeet käydään läpi seuraavassa toimittajataapaamisessa 4.5.2012.</p> <p><b>Kontrollien dokumentointi/Jukka Laiho 4.5.2012:</b> Tilanne 3.5.2012: Tilintarkastajien raportin läpikäynnin jälkeen virheilmoitukset on arkistoitu kommentteineen em mukaisesti.</p>

Mielestämme tulisi selvittää mahdollisuus henkilöittäisten palkkatietojen hyväksymisen esimiehellä.

#### SAP-järjestelmän kontrollit

- **2.1 Käyttövaltuuksien testaus ja vaaralliset työyhdistelmät**  
Mielestämme käyttövaltuuksien asianmukaisuus tulee varmentaa järjestelmästä kattavasti. Lisäksi suosittelemme määrittämään vaaralliset työyhdistelmät ja varmentumaan, ettei näitä ole järjestelmän käyttäjillä.
- **2.2 SAP-järjestelmän turvallisuus**  
Suosittelemme poistamaan SAP\_ALL ja SAP\_NEW profiilit ylimääräiseltä henkilöltä. Suosittelemme varmistamaan, että ratkaisukuvauksesta poikkeavat salasana-asetukset ovat tahtotilan mukaisia.
- **2.3 SAP-järjestelmän varmuuskopiointi ja palauttaminen**  
Suosittelemme laatimaan onnettomuustilanteen varalle toipumissuunnitelman ja varmentumaan

Manuaalinen jako taas vie kohtuuttomasti aikaa, listauksien ollessa useiden tulostelaatikoiden kokoisia.

#### **Toteutuma/ Tapaken ohjeistus sähköpostitse 26.2.2013:**

ESS:n raporteista on jo jonkin aikaa löytnyt esimiehen käyttöön tarkoitettu **bruttopalkkaraportti, joka on tehty seurannan mahdollistamiseksi**. Raportin voi ajaa vain esimiehen käyttöoikeuksilla.

**Sisäinen tarkastus ja tilintarkastajat ovat hyväksyneet ohjeistuksen raportin käyttöön liittyen.**

#### **Johdon kommentti raporttiin: 2.1 Käyttövaltuuksien testaus ja vaaralliset työyhdistelmät**

- Asianmukaisuus varmennetaan, **tavoitteena tehdä 2 kk välein, seuraavaksi helmikuussa**. Poistuneen/uudelleen luodun henkilön tapaus on hoidettu.
- Sisäisten tarkastajien rooli:----
- Ulkoisten konsulttien rooli:-----
- Vaaralliset työyhdistelmät tulisi käydä huolellisesti läpi Tapaken kanssa ja tarkistaa tilanne, koska henkilöiden tehtävät ja roolit ovat vaihtuneet. **Selvitystyötä aloitetaan helmikuun lopulla.**

#### **Johdon kommentti raporttiin: 2.2 SAP-järjestelmän turvallisuus**

- ALL ja NEW profiilit: pitäisi olla tieto kenestä on kysymys, jotta tunnus voidaan poistaa.
- Ratkaisukuvaukseen on kirjattu tavoitteen mukainen taso, jota tavoitellaan myös verkon salasanan osalta. Nyt käytössä oleva taso vastaa verkon salasanan nykytasoa.
- SAP:n salasanalla on käytännön merkitystä vain AMK:n ja tervin verkoissa, joissa suorakirjautuminen ei toimi. Muilla käytännön turvallisuustason määrittää verkon salasana.

#### **Johdon kommentti raporttiin: 2.3 SAP-järjestelmän varmuuskopiointi ja palauttaminen**

#### **Maksutapahtuman hyväksyminen/Jukka Laiho 4.5.2012:**

Tilanne 3.5.2012:

Bruttopalkkaraportin siirto itsenäiskäyttöjärjestelmän kautta esimiehen ajettavaksi on työn alla. Sisäisen tarkastuksen kanssa käydään keskustelu raportin sisällöstä ja sen käytön ohjeistamisesta toukokuun aikana.

#### **Käyttövaltuuksien testaus ja vaaralliset työyhdistelmät/Jukka Laiho 4.5.2012:**

3.5.2012

Selvitystyö käynnistetty.

#### **SAP-järjestelmän turvallisuus/Jukka Laiho 4.5.2012:**

Ei toimenpiteitä salasanojen suhteen.

#### **SAP-järjestelmän varmuuskopiointi ja palauttaminen/Jukka Laiho 4.5.2012:**

Konesali muuttaa vuoden 2013 alussa.

Varmuusmenettelyt uusitaan muuton yhteydessä.

#### **SAP-järjestelmän muutoshallinta**

Ei kommenttia.

#### **Käyttövaltuuksien hallinta**

Ei kommenttia.



<p>suunnitelman toimivuudesta. Lisäksi suosittelemme dokumentoimaan käytössä olevat varmuusmenettelyt.</p> <p>Konehuoneen onnettomuustilanteen varalta suosittelemme varmuusnauhojen etäsäilöön vientiä tiheämmin kuin kerran kuukaudessa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2.4 SAP järjestelmän muutoshallinta</b> Muutospyyntöjen ja tuotantoon vientien kirjausketjua varmennetaan lisäämällä muutospyynnön numero SAP tuotantoon vientiin (TA-numerointi). Suosittelemme kehittämään kirjausketjua lisäämällä myös teknisen implementointinumeron (request numero) muutospyynnön.</li> <li>• <b>2.5 Käyttövaltuuksien hallinta</b> Saadun tiedon mukaan Turun SAP-järjestelmän käyttäjien asianmukaisuus varmennetaan nykyisellä käytännöllä 2-3 kertaa vuodessa. Suosittelemme käyttövaltuuksien hallinnan metettelyn yhtenäistämistä kaikkien SAP ammattikäyttäjien osalta ja luomaan yhtenäisen dokumentointitavan käyttövaltuuksien anomiseen ja hyväksymiseen.</li> </ul> <p>DNro 11163-2009 (045) <b>Tik2009- 26.1.2012 § 3:</b> Tarkastuslautakunta päätti lähettää raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.</p> <p>Lisäksi tarkastuslautakunta päätti pyytää kaupunginhallitukselta selvitystä <b>31.3.2012 mennessä</b> niistä toimenpiteistä, joihin raportin perusteella on ryhdytty. (Kh 7.5.2012)</p>	<p>Asian selvittely on työn alla.</p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 2.4 SAP järjestelmän muutoshallinta</b> -</p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 2.5 Käyttövaltuuksien hallinta</b> -</p>	
<p><b>Tilintarkastuskertomus 2011</b></p> <p>Dnro 4827-2012 (045) <b>Tik2009- 31.5.2012 § 81</b> Tarkastuslautakunta päätti</p> <p>kiinnittää valtuuston huomiota kaupungin toimintakulttuuriin, missä kaupunginjohto ei tuo talousarviopoikkeamia</p>		<p><b>Kv 18.6.2012 § 121:</b> Kaupunginvaltuusto päätti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- merkitä tilintarkastuskertomuksen tiedokseen,</li> <li>- hyväksyä kaupungin vuoden 2011 tilinpäätöksen,</li> <li>- hyväksyä tilintarkastuskertomuksessa ilmenevät vuoden 2011 talousarvion sitovien määrärahojen ylitykset</li> </ul>



<p>valtuuston käsittelyyn talousarviovuoden aikana ja missä talousarviopoikkeamat ovat vuosittain toistuvia, tuoda näkemyksensä valtuuston tietoon, että</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelua on kehitettävä ja raportointia parannettava,</li> <li>- johdon on johdettava ja valvottava toimintaa sekä</li> <li>- johdon on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin poikkeamatilanteissa,</li> </ul> <p>lähettää tilintarkastuskertomuksen tiedoksi kaupunginhallitukselle,</p> <p>esittää kaupunginvaltuustolle, että valtuusto merkitsee tilintarkastuskertomuksen tiedokseen ja päättää hyväksyä kaupungin vuoden 2011 tilinpäätöksen hyväksyä tilintarkastuskertomuksessa ilmenevät vuoden 2011 talousarvion sitovien määrärahojen ylitykset sekä tuloarvioiden ja liikeylijäämätavoitteiden alitukset sekä myöntää vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta vuonna 2011 hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille edellyttäen, että valtuusto on hyväksynyt tarkastuksen tuloksina mainitut talousarviopoikkeamat.</p>		<p>sekä tuloarvioiden ja liikeylijäämätavoitteiden alitukset,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- myöntää vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta vuonna 2011 hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille edellyttäen, että valtuusto on hyväksynyt tarkastuksen tuloksina mainitut talousarviopoikkeamat,</li> <li>- kiinnittää huomiota kaupungin toimintakulttuuriin, missä kaupunginjohto ei tuo talousarviopoikkeamia valtuuston käsittelyyn talousarviovuoden aikana ja missä talousarviopoikkeamat ovat vuosittain toistuvia,</li> <li>- merkitä tietoonsa saatetuksi tarkastuslautakunnan näkemykset, joiden mukaan</li> <li>- kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelua on kehitettävä ja raportointia parannettava,</li> <li>- johdon on johdettava ja valvottava toimintaa sekä</li> <li>- johdon on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin poikkeamatilanteissa.</li> </ul> <p><b>Kvn päätöksen täytäntöönpanopäätös</b>  <b>Kh 25.6.2012 § 338:</b>  § 121 / 4827-2012 (045)  Turun kaupungin tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuoden 2011 tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen (Kj)  Jakelu: tied Tarkastuslautakunta, tied Keskushallinto, talousasiat</p>
<p><b>Tilikauden 2011 tilintarkastus</b>  Tilinpäätöstarkastuksen yhteydessä tehdyt keskeisimmät havainnot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuloslaskelma</li> <li>• Tase</li> <li>• Konsernitilinpäätös</li> </ul> <p>Talousarvion noudattaminen</p> <p>DNro 5454-2012 (045)  <b>Tik 31.5.2012 § 82:</b>  Tarkastuslautakunta päätti lähettää Turun kaupungin tilikauden 2011 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan</p>	<p><b>Kaupunginhallitus</b> ei ole antanut selvitystä määräajassa tarkastuslautakunnalle.</p>	<p><b>Kv 18.6.2012 § 122:</b>  Kaupunginvaltuusto päätti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- merkitä tilintarkastajan raportin tiedokseen ja</li> <li>- lähettää raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten ja</li> <li>- pyytää kaupunginhallituksen selvityksen tilintarkastusmuistion aiheuttamista toimenpiteistä tarkastuslautakunnalle 31.10.2012 mennessä.</li> </ul> <p><b>Kvn päätöksen täytäntöönpanopäätös</b>  <b>Kh 25.6.2012 § 338:</b></p>

raportin kaupunginvaltuustolle tiedoksi esittäen, että kaupunginvaltuusto lähettää tilintarkastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Kaupunginvaltuusto päättää, että kaupunginhallituksen selvitys tilintarkastusmuistion aiheuttamista toimenpiteistä pyydetään antamaan tarkastuslautakunnalle **31.10.2012 mennessä.**  
(Kh 29.4.2013)

§ 122 / 5454-2012 (045)  
Tilintarkastajan raportti Turun kaupungin tilikauden 2011 tilintarkastuksesta (Kj)  
Jakelu: tpv Kaupunginhallitus, tied Tarkastuslautakunta

**Kh 29.4.2013 § 207:**

Kaupunginhallitus päättää antaa tarkastuslautakunnalle edellä olevan selvityksen. (Alla:)

**Johtaja Jukka Laiho ja laskentapäällikkö Seija Liinaja, talous- ja strategiaryhmä/talous ja rahoitus vastualue 16.4.2013:**

PwC Julkistarkastus Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHTT Irma Högman on jättänyt raportin tilinpäätöksen 2011 tilintarkastuksesta. Kaupunginvaltuusto on lähettänyt tilintarkastusta koskevan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Tilintarkastajan raporttiin kirjatut havainnot ovat asianmukaiset. Tarkastusmuistion kohdassa Talousarvion noudattaminen on mainittu suurimmat poikkeamat valtuuston hyväksymästä talousarviosta. Poikkeamia ei ole hyväksytty kaupunginvaltuustossa talousarviovuoden 2011 aikana. **Tilintarkastaja toteaa, että eräiden hallintokuntien kohdalla talousarviopoikkeamat ovat olleet suuria ja vuosittain toistuvia.** Tilintarkastaja esittää raportissaan, että talousarvion toteutumisen seurannassa ja valvonnassa ei voida katsoa menetellyn kaupungin hallintosäännön, kaupunginvaltuuston hyväksymien talousarvion noudattamista koskevien määräysten ja keskushallinnon toimintasäännön mukaisesti.

**Valtuusto on 18.6.2012 hyväksynyt vuoden 2011 talousarvion määrärahojen ylitykset ja myöntänyt vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta vuonna 2011 hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille.**

Turun kaupunki laatii tilikauden aikana kolme seuranta-raporttia, joista kaksi sisältää talouden toteutumisennusteen ja yksi raportti sisältää sekä toiminnallisten että taloudellisten tavoitteiden toteutumisennusteen. Raportit

		<p>annetaan kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle. <b>Neljännesvuosiraportoinnin tarkoituksena on mahdollistaa huomion kiinnittäminen poikkeamiin sekä tarvittaviin toimiin niiden pohjalta mahdollisimman oikea-aikaisesti. Hyvää taloudenpitoa ei ole lisätä määrärahaa ennustetun ylityksen kattamiseen ilman, että ei selvitetä toimenpiteitä ylitysuhan poistamiseksi. Kaupunginhallitus on tilikaudella 2012 tehtyjen talousennusteiden perusteella antanut eri toimielimille tehtäväksi laatia toimintasuunnitelman toimintamenojen alentamiseksi ja toimintatulojen kasvattamiseksi talousarviossa pysymiseksi tai talousarviopoikkeamien kaventamiseksi.</b> Osa toimielimistä on onnistunut toteutetuilla suunnitelmissa pääsemään talousarviotavoitteisiin. Esimerkkinä on peruspalvelulautakunta, jolle kaupunginvaltuusto päätti 17,0 milj. euron määrärahan korotuksesta lautakunnan esittämän 22,0 milj. euron sijasta. Peruspalvelulautakunnan vuoden 2012 toimintakulut toteutuivat 1,5 milj. euroa muutettua talousarviota pienempinä.</p>
--	--	--

Tilintarkastajan tilikauden 2012 raportit	Johdon kommentit raportista / Kommentit seurantaraportin 2012 tilanteeseen	Käsittely kaupunginhallituksessa/valtuustossa ja tehdyt päätökset
<p><b>Seurantatarkastus suoritettujen palkka-, osto- ja myyntitoimintojen sekä SAP-järjestelmän tarkastuksen pohjalta</b></p> <p>Tarkoituksena on ollut selvittää, miten sisäisistä kontroleista aiempina vuosina raportoituja puutteita on korjattu Merkittävimmät havainnot:</p> <p><b>1. Myyntitoiminnot</b></p> <p><b>1.1. Laskutuksen täydellisyysvarmistaminen</b>  <b>Tilintarkastajien päivitys 2012:</b>  Laskutusmääräykset tehdään nykyään SAP-portaalin laskutusmääräystyökalulla, josta tiedot siirtyvät siirtoajolla SAPIin. <b>SAP-portaalin kautta määräykset tulevat juoksevasti numeroitua.</b> Pistokoetarkastuksemme mukaan laskutusmääräysten perusteena olevien <b>asiakirjojen numeroinnista ja numeroinnin aukottomuudesta ei pystytä täysin varmistumaan.</b></p> <p><b>1.2. Hyvityslaskujen hyväksymismerkinnät</b>  <b>Tilintarkastajien päivitys 2012:</b>  <b>Pistokoetarkastuksemme perusteella toteamme, että hyvityslaskuja ei erikseen hyväksytä.</b></p> <p><b>1.3 Perintätoiminta</b>  <b>Tilintarkastajien päivitys 2012:</b></p>	<p><b><u>Myyntitoiminnot:</u></b>  <b>Johdon kommentit raporttiin: 1.1. Laskutuksen täydellisyysvarmistaminen</b>  <b>Kommentti 2009:</b>  SAP-määrittelyvaiheessa otettava esille miten numerointi tms. varmistus hoituu jatkossa. Laskutusmääräysten numerointi tulisi olla juokseva ja valvonta tapahtuisi keskitetysti, esim. Talouspalvelukeskuksessa.  <b>Kommentti 2012:</b>  <b>Laskutusmääräysten perusteena olevien asiakirjojen numerointi on hallintokuntien vastuulla.</b> SAPIssa laskutusmääräykset saavat juoksevan numeroinnin.</p> <p><b>Johdon kommentit raporttiin: 1.2. Hyvityslaskujen hyväksymismerkinnät</b>  <b>Kommentti 2009:</b>  Laskutustietojen muuttamisen hyväksyy ao. viraston/laitoksen/toimintayksikön vastuuhenkilö. Taloushallinnon palvelukeskuksen laskutusprosessin päällikkö hyväksyy laskutustietojen muuttamisen, jos virhe on syntynyt laskun tietojen tallennuksessa.  SAP-määrittelyvaiheessa tulee varmistaa, että laskua muutettaessa/hyvittämisestä järjestelmään jää tieto miksi tietoja on muutettu/kuka muutoksen on hyväksynyt.  <b>Kommentti 2012:</b>  Hyvityslaskut tulevat hallintokunnista toimeksiantoina servicedeskiin tai erijärjestelmistä suoraan SAP ERPIin.  <b>Vuodenvaihteen jälkeen hyvityslaskut menevät menon hyväksyjälle.</b></p> <p><b>Johdon kommentit raporttiin: 1.3 Perintätoiminta</b>  <b>Kommentti 2009:</b></p>	<p>Ote toimikauden 2009-2012 tarkastuslautakunnan pöytäkirjasta 24.1.2013 § 3 on 1.2.2013 lähetetty kaupunginjohtajalle, talousjohtajalle sekä toimikauden 2013-2016 tarkastuslautakunnalle.</p> <p>Kaupunginjohtajan, talousjohtajan ja uuden tarkastuslautakunnan puheenjohtajiston tilinpäätöksen ja tilintarkastajien raportoinnin sekä sen havaintojen edellyttämien toimenpiteiden suullinen käsittely.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarkastuslautakunnan ylimääräinen kokous 17.4.2013 klo 14.00-16.00. Kokouksessa kuullaan kaupunginjohtajaa mm. em. asioista.</li> <li>• Talousjohtajaa kuullaan erikseen. (Ti 9.4.2013 klo 8.30-10.00 revisiotoimistossa)</li> </ul> <p><b>Lisäksi tarkastuslautakunta päätti kiinnittää vuoden 2012 arvioinnissa erityistä huomiota tämän raportin tuloksiin.</b></p>

<p>Intrum hoitaa heille siirrettyjen saatavien jälkiperinnän.</p> <p><b>1.4. Järjestelmän käyttövaltuudet Tilintarkastajien päivitys 2012:</b> Hansa on korvattu SAP-järjestelmällä, jonka käyttövaltuuksien tarkastusta kommentoitu kohdassa 4.1.</p> <p><b>1.5. Potilaslaskutuksen hintakoodien päivitys (Pegasos) Tilintarkastajien päivitys 2012:</b> Ei muutosta.</p> <p><b>2. Ostotoiminnot</b> <b>2.1. Hansan perustietojen muutokset Tilintarkastajien päivitys 2012:</b> Toimittajarekisteriä ylläpidetään nykyisin SAP-järjestelmässä. Talouspalvelukeskuksen asiakaspalvelutiimi ylläpitää toimittajarekisteriä ja vastaa ainoana tahona toimittajien pankkitilimuutosten tekemisestä. Tehdyistä muutoksista ei kuitenkaan ajeta erillistä tapahtumalokia.</p> <p><b>Suosittellemme lokitiedostojen ajamista säännöllisesti</b></p>	<p>SAPIin siirryttäessä kaikki vanhat saamiset käydään läpi vuoden 2010 aikana neljännesvuosittain. Saamisten jälkiperinnän hoitamisesta ohjeistetaan ja muistutetaan.</p> <p><b>Kommentti 2012:</b> -</p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.4. Järjestelmän käyttövaltuudet Kommentti 2009:</b> Hansa-järjestelmän myyntireskontraoikeudet käydään läpi ensitilassa. Oikeudet tulee käydä säännöllisesti läpi jatkossa, kerran vuodessa. Satama/Fenix: Version vaihto toteutettu ja sen mahdollistamana toteutetaan käyttöoikeuksien jako tehtävien mukaan tammikuussa 2010. Kommentti 2012: -</p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 1.5. Potilaslaskutuksen hintakoodien päivitys (Pegasos) Kommentti 2009:</b> On sovittu henkilöt, jotka koskevat tähän osuuteen, mutta rajausmahdollisuus ohjelmasta puuttuu. Managerityhmämme henkilöt ovat täysin luotettavia. Hintakoodin muuttujan tiedon saamisesta ko. näyttöön on tehty pyyntö Logicialle.</p> <p><b>Kommentti 2010:</b> <b>Ei muutosta. Hintakoodien päivitys Pegasos-järjestelmään on kuitenkin hallinnassa.</b></p> <p><b><u>Ostotoiminnot</u></b> <b>Johdon kommentti raporttiin: 2.1. Hansan perustietojen muutokset Kommentti 2010:</b> Tapake: Toimittajarekisterin ylläpito hoidetaan keskitetysti talouspalvelukeskuksessa. Toimittajatietojen ylläpitäjillä ei ole oikeuksia tehdä osto- ja myyntilaskuja. SAP-järjestelmästä saadaan tapahtumaloki, jossa näkyy muutoksen tekijä ja päivämäärä. <b>Kommentti 2012:</b> Toimittajarekisterin ylläpito hoidetaan keskitetysti talous-</p>	
--	--	--

(esim. pankkitilimuutoksista) sekä niin dokumentoitua läpikäyntiä ja asianmukaista hyväksyntää.

## 2.2. Hankinnat muilta kuin kaupungin sopimuskumppaneilta

### Tilintarkastajien päivitys 2012:

SAP-järjestelmässä yleistarvikkeiden tavarahankinnat on mahdollista tehdä vain sopimustoimittajilta. Pääsääntöisesti kaikki hallintokunnat ja liikelaitokset käyttävät SAP-järjestelmää em. hankintojen tekemiseen. **Kuitenkin edelleen merkittävä osa tuotteista ja palveluista hankintaan ilman järjestelmäteknistä ohjausta, jolloin päävastuu sopimustoimittajien käytön valvonnasta on edelleen menojen hyväksyjillä. Hankinta- ja logistiikkakeskuksen rooli on tässä asiassa rajattu lähinnä tiedon jakamiseen ja puutteiden esiintuomiseen.**

## 2.3. Sopimustoimittajien käyttöön liittyvät seuranta-kontrollit

### Tilintarkastajien päivitys 2012:

Vuoden 2012 alussa käyttöön otettu SAP-järjestelmä mahdollistaa tiettyjen hankintojen paremman seurannan ja ohjaamisen kuten kohdassa 2.2 on todettu, **mutta hankintojen tekeminen on edelleen mahdollista myös järjestelmän ulkopuolella. Järjestelmän käyttöä tulisi mielestämme edelleen tehostaa.**

palvelukeskuksessa. Toimittajietojen ylläpitäjillä ei ole oikeuksia tehdä osto- ja myyntilaskuja.

**SAP-järjestelmästä saadaan tapahtumaloki, jossa näkyy muutoksen tekijä ja päivämäärä pankkitilimuutoksista ym.**

## Johdon kommentti raporttiin: 2.2. Hankinnat muilta kuin kaupungin sopimuskumppaneilta

### Kommentti 2010:

Haloke: Havainto pitää paikkansa. Sähköisellä tilausjärjestelmällä ja logistiikan keskitetyllä ohjaamisella pystytään ja on jo pystytty vaikuttamaan tilanteeseen. Lisäksi tarvitaan vielä, että menojen hyväksyjät edellyttävät hankintasopimusten noudattamista.

### Kommentti 2012:

Haloke: SAP-järjestelmän käyttöönoton myötä on pystytty parantamaan hankintojen raportointia. **Syksyn 2012 aikana on käyty kaikkien hallintokuntien ja liikelaitosten johtoryhmien kanssa läpi hankinnan raportit (kirjanpidosta) ja kiinnitetty huomio kilpailutettujen hankintapaikkojen käyttämiseen. Samalla on opastettu kuinka hankintatietoja voi itse kukin hakea järjestelmästä.**

## Johdon kommentti raporttiin: 2.3. Sopimustoimittajien käyttöön liittyvät seuranta-kontrollit

### Kommentti 2010:

Haloke: Vuoden 2011 alussa käyttöön otettu sähköinen tilausjärjestelmä mahdollistaa järjestelmään tehtyjen hankintojen paremman seurannan. Tavarahankinnoissa keskitetyn logistiikan laajentaminen koskemaan koko kaupunkia, poistaa myös mahdollisuuden ohjastoihin. Hankintasopimuksen noudattaminen tulisi olla jokaisen tilaajan ja menoja hyväksyvän vastuulla ja kuulua normaaliin esimiestyöhön.

### Kommentti 2012:

Haloke: Kirjanpidon toteutumaporttien kautta pystyy seuraamaan hankintoja ostolaskutietojen mukaisesti. Vrt. kommentti ensimmäiseen kohtaan (2.2). **Kaupunkia sitovien sopimusten ja ohjeistuksen noudattaminen kuuluu jokaisen työntekijän velvollisuuksiin ja sen valvonta on osa esimiestyötä.**

#### 2.4. Puitesopimustoimittajien käyttäminen

##### Tilintarkastajien päivitys 2012:

Toimintatapaa on muutettu siten, että nykyisin sopimustoimittajaksi valitaan pääsääntöisesti vain yksi toimittaja. Ns. kriittisten tuotteiden/palveluiden osalta sopimustoimittajalle voidaan valita varatoimittaja, mutta tämä menettely on poikkeuksellista.

#### 2.5 Hankintaprosessin toiminta

##### Tilintarkastajien päivitys 2012:

Raportoitujen yksittäistapausten osalta on tilanne parantunut esimerkiksi hankintojen kilpailutuksilla vuonna 2011. Uusia pistokokeita ei ole tässä yhteydessä tehty.

### 3. Palkkatoiminnot

#### 3.1. Vaaralliset työhdistelmät

##### Tilintarkastajien päivitys 2012:

Perustietorekisterin ylläpito on siirretty asiakaspalveluryhmälle, jolla ei ole muita palkanlaskentaan liittyviä tehtäviä. **Järjestelmässä ei kuitenkaan ole pystytty rajaamaan asiakaspalveluryhmän oikeuksien laajuutta koskemaan vain perustietoja. Palkanlaskijoilla on edelleen rajoittamaton pääsy perustietoihin.**

#### Johdon kommentti raporttiin: 2.4. Puitesopimustoimittajien käyttäminen

##### Kommentti 2010:

Haloke: Havainto pitää paikkansa. Vuoden 2011 alussa käyttöönotetulla sähköisellä tilausjärjestelmällä on mahdollista vaikuttaa ohjelmistoihin, kun edellytetään, että kaikki hankinnat viedään järjestelmään. Hankintasopimusten noudattaminen tulisi olla jokaisen tilaajan ja menojen hyväksyvän vastuulla.

##### Kommentti 2012:

Haloke: Ei lisättävää.

#### Johdon kommentti raporttiin: 2.5 Hankintaprosessin toiminta

##### Kommentti 2010:

Vuoden 2010 raportissa yksittäisistä havainnoista on saatu yksityiskohtaiset kommentit johdolta. Kommentteja ei ole kopioitu tähän raporttiin.

##### Kommentti 2012:

-

#### Palkkatoiminnot

#### Johdon kommentti raporttiin: 3.1. Vaaralliset työhdistelmät

##### Kommentti 2011:

Tapake, palvelupäällikkö: Organisaatiosuunnitelmassa myös palkanlaskentaan tulee oma asiakaspalveluyksikkö. Kyseiselle yksikölle tultaneen siirtämään henkilöiden perustaminen ja perustietojen ylläpito.

##### Kommentti 2012:

Tapake, palvelupäällikkö: **Järjestelmän toimittajille on uusittu selvityspyyntö 23.4.2012.** Olemme saaneet jo meillä todettuja tilanteita vastaukseksi lukemattomista huomautuksista huolimatta. Viimeisin vastaus on saatu 10.12.2012 (alla). **Pyydämme jälleen kerran korjausaikataulua (pyyntö 16.1.13).**

Asiakaspalvelu 10.12.2012: Olemme testanneet vastavia tapauksia omassa ympäristössämme ja saaneet saman tilanteen aikaiseksi. Henkilöstö- ja palkkatekijöiden oikeudet toimivat eri tavalla.

**Ilmoitan korjausaikataulusta myöhemmin. Siihen vaikuttaa mm. se mihin järjestelmän osaan korjaus**



<p><b>3.2. Lokitietojen perustietomuutoksista</b> <b>Tilintarkastajien päivitys 2012:</b> Toimintatavassa ei ole tapahtunut muutosta. Ohjelmantoimittaja ei ole pystynyt toimittamaan lokiraporttia, joka sisältäisi esim. ainoastaan pankkitilien muutokset.</p> <p><b>3.3. Kontrollien dokumentointi</b> <b>Tilintarkastajien päivitys 2012:</b> Virhelistausten läpikäynti tehdään dokumentoidusti. Läpikäytyt listaukset arkistoidaan yhteen paikkaan, <b>joskaan virhelistausten läpikäynnin aukottomuutta ei pystytä todentamaan.</b></p> <p><b>4. SAP-järjestelmän tarkastus</b> <b>4.1. Käyttövaltuuksien testaus ja vaaralliset työyhdistelmät</b> <b>Tilintarkastajien tarkastushavainnot ja suositukset 2012:</b> Saadun tiedon mukaan <b>SAP-järjestelmän käyttäjien valtuuksia ei ole läpikäyty ja vaarallisia työyhdistelmiä ei ole määritelty</b> Tapake ja Haloke SAP-käyttäjien osalta vuoden 2012 aikana. <b>Edelleen suosittelemme kattavaa käyttöoikeuksien varmentamista sekä vaarallisten työyhdistelmien määrittämistä.</b></p>	<p>tehdään (toimituksen laajuus, vaatiiko käyttökatkon jne.)</p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 3.2. Lokitietojen perustietomuutoksista</b> <b>Kommentti 2011:</b> Tapake, palvelupäällikkö: Järjestelmän toimittajalle on kerrottu 11.10.11 pidetyssä Turun kaupungin ja järjestelmän toimittajan välisessä laatupalaverissa ko. listauksen puutteesta, josta <b>tilintarkastajat ovat jo aiemminkin huomauttaneet.</b> Selkeää lupausta listauksen toimittamisesta emme saaneet. Otan yhteyttä järjestelmän toimittajaan ja pyydän päivämäärää, johon mennessä suunnitelma listauksen synnystä on valmiina. <b>Kommentti 2012:</b> Tapake, palvelupäällikkö: <b>Pyydetty pankkitilimuutosten lokia erikseen 16.1.2013.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 3.3. Kontrollien dokumentointi</b> <b>Kommentti 2011:</b> Tapake, palvelupäällikkö: <b>Palkanlaskennan tiimejä ohjeistetaan tulostamaan listaukset ja merkitsemään virheilmoituksen aiheuttamat toimenpiteet.</b> Listaukset arkistoidaan 2 vuotta (tilintarkastusväli 4 vuotta). <b>Kommentti 2012:</b> -</p> <p><b><u>SAP-järjestelmän tarkastus</u></b> <b>Johdon kommentti raporttiin: 4.1. Käyttövaltuuksien testaus ja vaaralliset työyhdistelmät</b> <b>Kommentti 2011:</b> Käyttövaltuuksien asianmukaisuus varmennetaan, <b>taivoitteena tehdä 2 kk välein</b>, seuraavaksi helmikuussa.</p> <p>Vaaralliset työyhdistelmät tulisi käydä huolellisesti läpi Tapaken kanssa ja tarkistaa tilanne, koska henkilöiden tehtävät ja roolit ovat vaihtuneet. <b>Selvitystyötä aloitetaan helmikuun 2012 lopulla.</b> <b>Johdon kommentti 2012:</b></p>	
--	--	--

<p><b>4.2. SAP-järjetelmän turvallisuus</b>  <b>Tilintarkastajien tarkastushavainnot ja suositukset 2012:</b>  SAP_ALL profiiliin valtuudet on annettu kahdelle konsultille. SAP-NEW profiiliin valtuudet on annettu yleistunnukselle FUJIADM, joka ei tunnista käyttäjänsä. Nämä profiilit antavat käyttäjälleen laajat valtuudet SAP-järjestelmään. <b>Mielestämme tulisi arvioida, onko tarpeen käyttää edellä mainittuja profiileja ja luopua yleistunnuksen käytöstä.</b></p> <p><b>4.3. SAP-järjestelmän varmuuskopiointi ja palauttaminen</b>  <b>Tilintarkastajien tarkastus 2012:</b>  <b>Toipumissuunnitelmaa ja varmennusmenettelyitä ei kuvattu kirjallisesti vuoden 2012 aikana.</b></p> <p>DNro 11163-2009 (045)  <b>Tik2009- 24.1.2013 § 3:</b>  Tarkastuslautakunta päätti merkitä JHTT-tilintarkastajan raportoinnin tiedoksi.  Tarkastuslautakunta päätti lähettää raportin tiedoksi ja</p>	<p><b>Tapaken ja Haloken ammattikäyttäjien nykyoikeuksien läpikäynti ja vaarallisten työyhdistelmien dokumentointi on vielä tekemättä.</b> Koskee lähinnä Tapakea. EK:n kanssa keskustelin asiasta tämän syksyn tarkastuksen jälkeen. Lähetän hänelle nykyiset määrittelymme ja listauksia tapaken oikeuksista. Vastuuhenkilöinä EK (KV, HS) ja <b>aikataulu 31.12.2012 mennessä.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin : 4.2. SAP-järjetelmän turvallisuus</b>  <b>Johdon kommentti 2011:</b>  ALL ja NEW profiilit: pitäisi olla tieto kenestä on kysymys, jotta tunnus voidaan poistaa.  <b>Johdon kommentti 2012:</b>  Tämä täytyy olla sen takia että, jos tulee kriittisiä ongelmia ja palveluun varattu Basis konsultti ei ole saatavilla, niin pitää olla tunnus, jolla on kaikki oikeudet järjestelmän ylläpitoon. <b>Eli päivystävällä Basis konsultilla on asiakkuuteen pääsy kriittisissä ongelmissa vaikkei hän olisikaan sen asiakkuuden palvelutiimissä.</b></p> <p><b>Johdon kommentti raporttiin: 4.3. SAP-järjestelmän varmuuskopiointi ja palauttaminen</b>  <b>Kommentti 2011:</b>  Asian selvittely on työn alla.  <b>Kommentti 2012:</b>  SAP laitteet siirretään uuteen konesaliin 2013 alussa. Konesalin operoinnista tulee vastaamaan jatkossa ulkopuolinen toimija.  <b>Varmuusmenettelyt uusitaan ja kuvataan konesali-muuton yhteydessä.</b></p>	
---	--	--

<p>toimenpiteitä varten kaupunginjohtajalle ja talousjohtajalle.</p> <p>Tarkastuslautakunta päätti kutsua koolle kaupunginjohtajan, talousjohtajan ja uuden tarkastuslautakunnan puheenjohtajiston tilinpäätöksen ja tilintarkastajien raportoinnin sekä sen havaintojen edellyttämien toimenpiteiden suulliseen käsittelyyn.</p> <p>Lisäksi tarkastuslautakunta päätti kiinnittää vuoden 2012 arvioinnissa erityistä huomiota tämän raportin tuloksiin.</p>		
<p><b>Tilintarkastuskertomus 2012</b></p> <p>(Tarkastuksen tulokset mm.: Merkittävimmät talousarviopoikkeamat, joita ei ole kuntalain ja kaupungin hallintosäännön mukaisesti esitetty talousarviovuoden aikana valtuuston hyväksyttäväksi.)</p> <p>Dnro 5023-2013 (045) Tlk2009- 30.5.2013</p>		
<p><b>Tilikauden 2012 tilintarkastus</b></p> <p>Tilinpäätöstarkastuksen yhteydessä tehdyt keskeisimmät havainnot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuloslaskelma</li> <li>• Tase</li> <li>• Konsernitilinpäätös</li> </ul> <p>Talousarvion noudattaminen</p> <p>DNro 5056-2013 (045) Tlk2009- 30.5.2012</p>		

## LIITE 3

3015-2013 (002)

### Lausunto Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin talouden vakauttamisohjelmasta (Ht)

#### Tiivistelmä:

**Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri on pyytänyt kuntien lausuntoa talouden vakauttamisohjelmasta ja alijäämän kattamisesta. Lausuntojen pohjalta on tarkoitus valmistella talouden vakauttamisohjelma ja alijäämän kattamissuunnitelma vuosiksi 2014 - 2021.**

Kh § 194

Toimialajohtaja Riitta Liuksa ja resurssijohtaja Max Lönnqvist 16.4.2013:

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri on pyytänyt kunnilta lausuntoa kuntayhtymän talouden vakauttamisohjelmasta ja alijäämän kattamisesta. Lausunto tulisi antaa 12.4.2013 mennessä. Lausuntojen pohjalta on tarkoitus valmistella talouden vakauttamisohjelma ja alijäämän kattamissuunnitelma vuosiksi 2014 – 2021.

Turun kaupunki toteaa lausuntonaan, että Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri tarvitsee välttämättä vakauttamisohjelman hallitakseen omaa käyttötalouttaan ja investointiohjelmia tulevana vuosina.

Sairaanhoitopiirin toiminnan rahoittamisesta vastaavat sairaanhoitopiirin jäsenkunnat talousarvioidensa puitteissa. Kuntien mahdollisuudet ylläpitää sairaanhoitopiirin toimintaa huononevat ratkaisevasti tulevana vuosina. Tilanne johtuu talouden heikosta kehityksestä ja valtion yrityksistä oman velkaantuvan taloutensa tasapainottamiseksi kuntien valtionosuuksia leikkaamalla.

Sairaanhoitopiiri on esittänyt, että jäsenkuntaosuuksien keskimääräinen vuosikasvu olisi vakauttamisohjelman aikana vähintään 3,8 %. Turku painottaa, että vuosikasvu saisi jäsenkuntaosuuksien osalta olla enintään 3,8 %. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin talousarvio ja taloussuunnitelma ajalle 2013 – 2015 sisältää jo oletuksena kuntien myyntituottojen kasvuksi vuodelle 2014 noin 4,9 % ja vuodelle 2015 noin 3,6 %. Enimmäiskasvun osalta Turun kaupunki on jo todennut kuntaneuvotteluissa, että kasvu ei voi ylittää kunnan keskimääräistä tulorahoituksen muutosta. Tarkennettuna tällainen kannanotto on myös sisällytetty kaupungin vuoden 2013 talousarvioon ja vuosien 2013 – 2016 taloussuunnitelmaan. Tämäkin kasvu on paljon suurempi kuin Turun verotulojen ja valtionosuuksien kasvu lähivuosina nykyisillä veroperusteilla. Valtionosuuksien normaalit indeksitarkistukset ja muut lisäykset leikataan pois valtionosuuksiin päätetyillä leikkausohjelmilla. Verotulojen kasvua heikentää talouden hidaskasvu ja Turun alueen huono työllisyystilanne.

Lausuntopyynnössä toivotaan kannanottoa alijäämän kattamisen toteuttamistapaan. Alijäämän kattamiselle ei ole tarvetta asettaa mitään aikarajaa. Alijäämä voidaan kattaa tulevien vuosien mahdollisilla ylijäämillä. Talousarviot tulee valmistella tasapainoon tai hivenen ylijäämäiseksi ja talousarvion tiukan toteuttamisen avulla saadaan vuosittain syntymään tilinpäätökseen ylijäämää, jolla voidaan pienentää taseessa nyt olevaa alijäämää.

Turun kaupungin antamissa aikaisemmissa lausunnoissa sairaanhoitopiirin talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, on kiinnitetty huomiota kalliisiin investointihankkeisiin, joista on puuttunut tarkat suunnitelmat siitä, miten hankkeet aiotaan pitkällä tähtäimellä rahoittaa ja miten poistot ja korot tulevat rasittamaan jäsenkuntien maksuosuuksia. Nyt lausuntopyynnössä todetaan, että kaikkien tarpeiden toteuttaminen investointeina omaan taseeseen ei ole mahdollista talouden vakauttamisohjelman reunaehtojen puitteissa. Tähän toteutumukseen voi helposti yhtyä. Tulevaa investointiohjelmalla on pakko tarkastella suhteessa jäsenkuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin. Investointihankkeiden muita rahoitusvaihtoehtoja (esim. private-public partnership) tulee tarkastella ennakkoluulottomasti ja ennen päätöksentekoa vaihtoehtoisia laskelmia on oltava käytettävissä.

Tilanteessa, jossa koko erikoissairaanhoidon organisointi on erilaisten suunnitelmien myllerryksessä, tulee investointiohjelmalla suhtautua erityisellä pidättyväisyydellä siihen asti kunnes organisaatiot, tulevat tilatarpeet ja palveluiden maksajatahot on selvillä. Kuntayhtymän perussopimusta tulee myös tarkastella uudessa tilanteessa, jotta se vastaa kuntien maksuosuuksia ja kantokykyä nykyistä paremmin.

Näkemyksemme palveluverkoston yksinkertaistamisesta hoitopääsyn säännökset huomioiden ovat seuraavat:

1. Hoitoprosesseista ja potilashoidon työnjaosta sopimisen tulisi olla jatkuva prosessi jäsenkuntien perus- ja erikoissairaanhoidon kanssa. Mikäli sovitaan suurempien potilas- tai sairausryhmien hoidon siirtymisestä jäsenkuntien vastuulle, sen pitäisi näkyä sairaanhoitopiirin henkilöresurssien vastaavana vähennyksenä. Muussa tapauksessa vähennys lisää ainoastaan paineita sairaanhoitopiirin suoritehintojen kasvuun eikä anna taloudellista mahdollisuutta jäsenkunnille vahvistaa henkilöstöään uusien potilas- ja sairausryhmien hoitoon.
2. Toimialat eivät saisi muodostaa estettä vuodeosastokapasiteetin tehokkaalle käytölle. Vapaata sairaansijakapasiteettiä tulisi voida käyttää joustavasti yli toimialarajojen, ja tarvittaessa henkilöstön tulisi voida siirtyä toimialarajojen yli potilashoidon tarpeen niin edellyttäessä.

Johtaja Maija Kyttä 16.4.2013:

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kunnat ovat yhteistyössä laatineet Terveystieteiden tutkimuskeskuksen edellyttämän Varsinais-Suomen terveydenhuollon järjestämissuunnitelman vuosille 2013- 2016. Se on parhaillaan lausuntokierroksella piirin kunnissa. Se hyväksytään lopullisesti piirin valtuuston kokouksessa todennäköisesti kesäkuussa. Suunnitelman kohdassa 3.4 on käsitelty perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen yhteensovittamista ja toimienpidelinjauksissa todetaan mm, että alueelle perustetaan pysyvä asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on mm. tulevien palvelutarpeiden ennakointi, toiminnallisten muutostarpeiden löytäminen sekä käytännön toimintatapojen kehittäminen vastaamaan palvelutarvetta ja resursseja. Asiantuntijatyöryhmä toimii ns. kuntajohtajakokouksen alaisena ja tekee sille tarvittavat esitykset.

Lisäksi todetaan, että arviointi ja valmistelu tulee tehdä riittävän ajoissa niin, että valmisteltaviin muutoksiin voidaan ottaa kantaa kuntaneuvotteluissa ja että muutokset pystytään huomioimaan talousarviosuunnittelussa.

Sairaanhoidopiiri onkin lausuntopyynnössään viitannut näiden menettelytapojen käyttöönottoon.

Paras- ohjausryhmä on kokouksessaan 30.10.2012 hyväksynyt piirin ja sen jäsenkuntien välisen toiminta-, talous- sekä päätöksentekoprosessin uudistamista koskevat linjaukset, jotka on lähetetty mm VSSHP:n hallintoon. Turun kaupunki toivoo ed. mainittujen linjausten huomioon ottamista menettelytapaprosesseja uudistettaessa.

Sairaanhoidopiirin vakauttamisohjelmassa ei ole lainkaan käsitelty sote- palvelurakennemuutoksen mahdollisia vaikutuksia sairaanhoidopiirin talouteen ja toimintaan, vaikka valtioneuvoston kehysriihen 21.3.2013 sote- linjauksissa todetaan mm, että ” sote- uudistuksen alkuvaiheessa nykyiset sairaanhoidopiirit voivat jäsenkuntien niin halutessa jatkaa nykyisen kaltaisina kuntayhtyminä, mutta vuoteen 2017 mennessä nykyiset sairaanhoidopiirit hallinnollisina organisaatioina puretaan”. Muutoksen tässä vaiheessa on erityisen tärkeää, että esim. tulevaisuuteen kohdistuvat toimenpiteet esim. investointien osalta tehdään yhteistyössä kuntien ja kunnallisen päätöksenteon kanssa, eikä siten kuin tällä hetkellä.

Liite 1

Lausuntopyyntö Varsinais-Suomen sairaanhoidopiirin talouden vakauttamisohjelmasta ja alijäämän kattamisesta

Kaupunginjohtaja Aleksis Randell:

Ehdotus Kaupunginhallitus päättää antaa edellä olevan Turun kaupungin lausuntona Varsinais-Suomen sairaanhoidopiirin vakauttamisohjelmasta ja alijäämän kattamisesta.

Päätös Ehdotus hyväksyttiin.

Kokouksessa asiaa oli selvittämässä johtaja Maija Kyttä.

Jakelu

laus Varsinais-Suomen sairaanhoidopiiri  
tied Sosiaali- ja terveyslautakunta





*Vasemmalta: Anita Nyberg, Mirja Teuro, Irma Kivilähde, Eija Koskivaara, Eija Raunio, Jari Herranen, Kari Koivuluhta, Heikki Korhonen, Hans Johansson, Seppo Laakso, Martti Wallasvaara (pj), Rami Aaltonen, Sauli Saarinen, Lasse Lindholm (vpj)  
Kuva: Bo Strandén / Studio Auran Kuva Oy*