

# Arviointikertomus 2018

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 23.5.2019



**Raporttija ja  
raportointiaika**

Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2019  
Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin  
Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.

**Raportin nimi**

Arviointikertomus 2018

**Raportin jakelu**

Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta  
[www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut](http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut)

**Asiasanat**

Arviointiraportti, arviointikertomus, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet

**Raporttisarjan nimi**

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

**Raportin tunnistetiedot**

Sivuja 64 + liite  
Kieli suomi

**Raportin jakaja**

Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000



# Arvioinnin keskeisiä huomioita

## Tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointi on painottunut seuraaviin aiheisiin:

1. Talousarvio ja tilinpäätös 2018
2. Teemakohtaiset arvioinnit
3. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

## 1 Talousarvio ja tilinpäätös 2018

- Emokaupungin ja konsernin tulokset olivat vuonna 2018 alijäämäisiä. Kaupungin toimintakuluista **henkilöstökulujen osuus oli 33,7 % ja palvelujen ostojen osuus 44,9 %**. **Henkilöstökulut nousivat** vuoteen 2017 verrattuna 3,6 milj. euroa **(+0,7 %)** ja **palvelujen ostot kasvoivat** 28,5 milj. euroa **(+4,5 %)**.
- Turun kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut viimeisen kymmenen vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 44 miljoonaa euroa negatiivinen. Vuonna 2017 em. rahavirta oli 83 miljoonaa euroa negatiivinen ja vuonna 2018 peräti 90 miljoonaa euroa negatiivinen. Negatiivinen rahavirta johtaa velan kasvuun; konsernin lainakanta oli vuoden 2018 lopussa noin 1,5 miljardia euroa, jossa kasvua edellisestä vuodesta oli 113 miljoonaa euroa. Viimeisenä kahtena vuotena lainakannan kasvuvauhti on karkeasti tuplaantunut edellisten vuosien tasosta (lainakannan keskimääräinen kasvuvauhti oli 44 milj. euroa vuosina 2008-2018). Kaupunkikonsernin toiminta on siis hyvin lainarahariippuvaista.
- Tarkastuslautakunta kehottaa kiinnittämään huomiota kaupunkikonsernin rahoitusriskien hallintaan.

- **Kaupunkikonsernin tulorahoituksella saatiin vuonna 2018 maksettua vain 48 % investoinneista.**
- Konsernin omavaraisuusaste 2018 oli 35,4 % (36,7 % v. 2017). Omavaraisuusaste mittaa kuntakonsernin vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selvitä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaan kuntakonsernin omavaraisuuden tavoitetasona voidaan pitää 50 %:n ylittävää omavaraisuutta. Alempi omavaraisuusaste merkitsee merkittävää velkarasitetta.
- **Työllisyystavoitteiden hyväksi on kaupungissa tehty paljon merkittäviä toimenpiteitä ja saavutettu myös hyviä tuloksia: työllisyys on parantunut.** Positiivisesta rakennemuutoksesta huolimatta työttömyys on silti edelleen korkealla tasolla. Siksi on hyvin tärkeää jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan lisätä panostuksia työllisyyttä edistäviin toimiin.
- **Vuoden 2018 Kunta10-kyselyyn vastanneista 42 % koki, että työ määrä on yli sietokyvyn. Vuonna 2016 vastaava luku oli 39 % eli se on entisestään kasvanut.** Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kasvu tarkoittaa sitä, että nykyisillä toimenpiteillä ei ole pystytty tasaamaan työntekijöiden työn kuormittavuutta.
- **Vuoden 2018 Kunta10-kyselyyn vastanneista työntekijöistä 43 % on kokenut väkivalta- ja uhkatilanteita asiakastyössä.** Eniten tilanteita on hyvinvointi- ja sivistystoimialalla sekä aluepelastuslaitoksella. Vuonna 2016 vastaava luku oli 30 % eli todettavissa on selkeää kasvua. Asiaan puuttuminen edellyttää eri toimialoilla erilaisia toimenpiteitä. **Tarkastuslautakunta korostaa, että tähän liittyvät ohjeistukset pitää olla ajan tasalla ja toimialojen pitää huolehtia henkilöstön riittävästä koulutuksesta aiheeseen liittyen.** Kokemuksilla väkivalta- ja uhkatilanteiden lisääntymisestä on työyhteisön turvallisuuden lisäksi selkeä negatiivinen vaikutus myös työssä viihtyvyyteen.

## 2.1 Hiilineutraali Turku 2029

- Valtaosa (**70 prosenttia**) Turun alueen tämän hetkisistä **hiilidioksidipäästöistä aiheutuu energiankulutuksesta ja lämmityksestä.**
- Kaukolämmön ja sähkön tuottajana ja myyjänä **Turku Energian** asema päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta on keskeinen. Yhtiö on myös ainoana säännöllistä osinkoa maksavana yhtiönä tärkeä kaupungin talouden kannalta. Hiilineutraaliin energian tuotantoon siirtyminen ei nykyisellä kustannus- ja verorakenteella kuitenkaan uhkaa Turku Energialle asetettujen kannattavuustavoitteiden saavuttamista.
- **Hiilineutraalisuustavoite** vuonna 2029 on **selkeästi määritelty välitavoitteinen.** Huomattavaa kuitenkin on, että hiilineutraalisuustavoitteeseen on **sitouduttu ilman tietoa tavoitteen toteuttamisen taloudellisista vaikutuksista** kaupunkikonsernille ja kuntalaisille.
- **Kehitettävää** on erityisesti päästölaskennan toteutuksessa, tavoitteiden jalkautumisessa tytäryhteisöjen toimintaan sekä ilmastosuunnitelman riskianalyysin kattavuudessa.

## 2.2 Perusopetuksen oppilashuolto

- **Oppilashuollon resurssit** eri koulujen välillä jakautuvat epätasaisesti, mistä johtuen eri koulujen ja oppilaiden välinen yhdenvartaisuus ei toteudu.
- Oppilashuollon asiantuntijoiden kiire aiheuttaa sen, että oppilashuollon **enaltaehkäisevän työn** koetaan jäävän **vähäiseksi.**
- **MAR-ryhmän (monialainen asiantuntijaryhmä) koollekutsumista** pidettiin usein haasteellisena siksi, että asiantuntijoilla on vastuullaan useampi koulu, jolloin yhteisen ajan löytäminen tarvittaville asiantuntijoille voi olla todella vaikeaa. Käytännössä se aiheuttaa viiveitä oppilaan oppilashuollollisen tuen saantiin ja saattaa pahimmillaan pahentaa ongelmia entisestään.



- **Lapsimäärät per oppilashuollon tekijä** ovat selkeästi yli suositusten muiden paitsi koululääkäreiden osilta. Koululääkärienkin osalta heidän työaikansa vaihtelee suuresti ja osa kokee terveystarkastuksista selviytymisen haasteelliseksi.
- Tarkastuslautakunta nostaa oppilashuollon ja opetushenkilöstön **koulutus-tarpeet** yhdeksi keskeisimmäksi kehityskohteeksi oppilashuollon kehittämisessä.
- Useassa koulussa on **ongelmia oppilashuollon tilojen kanssa.** Tiloja joudutaan myös jakamaan usean eri toimijan kesken, joka tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan hankaloittaa selkeästi oppilashuollon tehokasta toteuttamista.

## 2.3 Liikenteessä hyviä suunnitelmia – yhteistyötä ja resursseja tarvitaan

- Tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella Turun seudun rakennemalli-alueen liikennejärjestelmäsuunnitelmalla voidaan ohjata liikennejärjestelmän toteutumista maankäytön kehittymisen myötä niin, että yhteisesti sovitut liikenteelliset kehittämistavoitteet on mahdollista saavuttaa kohtuullisen hyvin. Sinällään toimiva suunnitelma ei pelkästään vielä riitä: lopputuloksen ratkaisee eri toimijoiden yhteistyön onnistuminen ja käytettävissä olevat resurssit.
- **Liikennejärjestelmän kehittämisessä tulee yhteensovittaa maankäyttö, asuminen sekä palvelujen ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset.** Haastatteluissa esiintyi ristiriitaisia näkemyksiä siitä, miten hyvin liikennejärjestelmätyö kytkeytyy maankäytön suunnitteluun kunta- ja seututasolla. Osa haastatteluista kokee yhteensovittamisen olleen osin puutteellista.
- Turun kaupungin on omalta osalta syytä aiempaa **selkeämmin määrittää ja tuoda esiin liikenneasioihin liittyvät ohjaus- ja johtamisvastuut.** Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan nämä vastuut ovat olleet osin epäselviä.

## 2.4. Vanhusten asumispalvelujen ja ympärivuorokautisen hoidon ostopalvelujen laadunvalvonta

- Tarkastuslautakunta on viime vuosina nostanut toistuvasti esiin vanhusten asumispalvelujen laadunvalvontaresurssien rajallisuuden.
- Valvontaresurssien määrää on 2019 keväällä pystytty lisäämään tilapäisesti (+2 htv) ja hyvinvointitoimialan mukaan kevään aikana on pystytty tekemään arviointikäynnit kaikissa keskeisissä yksiköissä. **Tarkastuslautakunnan seurannan perusteella valvonnan normaalilla resursoinnilla on ollut haastetta suoriutua samanaikaisesti sekä perusvalvontakäynneistä että lisääntyneistä kanteluista.** Käytännössä, jos uusia päätöksiä ei tehdä, vähenee valvontaresurssien määrä syksyllä kahdella henkilötyövuodella.

- **Yhtenä keskeisenä haasteena on ollut myös hoitohenkilöstön mitoitus, mikä liittyy asiakkaiden toimintakykyyn ja vaihtelee asiakkaiden kuntoisuuden ja asiakkaiden vaihtuvuuden mukaan.** Eri asteiset muistihäiriöt ovat vanhuksilla hyvin yleisiä ja niiden määrä lisääntyy jatkossa selvästi entisestään. Tämä aiheuttaa lisäpainetta sopivan henkilöstömitoituksen ja henkilöstön riittävän osaamisen seurantaan.

## 3. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

- Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan yksi riskitekijä on tila- ja infra-hankkeiden kustannusten ennakoimaton nousu. Tällaisia riskejä näyttää olevan toteutumassa esimerkiksi Funikulaarin ja Logomon sillan osalta. Riskiin varautumiskeinona on mainittu muun muassa infrahankkeiden hankesuunnitteluohjeen laatiminen. Edellisvuoden tapaan tarkastuslautakunta toteaa julkisuudessa esillä olleiden käytännön esimerkkienkin valossa epäselväksi



jäävän, miten mainittuihin riskeihin pitää suhtautua ja kuinka hyvin toimintakertomuksessa mainittuja riskien hallintakeinoja käytetään, onko riskien hallintaan liittyvä vastuunjako toimiva ja onko tarvittavat toimenpiteet aina mahdollista vastuuttaa ja aikatauluttaa eri riskitilanteissa. Lisäksi epäselväksi jää missä määrin tarvittavat riskienhallinnan toimenpiteet on mahdollista toteuttaa organisaatioyksikön itsensä toimesta.

- Investointien suunnittelussa tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota investointien kokonaisuuden osalta suunnittelun riittävän pitkään aikajänteeseen tulevaisuuden palvelutarpeet huomioon ottaen.
- Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota kuntalain mukaiseen talousarvion laadintaan niin, että talousarviossa varataan riittävät määrärahat tavoitteiden mukaisten kustannusten kattamiseen eikä budjetointia käytetä kuntalain vastaisesti johtamisen välineenä.

- Konsernivalvonnan osalta vuosien 2017 ja 2018 toimintakertomuksissa on todettu, että valvonnan toimivuudesta konserniyhteisöissä ei itsearviointien perusteella voi tehdä selkeitä johtopäätöksiä. Toimintakertomuksen perusteella epäselväksi jää onko konsernijohton vastuulla olevalla konsernivalvonnalla saatu riittävä varmuus siitä, että kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja omaisuus ja voimavarat turvataan.





## Sisällysluettelo

	<b>Arvioinnin keskeisiä huomioita</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Talousarvio ja tilinpäätös 2018</b>	<b>9</b>
	1.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin	10
	1.2 Huomioita vuoden 2018 tilinpäätöksestä ja tavoitteista	14
<b>2</b>	<b>Tarkastuslautakunnan teemakohtaiset arvioinnit</b>	<b>22</b>
	2.1 Hiilineutraali Turku 2029	23
	2.2 Perusopetuksen oppilashuolto	33
	2.3 Liikenteessä hyviä suunnitelmia – yhteistyötä ja resursseja tarvitaan	40
	2.4 Vanhusten asumispalvelujen ja ympärivuorokautisen hoidon ostopalvelujen laadunvalvonta	57
<b>3</b>	<b>Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta</b>	<b>60</b>
	<b>LIITTEET</b>	
	<b>Liite 1 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus</b>	<b>65</b>



# 01 Talousarvio ja tilinpäätös 2018



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

Turun kaupungin tilikauden 2018 tulos oli -49,8 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli +2,4 milj. euroa.

Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli -22,9 milj. euroa. Konsernin vuosikate oli 117,8 milj. euroa. Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden alijäämä vuonna 2018 oli 33,7 milj. euroa. Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitilinpäätökseen sisällyvistä yhteisöistä.

**Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2017 verrattuna 3,6 milj. € (+0,7 %) ja palvelujen ostot kasvoivat 28,5 milj. € (+4,5 %).**

### Tulojen ja menojen tasapaino

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

Tilinpäätöksen toimintakate oli -1 035,7 milj. euroa (v. 2017 -1 025,8 milj. euroa). Toimintakate toteutui +9,0 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2018 muutoksin -1 044,8 milj. euroa).

<sup>1</sup> Tunnuslukujen lähteinä on käytetty Turun kaupungin tilinpäätöksiä, suurten kaupunkien tilinpäätöksiä sekä Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisemaa erikoistutkija Heikki Helinin analyysia suurten kaupunkien tilinpäätöksistä.

Käyttötalouden nettomenot alittuivat muutettuun talousarvioon verrattuna 9,0 milj. euroa. **Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 33,7 % ja palvelujen ostojen osuus 44,9 %. Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2017 verrattuna 3,6 milj. euroa (+0,7 %) ja palvelujen ostot kasvoivat 28,5 milj. euroa (+4,5 %).** Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 1.1.–31.12.2018 oli 10 418,5, mikä oli 396,1 henkilötyövuotta enemmän kuin vuonna 2017. Kun huomioidaan tapahtuneiden organisaatiomuutosten vaikutus, kokonaistyövoiman käyttö vuonna 2018 kasvoi 190,9 henkilötyövuodella (1,9 %) verrattuna vuoteen 2017.

Konsernihallinnon sekä Kaupunginhallituksen alaisten palvelukeskusten työvoiman käyttö (koko henkilöstö) vuonna 2018 oli 935,1 henkilötyövuotta (833,4 htv vuonna 2017). Kun huomioidaan organisaatiomuutokset, kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 32,3 henkilötyövuotta (11,1 htv vuonna 2017).

**Turun kaupungin vuosikate on vuodesta 2013 kehittynyt seuraavasti:**

2013	2014	2015	2016	2017	2018
42 666	50 578	60 290	72 174	39 074	6 239

**Taulukko 1.** Turun kaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2013–2018

**Vuosikate ilmoittaa tularahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin.**

Vuosikatteen ollessa miinusmerkkinen tularahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen). Turun kaupungin vuosikate pieneni noin 32,8 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. taulukko 1).

## Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Turun tuloveroprosentti vuonna 2018 oli 19,50 (19,50 vuonna 2017).

Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan Turun kokonaisverotulot vuonna 2018 olivat 754,5 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli +5,5 milj. euroa eli 0,7 %.

Yhteisöverotulokertymä kasvoi vuonna 2018 vuoteen 2017 verrattuna 2,9 milj. euroa. Talousarviossa 2018 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 96,1 milj. euroa. Tilinpäätöksessä 2018 yhteisöveron tuotto oli 97,2 milj. euroa, mikä ylitti talousarvion +1,1 milj. eurolla.

Valtionosuudet vähenivät 0,2 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2017. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2018 tilinpäätöstietojen mukaan 256,4 milj. euroa. Kertymä ylitti 0,3 milj. eurolla talousarvion.

## Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Vuonna 2018 kaupunki kattoi varsinaisen toiminnan tulorahoituksella 7,8 % investointien omahankintamenosta (37,1 % v. 2017). Kyseessä ovat emokaupunkia koskevat luvut. Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa kuuden suurimman kaupungin pienin (keskiarvo 59,5 %).**

<sup>2</sup> Vertailuvuoteen 2017 vaikuttavat sekä Turun Vesiliikelaitoksen yhtiöittäminen että Turku 2029 säätiön peruspääomasijoitus, joka käsiteltiin avustuksena toimintakuluissa. Pääomasijoitus katettiin vahinkorahastoa purkamalla sekä tytäryhtiöiden ylimääräisellä osingonjaolla, jolloin vertailuvuoden 2017 yli/alijäämään toimenpiteellä ei ollut vaikutusta. Toimenpide vaikutti vertailuvuoden toimintakatteeseen 29,0 milj. € ja vuosikatteeseen sekä tilikauden tulokseen 14,5 milj. € negatiivisesti. Positiivisesti tilikauden 2017 tulokseen ja yli/alijäämään vaikutti Turun Vesiliikelaitoksen yhtiöittäminen, josta kaupunki sai satunnaista myyntivoittoa 23,7 milj. €. Vuoden 2017 yhteisöverotilityksiin sisältyi myös poikkeuksellisen suuri ennakontäydennysmaksu, joka paransi tulosta noin 10 milj. €.

**Kuntien välistä vertailua vaikeuttaa se, että osa investoinneista voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteistöyhtiöihin emokaupungin taseen ulkopuolelle tai vuokrahankeena.**

SUURIMPIEN KAUPUNKIEN INVESTOINTIEN TULORAHOITUS %			
	2016	2017	2018
Helsinki	88	137	123
Espoo	77	87	72
Tampere	34	46	24
Vantaa	123	148	86
Oulu	61	108	44
Turku	98	37	8

Lähde: Heikki Helin 2016 / eri kaupunkien tilinpäätökset 2017-2018

**Taulukko 2.** Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2016–2018

Tilikauden tulos oli 49,8 milj. euroa negatiivinen. Vuoteen 2017 vertailukelpoinen tilikauden tulos ilman kertaluonteisten erien<sup>2</sup> vaikutusta oli -2,1 milj. euroa.

**Turun kaupungin tulorahoituksella saatiin maksettua vain 8 % investoinneista!**

## 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. **Oma-  
varaisuusaste** 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 laskenut edellisvuodesta ja on heikon omavaraisuuden puolella.

### Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys

2013	2014	2015	2016	2017	2018
50,7	50,4	51,4	49,3	46,8	44,2

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

**Taulukko 3.** Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2013–2018

**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 käyttömaisuuden ikä, arvostus tai poistomenetelmä, joten tunnusluku on käyttökelpoinen kuntien välisessä vertailussa.

Turun kaupungin suhteellinen **velkaantuneisuus** vuonna 2018 oli 79,1 %.

### Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2013–2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
52,5	56,7	59,2	64,5	75,3	79,1

**Taulukko 4.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2013–2018. Suhteellinen velkaantuneisuus, % =  $100 \times (\text{vieras pääoma} - \text{saadut ennakot}) / \text{käyttötulot}$ . Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Turun kaupungin lainat jatkoivat kasvamistaan vuoden 2018 aikana ja olivat 4 283 euroa asukasta kohden.

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

### Turun kaupungin lainat € / asukas

2013	2014	2015	2016	2017	2018
2 741	2 944	3 218	3 600	3 991	4 283

**Taulukko 5.** Turun kaupungin lainat (€ / asukas) vuosina 2013–2018



Kun kokonaisvelasta vähennetään kaupungin antolainaus ja rahavarat, on kaupungilla saamia ja omia sijoituksia noin 81 miljoonaa enemmän kuin velkaa (168 milj. euroa vuoden 2017 lopussa).

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.

**Kaupunkikonsernin lainat € / asukas** nousivat vuonna 2018 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 7 809 euroa / asukas (7 297 € / asukas vuonna 2017).

	Lainat € / asukas		Konsernin lainat € / as.	
	2017	2018	2017	2018
Helsinki	1 871	1 693	7 732	7 670
Espoo	2 885	2 812	12 280	12 336
Tampere	2 275	2 847	6 271	7 299
Vantaa	4 515	3 996	8 834	8 451
Oulu	3 128	3 170	3 994	4 096
Turku	3 989*)	4 283*)	7 297**)	7 809**)

\*) Luku on oikaisematon lainakanta eli korolliset velat sisältävät henkilöstökassa- ja konsernitilipääomat.

\*\*\*) Luku on oikaisematon konsernin lainakanta eli luku sisältää henkilöstökassatalletukset.

**Taulukko 6.** Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2017 ja 2018

<sup>3</sup> Suhteellinen velkaantuneisuus, %

=  $100 \times (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakat}) / \text{Käyttötulot}$ . Tunnusluku kertoo kuinka paljon konsernin käyttötuloista (toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Mitä pienempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet konsernilla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella.

Kuuden suurimman **kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus**<sup>3</sup> oli keskimäärin 99,2 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2018 oli 95,8 %.

Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %		
	2017	2018
Helsinki	89	87
Espoo	147	143
Tampere	82	94
Vantaa	111	110
Oulu	63	65
Turku	91	96

Lähde: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2017–2018

**Taulukko 7.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuosina 2017–2018.

Konsernin lainakannan kehitystä on tarkasteltu tarkemmin luvussa 1.2.



## 1.2 Huomioita vuoden 2018 tilinpäätöksestä ja tavoitteista

### 1. Toimintakulujen kasvu oli nopeampaa kuin verotulojen ja valtionosuuksien

Turun kaupungin talouden kehityksessä on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut huolestuttavana piirteinä toimintakulujen vero- ja valtionosuustuloja nopeampi kasvuvauhti. Ajanjaksolla 2009–2018 ainoastaan vuonna 2010 verotulot ja valtionosuudet kasvoivat nopeammin kuin toimintakulut. **Vuonna 2018 valtionosuudet ja verotulot kasvoivat vähemmän kuin toimintakulut verrattuna edellisvuoteen.**

Tilinpäätöksessä mainitut organisaatiomuutokset huomioiden vuonna 2018 toimintakulujen kasvuvauhti 3,2 % oli nopeampaa kuin vero- ja valtionosuustulojen kasvuvauhti 0,5 % ja tämä kasvuvauhtien välinen ero kasvoi edellisvuoden 0,2 %-yksiköstä 2,7 %-yksikköön. **Vuoden 2018 toimintakulujen kasvuvauhti oli nopeinta sitten vuoden 2013.**

Kun vuoden 2017 toimintakuluista poistetaan Turku 2029 säätöille maksettu kertaluonteinen avustus 29 milj. euroa, on edelliseen vuoteen vertailukelpoinen toimintakulujen kasvu 40,9 milj. euroa. Palvelujen ostoissa merkittävin nousu oli sosiaali- ja terveyshuollon avohoidon maksuissa 24,5 milj. euroa. Palkkoja nostivat sopimuskorotukset noin 3,3 milj. euroa ja kertaluonteinen tuloksellisuusera 2,5 milj. euroa.

**Konsernin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut viimeisen kymmenen vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 44 miljoonaa euroa negatiivinen.**

**Käytännössä menojen ja tulojen epäsuhtaa on viime vuosina paikattu omaisuuden myynneillä ja lainanotolla.** Seuraavassa taulukossa on tilinpäätöksissä 2009-2018 mainitut organisaatiomuutokset huomioivat toimintakulujen sekä verotulojen ja valtionosuuksien kasvuprosentit verrattuna edelliseen vuoteen.

### 2. Rahoituslaskelmanäkökulma – kunnan tuloslaskelma voi näyttää ylijäämää, vaikka kunta samanaikaisesti velkaantuu

Kunnan tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kunnan talouden tasapainosta. Tämä johtuu muun muassa tuloslaskelman poistojen pienuudesta suhteessa investointimenoihin. **Kunnan tuloslaskelma voi siis osoittaa ”ylijäämää”**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Toimintakulut	2,8	5,5	4,9	4,0	3,9	2,2	1,4	1,9	-0,5	3,2
Verotulot ja valtionosuudet	2,3	6,5	4,2	2,2	2,1	2,2	1,4	1,7	-0,7	0,5

**Taulukko 8.** Organisaatiomuutokset huomioiva toimintakulujen sekä verotulojen ja valtionosuuksien kasvuprosentit 2009–2018.

**samalla, kun kunta velkaantuu voimakkaasti.** Poistojen ja investointimenojen epäsuhtaongelma eliminoituu tarkasteltaessa tilinpäätöksen rahoituslaskelmaa. **Toiminnan ja investointien rahavirta kuvaa tulorahoituksen riittävyttä eli rahamäärää, joka jää jäljelle käyttötalouden tulojen ja menojen sekä investointimenojen jälkeen.** Negatiivinen toiminnan ja investoinnin rahavirta tarkoittaa, että kunta velkaantuu. Rahoituslaskelmaan vaikuttaa merkittävästi tilikauden investointitaso, joten tunnuslukua on järkevää tarkastella usean vuoden ajanjaksolla. **Jatkuvasti negatiivinen toiminnan ja investointien rahavirta johtaa ylivelkaantumiseen.**

**Turun kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut viimeisen kymmenen vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 44 miljoonaa euroa negatiivinen. Myös vuonna 2018 em. rahavirta oli peräti 90 milj. euroa negatiivinen.** Tulorahoituksen riittämättömyyttä on pai-

kattu lainanotolla (vrt. konsernin lainakannan kehitys kuva 2). Ainoastaan 2014 toiminnan ja investointien rahavirta on ollut positiivinen konsernitasonla. Vuoden 2014 tilannetta on parantanut osakkuusyhtiön (ei yhdistellä konsernitalinpäätökseen) kanssa tehty kiinteistöjärjestely.

**Toiminnan ja investointien rahavirran kehitystä on järkevää tarkastella konsernitasonla.** Kaupungissa toteutetaan runsaasti tilainvestointihankkeita kaupungin tytäryhtiöiden toteuttamina, mikä pienentää emokaupungin investointimenoja. Tytäryhtiöiden toteuttamat investointimenot näkyvät konsernin investointien rahavirrassa. Kokonaan konsernin ulkopuolisena toteutettavat investointihankkeet tai osakkuusyhtiön toteuttamat hankkeet (esim. palloiluhalli) eivät lyhyellä tähtämellä näy rahoituslaskelmassa. Valmistuttuaan näistä kohteista maksettavat vuokrat toki pienentävät vuosikatetta.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	ka. 08–18
Konserni	-90 945	- 71 349	-33 288	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-44 427
Emo	-45 405	2 282	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	6 427

**Taulukko 9.** Toiminnan ja investointien rahavirta vuosina 2008–2018.

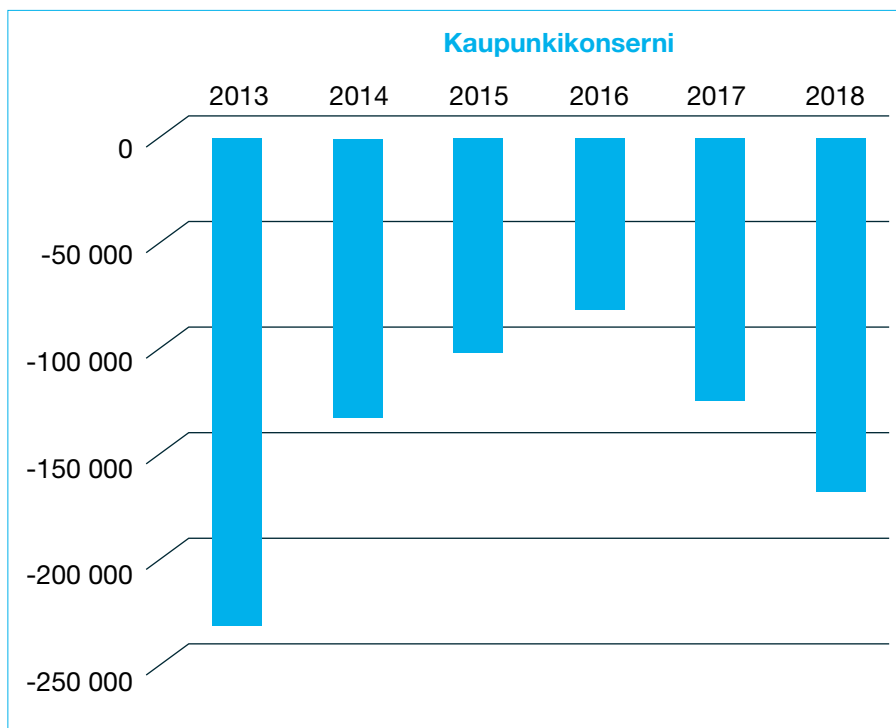
Tilinpäätöksen tunnusluvuissa esitetään toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta<sup>4</sup>, jolla pyritään kuvaamaan kaupunkikonsernin rahoitusase-

maa tilinpäätösvuotta pidemmältä ajanjaksolta. Alla olevassa taulukossa 10 on koottuna kyseinen tunnusluku vuodesta 2013 lähtien.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Konserni	-230 839	-128 921	-101 995	-81 715	-123 902	-166 836

**Taulukko 10.** Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 v (1 000 €); vuosilta 2013 – 2018

<sup>4</sup> Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 vuodelta = tilinpäätösvuoden ja neljän edellisen vuoden toiminnan ja investointien rahavirta -välitulosten yhteissumma.



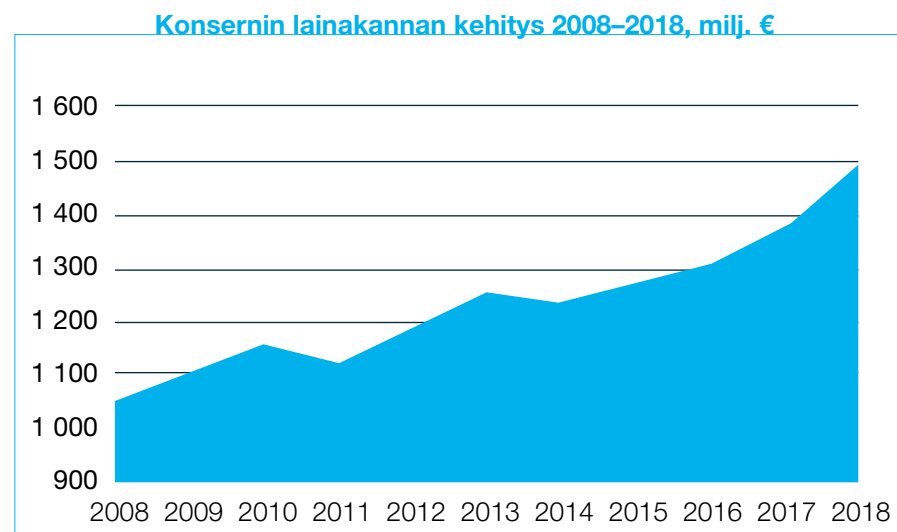
**Kuva 1.** Kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien rahavirran kertymä 5 v (1 000 €); vuosilta 2013 – 2018.

**Kaupunkikonsernin talouden tilaa ei voida pitää erityisen hyvänä. Tilinpäätösvoodelta ja neljältä edelliseltä vuodelta laskettu konsernin toiminnan ja investointien rahavirran kertymä on noin 167 milj. euroa negatiivinen (124 milj. euroa negatiivinen vuonna 2017). Kassavirran negatiivisuus tarkoittaa, että menoja joudutaan kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa taikka omaisuutta myymällä.**

### 3. Konsernin lainakannan kasvu kiihtyi – kokonaismäärä jo lähes 1,5 miljardia euroa

Turku-konsernin lainakanta on kasvanut vuodesta 2008 lähtien yhteensä noin 444 miljoonalla eurolla eli noin 42 %:lla, keskimäärin noin 44 miljoonalla eurolla vuodessa. Lainakannan kasvu nopeutui vuonna 2018. Konsernin lainakanta oli vuoden 2018 lopussa 1497 miljoonaa euroa, jossa kasvua edellisestä vuodesta oli 113 miljoonaa euroa. **Lainakannan kasvuvauhti kiihtyi edellisestä vuodesta (76 milj. euroa vuonna 2017).** Eniten konsernivelkaa lisäsivät Turun kaupunki, Turun seudun Puhdistamo Oy, Koy Syvälahden koulu, Turun Ylioppilaskyläsäätiö ja Koy Turun Kaupunginteatteri.

Myös lainakannan kehitystä on järkevää tarkastella konsernitasolla, koska viime vuosina merkittäviä toimintoja on siirretty peruskaupungista konserniin. Konsernitilinpäätös kuvaa kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostaman kokonaisuuden taloudellista asemaa ja tuloksen muodostumista. Konserniyhteisöjen keskinäinen omistus, keskinäiset tapahtumat ja sisäiset katteet on poistettu konsernituloslaskelmasta.



**Kuva 2.** Turku-konsernin lainakannan kehitys vuosina 2008 – 2018, milj. euroa



Kaupunginhallituksen lausunnossa tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointikertomukseen (Kv 15.10.2018 § 195) todettiin velkaantumiskehityksestä seuraavaa: ”Turku-konserni on investoinut palvelutason ylläpitoon sekä vetovoiman ja kilpailukyvyyn parantamiseen. Tarkastelujaksoon osuvia suuria investointeja on rahoitettu osittain velkarahoituksella”.

#### 4. Kaupunkikonsernin toiminta on lainarahariippuvaista – huomio rahoitusriskeihin!

Vuodesta toiseen jatkuva kehitys (ks. taulukko 9), jossa kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien vaatimat menot ovat tuloja korkeammat tarkoittaa sitä, että toiminnan jatkuminen nykylaajuudessaan riippuu lainarahan saatavuudesta. **Vuonna 2018 konsernin kassan riittävyys oli keskimäärin 45 päivää.** Rahoitusvarojen ja lainanottomahdollisuuksien riittämättömyyttä konsernin toiminnan rahoitustarpeen kattamiseen kutsutaan **likviditeettiriskiksi.**

Menojen ja tulojen erotuksen rahoittamisen lisäksi konsernin jo nostamia lainoja eräänntyy vuosittain, ja nämä lainat on kyettävä korvaamaan uusilla eli jälleenrahoittamaan. Vuonna 2018 konsernitasolla maksettiin pois pitkäaikaisia lainoja noin 161 milj. euroa. Samalla ajanjaksolla uutta pitkäaikaista lainaa jouduttiin nostamaan peräti 251 milj. euroa (vuonna 2017 166 milj. euroa) kaupunkikonsernin toimintaan, investointeihin sekä pois maksettujen lainojen korvaamiseen. **Varainhankintariskillä** tarkoitetaan rahoituksen saatavuuden vaikeutumista tai varainhankinnan hinnan huomattavaa nousua.

#### 5. Konsernin omavaraisuusaste on heikentynyt selvästi alle hyvänä pidettävän tavoitetason, myös suhteellinen velkaantuneisuus on kriisikuntalukemissa

Konsernin **omavaraisuusaste 2018 oli 35,4 %** (36,7 % v. 2017). Omavaraisuusaste mittaa kuntakonsernin vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selvitä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mu-

kaan kuntakonsernin omavaraisuuden **tavoitetasona voidaan pitää 50 %:n ylittävää omavaraisuutta. Alempi omavaraisuusaste merkitsee merkittävää velkarasitetta.**

Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi 95,8 prosenttiin (2016: 91,3 %). Tunnusluku kertoo, kuinka paljon kuntakonsernin tilikauden käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on yksi neljästä ns. kriisikuntakriteereistä (raja-arvona enintään 50 %). Turku ei täytä kaikkia kriisikuntakriteereitä (tuloveroprosentti, kuntakonsernin taseeseen kertynyt alijäämä, kuntakonsernin lainamäärä).

Kriisikuntakriteerit muuttuvat lähivuosina. Kriisikuntamittariston rakenne säilyy ennallaan, mutta tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja on muutettu. Uusia raja-arvoja sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella.

#### 6. Talouden suunnittelun ja ennustamisen osumatarkkuus parani edellisistä vuosista

Vuosien 2014 ja 2017 välisenä aikana tilinpäätöksen vuosikate, tulos ja ylijäämä on toteutunut suurempana kuin talousarviossa on etukäteen suunniteltu. Talousarviovuoden aikana kolme kertaa laadittava osavuosikatsaus (OVK, ennuste) on myös ennakoanut negatiivisempaa tuloksen muodostumista kuin mitä tilinpäätöksessä on toteutunut. Ainoastaan vuonna 2016 viimeisessä osavuosikatsauksessa ennustettu tilikauden tulos oli hieman suurempi kuin toteutunut tulos. **Poikkeamat suunnitellun / ennustetun tuloserän ja tilinpäätöksen välillä ovat olleet enimmillään yli 100 milj. euroa ja samansuuntaisia.** **Vuonna 2018 osavuosikatsauksien luotettavuus parani huomattavasti.** Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahankäyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Alibudjetoimia ei tule käyttää esimerkiksi johtamisen välineenä.

	SUUNNITELTU talousarvio	OVK1	ENNUSTETTU OVK2	OVK3	TOTEUTUNUT tilinpäätös
2018 vuosikate	20 587	2 459	-3 764	6 812	6 239
2018 tilikauden tulos	-32 460	-51 175	-57 269	-47 160	-49 806
2018 yli-/alijäämä	-30 656	-49 370	-55 469	-45 355	-47 800
2017 vuosikate	-11 104	10 501	8 460	24 952	39 074
2017 tilikauden tulos	-40 782	-16 241	-20 697	-4 906	7 108
2017 yli-/alijäämä	-24 477	-13 548	-4 393	12 287	24 197
2016 vuosikate	-22 364	35 206	43 530	-5 310	72 174
2016 tilikauden tulos	-6 449	-18 923	-15 288	11 533	11 293
2016 yli-/alijäämä	-21 449	-2 084	1 555	-3 467	28 192
2015 vuosikate	22 314	18 643	16 361	34 511	60 290
2015 tilikauden tulos	-30 120	-32 964	-35 683	62 729	87 236
2015 yli-/alijäämä	-28 508	-32 002	-34 008	64 403	89 106
2014 vuosikate	36 888	21 326	24 976	24 7696	50 578
2014 tilikauden tulos	-12 095	-26 265	-18 830	-20 025	-3 913
2014 yli-/alijäämä	-5 483	-19 653	-12 201	-13 024	4 804

**Taulukko 11.** Suunniteltu, ennustettu ja toteutunut vuosikate, tilikauden tulos ja yli/alijäämä vuosina 2014–2018

Taloussuunnittelussa on sinänsä paikallaan noudattaa varovaisuutta eli tulosta ei pidä yliarvioida. Vuosina 2014-2017 trendinomaisesti jatkunut huomattava ero arvioituissa/ennustetuissa ja toteutuneissa kaupungin keskeisissä talousluvuissa kuitenkin heikensi taloussuunnittelussa ja -ennusteissa esitettyjen lukujen uskottavuutta. Vuonna 2018 tilanne on parantunut huomattavasti.



## 7. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri

Turun kaupungin tilinpäätös 2018:

”Turkulaisten lähetemäärän kasvu sairaanhoitopiirin sairaaloihin on taittunut vuonna 2018. Kun vuoden 2017 lukuihin lisätään Turun oman psykiatrian lähetteet ennen fuusiota, oli kasvu verrattuna ed. vuoteen 0,5 %. Somaattisen erikoissairaanhoidon käytön kustannusten kasvu oli 4 % (5,9 M€) vuonna 2018 (sis. TYKS ja Turunmaa). EPLL:n käytön kustannukset ovat nousseet vuodesta 2017 13,6 % (3,5 M€). Osavuositarkastuksen yhteydessä myönnetyn 14,4 M€:n lisämäärärahan jälkeen sairaanhoitopiirin tilinpäätös ylitti talousarvion 1,4 %:lla (3,2 M€).”

### Tarkastuslautakunnan huomio

Kustannusten kasvu Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä on ollut suurempi kuin Turun kaupungin hyvinvointitoimialalla tai kaupungin muilla toimialoilla. Tämä on toistunut monena vuotena. Kaupungin käyttötalouden pitkän tähtäimen kestävyyskannalta on välttämätöntä, että myös Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kustannusten kasvuvauhti saadaan parempaan hallintaan. Yhteistyössä muiden omistajakuntien kanssa Turun tulee tehdä kaikki mahdollinen ja tarvittava, jotta sairaanhoitopiirissäkin toteutuneet kulut ja maksusuodet saadaan pysymään yhteisesti päätetyn talousarvion raameissa.

## 8. Työllisyysasioihin liittyvät tavoitteet 2018

Konsernihallinto:

Työllisyysmäärärahan vaikuttavuus vuonna 2018 ylitti asetetut tavoitteet. Määräraha loppui loppuvuodesta kesken eikä tehtyä lisätalousarviota viety eteenpäin kaupungin vaikean taloustilanteen vuoksi, vaikka panostukset olisivat tulleet lähivuosina takaisin.

	Tavoite 2018	Toteutuma 2018	Toteutuma suhteessa tavoitteeseen
Kaupungin työllisyyspalveluiden kokonaisasiakasmäärä	7 500	8 400	Tavoite ylittyi 900 asiakkaalla
Asiakkaita aktivointi- ja työkykypalveluiden piirissä	4 000	4 990	Tavoite ylittyi 990 asiakkaalla
Uusia asiakkaita palveluihin	4 500	5 625	Tavoite ylittyi 1125 asiakkaalla
Aktivointiaste	50 %	55 %	Tavoite ylittyi 5 %-yksiköllä

**Taulukko 12.** Työllisyysasioiden tavoitteiden toteutuma 2018

Nuorten työttömien suhteellinen osuus kaikista työttömistä kasvoi puoli prosenttiyksikköä, vaikka nuorten työttömien absoluuttinen määrä väheni (-117 eli 7,5 % lasku nuorisotyöttömyydessä). Nuorten suhteellista osuutta kasvatti se, että pitkäaikaistyöttömien osuus laski vuodessa paljon (-22 % eli 989 henkeä).

Työttömyysprosentti oli joulukuun viimeisenä päivänä 12,2 % (2017: 13,9%). Epävirallinen tavoite päästä Turussa alle 10 % ja alle 10 000 työttömän vuoden aikana ei ihan toteutunut. Matalin työttömyys oli marraskuun viimeisenä päivänä, jolloin Turun työnvälitystilastojen työttömyysprosentti oli 10,9 % ja työttömien työnhakijoiden määrä oli 10 208. Kausivaihtelun takia työttömyys on aina alimmillaan marraskuussa, mutta näin alhaalla se ei ole käynyt tällä vuosikymmenellä.

	2017	2018	muutos
Työttömiä henkilöitä 31.12.	12 926	11 440	-1 486
Työttömyysprosentti 31.12.	13,9 %	12,2 %	-1,7 %-yksikköä
Nuoria työttömiä 31.12.	1 549	1 432	-117
Pitkäaikaistyöttömiä 31.12.	4 416	3 427	-989
Kaupungin maksuosuus työmarkkinatuesta	23,5 M€	21,4 M€	-2,1 M€

**Taulukko 13.** Tunnuslukuja työllisyysasioista 2017 – 2018

Vuoden 2018 työmarkkinatuen maksukertymä on 21,4 miljoonaa euroa, kun vuonna 2017 laskukertymä oli 23,5 miljoonaa euroa eli vuonna 2018 maksukertymä oli 2,1 miljoonaa euroa vähemmän. Vuodelle 2018 työmarkkinatuen kuntaosuuteen oli varattu rahaa 21,6 miljoonaa euroa, joka alittui n. 200 000 eurolla. Työmarkkinatuen kuntaosuus oli alempi kuin koskaan vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden nykyisten maksuperusteiden aikana (300 pv työmarkkinatuella 50 % ja 100 pv 70 %).

Vuonna 2018 Turku oli mukana Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa. Tälle kokeilulle asetettiin omat tavoitteet.

#### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Työllisyystavoitteiden hyväksi on kaupungissa tehty paljon merkittäviä toimenpiteitä ja saavutettu myös hyviä tuloksia: työllisyys on parantunut. Positiivisesta rakennemuutoksesta huolimatta työttömyys on silti edelleen korkealla tasolla. Siksi on hyvin tärkeää jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan lisätä panostuksia työllisyyttä edistäviin toimiin.

## 9. Huomioita Kunta10 -kyselystä

**Vuoden 2018 Kunta10-kyselyyn vastanneista 42 % koki, että työmäärä on yli sietokyvyn. Vuonna 2016 vastaava luku oli 39 % eli se on entisestään kasvanut.**

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kasvu tarkoittaa sitä, että nykyisillä toimenpiteillä ei ole pystytty tasaamaan työntekijöiden työn kuormittavuutta. Koko kaupungilta edellytetään toimenpiteitä työn kuormittavuuden kokemisen alentamiseksi, jotta negatiivinen trendi saadaan kääntymään. Tarkastuslautakunta korostaa, että henkilöstö on Turun kaupungin tärkein voimavara kunta-laisten palveluiden tuottamisessa ja sen jaksamiseen tulee panostaa aiempaa enemmän.

Kunta10-kyselyyn vastanneista työntekijöistä 43 % on kokenut väkivalta- ja uhkatilanteita asiakastyössä. Eniten tilanteita on hyvinvointi- ja sivistystoimialalla sekä aluepelastuslaitoksella. Vuonna 2016 vastaava luku oli 30 % eli todettavissa on selkeää kasvua.

#### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Väkivalta- ja uhkatilanteiden lisääntymiseen puuttuminen edellyttää eri toimialoilla erilaisia toimenpiteitä. Tarkastuslautakunta korostaa, että tähän liittyvät ohjeistukset pitää olla ajan tasalla ja toimialojen pitää huolehtia henkilöstön riittävästä koulutuksesta aiheeseen liittyen. Kokemuksilla väkivalta- ja uhkatilanteiden lisääntymisestä on työyhteisön turvallisuuden lisäksi selkeä negatiivinen vaikutus myös työssä viihtyvyyteen.



02

# Tarkastuslautakunnan teemakohtaiset arvioinnit



## 2.1 Hiilineutraali Turku 2029

### 2.1.1 Tausta ja asetetut tavoitteet

- 2.1.1.1 Kaupunginvaltuusto asetti hiilineutraalisuustavoitteen keväällä 2018
- 2.1.1.2 Ilmastosuunnitelma 2029 konkretisoi tavoitteen
- 2.1.1.3 Ilmastonmuutoksen hillintätoimenpiteet muodostuvat viidestä kokonaisuudesta

### 2.1.2 Lähtötilanne

- 2.1.2.1 Turun kasvihuonekaasupäästöt ovat jo alentuneet merkittävästi 2000-luvulla
- 2.1.2.2 Vuodesta 2018 laskettu päästövähennystavoite on pienempi kuin 80 prosenttia
- 2.1.2.3 Energiankulutus ja lämmitys aiheuttavat 70 prosenttia hiilidioksidipäästöistä

### 2.1.3 Hiilineutraalisuustavoitteen selkeys, mitattavuus, toimeenpanovastuut, yhteydet muihin ohjelmiin ja päätöksiin

- 2.1.3.1 Tavoite on selkeästi määritelty
- 2.1.3.2 Tavoitteen mitattavuudessa ja vertailtavuudessa on edelleen kehitettävää
- 2.1.3.3 Kaikille ilmastosuunnitelman 2029 toimenpiteille ei ole määritelty päävastuullista tahoa
  - Emokaupungissa toimeenpanovastuu on Kaupunkiympäristö- ja KJ-toimialalla
  - Valtaosasta konserniyhteisöjen tuloskorteista puuttuu ilmastosuunnitelmaa 2029 koskeva mittari ja toiminnallinen tavoite
- 2.1.3.4 Riskianalyysi ja taloudelliset vaikutukset
  - Ilmastosuunnitelman 2029 riskianalyysi ei sisällä toimenpiteiden toteutukseen liittyviä riskejä
  - Ilmastosuunnitelman 2029 toteutuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole laskettu

### 2.1.4 Kunnan vaikutusmahdollisuudet ja toimivalta vaikuttaa kuntalaisten energiankäyttöön

- 2.1.4.1 Kaupunkikonsernin vaikutusmahdollisuudet päästöihin ovat rajalliset
- 2.1.4.2 Tytäryhteisöissä on huomioitava myös muiden osakkaiden intressit

### 2.1.5 Konsernitalouden näkökulma: vaikutukset konserniyhteisöjen tuloutuskykyyn/omistuksen arvoon

- 2.1.5.1 Turku Energian merkitys kaupungin talouden kannalta on keskeinen
- 2.1.5.2 Nykyisellä kustannus- ja verorakenteella hiilineutraali energiantuotanto on kannattavaa



## Yhteenveto

*Kaupunginvaltuusto päätti hiilineutraalisuustavoitteesta ja Ilmastosuunnitelmasta 2029 vuonna 2018.*

*Valtaosa eli 70 prosenttia Turun alueen tämän hetkisistä hiilidioksidipäästöistä aiheutuu energiankulutuksesta ja lämmityksestä. Tieliikenteen osuus kokonaispäästöistä on alle 20 prosenttia.*

*Kaukolämmön ja sähkön tuottajana ja myyjänä Turku Energian asema päästövähennystavoitteiden saavuttamisen kannalta on keskeinen. Yhtiö on myös ainoana säännöllistä osinkoa maksavana yhtiönä tärkeä kaupungin talouden kannalta. Hiilineutraaliin energian tuotantoon siirtyminen ei nykyisellä kustannus- ja verorakenteella kuitenkaan uhkaa Turku Energialle asetettujen kannattavuustavoitteiden saavuttamista.*

*Hiilineutraalisuustavoite on selkeästi määritelty välitavoitteineen. Huomattavaa kuitenkin on, että hiilineutraalisuustavoitteeseen on sitouduttu ilman tietoa tavoitteen toteuttamisen taloudellisista vaikutuksista kaupunkikonsernille ja kuntalaisille.*

*Kehitettävää on erityisesti*

- päästölaskennan toteutuksessa,*
- tavoitteiden jalkautumisessa tytäryhteisöjen toimintaan sekä*
- ilmastosuunnitelman riskianalyysin kattavuudessa.*

*Kaupunkikehitysryhmän asiantuntijat ja Turku Energian johto ovat tarkastaneet arvioissa esitettyjen asioiden oikeellisuuden.*



## 2.1.1 Tausta ja asetetut tavoitteet

### 2.1.1.1 Kaupunginvaltuusto asetti hiilineutraalisuustavoitteen keväällä 2018

Kaupunginvaltuusto päätti kaupunkistrategiasta 16.4.2018 ja asetti tavoitteeksi hiilineutraaliuden saavuttamisen vuoteen 2029 mennessä.



Kaupunkistrategian mukaan ”Turku on maailmanlaajuisesti ilmastopolitiikan edelläkävijä ja haluaa olla osa kansainvälistä kaupunki-verkosta, joka ratkaisee ilmastonmuutokseen liittyviä kysymyksiä ja varautuu omassa toiminnassaan sen aiheuttamiin ilmiöihin. Kaupunki tavoittelee vuoteen 2029 mennessä hiilineutraaliutta, jota kohti edetään suunnitelmallisesti välitavoitteiden kautta. Ulotamme energiatehokkaan ja resurssiwisean toimintatavan kaikkeen toimintaan. Kasvatamme uusiutuvien energiamuotojen osuutta ja kehitämme energiajärjestelmän älykkyyttä.”

### 2.1.1.2 Ilmastosuunnitelma 2029 konkretisoi tavoitteen

Tavoitetta on täsmennetty Turun kaupungin ilmastosuunnitelmassa 2029 (kv 11.6.2018 §142). Asiakirjassa on esitetty:

- tavoite, strategia ja visio sekä toimeenpano ja seuranta
- perus- ja seurantavuosien kasvihuonepäästöjen laskennat
- ilmastonmuutoksen hillintätoimienpiteet
- skenaariot ja tavoitteen saavutettavuuden osoittaminen
- riskien ja haavoittuvuuden analyysi
- sopeutumisen tilannekatsaus ja sopeutustoimet

### 2.1.1.3 Ilmastonmuutoksen hillintätoimenpiteet muodostuvat viidestä kokonaisuudesta

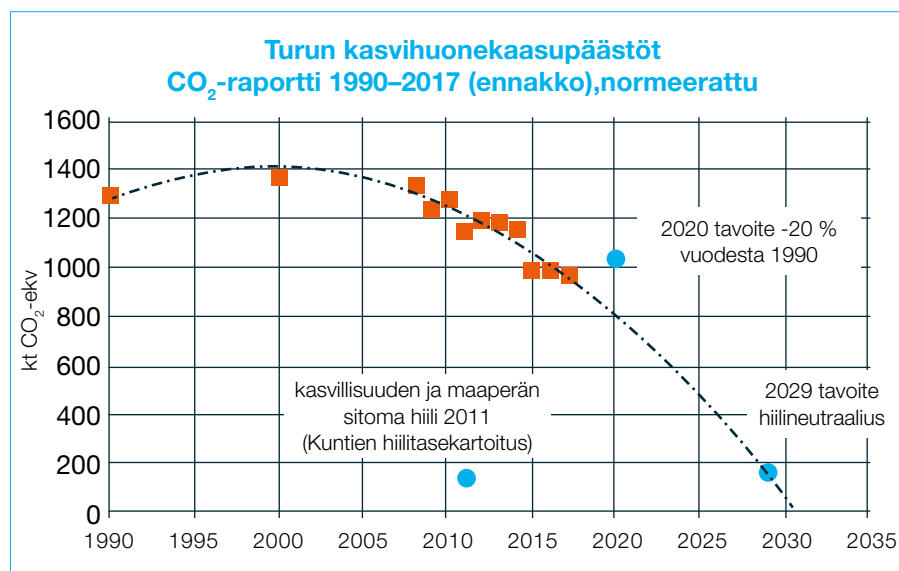
Ilmastosuunnitelmassa 2029 olevat ilmastonmuutoksen hillintätoimenpiteiden merkittävimmät kokonaisuudet ovat:

- Hiilineutraali energiajärjestelmä
- Vähähiilinen kestävä liikkuminen
- Kestävä kaupunkirakenne
- Kaupunkikonsernin ilmastovastuu
- Hiilinelujen vahvistaminen

## 2.1.2 Lähtötilanne

2.1.2.1 Turun kasvihuonekaasupäästöt ovat jo alentuneet merkittävästi 2000-luvulla

Ilmastosuunnitelmassa 2029 hiilineutraalisuustavoite on määritelty siten, että Turun alueen **kasvihuonekaasupäästöjä pyritään vähentämään vähintään 80 prosenttia** vuoden 1990 tasosta vuoteen 2029 mennessä.



**Kuva 3.** Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoite 1990 – 2029

Turun kasvihuonekaasupäästöt nousivat vuodesta 1990 vuosituhaten vaihteen saakka, jolloin ne kääntyivät laskuun. Vertailuvuoteen 1990 verrattuna vuosittain kasvihuonepäästöjen jo toteutunut alenema vuoteen 2017 mennessä oli noin 350 000 hiilidioksiditonnia eli noin 25 prosenttia.

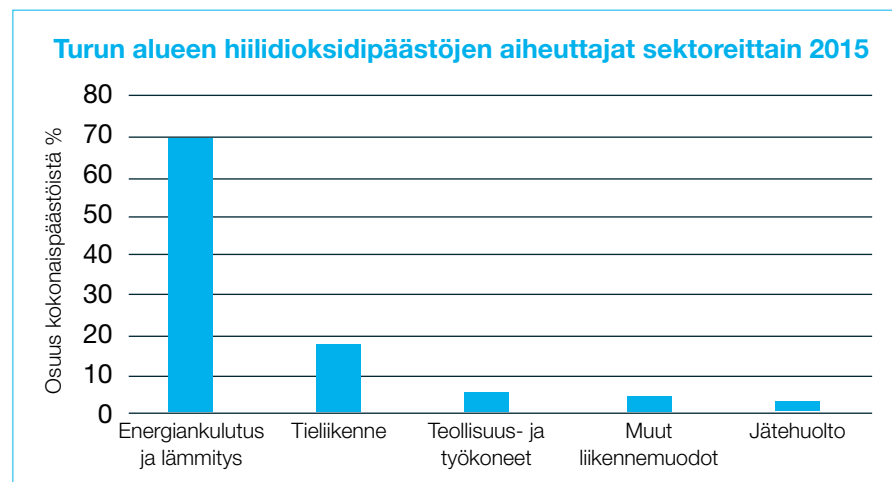
2.1.2.2 Vuodesta 2018 laskettu päästövähennystavoite on pienempi kuin 80 prosenttia

Koska kasvihuonekaasupäästöt ovat jo vähentyneet vertailuvuodesta 1990, hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen edellyttää **kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä** vuoden 2018 arvioidusta tasosta **reilulla 70 prosentilla**.

2.1.2.3 Energiankulutus ja lämmitys aiheuttavat 70 prosenttia hiilidioksidipäästöistä

Ilmastosuunnitelman 2029 mukaan vuonna 2015 Turun alueen **merkittävimmät hiilidioksidipäästöjä aiheuttavat** sektorit suuruusjärjestyksessä olivat

- kaukolämpö 39 prosenttia
- sähkönkulutus 23 prosenttia
- tieliikenne 19 prosenttia
- erillislämmitys 8 prosenttia
- teollisuus- ja työkoneet 5 prosenttia
- muut liikennemuodot 4 prosenttia
- jätehuolto 2 prosenttia



**Kuva 4.** Turun alueen hiilidioksidipäästöjen aiheuttajat sektoreittain 2015.

## Päästövähennystavoitteen saavuttaminen edellyttää ennen kaikkea suurimpien päästölähteiden kuten energiankulutuksen ja lämmityksen aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen vähentämistä.

**Ilmastosuunnitelmassa 2029 esitettyjen lukujen perusteella päästövähennystavoitteen saavuttaminen edellyttää ennen kaikkea energiankulutuksen ja lämmityksen (kaukolämpö ja erillislämmitys) aiheuttamien hiilidioksidipäästöjen vähentämistä.**

**Energiankulutuksen ja lämmityksen tarvetta ei pystytä täysin eliminomaan, joten hiilineutraalius edellyttää muutoksia nykyisiin tuotantoratkaisuihin.** Konserniyhtiöistä Ilmastosuunnitelman merkittävimmät toimenpiteet (kaukolämmön ja sähkön myynti) kohdistuvatkin Turku Energiaan.

**Turku Energian** johdon mukaan energiankulutuksen ja lämmityksen aiheuttamat hiilidioksidipäästöt ovat jo pienentyneet Ilmastosuunnitelmassa esitetystä vuoden 2015 tasosta. Loppuvuonna 2016 käyttöön otettu uusi monipolttoainevuimalaitos Naantalissa vähensi merkittävästi sekä kaukolämmön, että sähkön kasvihuonepäästöjä. Vuonna 2018 tuotettu kaukolämpö oli 50 % ja sähkö 54 % kasvihuonepäästötöntä.

**Tieliikenteen osalta ei ole tarkkaan tiedossa mikä osuus kokonaispäästöistä aiheutuu henkilöautoliikenteestä ja mikä osuus tavara- ja joukkoliikenteestä.** VTT on kehittänyt henkilöautoliikenteen ja muiden ajoneuvoluokkien päästölaskentaa. Kuitenkin VTT:n mallissa vain valtion maanteistä hyödynnetään jatkuvaa laskentatietoa ja katuverkon osalta joudutaan käyttä-

mään karkeita oletuksia, mikä heikentää tulosten luotettavuutta. Haastateltujen mukaan tarvitaan tarkempia tietoja muun muassa yksityisen liikenteen osuudesta, ajojen syistä, päästöjen jakautumisesta turkulaisten ja muiden aiheuttamiin, satamien osuuksista tavara- ja henkilöliikenteestä.

Mahdollisen **raitiotie- tai superbussiratkaisun** vaikutuksia Turun alueen hiilidioksidipäästöihin ei ole esitetty yleissuunnitelman tarkennuksessa (7.9.2018). Aikaisemmassa Siemensin laatimassa ”Tutkimus pikaraitiotien vaikutuksista” -raportissa arvioitiin, että pikaraitiotie ratkaisun ansiosta liikenteen hiilidioksidipäästöjä voitaisiin alentaa (silloisilla linjaratkaisuilla) vuositasolla 15 kilotonnia vuoteen 2035 mennessä. Ilmastoraportin mukaan Turun alueen hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2017 noin 900 kilotonnia, joten kokonaisuudessaan pikaraitiotien potentiaaliset päästövähennysvaikutukset Turun alueen nykyisiin hiilidioksidipäästöihin olisivat suuruusluokaltaan noin 1,5 - 2 prosenttia. Haastateltujen mukaan mahdollisen raitiotien tulevista käyttäjistä valtaosa on bussien käyttäjiä. Päästövähennykseen vaikuttaa se, paljonko henkilöauton käyttäjiä saadaan siirtymään joukkoliikenteen käyttäjiksi.

**Erityisesti liikenneratkaisujen osalta tarvitaan päätöksenteon tueksi tarkennettua ja päivitettyjä suunnitelmia vastaavaa tietoa hiilidioksidipäästöistä.**



## 2.1.3 Hiilineutraalisuustavoitteen selkeys, mitattavuus, toimeenpanovastuut, yhteydet muihin ohjelmiin ja päätöksiin

### 2.1.3.1 Tavoite on selkeästi määritelty

#### **Ilmastosuunnitelmassa 2029 hiilineutraalisuustavoitteelle on asetettu seuraavat välitavoitteet:**

- Vuoteen 2021 mennessä päästöjä pyritään vähentämään vähintään 50 prosenttia vuoden 1990 tasosta.
- Vuoteen 2025 mennessä päästöjä pyritään vähentämään vähintään 65 - 70 prosenttia vuoden 1990 tasosta.
- Viimeistään vuonna 2029 saavutetaan hiilineutraalius, jolloin jäljellä olevat päästöt kompensoidaan kokonaan.

Ihmisen toiminnasta syntyvät kasvihuonekaasut kuten metaani ja typpioksiduuli on haastateltujen mukaan muutettu laskennallisesti hiilidioksidipäästöiksi<sup>5</sup>. **Tavoite on selkeästi määritelty ajallisesti ja määrällisesti sekä se sisältää välitavoitteet ja ottaa huomioon myös muut kasvihuonekaasupäästöt kuin hiilidioksidin.**

### 2.1.3.2 Tavoitteen mitattavuudessa ja vertailtavuudessa on edelleen kehitettävää

EU-vaatimusten takia ilmastosuunnitelman perusvuosi on 1990 ja EU:lle raportoitavat päästöseurantavuodet ovat 2015, 2021, 2025 ja 2029. Laskenta tehdään lähtökohtaisesti CO2-raportin menetelmällä. Ilmastosuunnitelman mukaan päästölaskentaa tullaan kehittämään erityisesti **kompensaatioiden, hiilinelujen ja alueellisen energian tuotannon yliomavaraisuuden** osalta yhteistyössä Suomen Ilmastopaneelin ja Suomen Ympäristökeskuksen kanssa.

#### **Pitkittäisvertailu**

Ilmastosuunnitelmassa mainitaan, että päästölaskentaa tullaan edelleen kehittämään. Haastateltujen mukaan päästölaskenta on luonteeltaan jälkeinpäin todentavaa ja siihen sisältyy yli vuoden viive. Esimerkiksi vuoden 2017 lopulliset päästötiedot valmistuvat kevään 2019 aikana. **Laskentaa kehitettäessä tulee säilyttää vertailukelpoisuus ja luotettavuus perusvuodesta lähtien.**

#### **Kuntien välinen poikittaisvertailu**

Yli neljännes suomalaisista asuu kunnassa, joka tähtää hiilineutraaliksi vuoteen 2030 mennessä. Ilmastopaneelin (2014) mukaan **kuntien välillä muun muassa erilaiset laskentasäännöt ja rajaukset aiheuttavat kuitenkin sen, että kuntien hiilineutraalisuuden tavoittelu voi merkitä melko erilaisia asioita.**

## Hiilineutraalisuustavoite on selkeästi määritelty.

<sup>5</sup> Metaanin ja typpioksiduulin päästöt on otettu huomioon tavoitteessa ja päästölaskennassa niistä päästösektoreista, jotka seurannassa ovat mukana. Ne on yhteismitallistettu hiilidioksidiekvivalenteiksi (CO2-ekv) kertomalla päästöt niiden lämmitysvaikutusta kuvaavalla kertoimella (Global Warming Potential, GWP). Metaanille on käytetty GWP-kerrointa 21 ja typpioksiduulille GWP-kerrointa 310. Esimerkiksi ihmisten ruoansulatuksen metaanipäästöt tai vaikkapa nurmikkoalueiden typpioksiduulipäästöt eivät ole seurannassa mukana.

### 2.1.3.3 Kaikille ilmastosuunnitelman 2029 toimenpiteille ei ole määritelty päävastuullista tahoa

Kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaosto päätti 8.10.2018 toimeenpanovastuut- taulukosta. Taulukossa lueteltu emokaupungin 5 toimialasta ja 24 merkittävimmistä konserniyhteisöistä ne joilla on

- ”päävastuu”,
- ”vastuu”, tai
- ”osallistuu suurella todennäköisyydellä”

ilmastosuunnitelman eri toimenpiteiden toteutukseen. Toimenpiteitä on yhteensä 12. Taulukon mukaan ”hiilineutraali Energia” – toimenpiteellä on kaksi päävastuullista tahoa ja 6 vastuutahoa. Toisaalta toimenpiteille **”ilmastovastuu toiminnassa”, ”ilmastotiedon lisääminen” ja ”sopeutumishankkeet”** ei ole lainkaan nimetty päävastuullista tahoa. Toimenpiteellä ”ilmastovastuu toiminnassa” on peräti 29 vastuutahoa. **Ilmastosuunnitelman toimenpiteiden tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi jokaisella toimenpiteellä tulisi olla määritelty yksi päävastuullinen toimija.**

#### Emokaupungissa toimeenpanovastuu on Kaupunkiympäristö- ja KJ-toimialalla

Toimeenpanovastuutaulukon mukaan Ilmastosuunnitelman toimenpiteiden (12 kpl) toteutusvastuu on ennen kaikkea kaupunkiympäristötoimialalla ja kaupunginjohtajan toimialalla. Kaupunkiympäristötoimialalla on päävastuu viidessä toimenpiteessä ja vastuu kuudessa toimenpiteessä. Kaupunginjohtajan toimialalla päävastuu on neljässä toimenpiteessä ja vastuu kahdeksassa toimenpiteessä.

#### Valtaosasta konserniyhteisöjen tuloskorteista puuttuu ilmastosuunnitelmaa 2029 koskeva mittari ja toiminnallinen tavoite

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti ennen vuoden 2019 talousarviovalmistelua (24.9.2018 §64), että kaupungin ilmastosuunnitelman kannalta merkittävimpien yhtiöiden vuoden 2019 tuloskortteihin otetaan ilmastosuunnitelmaa koskevat mittarit ja toiminnalliset tavoitteet. Konsernijaoston päätöksen mukaan konserniyhtiöiden tuli laatia suunnitelmat tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaupunginvaltuuston 12.11.2018 hyväksymässä **toimintasuunnitelmassa 2019-2022 konserniyhtiöistä ainoastaan Turku Energian tuloskortissa oli kaupunginvaltuustoon nähden sitovana tavoitteena jokin ilmastosuunnitelmaa koskeva mittari ja toiminnallinen tavoite.** Muiden yhtiöiden tuloskorteissa ei ollut ilmastosuunnitelmaan liittyvää tavoitetta ja mittaria, vaikka kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaosto päätti 8.10.2018 toimeenpanovastuusta 24 merkittävimmän konserniyhteisön osalta.

### 2.1.3.4 Riskianalyysi ja taloudelliset vaikutukset

#### Ilmastosuunnitelman 2029 riskianalyysi ei sisällä toimenpiteiden toteutukseen liittyviä riskejä

Ilmastosuunnitelman riskianalyysi kuvaa Turun kaupunkia uhkaavia ilmatoriskejä kuten merenpinnan tason nousua, tulvien lisääntymistä äärimmäistä lämpöä jne. **Riskianalyysi ei sisällä ilmastosuunnitelman toimenpiteiden toteutukseen liittyviä riskejä, jotka liittyvät esimerkiksi:**

- kustannusriskeihin kaupunkikonsernille ja kuntalaisille
- vaikutuksiin Turun vetovoimaan asukkaiden ja yritysten silmissä
- toimitusvarmuuteen (esim. kaukolämpö, sähkö, vesi)

Käytännössä ilmastosuunnitelman riskianalyysi sisältää globaalissa ilmastonmuutoksen hillintätyössä epäonnistumisesta mahdollisesti Turulle koituvia seurauksia. Haastateltujen mukaan ilmastosuunnitelma kattaa vain SECAP-mallin (Euroopan Unionin yhteisen kestävä energia- ja ilmastosuunnitelman) edellyttämät ilmastollisiin vaaratekijöihin (hasardeihin) liittyvät riskit.

### Ilmastosuunnitelman 2029 toteutuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole laskettu

Ilmastosuunnitelmassa 2029 ei ole laskettu hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen vaatimia kustannuksia emokaupungille, konserniyhteisöille eikä kuntalaisille. Haastateltujen mukaan merkittävä osa hiilineutraalisuustavoitteen mahdollistavista energiantuotannon investoinneista on jo tehty Turku Energian ja Turun Seudun Energiatuotannon toimesta.

## Hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen vaatimia kustannuksia kaupunkikonsernille tai kuntalaisille ei ole laskettu.

## 2.1.4 Kunnan vaikutusmahdollisuudet ja toimivalta vaikuttaa kuntalaisten energiankäyttöön

### 2.1.4.1 Kaupunkikonsernin vaikutusmahdollisuudet päästöihin ovat rajalliset

Haastateltujen mukaan noin 1/3 tarvittavista päästövähennystavoitteista kohdistuu kaupunkikonsernin ulkopuoliseen toimintaan. **Turun kaupunki on siis sitoutunut tavoitteeseen, jonka toteutumiseen se ei omilla toimilla pysty täysin itse vaikuttamaan. Kunnan vaikutusmahdollisuuksia/toimivaltaa rajoittavat esimerkiksi:**

- tekniikan kehitys (esim. ajoneuvotekniikka hybridi sähkö, maakaasu)
- valtion veroratkaisut (polttoaineverotus, auton käyttöön liittyvä ajoneuvoverotus, auton hankintaan liittyvä verotus, sähköverotus jne.)
- energian suhteellinen hinta
- kuluttajien valinnanvapaus esim. sähkön myyjän ja tuotantotavan suhteen.

### 2.1.4.2 Tytäryhteisöissä on huomioitava myös muiden osakkaiden intressit

Turussa käytettävästä kaukolämmöstä valtaosa tuotetaan Naantalissa sijaitsevassa Turku Energian osakkuusyhtiön Turun Seudun Energiantuotanto Oy:n (TSE) omistamassa monipolttoainevoimalaitoksessa. Turku Energian omistusosuus Turun Seudun Energiantuotanto Oy:stä on 39,5 % ja Fortumin 49,5 %. Pieniä omistajia ovat Naantalin, Raision ja Kaarinan kaupungit. **Hiilineutraalin kaukolämmön tuotanto edellyttää, että vähemmistöosakas Turku Energian ja muiden osakkaiden tavoitteet energian tuotantotavan suhteen ovat yhteneviä.** Turku Energian johdon mukaan osakkailla on yhtenevä intressi siirtyä hiilineutraaliin tuotantoon päästö- ja kustannussyistä, koska fossiilisten polttoaineiden korkea verotus ja päästöoikeuksien korkea hintataso tekevät muutoksesta kannattavan.

## 2.1.5 Konsernitalouden näkökulma: vaikutukset konserniyhteisöjen tuloutuskykyyn/omistuksen arvoon

### 2.1.5.1 Turku Energian merkitys kaupungin talouden kannalta on keskeinen

Konserniyhtiöistä Ilmastosuunnitelman merkittävimmät toimenpiteet (kaukolämmön ja sähkön myynti) kohdistuvat Turku Energiaan. Turun kaupungin Omistajapolitiikka 2018-2021 asiakirjassa (Kv 11.6.2018 § 145) on listattu Turku Energian osalta strategisia valintoja ja omistuksen perusteita. **Omistajapolitiikan mukaan yhtiöltä edellytetään selkeästi tuottoa, tuloutusta kaupungille sekä omistaja-arvon kasvamista.**

Asiakirjassa on asetettu **yhtiölle tuottotavoitteita:**

- Sähkön tuotannon ja myynnin tuottovaatimuksen pitää vastata toimialan keskimääräistä tuottovaatimusta.
- Kaukolämmön ja kaukokylmän verkkoliiketoiminnalta odotetaan kohtuullista tuottoa kuitenkin säilyttäen asiakkailta perittävät maksut kilpailukykyisellä tasolla.

Yhtiön **tuloutuksesta** kaupungille ja **omistaja-arvon kasvattamisesta** on todettu seuraavaa:

- Tuloutuksesta päätetään vuosittain kaupungin talousarvion yhteydessä viranomaisten sallimissa rajoissa verotukselliset seikat huomioiden vähintään alan keskiarvoisen tuoton mukaisesti.
- Markkinaehtoisesti toimivalta yhtiöltä odotetaan lisäksi vaihtoehtoisin sijoitusinstrumentteihin verrattuna kilpailukykyistä tuloutustasoa ja omistuksen arvonnousua.
- Yhtiön investointien ja uusien liiketoimintasegmenttien tulee kasvattaa yhtiön omistaja-arvoa sekä lisätä yhtiöstä tuloutettavaa osinkovirtaa pitkällä aikavälillä.

### 2.1.5.2 Nykyisellä kustannus- ja verorakenteella hiilineutraali energiantuotanto on kannattavaa

**Turku Energian johdon mukaan hiilineutraaliin energian tuotantoon siirtyminen ei nykyisellä kustannus- ja verorakenteella uhkaa omistajapolitiikassa yhtiölle asetettujen kannattavuustavoitteiden saavuttamista.**

Nykyiset fossiiliset polttoaineet ovat raskaasti verotettuja. On todennäköistä, että tulevaisuudessa fossiilisten polttoaineiden käytön vähenemisestä aiheutuvaa alenevaa verotuottoa korvataan verottamalla aiempaa voimakkaammin myös uusiutuvia polttoaineita tai lopputuotetta.

Biopolttoaineiden kasvava kysyntä aiheuttaa epävarmuutta mahdollisen hinnan nousun ja ympäristön kestävyden kannalta.







## 2.2 Perusopetuksen oppilashuolto

Tarkastuslautakunnan oppilashuollon arvioinnin tavoitteina on ollut:

- arvioida onko oppilashuollon palveluiden saatavuus ja resursointi tarkoituksemukaista vastaamaan nykyistä tarvetta,
- selvittää, mitkä ovat nykyisen toiminnan suurimmat haasteet sujuvan oppilashuollon toteuttamisessa ja
- arvioida kuinka hyvin moniammatillisuus toteutuu oppilashuoltotyössä.

Lisäksi arvioinnissa on tarkasteltu oppilashuollon eri toimijoiden yhteistyön toteutumista sekä oppilashuollon sisällä että muiden toimijoiden kanssa. Arvioinnin pääpainopiste kohdistuu perusopetukseen, mutta tietopyyntöjen avulla on pystytty huomioimaan osittain myös lukio- ja ammatillinen koulutus.

Tarkastuslautakunta on tehnyt arviointia varten haastatteluja, vierailukäyntejä sekä laajan tietopyyntökyselyn oppilashuollon henkilöstölle. Arvioinnin yhteydessä on kontaktoitu yli sataa oppilashuollon parissa työskentelevää työntekijää. Tarkastuslautakunta raportoi keskeisimmät havainnot tämän raportoinnin yhteydessä. Tarkastuslautakunta jää seuraamaan asioiden kehittämistä ja palaa aiheeseen uudelleen jälkiseurantojen muodossa.

Oppilashuollon keskeisenä tavoitteena on luoda terve ja turvallinen oppimis- ja kouluympäristö, suojata oppilaiden mielenterveyttä, ehkäistä syrjäytymistä ja edistää koulu yhteisön hyvinvointia.

Oppilaiden mahdollisiin vaikeuksiin ja koulun ongelmatilanteisiin kuten koulukiusaamiseen, poissaoloihin ja päihteiden käyttöön halutaan puuttua varhaisessa vaiheessa.

Kaikki koulun aikuiset huolehtivat oppilaista ja työtä tehdään yhdessä kotien kanssa.

Oppilashuollon työmuotoina ovat yksilöllinen ja yhteisöllinen oppilashuolto, jotka perustuvat luottamuksellisuuteen sekä yhteistyöhön lapsen ja perheen kanssa. (Turun kaupunki, <https://www.turku.fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/terveyspalvelut/koulu-ja-opiskeluterveydenhuolto/koulu-terveydenhuolto-3>)

### Mitä on oppilashuolto?

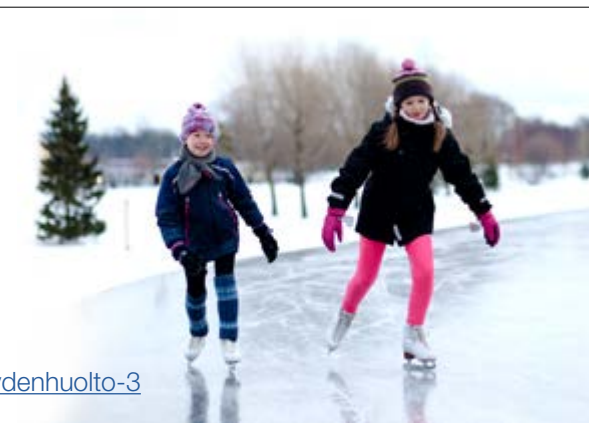
Yksilökohtaiseen oppilashuoltoon kuuluvat

- kouluterveydenhuolto,
- psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä
- monialaisen asiantuntijaryhmän tuki.

Näillä voidaan täydentää oppilaan saamaa yleistä, tehostettua tai erityistä tukea. Esimerkiksi tehostettua tai erityistä tukea saavalle oppilaalle voi olla tarpeen tehdä psykologinen tutkimus tai kuraattorin laatima sosiaalinen selvitys.

Oppilashuolto kuuluu käytännössä kaikille koulu yhteisössä työskenteleville aikuisille sekä oppilashuoltopalveluista vastaaville viranomaisille. Jokainen työntekijä toteuttaa oppilashuoltoa osana omaa perustyötään ja eri työntekijöillä on siinä erilaisia tehtäviä. Eri toimijoiden välinen yhteistyö on erittäin tärkeää.

Toisin kuin oppimisen ja koulunkäynnin tuki, yksilökohtainen oppilashuolto perustuu vapaaehtoisuuteen ja edellyttää oppilaan tai tarvittaessa huoltajan suostumusta. Suostumus tarvitaan myös monialaisen asiantuntijaryhmän koostamiseen. ([Opetushallitus, https://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/ohjeita\\_koulutuksen\\_jarjestamiseen/perusopetuksen\\_jarjestaminen/tietoa\\_tuen\\_jarjestamisesta/oppimisen\\_tuki\\_oppilashuolto/yksilokohtainen\\_oppilashuolto](https://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/oppimisen_tuki_oppilashuolto/yksilokohtainen_oppilashuolto))



# Henkilöstön koulutuksen lisääminen on yksi keskeisin kehityskohde oppilashuollon kehittämässä.

## Kouluterveydenhuolto

Kouluterveydenhuollon tehtävänä on edistää ja ylläpitää kouluikäisten lasten ja nuorten terveyttä ja hyvinvointia yhteistyössä koulujen henkilöstön ja vanhempien kanssa.

Kouluterveydenhuollossa työskentelevät kouluterveydenhoitajat- ja lääkärit. Vuosittain tehtävät terveystarkastukset muodostavat kouluterveydenhuollon toiminnan rungon. Ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella luokalla tehdään laaja terveystarkastus, jossa arvioidaan koko perheen hyvinvointia. Terveystarkastuksissa pyritään havaitsemaan tukea tarvitsevat lapset ja nuoret. Perheiden kanssa tehdään yhteistyötä tarvittavan tuen järjestämiseksi.

## Koulupsykologit

Psykologi osallistuu oppilashuoltotyöhön oman alansa asiantuntijana sekä yksittäisen oppilaan että koko yhteisön hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Koulupsykologi voi olla mukana suunnittelemassa koko kouluyhteisön tai luokan hyvinvointia tukevia toimenpiteitä.

Psykologin työn tavoitteena on tukea oppilaiden oppimista ja hyvinvointia psykologisten arviointi-, konsultaatio- ja neuvontapalvelujen avulla. Psykologin työ sisältää oppilaan oppimisvaikeuksien, erilaisten koulunkäyntivaikeuksien ja psyykkisen tilanteen arviointia sekä tukitoimien suunnittelua ja toteuttamista yhteistyössä oppilaan lähiverkoston ja tarvittavan viranomaisverkoston kanssa. Psykologit ohjaavat tarvittaessa perheitä koulun ulkopuolisten tukitoimien piiriin.

## Koulukuraattorit

Koulukuraattori tekee suunnitelmallista ja tavoitteellista sosiaalityötä kouluissa

sekä koko kouluyhteisön, että yksittäisten oppilaiden kanssa. Kuraattori antaa oppilaalle ja hänen lähiyhteisölleen tukea, ohjausta ja asiantuntija-apua, jolla pyritään ehkäisemään ja poistamaan oppilaan kehitykseen liittyviä sosiaalisia vaikeuksia sekä edistämään koulun ja kodin välistä yhteistyötä.

Koulukuraattorin työ sisältää mm. käyttäytymiseen, sosiaalisiin suhteisiin, perheeseen tai tunne-elämään liittyvien ongelmien selvittämistä ja tuen järjestämistä yhteistyössä oppilaiden, huoltajien ja koulun henkilöstön kanssa.

Oppilashuolto jakautuu **yksilökohtaiseen ja yhteisölliseen** oppilashuoltoon. Molempia edistetään kouluissa omissa ryhmissä.

Yksittäisiin oppilaisiin liittyviä asioita voidaan käsitellä ns. **MAR:ssa**, monialaisessa asiantuntijaryhmässä. Monialaiseen asiantuntijaryhmään (MAR) voivat kuulua terveydenhoitaja, kuraattori, psykologi, lääkäri, oppilaanohjaaja, opettaja, erityisopettaja tai muu siinä tilanteessa tarvittava henkilö. **Ryhmän kutsuu kokoon se henkilö, jolle asian selvittäminen työtehtävien perusteella kuuluu.** Sama henkilö toimii puheenjohtajana ja hankkii oppilaan ja/ tai huoltajan suostumuksen/ kirjallisen luvan. Ryhmän vastuuhenkilö vastaa, että asian käsittely kirjataan oppilaan yksilölliseen oppilashuoltokertomukseen ja että se säilytetään lain vaatimalla tavalla. Koulun henkilökunnalla on mahdollisuus konsultoida monialaista asiantuntijaryhmää. Tällöin oppilaan henkilöllisyyttä ei paljasteta, ellei siihen ole huoltajan kirjallista suostumusta.

## Yhteisöllisessä oppilashuoltotyössä

- seurataan, arvioidaan ja kehitetään kouluyhteisön ja oppilasryhmien hyvinvointia,
- huolehditaan kouluympäristön terveellisyydestä, turvallisuudesta ja esteettömyydestä,
- suunnitellaan, miten vanhempien kasvatustyötä tuetaan sekä kodin ja koulun yhteistyötä vahvistetaan,
- korostetaan oppilaiden ja huoltajien osallisuutta toiminnassa,
- käsitellään lukuvuositain siirtymävaihe yhteistyökumppaneiden kanssa yhteistyöhön liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä ja
- tehdään yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa.

Yhteisölliseen oppilashuoltoon liittyviä asioita käsitellään koulukohtaisissa koulujen oppilashuoltoryhmissä (**KOR**). KOR-ryhmien kokoontumistiheydet, osallistujat ja teemat vaihtelevat koulukohtaisesti.

Koulukohtainen yhteisöllinen oppilashuoltoryhmä (KOR):

- koordinoi yhteisöllistä oppilashuoltotyötä koulussa
- kokoontuu vähintään kerran kuukaudessa
- ryhmään kuuluu asiasta riippuen opettajia, oppilashuoltohenkilöstöä ja tarvittaessa koulun muuta henkilöstöä
- oppilaskunnan ja huoltajien edustajat kutsutaan mukaan säännöllisesti
- rehtori johtaa ja valmistelee kokoukset yhdessä vastuunopettajan kanssa
- tarvittaessa kutsutaan muita lasten ja nuorten hyvinvointia edistäviä viranomaisia ja toimijoita

Seuraavassa esitellään arvioinnin keskeisimmät havainnot.

### Eri alueiden ja koulujen välillä suuria eroja oppilashuollon toiminnoissa ja resursseissa

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella koulujen keskinäinen yhteistyö oppilashuoltoon liittyvissä asioissa on vähäistä. Yhteistyön tekemistä värittää voimakkaasti henkilösidonaisuus, jolloin esimerkiksi henkilöstön vaihtuvuus hankaloittaa yhteistyön tekemistä. **Toimintaprosessit eri kouluissa ovat erilaisia, joka käytännössä voi tarkoittaa sitä, että esimerkiksi oppilashuoltoon liittyvä työ toteutetaan eri tavalla eri kouluissa.** Lisäksi yhteisten ohjeistusten soveltamisessa ja tavoitteiden käytännön jalkauttamisessa on koettu olevan vaihtelua eri koulujen välillä.

**Resurssit eri koulujen välillä jakautuvat epätasaisesti, mistä johtuen eri koulujen ja oppilaiden välinen yhdenvartaisuus ei toteudu parhaalla tavalla.** Oppilasmäärän ja oppilashuollon asiantuntijoiden määrän välistä suhdetukua vertaamalla ei kuitenkaan voida vetää yksiselitteisiä johtopäätöksiä, koska palvelun laatuun liittyvät olennaisesti myös kunkin koulun oppilaiden tarpeet. Käytännössä siis, vaikka kahdella oppilashuollon asiantuntijalla olisi laskennallisesti yhtä paljon oppilaita, voi toisen työ olla huomattavasti kuormittavampaa esimerkiksi oppilaiden erityistarpeiden vuoksi. Asiaan on jatkossa kiinnitettävä enemmän huomiota oppilashuollon resurssien suunnittelussa.

Haastattelujen perusteella koetaan myös, että oppilashuollon ohjeistuksia kaupungin sisällä tulisi yhtenäistää. Nyt eri kouluissa on hyvin vaihtelevia käytäntöjä.

### Esimiehen tarjoama tuki koetaan pääsääntöisesti riittävänä

**Suurin osa oppilashuollon toimijoista kokee saavansa omalta esimieheltään riittävästi tukea.** Tuen riittämättömyyttä kokevien osalta pääsyyinä oli esimiehen kiire ja tavoittamisen vaikeus. Havaintojen perusteella esimiehet myös ymmärtävät hyvin ns. kentällä työskentelevien arkea, minkä koettiin helpottavan esimiesten ja alaisten välistä vuorovaikutusta.

## Suurin osa oppilashuollon henkilöstöstä kokee jatkuvaa riittämättömyyden tunnetta.

### Ennaltaehkäisevä työ ja yhteisöllinen oppilashuolto jäävät muun työn jalkoihin

Oppilashuollon asiantuntijoiden kiire aiheuttaa sen, että **oppilashuollon ennaltaehkäisevän työn koetaan jäävän vähäiseksi.** Samoin koulukohtaisen yhteisöllisen oppilashuoltoryhmän toiminnan koetaan jäävän välillä muun toiminnan jalkoihin.

### MAR ja KOR vaativat kehittämistä

MAR-ryhmää pidetään hyvänä ja toimivana järjestelmänä oppilaan yksilökohtaiseen oppilashuoltoon.

**Ongelmakohtiksi koettiin kuitenkin erityisesti MAR-ryhmien koolle kutsuminen ja siihen liittyvien kirjausten tekeminen.** Ryhmän kutsuu kokoon se henkilö, jolle asian selvittäminen työtehtävien perusteella kuuluu eli koolle-

kutsuja voi olla oppilashuollon toimijoiden lisäksi esimerkiksi opettaja. **Oppilashuollon toimijoiden mielestä MAR-ryhmän koollekutsumista kuitenkin lykätään opetushenkilöstön toimesta liikaa.** Asian koetaan jotenkin kuuluvan enemmän oppilashuollon toimijoille. Lisäksi ryhmän kirjaustavoissa tuntuu olevan suurta laadullista ja sisällöllistä vaihtelua. **Asia olisi kuitenkin oppilashuollon toimijoiden mukaan korjattavissa opetushenkilöstön lisäkoulutuksella.** Opettajilla on usein läheisin kontakti oppilaisiin ja siksi yhteistyön tekeminen opetushenkilöstön ja oppilashuollon henkilöstön välillä on erittäin tärkeää.

**MAR-ryhmän koollekutsumista pidettiin usein haasteellisena myös siksi, että asiantuntijoilla on vastuullaan useampi koulu, jolloin yhteisen ajan löytäminen tarvittaville asiantuntijoille voi olla todella vaikeaa. Käytännössä se aiheuttaa viiveitä oppilaan oppilashuollollisen tuen saantiin ja saattaa pahimmillaan pahentaa ongelmia entisestään.**

KOR-ryhmä toimii vaihtelevasti kouluissa. Vaikka ryhmien toiminnoissa on suuria vaihteluita eri koulujen kesken, **suuri osa KOR-ryhmistä tuntuu toimivan kuitenkin hyvin.** Osassa kouluja KOR käytännöt jäävät hyvin ylätasolle eivätkä ne vastaajien mielestä vaikuta juurikaan toiminnan kehittämiseen. Tyypillisin palaute KOR:iin liittyviin ongelmiin oli se, että usein asioiden koetaan jäävän liikaa paperille ja asioiden vieminen käytäntöön vastaavasti unohtuu.

### Oppilashuollon tavoitteet ovat osalle epäselviä

**Suuri osa kokee, että oppilashuoltolaki itsessään ohjaa riittävästi oman työn tekemistä.** Suurin osa piti oppilashuoltolain kautta tulevia tavoitteita myös selkeinä. Osalle tavoitteet eivät kuitenkaan olleet selviä ja osa koki, että heille ei ole asetettu minkäänlaisia tavoitteita. Vastauksia voidaan niiltä osin pitää yllättävinä. Tarkastuslautakunnan on vaikeaa arvioida, miten koettu tavoitteiden puuttuminen vaikuttaa tiettyjen toimintojen oppilashuollon laatuun. On kuitenkin selvää, että jokaiselle työntekijälle tulisi olla selvillä ne tavoitteet, joita organisaatio häneltä työssään odottaa.

### Tiedon jakaminen eri toimijoiden välillä koetaan haasteelliseksi

Oppilashuollon eri professiot kokevat tiedon jakamisen muiden toimijoiden kanssa hyvin eri tavalla. Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella osa asiantuntijoista kokee tiedon jakamisen yksinkertaisemmaksi kuin toiset. Esimerkiksi terveydenhuollon sisällä tiedon jakaminen koetaan helpommaksi kuin esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalihuollon välillä. **Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan tiedon jakaminen oppilashuollon ja sosiaalihuollon välillä on hyvin yksisuuntaista. Oppilashuollon asiantuntijat kokevat saavansa huonosti tietoa sosiaalihuollosta koulujen suuntaan.**

Tiedon jakamista häiritsee myös se, että oppilashuollon asiantuntijoilla on hoidettavanaan useita kouluja. Käytännössä se voi pahimmillaan tarkoittaa sitä, että esimerkiksi psykologi ja kuraattori eivät työskentele yhtään päivää yhdessä. Tämä aiheuttaa yhteistyön tekemiselle jatkuvia hankaluuksia ja pidentää asioiden käsittelyaikatauluja kalentereiden yhteensovittamisten vuoksi.

### Koulutustarpeet

**Haastattelujen perusteella on voimakkaasti tullut esiin tarve lisätä oppilashuoltolakiin liittyvää koulutusta.** Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan koulutusta järjestettiin erityisesti uuden oppilashuoltolain voimaantulon jälkeen 2014, mutta tämän jälkeen koulutusta on järjestetty vähemmän.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella oppilashuoltolain peruskoulutuksen lisäksi olisi tarvetta jatkuvaluonteiselle koulutukselle, jossa lain eri osa-alueiden käytännön tulkintaan voitaisiin porautua tarkemmin. Oppilashuollon toimijat kokevat tärkeäksi kehittämiskohteeksi opetushenkilöstön koulutuksen lisäämisen oppilashuoltoon liittyviin asioihin. Erityisesti MAR-ryhmien koolle kutsumiseen ja siihen liittyvien kirjausten tekemiseen koetaan olevan suurta lisäkoulutuksen tarvetta. Tällä on vaikutuksia myös oppilashuollon ja opetushenkilöstön väliseen yhteistyöhön.

Tarkastuslautakunnan tietopyyntöjen perusteella maksullisiin koulutuksiin ei koeta juurikaan päästävän. Ilmaiskoulutuksiin sen sijaan pääsisi hyvin, mutta käytännössä niihin ei juurikaan ole mahdollisuutta osallistua, koska perustyöstäkin selviytyminen koetaan ajallisesti haastavaksi.

**Tarkastuslautakunta nostaa koulutustarpeet yhdeksi keskeisimmäksi kehityskohteeksi oppilashuollon kehittämisessä.**

**Oppilashuollon toimijoiden oppilasmäärät ylittävät usein suositukset**

**Lapsimäärät per oppilashuollon tekijä ovat selkeästi yli suositusten muiden paitsi koululääkäreiden osilta. Koululääkärienkin osalta heidän työaikansa vaihtelee suuresti ja osa kokee terveystarkastuksista selviytymisen haasteelliseksi.**

**Oppilashuoltolain mukaan kunnan on tarjottava psykologin ja kuraattorin palvelut esikoululaisille, peruskoululaisille ja toisen asteen opiskelijoille. Uusi laki tuli voimaan 1.8.2014. Vastaanotolle pitää päästä viimeistään 7 työpäivän kuluessa pyynnöstä, kiireellisten tapausten samana tai pyyntöä seuraavana työpäivänä.**

Kuraattoreiden osalta ei ole olemassa lakiin kirjattua henkilömitoitusta. Talentia (Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö) on omista suosituksissaan linjannut oppilasmääräksi 600 per kuraattori. Turussa vaihteluväli kuraattoreilla on karkeasti 300-1000. Pienimmät koulut ovat erityiskouluja, joka selittää niissä suhteessa pienemmän oppilasmäärän. **Talentian suosituksiin verrattuna oppilasmäärä per kuraattori ylittyy joissain tapauksissa selvästi.**

Psykologeilla on Turussa noin 850 oppilasta per psykologi. Suomen psykologiliiton suoritus on korkeintaan 600-800 oppilasta. Turussa koulukohtainen psykologien määrä vaihtelee suuresti: oppilasmäärät ovat alle 500 oppilasta ja yli 1000 oppilasta. **Pahimmillaan oppilasmäärä Turussa ylittää reilusti suosituksen.**

Kouluterveydenhoitajien osalta Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on linjannut, että kouluterveydenhuollossa tulee olla yksi kokopäiväinen kouluterveydenhoitaja 600 koululaista kohti. Oppilasmäärä on laskennallinen eli oppilasmäärä yhtä terveydenhoitajahenkilötyövuotta kohti. **Turussa määrät jäävät suosituksen alle.** THL:n mukaan terveydenhoitajan **oppilasmäärän tulee kuitenkin olla alhaisempi silloin, kun**

- terveydenhoitaja työskentelee useammassa toimipisteessä tai erilaisissa työtehtävissä,
- käytössä ei ole riittävästi muita oppilashuollon palveluja,
- paikkakunnalla ei ole toimivaa lasten/ nuorten mielenterveyspalvelujen verkostoa,
- terveydenhoitajan työparina ei ole nimitettyä kouluterveydenhuoltoon perehtynyttä lääkäriä tai
- koululaisissa on paljon erityistä tukea tarvitsevia (esimerkiksi erityisopetusta saavat/ erityiskoulujen oppilaat, maahanmuuttajat, syrjäytymisuhan alla olevat moniongelmaiset nuoret).

**Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan useat tekijät aiheuttavat paineita kouluterveydenhuoltajien oppilasmäärien suositusten uudelleentarkastelulle:**

- useat toimipisteet,
- muiden oppilashuollon resurssien suuret oppilasmäärät,
- Turun erityisoppilaiden suuri määrä,
- maahanmuuttajataustaisten lasten jatkuva lisääntyminen sekä
- ruuhkautuneet mielenterveyden erikoissairaanhoidon palvelut.

Koululääkäreiden osalta THL:n näkemyksen mukaan kokopäiväistä koululääkäreitä kohti tulee olla korkeintaan 2100 koululaista tai kouluterveydenhuollon lääkäriä kohti tulee olla yksi työpäivä viikossa 500 oppilasta kohti. Myös lääkäriä oppilaiden sopiva määrä riippuu koulujen määrästä ja siitä, miten oppilashuollon yhteistyö ja paikalliset hoitoketjut, erityisesti mielenterveyspalveluissa, on järjestetty. **Koululääkäreiden osalta Turussa on päästy aika hyvin suositukseen.** Koululääkäreiden suuri vaihtuvuus ja uusien lääkäreiden kokemattomuus koetaan oppilasmäärää suurempana ongelmana.

**Tarkastuslautakunnan haastattelujen ja tietopyyntöjen yhteenvedon perusteella suurin osa oppilashuollon henkilöstöstä kokee jatkuvaa riittämättömyyden tunnetta. Oppilaiden tarpeet ja kysyntä ovat jatkuvasti suurempaa kuin mihin omalla ajankäytöllään pystyy vastaamaan.** Pahimmillaan tilanne aiheuttaa työntekijöiden keskuudessa kynnistymistä ja uupumuk-



sen tunnetta. Haasteelliseksi koetaan myös se, että mahdollisten sairaspöissaolojen aikana tilanne yleensä ruuhkautuu entisestään, koska sijaisia ei aina ole saatavilla eikä heidän palkkaaminen muutaman päivän ajaksi olisi käytännössä mahdollista tai edes järkevää. **Oppilasmäärien seurannan lisäksi tulisi tarkemmin huomioida sosioekonomiset riskitekijät sekä arvioida työntekijöiden poissaolojen vaikutukset työn kuormittavuuteen. Jo muutamat lyhyet sairaspöissaolot saattavat vaikuttaa merkittävästi oppilashuollon asiantuntijan aikatauluihin ja mahdollisuuksiin tarjota riittävästi apua sitä tarvitseville.**

### Henkilöstön vaihtuvuus koetaan suurena ongelmana

**Erityisesti koululääkäreiden suuri vaihtuvuus aiheuttaa haasteita työn tekemiseen.** Uusien lääkäreiden perehdyttäminen vie organisaatiolta aikaa ja perehdyttämisen jälkeenkin menee luonnollisesti aikaa, ennen kuin uusi henkilö pystyy antamaan täyden tehokkaan työpanoksen. Sillä on myös selkeitä vaikutuksia palvelun laatuun. **Koululääkäreiden kokemus vaihtelee suuresti, mikä itsessään aiheuttaa oppilaiden saaman palvelun yhdenvertaisuudelle laatueroja.**

Koululääkärien tavoitettavuus koetaan muiden oppilashuollon toimijoiden puolelta haasteelliseksi. **Havaintojen perusteella kouluterveydenhoitajien ja -lääkärien yhteistyö on luontevaa, mutta muiden toimijoiden osalta kontaktit koululääkäriin koetaan etäiseksi.** Yhtenä selkeänä syynä tähän vaikuttaa se, että osa koululääkäreistä voi työskennellä vain muutamia tunteja tietyllä koululla.

Turussa työskentelee ns. kokoaikaisia koululääkäreitä, jotka ovat ennaltaehkäisevän terveydenhuoltoyksikön palveluksessa. Tämän lisäksi koululääkäriä tekee useampi terveyskeskuslääkäri osa-aikaisesti. Erityisesti terveyskeskuslääkäreiden osalta vaihtuvuus on suurta ja aiheuttaa samalla paineita työaikojen yhteensovittamiselle. Pahimmillaan samassa koulussa voi koululääkäri vaihtua kesken koulupäivän. **Tarkastuslautakunta suosittelee selvittämään, millä edellytyksillä kokopäiväisten koululääkärien määrää voitaisiin uudelleenorganisoinnilla lisätä. Kyseessä ei siis välttämättä ole tarve resurssien suoranaistalle lisäykselle, vaan kysymys on enemmänkin tavasta organisoida toiminta uudella tavalla.**

## Nykyisen kaltaisilla tilaongelmilla on väistämättä vaikutuksia oppilashuollon toteuttamisen laatuun ja tuottavuuteen.

### Tilaongelmat varjostavat oppilashuollon perustyytöä

Oppilashuollon toimijat työskentelevät hyvin erityyppisissä tiloissa. Tilat vaihtelevat sijainnin, kunnon ja tilojen saatavuuden mukaan riippuen siitä, missä koulussa kulloinkin työskennellään. **Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella eri kouluissa on eri tyyppisiä ongelmia oppilashuollon käytettävyyden suhteen.**

Tässä keskeisiä havaintoja liittyen tiloja koskeviin haasteisiin:

- Tiloja joudutaan jakamaan usean eri asiantuntijan kesken, jolloin tietosuoja-asiat ja yhteistyön hankaloituminen vaikeuttavat oppilashuollon käytännön toteuttamista. **Käytännössä yhteistilojen käyttöä toteutetaan siten, että asiantuntijat ovat eri päivinä koulussa paikalla, mikä taas vaikeuttaa yhteistyön tekemistä heidän välillään ja saattaa aiheuttaa viivästyksiä oppilaiden tuen saamiseen.**
- **Sisäilmaongelmat ovat hyvin yleisiä** ja aiheuttavat poikkeusjärjestelyjä tilojen käytössä. Sisäilmaongelmaisia tiloja pyritään käyttämään mahdollisimman vähän ja oppilashuollollisia keskusteluja pyritään tällöin tekemään jossain muualla.
- **Tilojen äänieristyksen koettiin pääosin puutteelliseksi.** Tämä hankaloi luottamuksellisten keskustelujen käymistä ja saattaa pahimmillaan aiheuttaa oppilaiden haluttomuutta olla yhteydessä oppilashuoltoon.
- **Työturvallisuudessa koettiin olevan puutteita erityisesti varauloskäyntien ja huoneiden sijaintien osalta.** Osa huoneista sijaitsee syrjässä ja niistä puuttuu työntekijälle tarkoitettu varauloskäynti mahdollisten uhkatilanteiden varalta.
- Yksittäisiä ongelmia koettiin olevan myös ilmanvaihtoon liittyvissä asioissa.

**Tarkastuslautakunta ehdottaa oppilashuollon tilojen keskitettyä läpikäymistä nimenomaan oppilashuollon näkökulmasta, jotta kaikki tiloihin liittyvät haasteet ja puutteet tulevat nykyistä laajemmin tietoon.** Tämän jälkeen mahdollinen reagointi tilojen puutteisiin pystytään huomioimaan esimerkiksi korjausinvestointien yhteydessä. Lisäksi on huomioitavaa, että esimerkiksi haasteet tilojen riittävydessä koskevat myös uusia tiloja. Eri toimintojen tilatarpeet pitää pystyä huomioimaan riittävällä tavalla tilojen suunnittelun yhteydessä.

**Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan nykyisen kaltaisilla tilaongelmilla on väistämättä vaikutuksia oppilashuollon toteuttamisen laatuun ja tuottavuuteen.**



## 2.3 Liikenteessä hyviä suunnitelmia – yhteistyötä ja resursseja tarvitaan

Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnittelu

### Keskeiset havainnot ja johtopäätökset

- Liikennejärjestelmäsuunnittelun ydin on huomion kiinnittäminen yksittäisten palasten sijaan kokonaisuuden toimivuuteen. Liikennejärjestelmän kehittämisessä tulee yhteensovittaa maankäyttö, asuminen sekä palvelujen ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Haastatteluissa esiintyi ristiriitaisia näkemyksiä siitä, miten hyvin liikennejärjestelmätyö kytkeytyy maankäytön suunnitteluun kunta- ja seutasolla. Osa haastatelluista kokee yhteensovittamisen olleen osin puutteellista.
- Seudullinen liikennejärjestelmäsuunnitelma sisältää haastatteluiden mukaan valtavasti toimenpiteitä ja kaupungilla on ollut nykyisillä resursseillaan haasteita omalla vastuullaan olevien toimenpiteiden käynnistämisessä. Turun liikennejärjestelmän kehittämisessä on siten tarve priorisoida Turkuun vaikuttavat seudullisen ohjelman hankkeet. Ratkaisevassa roolissa tässä priorisoinnissa on kaupungin oma liikennejärjestelmätyö.
- Turun kaupungin on omalta osalta syytä aiempaa selkeämmin määrittää ja tuoda esiin liikenneasioihin liittyvät ohjaus- ja johtamisvastuut. Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan nämä vastuut ovat olleet osin epäselviä.
- Maankäyttö on lähitulevaisuudessa tiivistymässä ja muun muassa joukkoliikennejärjestelyt ja Keskustavisio 2050:n<sup>6</sup> tavoitteet tulevat vähentämään autoliikenteen käytössä olevaa kaupunkitilaa samalla kun liikkujien määrä kasvaa voimakkaasti. Muutoksen hallinta edellyttää merkittävää panostusta kokonaisvaltaiseen liikenne- ja kaupunkisuunnitteluun, mikä käytännössä edellyttää joko resurssien lisäämistä tai nykyisten resurssien uudelleen kohdentamista.
- Tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella Turun seudun rakennemallialueen liikennejärjestelmäsuunnitelmalla<sup>7</sup> voidaan ohjata liikennejärjestelmän toteutumista maankäytön kehittymisen myötä niin, että yhteisesti sovitut liikenteelliset kehittämistavoitteet on mahdollista saavuttaa vähintäänkin kohtuullisen hyvin. Sinällään toimiva suunnitelma ei pelkästään vielä riitä: lopputuloksen ratkaisee eri toimijoiden yhteistyön onnistuminen ja käytettävissä olevat resurssit.

<sup>6</sup> [http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/20170814\\_visio\\_press\\_lac\\_s.pdf](http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/20170814_visio_press_lac_s.pdf)

<https://www.turku.fi/keskustavisio>

<sup>7</sup> <https://www.varsinais-suomi.fi/fi/77-tehtaevaet-ja-toiminta/suunnittelu-ja-kaavoitus/1553-turun-seudun-jatkuva-liikennejarjestelmatyo>





### 2.3.1 Liikennejärjestelmäsuunnittelu on jatkuva prosessi

#### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Liikennejärjestelmäsuunnittelun ydin on huomion kiinnittäminen yksittäisten palasten sijaan kokonaisuuden toimivuuteen.

Suunnittelun lähtökohtina ovat yhtäältä liikennesektoria laajemmat kohdealueen kehittämistavoitteet ja toisaalta valtakunnalliset liikennepoliittiset tavoitteet ja reunaehdot.

Liikennejärjestelmätyö on jatkuva prosessi, jolla eri toimijoiden yhteistyönä vaikutetaan koko liikennejärjestelmän kehittymiseen. **Liikennejärjestelmän kehittäminen liittyy läheisesti maankäytön, asumisen, palvelujen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten yhteensovittamiseen.**

Liikennejärjestelmätyöllä varmistetaan maaliikenteen runkoverkon pitkäjänteinen kehittäminen ja taloudellisten resurssien tehokas käyttö. Valtio osallistuu sekä maakuntien että kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyöhön eli suunnitelmien laadintaan, aiesopimuksiin ja seurantaan.

**Liikennejärjestelmäsuunnittelun ydin on huomion kiinnittäminen yksittäisten palasten sijaan kokonaisuuden toimivuuteen.**

Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (23.6.2005/503; 15a § 13.7.2018/572) määrittelee

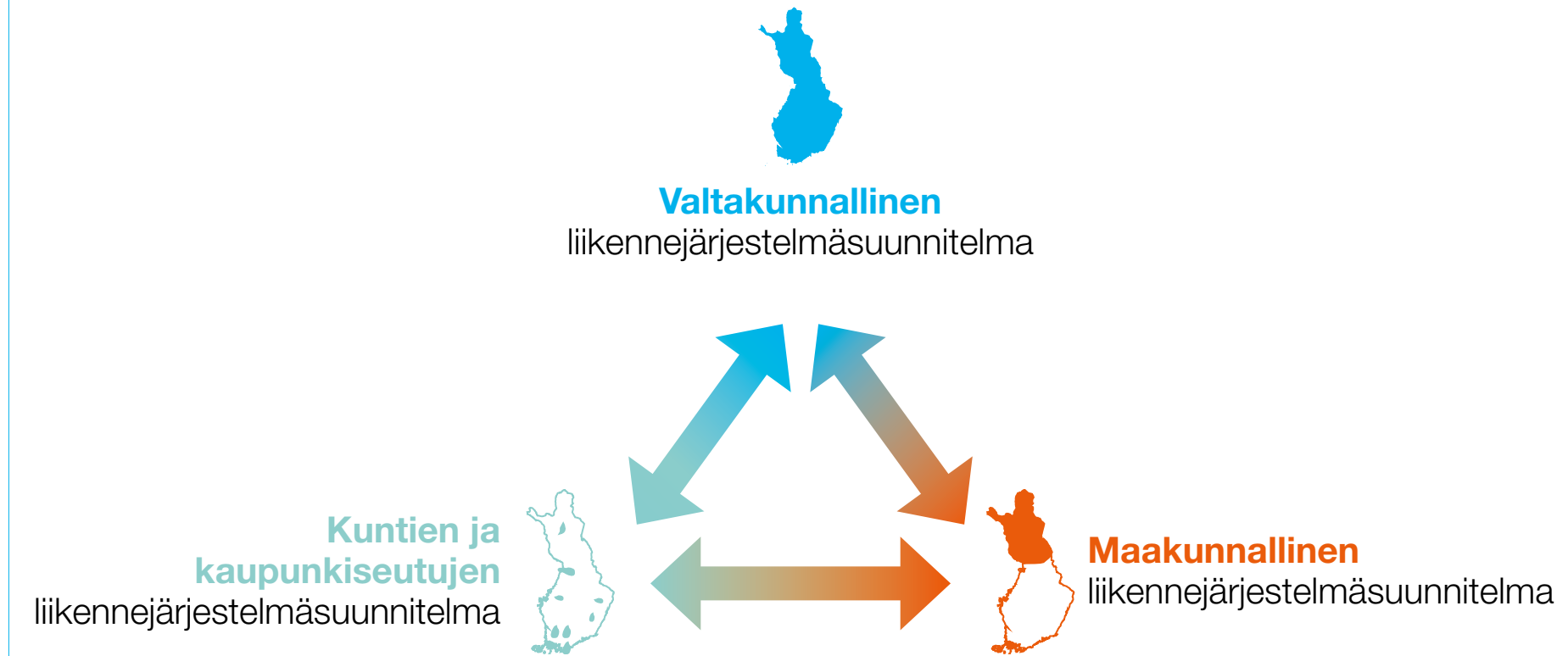
#### **Liikennejärjestelmäsuunnittelun ja sen tavoitteet seuraavasti:**

”Liikennejärjestelmäsuunnittelu on jatkuvaa ja vuorovaikutteista vaikutusten arviointiin sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvaa suunnittelua. Liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteena on edistää toimivaa, turvallista ja kestävästä liikennejärjestelmästä ottamalla erityisesti huomioon:

1. liikenteen, maankäytön, palvelurakenteen ja elinkeinotoiminnan vuorovaikutus ja toimintojen synnyttämä nykyinen ja tuleva liikennetarve;
2. eri ihmisryhmien liikkumistarpeet ja matkaketjujen toimivuus;
3. elinkeinoelämän kuljetustarpeet ja kuljetusketjujen toimivuus;
4. liikenteen turvallisuus;
5. liikenteen ympäristöhaittojen ennalta ehkäiseminen ja vähentäminen;
6. liikennejärjestelmän energiatehokkuus;
7. tiedon ja digitalisaation hyödyntämismahdollisuudet;
8. yksityiset ja markkinaehtoiset liikkumispalvelut sekä liikenne- ja kuljetuspalvelut;
9. julkisten ja julkisesti rahoitettujen liikkumispalvelujen sekä liikenne- ja kuljetuspalvelujen kehittämis- ja rahoitustarpeet; sekä
10. liikenneverkkojen ja niiden solmukohtien kehittämistarpeet ja rahoitus.”

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050503>

# Uusi strateginen suunnittelutaso pitkäjänteiseen kehittämiseen



**Kuva 5.** Liikennejärjestelmäsuunnittelun kolme tasoa (Liikenne- ja viestintäministeriö 13.3.2019)

Näkökulmia liikennejärjestelmätyöhön tuovat joukkoliikenteen suunnittelu ja järjestäminen, liikkumisen ohjauksen kehittäminen sekä valtion ja kuntien väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimukset.

**Kuva 6.** Liikennejärjestelmätyö Turun kaupunkiseudulla (Maankäytön ohjausryhmä 10.2012)

**Liikennejärjestelmäsuunnitelma on oleellinen väline kaupunkiseutusuunnittelussa.** Sen avulla voidaan kuvata maankäytön kehittämissuunnitelmien ja palvelujen sijoittumisen liikenteellisiä vaikutuksia ja toiminnallisuutta. Suunnittelun tulee kytkeytyä kiinteästi maankäytön suunnitteluun<sup>8</sup>. Toimivan ja tehokkaan liikennejärjestelmän toteuttaminen edellyttää työssäkäyntialueeseen pohjautuvaa hallittua maankäytön suunnittelua ja toteuttamista, jossa maankäytön ja liikenteen hankkeet on aikataulutettu ja synkronoitu keskenään.



Kuvassa 6 on esitetty keskeisiä asiakokonaisuuksia, jotka liikennejärjestelmässä tulee huomioida ja joihin liikennejärjestelmätyössä tehtävät valinnat vaikuttavat.

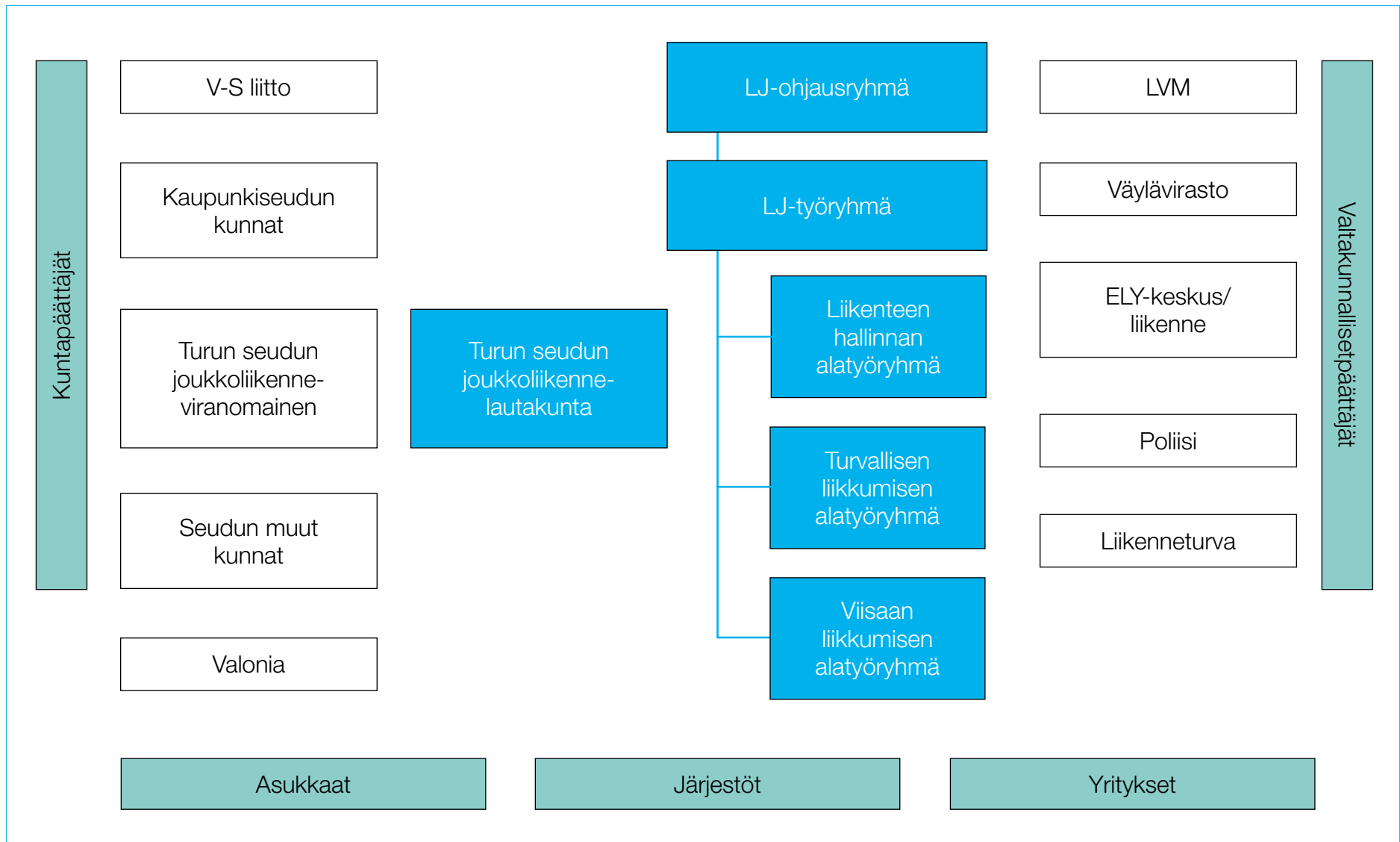
<sup>8</sup> Maankäytön suunnittelulla Suomessa on tavoitteena luoda edellytykset hyvälle ja toimivalle elinympäristölle. Suunnittelua ohjataan valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla sekä kaavoituksella.

### 2.3.2 Liikennejärjestelmän kehittäminen Turun kaupunkiseudulla

#### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Liikennejärjestelmän kehittämisessä tulee yhteensovittaa maankäyttö, asuminen sekä palvelujen ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Haastatteluissa esiintyi ristiriitaisia näkemyksiä siitä, miten hyvin liikennejärjestelmätyö kytkeytyy maankäytön suunnitteluun kunta- ja seututasolla. Osa haastatelluista kokee yhteensovittamisen olleen osin puutteellista.





**Kuva 7.** Liikennejärjestelmätyön organisointi Varsinais-Suomessa (Varsinais-Suomen liitto)

Keskuskaupunki Turulla on haastatteluiden mukaan keskeinen rooli seudun liikennejärjestelmän kehittämisessä ja käytännön työssä toimenpiteiden toteuttamiseksi, joten on myös erittäin perusteltua, että Turulla on oma vahva näkemys seudun liikennejärjestelmän kehittämisessä. Turun näkemys ilmenee esimerkiksi siinä, miten seudulliset, Turun alueelle sijoitetut tiehankkeet asetetaan keskinäiseen tärkeysjärjestykseen eli priorisoidaan. Varsinais-Suomen liitossa liikennejärjestelmätyötä johtaa ohjausryhmä, jonka puheenjohtajuus on Turulla. Ohjausryhmään kuuluu yhteensä 14 jäsentä ja Turun lisäksi siinä ovat edustettuina Varsinais-Suomen liitto, Liikenne- ja viestintäministeriö, Väylävirasto, Raision kaupunki, Naantalın kaupunki, Kaarinan kaupunki, Liedon kunta, Varsinais-Suomen ELY-keskus ja Turun Kauppakamari. Ohjausryhmälle asioita valmistellaan työryhmässä sekä alatyöryhmissä, joita ovat: Liikenteen hallinnan alatyöryhmä, Turvallisen liikkumisen alatyöryhmä ja Viisaan liikkumisen alatyöryhmä. Liikennejärjestelmätyön organisointi on esitetty kuvassa 6.

Varsinais-Suomen ja Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnittelu on nyt yhdistetty samaan prosessiin yhden ohjausryhmän alaisuuteen. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii Turun edustaja. Työryhmässä ja sen alatyöryhmissä on edustajia kaupunkiympäristötoimialan liikennesuunnittelusta ja muista yksiköistä. Sekä maakunnallisen että kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmien tarkistus on nyt keväällä 2019 käynnistymisvaiheessa.

Varsinais-Suomen maakunnalle on laadittu **Varsinais-Suomen liikennestrategia 2035+**<sup>9</sup> (2014), jossa todetaan:

Varsinais-Suomen liikennestrategian laatimista ovat ohjanneet uuden liikennepolitiikan periaatteet, jotka kannustavat tarkasteluissa vahvaan liikenteen ja maankäytön kytkentään, käyttäjänäkökulman huomioimiseen sekä resurssien tehokkaaseen käyttöön.

Turun seudulla Varsinais-Suomen liikennestrategiaa on tarkennettu laatimalla **Turun seudun (rakennemallialueen) liikennejärjestelmäsuunnitelma**<sup>10</sup> vuonna 2014. Suunnitelmassa asetettuja tavoitteita ja toimenpiteitä Varsinais-Suomen liitto vie eteenpäin Turun seudun jatkuvassa liikennejärjestelmätyössä yhdessä Liikenne- ja viestintäministeriön, Väyläviraston<sup>11</sup>, Varsinais-Suomen ELY-keskuksen sekä Turun seudun kuntien kanssa.

Liikennejärjestelmän kehittäminen on hyvin moninainen kokonaisuus, jonka koordinoitavastuu alueellamme on Varsinais-Suomen liitolla. Sen sijaan liikenneinfran ja liikenteen palveluiden toteuttamisesta vastaavat pääosin kunnat, ELY-keskus ja Väylävirasto. Jokaisen kaupungin on syytä miettiä oman liikennejärjestelmänsä suunnittelua, minkä pohjalta voidaan suunnitella seudullista liikennejärjestelmää. Liikkumisessa kuntarajojen ylittäminen on hyvin luonnollista. Varsinais-Suomen liitolla on tärkeä rooli siinä, että kuntien ja valtion toimijoiden liikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteitä koordinoidaan, vaihdetaan tietoja ja pyritään sopimaan yhteisistä tavoitteista. Turulla maakunnan keskuskaupunkina on vahva rooli alueen liikennejärjestelmän kehittämisessä. Seudun liikennejärjestelmätyön ohjausryhmän puheenjohtajuus on Turulla.

**Haastatteluissa esiintyi ristiriitaisia näkemyksiä siitä, miten hyvin liikennejärjestelmätyö kytkeytyy maankäytön suunnitteluun kunta- ja seututasolla. Osa haastateltavista piti kytkeytymistä toimivana ja osa puutteellisenä. Kokonaisuuden hahmottamista ja prosessien kytkemistä toisiinsa tulee edelleen kehittää, jotta eri toimijoille muodostuu yhtenäisen käsitys.**

Turun seudun (rakennemallialueen) liikennejärjestelmäsuunnitelman keskeinen lähtökohta on vuonna 2012 hyväksytty 14 kunnan – Aura, Kaarina, Lieto, Pärnäs, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Raisio, Rusko, Sauvo, Tarvasjoki ja Turku – Turun seudun rakennemalli 2035.

Lisätietoa rakennemallista: <http://www.turku.fi/rakennemalli2035>

<sup>9</sup> Varsinais-Suomen Liikennestrategia 2035+, Varsinais-Suomen liitto 2014. <http://www.varsinais-suomi.fi/images/tiedostot/Maankaytto/Liikennejarjestelmasuunnitelma/Varsinais-Suomen%20liikennestrategia%202035.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.varsinais-suomi.fi/fi/77-tehtaevaet-ja-toiminta/suunnittelu-ja-kaavoitus/1553-turun-seudun-jatkuva-liikennejarjestelmatyo>

<sup>11</sup> Väylävirasto (Väylä) vastaa valtion tieverkon, rautateiden ja vesiväylien kehittämisestä sekä kunnossapidosta. Se huolehtii liikenteen palvelutasosta ja osallistuu liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen. Väylävirasto korvaa aiemman Liikenneviraston. <https://vayla.fi/vayla>

Turun seudun rakennemalli 2035 on haastatteluiden mukaan luonteeltaan

- yhdyskuntarakenteen kehitystä tiivistävä sekä
- joukkoliikennettä ja muita kestäviä liikkumistapoja (kävely, pyöräily) suosiva.

Turun seudun (rakennemallialueen) liikennejärjestelmäsuunnitelmaa (2014) laadittaessa on otettu huomioon myös muun muassa seuraavat samanaikaiset ja aiemmat suunnitteluprosessit:

- Varsinais-Suomen maakuntastrategia (2014)
- Taajamien maankäytön, palveluiden ja liikenteen vaihemaakuntakaava
- Turun kaupunkiseudun turvallisen ja kestävästi liikkumisen suunnitelma (2012) ja muut alueelliset liikenneturvallisuussuunnitelmat
- Lounais-Suomen liikennestrategia (2010)
- Seudullinen jatkuvan liikennejärjestelmätöön organisoituminen (2010)
- Varsinais-Suomen liikennestrategia 2030 (2007)
- Turun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (2000) ja sen aiesopimus (2004).

#### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Liikennejärjestelmäsuunnitteluun vaikuttavia suunnitteluprosesseja/ ohjausasiakirjoja on varsin paljon. Suuri ohjausasiakirjojen määrä lisää riskiä siihen, että niissä olisi keskinäisiä ristiriitaisuuksia. Lisäksi haasteita aiheuttavat myös useat eri toimijat.

**Liikennejärjestelmäsuunnitelmaa/ rakennemallia toteutetaan Turun kaupunkiseudulla erilaisilla toimenpiteillä.** Esimerkkejä rakennemallia toteuttavista toimenpiteistä ovat:

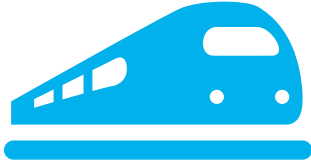
- Kehätien parantaminen,
- raitiotien yleissuunnittelu,
- seudullinen joukkoliikenne Föli ja
- runkobussilinjaston toteuttaminen.

#### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Seudullinen liikennejärjestelmäsuunnitelma sisältää haastatteluiden mukaan valtavasti toimenpiteitä ja kaupungilla on ollut nykyisillä resursseillaan haasteita omalla vastuullaan olevien toimenpiteiden käynnistämiseksi. Turun liikennejärjestelmän kehittämisessä on siten tarve priorisoida Turkuun vaikuttavat seudullisen ohjelman hankkeet. Ratkaisevassa roolissa tässä priorisoinnissa on kaupungin oma liikennejärjestelmätö.

Valtion ja kaupunkiseudun kuntien välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä liikennejärjestelmäsuunnittelussa toteutetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksella (MAL-sopimus), joista viimeisin on vuosille 2016–2019. Tähän MAL-sopimukseen on kirjattu yhteensä 37 toimenpidettä vastuutahoineen ja niistä 25 koskettaa liikennettä. Sopimusta toteuttavilla MAL-hankkeilla pyritään yhdessä kuntien kanssa tekemään kestäviä kulkutavoista houkuttelevia ja ne painottuvatkin kevyen ja joukkoliikenteen olosuhteiden sekä myös liikenneturvallisuuden parantamiseen. Valtio ja kunnat osoittavat kumpikin vuosien 2016–2019 sopimuskaudelle 5 M€:n rahoituksen (yhteensä 10 M€) näiden hankkeiden toteuttamiseen. Kyseessä on merkittävä panostus kaupunkiseudun kehittämiseen.

## MAL-rahamankeohjelman kokonaisuudet, yht. 10 M€



Joukkoliikenteen ja pyöräilyn yhteisten  
runkoreittien parantaminen (n. 3,9 M€)



Joukkoliikenteen tehostaminen (n. 1,45 M€)



Pyöräilyn pääreitit (n. 3,3 M€)



Liikenneturvallisuuden parantaminen  
(n. 1,35 M€)

Lisätietoa: <https://vayla.fi/varsinais-suomessa-rakenteilla/turun-kaupunkiseutu-mal-hankkeet>

**Kuva 8.** MAL-rahamankeohjelman 2016-2019 kokonaisuudet (Väylävirasto)



### 2.3.3 Liikennejärjestelmäsuunnittelu kaupungin organisaatiossa

#### Tarkastuslautakunnan huomio

Turun kaupungin on omalta osalta syytä aiempaa selkeämmin määrittää ja tuoda esiin liikenneasioihin liittyvät ohjaus- ja johtamisvastuut. Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan nämä vastuut ovat olleet osin epäselviä.

Kaupunginvaltuusto on 26.1.2015 hyväksynyt Turun seudun (rakennemallialue) liikennejärjestelmäsuunnitelman 2035 ohjeellisena noudatettavaksi. **Asian esittelyssä kuitenkin todettiin, että kehittämisohjelma on Turun osalta käytävissä oleviin resursseihin nähden ylioptimistinen, mikä edellyttää hankkeiden voimakasta priorisointia ja toteuttamisaikataulujen kokonaishallintaa.**

Kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunnan lausunnossa 13.1.2015 Turun seudun (rakennemallialueen) liikennejärjestelmäsuunnitelma 2035:stä todettiin: **”Oman haasteensa Turun mahdollisuuksille vastata liikennejärjestelmän kehittämistarpeisiin muodostaa se, että kaupungin organisaatiossa liikennejärjestelmän kehittämiseen liittyvä päätöksenteko ja sen valmistelu on hajautunut monelle taholle, joille yhdellekään liikennejärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena ei ole toiminnan painopiste.** Ensimmäisenä askeleena tilanteen parantamiseksi lausunnossa nähdään kaupungin sisäisen liikennejärjestelmän kehittämisen ohjaus- tai johtoryhmän perustaminen. Ryhmän tehtävänä olisi koordinoida eri toimialojen ja toimijoiden liikennejärjestelmän kehittämiseen liittyvää toimintaa kaupungin strategian ja sen alaisen ohjelmarakenteen sekä valmistuneen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteiden ja kehittämisohjelman pohjalta.”

## Liikenneasioihin liittyvät ohjaus- ja johtamisvastuut on syytä määrittää aiempaa selkeämmin.

Tällä hetkellä päätöksenteko liikenneasioista on haastatteluiden mukaan hajautunut asian strategisuuden ja muodollisen toimivallan jakautumisen mukaan linjalle kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen kaupunki-kehitysjaosto, kaupunkiympäristölautakunta ja seudullinen joukkoliikennelautakunta.

**Turun kaupungin on omalta osalta syytä aiempaa selkeämmin määrittää ja tuoda esiin liikenneasioihin liittyvät ohjaus- ja johtamisvastuut. Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan nämä vastuut ovat olleet osin epäselviä.** Haastattelujen mukaan tammikuun 2018 alussa tapahtunut Ympäristötoimialan ja Kiinteistöliikelaitoksen yhdistäminen Kaupunkiympäristötoimialaksi on kuitenkin jo toimialatasolla selkeyttänyt valmisteluvastuuta. Kaupunkiympäristölautakunta on puolestaan nyt lautakuntatasolla selkeä liikennejärjestelmää koskevien asioiden päätöksentekoeelin.

Liikennesuunnittelu on osa kaupunkisuunnittelun ja maaomaisuuden palvelualueetta (kaavoitus – liikennesuunnittelu – tonttipalvelut). Siten uusi organisaatorakenne mahdollistaa liikennesuunnittelun mukanaolon maankäytön projekteissa alusta alkaen. Koska maankäytön hankkeet ovat pitkäkestoisia, on uuden organisaatorakenteen toimintamallien arviointi vielä liian varhaista.

Kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunnan vuonna 2015 ehdottamalle liikumisen ohjaus- tai johtoryhmän perustamiselle on haastattelujen mukaan tunnistettu tarvetta siten, että ryhmässä tulisi olla riittävän monipuolinen edustus: strateginen ohjaus (konsernihallinto), operatiivinen toteutus (liikennesuunnittelu, joukkoliikenne, kaavoitus, rakennuttaminen, ylläpito), kehittämissankkeet (konsernihallinto), käyttäjät (vapa, sito, hyto, matkailu) ja älykkäät ratkaisut (Smart and Wise Turku -kärkihanke).

Haastatteluiden mukaan **tulevassa johtamisjärjestelmäpäätöksessä olisi syytä kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että maankäytön suunnitteluun liittyvä valta ja vastuu – johtaminen tulee nykyistä selkeämmin määritellyksi.**

## 2.3.4 Tavoitteet, toimenpiteet ja tulokset

### 2.3.4.1 Varsinais-Suomen Liikennestrategia 2035+ seuranta

Linea Konsultit Oy ja MDI Oy ovat arvioineet vuonna 2014 hyväksytyjen Varsinais-Suomen liikennestrategian ja Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman ajantasaisuuden suhteessa toimintaympäristön muutostekijöihin syksyn 2018 aikana. Selvitys sisältää lähivuosien kärkitoimenpiteiden päivityksen sekä tulevan liikennejärjestelmäsuunnitelman päivitysprosessin lähtökohtien määrittelyn. Arvioinnin tuloksia tullaan hyödyntämään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun sidosryhmäyhteistyössä sekä tulevana vuonna Varsinais-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelman päivitysprosessissa.

Varsinais-Suomen Liikennestrategia 2035+ seuranta:

**”Tavoite kestävien kulkutapojen suosion ja kulkutapaosuuden kasvusta kaupunkialueilla, taajamissa ja kaukoliikenteessä ei ole edistynyt:**

- Valtakunnallisen ja Turun seudun henkilöliikennetutkimuksen 2016 mukaan auton osuus maakunnan ja Turun seudun asukkaiden matkoista ei ole vähentynyt vaan pikemminkin kasvanut vuoteen 2008 verrattuna.
- Maakunnan vilkkaimpien pääteiden autoliikenteen määrät ovat kasvaneet jatkuvasti, viime vuosina nopeimmin Turun Kehätiellä sekä valtateilla 1 ja 8.
- Joukkoliikennematkustus on viime vuosina lisääntynyt Turun kaupunkiseudun paikallisliikenteessä ja oletettavasti myös kaukoliikenteen vahvimmillä pääsuunnilla, mutta ei tarpeeksi muuttamaan kulkutapaosuuksia ja vähentämään autoliikennettä.

Varsinais-Suomen Liikennestrategia 2035+ seurannan mukaan kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen olosuhteisiin ja edistämiseen kaupunkiseuduilla ja taajamissa sekä kaukoliikenteen pääsuunnilla pitää panostaa nykyistä enemmän. Valtion ja kuntien rahoituksesta suurin osa on käytetty autoliikenteeseen olosuhteiden parantamiseen.”

<https://www.varsinais-suomi.fi/fi/77-tehtaevaet-ja-toiminta/suunnittelu-ja-kaavoitus/1914-liikennejarjestelmasuunnitelmien-arviointi-2018>

### 2.3.4.2 Neljä esimerkkiä strategisen tavoitteen (3.3.7) operatiivisesta toteutuksesta

*3.3.7 Ympäristön kannalta kestävää liikennettä ja liikkumista edistetään eheää kaupunkirakennetta hyödyntämällä.*

Strategisen ohjelman Kilpailukyky ja kasvu - osa

[https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/strategiset\\_ohjelmat.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/strategiset_ohjelmat.pdf)

**Liikennejärjestelmän kehittämishjelmaan ei ole toistaiseksi löytynyt resursseja.**

# Esimerkki 1) Keskustan liikennesuunnitelma

- Kaupunkiympäristötoimialan operatiivinen sopimus 2018

## Tarkastuslautakunnan huomio

Maankäyttö on lähitulevaisuudessa tiivistymässä ja muun muassa joukkoliikennejärjestelyt ja Keskustavisio 2050:n tavoitteet tulevat vähentämään autoliikenteen käytössä olevaa kaupunkitilaa samalla kun liikkujien määrä kasvaa voimakkaasti. Muutoksen hallinta edellyttää merkittävää panostusta kokonaisvaltaiseen liikenne- ja kaupunkisuunnitteluun, mikä käytännössä edellyttää joko resurssien lisäämistä tai nykyisten resurssien uudelleen kohdentamista.

## Tavoitteen kuvaus

Varmistetaan keskustan saavutettavuus ja liikkumisen sujuvuus kaikilla liikenne- ja kävelyn sekä pyöräilyn edellytyksiä parannetaan. Liikenneturvallisuutta parannetaan ja liikenteen ympäristöhaittoja minimoidaan.

**Tavoite 2018** (Kh 18.12.2017 Kaupunkiympäristötoimialan operatiivinen sopimus 2018)

Keväällä 2017 on pidetty työpaja kuntalaisille. Yleiskaavan luonnoskäsittelyyn laaditaan keskeiset periaatelinjaukset keskustan liikenteen kehittämisestä vuoteen 2029 mennessä niin, että ne toteuttavat keskustavisiossa osoitettua kehityssuuntaa. Talvella 2017/2018 kehitetään keskustan liikennesuunnitelmaluonnosta konkreettisemmaksi. Suunnitelman vuorovaikutuksessa ja hyväksymisessä pyritään noudattamaan yleiskaavan aikataulua (jos asiaa ei jostain syystä kiirehdiä).

**Toteutuma 2018** (Kaupunkiympäristötoimialan operatiivisen sopimuksen 2018 raportointi)

Yleiskaavan ja keskustan liikennesuunnitelman luonnokset hyväksyttiin 5.11.2018 ja laitettiin nähtäville ja lausunnoille. Lausunnoille laaditaan vastineet keväällä 2019 ja ehdotus on tarkoitus tehdä vuoden 2019 aikana.

**Kaupunginvaltuusto on 14.5.2018 päättänyt Keskustan kehittämisen kärkihankkeesta. Asian esittelyn oheismateriaalina oli Keskustavisio 2050 (ks. tarkemmin linkki alla). Kv 14.5.2018: Kaupunginvaltuusto päättää merkitä Keskustan kehittäminen -kärkihankkeen tiedoksi ja toteaa samalla, että kärkihankkeeseen ohjaa kulloinkin toimivaltaisen toimielimen ja viranhaltijan valmistelua ja päätöksentekoa.**

## Elävän keskustan tärkeimmät elementit ovat Keskustavisio 2050 mukaan:

- Saavutettava ja helposti kuljettava
- Kaupallisesti houkutteleva
- Viihtyisä kohtaamispaikka

Keskustavisio 2050:

[http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/20170814\\_visio\\_press\\_lac\\_s.pdf](http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/20170814_visio_press_lac_s.pdf) • <https://www.turku.fi/keskustavisio>

# Esimerkki 2) Hiilineutraalius 2029 (oli aiemmin 2040)\* ja autolla liikkumisen tarpeen vähentäminen

Ilmasto- ja ympäristöpolitiikan toimenpiteillä edetään kohti kaupunkiseudun hiilineutraaliutta 2029 (oli 2040)\* (3.3.6)

### Tarkastuslautakunnan huomio

Vaikka hiilineutraali Turku 2029 tavoite näyttäisi vajaa kymmenen vuoden toteutuneiden lukujen trendin mukaan olevan toteutumassa, ei toteutuminen varmastikaan ole itsestään selvää tai helppoa. Todennäköisesti alkuvuosina on voitu käyttää parhaiten kustannustehokkaita päästöjen vähentämisen keinoja ja tehtävä muuttuu jatkossa haasteellisemmaksi.

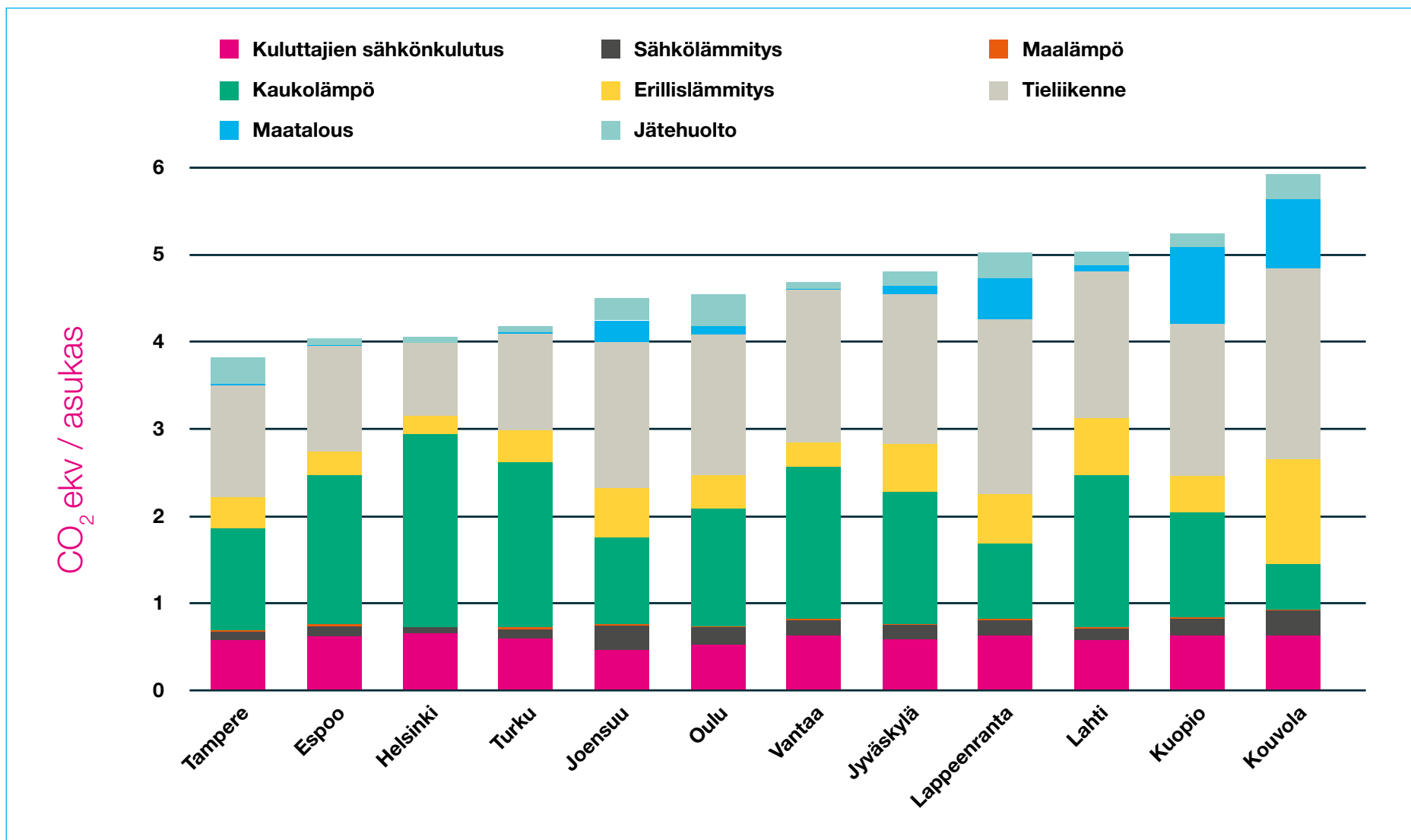
- Maankäytön painottaminen keskustaan, olemassa olevaan yhdyskuntarakenenteeseen ja joukkoliikennepalveluiden äärelle vähentää autolla liikkumisen tarvetta.

**\*Vuonna 2018 Kaupunginvaltuusto on päättänyt nostaa hiilineutraalisuustavoitteen kunnianhimoisuutta vuoteen 2029.**

Aihetta käsitellään tarkemmin luvussa 2.1.

<http://www.turku.fi/hiilineutraaliturku>





**Kuva 9.** CO<sub>2</sub> -raportissa mukana olevien yli 70 000 asukkaan kuntien asukaskohtaiset päästöt vuonna 2016 ilman teollisuutta ja muita liikennemuotoja.  
<http://www.co2-raportti.fi/>

## Esimerkki 3) Turun liikennejärjestelmän kehittämisohjelma

**Tavoite 2018** (Kaupunkiympäristölautakunta, operatiivinen sopimus 2018)

Projektisuunnitelma laaditaan keväällä 2018. Tavoitteena on laatia kaikkia liikennemuotoja koskeva yhteenveto kehittämistarpeista jalankulun ja pyöräilyn kehittämisohjelman, joukkoliikenteen kehittämishankkeiden ja tässä työssä laadittavan autoliikenteen kehittämishankkeiden kehittämisohjelman perusteella. Tämän vaiheen jälkeen ohjelmoidaan jatkoselvitystarpeet.

**Toteutuma 2018** (Kaupunkiympäristötoimialan operatiivisen sopimuksen 2018 raportointi)

Resurssit eivät ole toistaiseksi riittäneet projektisuunnitelman tekemiseen ja työn käynnistämiseen.

### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Liikenteen kokonaisuutta palvelevan ja kaikkia liikennemuotoja koskevan liikennejärjestelmän kehittämisohjelmaan ei ole toistaiseksi löytynyt resursseja.

## Esimerkki 4) Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuus kaikista liikkumismuodoista

Turun kaupungin tilinpäätös 2018:

**Tavoite 2018**

Tavoitteena on ollut kasvattaa kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuutta kaikista liikkumismuodoista. Niiden osalta tavoiteltiin 2 % kasvua edelliseen vuoteen verrattuna. Autoliikenteen osalta tavoitteena oli, että sen määrä ei nouse edellisestä vuodesta.

### **Tarkastuslautakunnan huomio**

Kulkumuoto-osuuksien muutoksissa kestävämpään suuntaan tavoitteet saavutettiin jalankulun ja autoliikenteen osalta. Pyöräilyn ja seudullisen joukkoliikenteen osalta tavoitteet jäivät saavuttamatta. Tavoitteiden saavuttaminen jatkossa vaatii sekä kaupungin että kaupunkilaisten pitkäjänteistä työtä.

## Toteutuma 2018

Tavoite KV3: Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuus kaikissa liikkumismuodoissa **	Strateginen teema: Rakentuva kaupunki ja ympäristö Strateginen linjaus: 3.3.7		Muut toteutuvat linjaukset: 2.3, 3.36, 3.310		
	TP 2016	TP 2017	Tavoite		
Jalankulun määräindeksi *, indeksi 2017 = 100	ei laskettu	100,0	Kasvaa 2 % edellisestä vuodesta	Kasvoi 11,7 %	
Pyöräilyn määräindeksi *, indeksi 2017 = 100	ei laskettu	100,0	Kasvaa 2 % edellisestä vuodesta	Väheni 4,7 %	
Autoliikenteen määräindeksi *, indeksi 2017 = 100	97,3	100,0	Ei nouse edellisestä vuodesta	Väheni 2,0 %	
Seudullisen joukkoliikenteen matkamäärät, indeksi 2017 = 100 **	95,0	100,0	Kasvaa 2 % edellisestä vuodesta	Väheni 1,5 %	

**Taulukko 14.** Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuus kaikista liikkumismuodoista (Turun kaupungin tilinpäätös 2018)

\* Jalankulun, pyöräilyn ja autoliikenteen määräindeksit perustuvat liikennemäärätietoihin ns. Aurajoen laskentalinjalla (Föri, Martinsilta, Myllysilta, Teatterisilta, Auransilta, Kirjastosilta, Tuomiokirkkosilta, Tuomaansilta, Rautatiesilta, Halistensilta). Jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden laskennassa otos on pieni, joten vuosittaisissa arvoissa tulee olemaan satunnaisvaihtelua. Laskenta ei kuitenkaan anna tukea sille, että kasvatavoite olisi toteutumassa eli kasvua tukevat toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä.

\*\* Kaupunkiympäristölautakunta ja Turun kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta hyväksyvät tavoitteen.





## 2.4 Vanhusten asumispalvelujen ja ympärivuorokautisen hoidon ostopalvelujen laadunvalvonta

Tarkastuslautakunta on osana vuoden 2018 arviointikertomuksen valmistelua perehtynyt hyvinvointitoimialan **vanhusten asumispalvelujen ostopalvelujen laadunvalvontaprosessiin**. Jo aikaisemmissa arvioinneissaan tarkastuslautakunta on käsitellyt laadunvalvontaa ja nostanut erityiseksi huolenaiheekseen valvontaresurssien rajallisuuden.

**Vuonna 2012** tarkastuslautakunta totesi osana vanhusten palveluiden arviointia seuraavaa: ”Ympärivuorokautisen hoidon palvelut ovat usein luonteeltaan sellaisia, että asiakkaalla ei ole olemassa todellista valinnan mahdollisuutta palvelujen tuottajien suhteen. Eli vallitsee tilanne, jossa asiakas ei voi ”äänestää jaloillaan”. Sen vuoksi on erittäin tärkeää, että palvelut täyttävät laatuksiteerit ja että laadunvalvonta on riittävää ja tehokasta. **Haastattelujen mukaan laadunvalvonta on ollut aliresursoitua.**

**Tarkastuslautakunta toteaa, että on pikaisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin riittävien ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvontaresurssien varmistamiseksi.** Laadunvalvontaa on tietenkin tehtävä niin kaupungin oman tuotannon kuin ostopalvelutuotannon osalta yhtäläisesti ja samoin kriteerein. Laadunvalvonnasta aiheutuvat kustannukset tulee laskea mukaan palvelutuotannon kokonaiskustannuksiin.”

**Vuonna 2013** arviointikertomuksessa hyvinvointitoimiala totesi, että ”ostopalvelujen osalta laadunvalvonta tapahtuu aluehallintoviranomaisen (AVI) kanssa yhteistyössä osana lupamenettelyä ja normaalia tarkastustoimintaa. Valvonta on delegoitu johtavalle sosiaalityöntekijälle, jonka tehtäväkokonaisuudesta valvontatyö kattaa noin 10 %. **Erillistä henkilöstöresurssia ei tähän tehtävään ole ollut osoittaa johtuen kaupungin kiristyneestä taloustilanteesta.**”

**Tarkastuslautakunta totesi, että sen mielestä ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvontaresurssit ovat edelleen riittämättömät.**

## Valvontaresurssien määrä vähenee syksyllä oleellisesti nykyisestä.

**Vuonna 2014** arviointikertomuksessa hyvinvointitoimiala totesi, että tilanne on merkittävästi parantunut, kun hyvinvointitoimialan hallinnosta on siirretty vanhuspalveluiden yhteyteen suunnittelijan vakanssi, jonka tehtäväkuva osittain muodostuu ympärivuorokautisen hoidon valvontatehtävistä. **Lisäksi omavalvontasuunnitelmien tultua lakisääteiseksi on valvontatehtävä osittain helpottunut.**

**Vuonna 2015** arviointikertomuksessa hyvinvointitoimiala totesi, että ympärivuorokautisen hoidon **valvontatehtäviä tekee nykyisin kaksi viranhaltijaa osa-aikaisesti.** Omavalvontasuunnitelmien lakisääteisyys yksityisissä palvelutaloissa helpottaa valvontatyötä. Omavalvontasuunnitelmien tulo lakisääteiseksi myös kuntasektorilla on yhdenmukaistanut omaa palvelutuotantoa. **Suunnitelmat on laadittu kattavasti vanhuspalveluissa ja on jo kertaalleen päivitetty vuoden 2015 aikana.**

**Tarkastuslautakunta totesi, että julkishallinnon tulee erityisesti huolehtia laadunvalvonnasta silloin, kun asiakkailla ei itsellään ole siihen riittävästi mahdollisuuksia, kuten esimerkiksi vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa.**

**Vuoden 2017** arviointikertomuksessaan tarkastuslautakunta totesi kuitenkin vanhusten asumispalveluiden ostopalveluiden laadunvalvontaan liittyen seuraavaa: **”Laadunvalvontaan on kohdistettu niukasti resursseja. Esimerkiksi vuonna 2016 ei ehditty tehdä arviointikäyntejä kaikissa niissä yksiköissä, joita pitäisi valvoa.”**

**Vuonna 2018** resursseilla valvonta keskittyy ns. yksikkövalvontaan, eikä jokaista yksittäistä asiakasta ole resursoinnin vuoksi mahdollista tavata. Tehostetun palveluasumisen osalta ostopalveluasiakkaiden lukumäärä on yli 700 asiakasta (sis. n. 100 palveluseteliasiakasta), jotka ovat sijoitettuna vajaaseen 40:een yksikköön. Edelleen tarkastuslautakunnan saaman tiedon mukaan ns.

reaktiivinen valvonta vie resurssia suunnitelmallisesta valvonnasta. Käytännössä siis lisääntyneet kantelu- ja muistutusmäärät aiheuttavat paineita peruslaadunvalvonnalle. **Tavoitteena on ollut tehdä kuhunkin yksikköön käynti vuosittain, mutta kanteluiden ja muistutusten lisääntyminen on pidentänyt käyntiväliä noin 1,5 vuoteen.**

Valvontaresurssien määrää on vuoden 2019 keväällä pystytty lisäämään määräaikaisesti. Hyvinvointitoimialan mukaan yhteensä vanhus- ja vammaispalveluissa valvontaan kiinnittyy tällä hetkellä 6,7 HTV:tä. Valvontahenkilöistä 2 on tilapäisin palkkaamisluvun rekrytoitu käymään tehostettua valvontakierrosta. **Hyvinvointitoimialan mukaan käytännössä kevään aikana on pystytty käymään kaikki keskeiset yksiköt läpi.**

Normaalitilanteessa valvonnassa on 4,7 HTV:tä. Valvontatehtäviin luetaan myös asiakasreklamaatioihin, muistutuksiin ja kanteluihin vastaaminen. **Käytännössä, jos uusia päätöksiä ei tehdä, vähenee resurssien määrä syksyllä oleellisesti nykyisestä.** Tarkastuslautakunnan seurannan perusteella valvonnan



normaalilla (4,7 HTV) resursoinnilla on ollut haastetta suoritua samanaikaisesti sekä perusvalvontakäynteistä että lisääntyneistä kanteluista. Käytännössä riskinä on, että suunniteltujen valvontakäyntien välit pitenevät edelleen valvontaresurssien vähentyessä. Yhtenä haasteellisena valvontakohteena on kotihoidon palveluseteliasiakkaiden laadunvalvonta. Palvelu suoritetaan asiakkaan kotona, jolloin valvontakäynnin tekeminen ja käynnin suorittaminen ovat yksikkövierailua haasteellisempi toteuttaa. Hyvinvointitoimiala on ratkaissut nykyisellään asian niin, että se lähettää kaksi kertaa vuodessa palvelun laatuun liittyvän kyselyn kotihoidon asiakkaille.

Valvontaresurssien seurannassa tulee myös huomioida lainsäädännössä tapahtuvat muutokset. Tarkastuslautakunta haluaa muistuttaa, että esimerkiksi sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvalla on uuden sosiaalihoitolain mukaan ns. ilmoitusvelvollisuus. **Sosiaalihuollon ammattihenkilön on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle, jos hän huomaa epäkohtia tai ilmeisiä epäkohdan uhkia asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa.** Ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on, että asiakastyön epäkohdat ja niiden uhat tulisivat tietoon nopeasti ja niihin voitaisiin puuttua riittävän ajoissa. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on turvata erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden hyvän hoidon ja huolenpidon toteutuminen. Ilmoitusvelvollisuus koskee sekä julkisia että yksityisiä toimijoita.

Huomioitavaa on myös se, että vanhuspalvelulaissa ei ole mainittuna tällä hetkellä selkeää sitovaa henkilöstömitoitusta. Laissa edellytetään tulkinnanvaraisesti ainoastaan, että resursoinnin tulee olla riittävää. Käytännössä resursointitarpeeseen vaikuttaa suuresti mm. asiakkaan toimintakyky. Eriasteiset muistihäiriöt ovat vanhuksilla hyvin yleisiä ja niiden määrä lisääntyy jatkossa selvästi entisestään. Tämä aiheuttaa jo itsessään lisäpainetta riittävän henkilöstömitoituksen ja henkilöstön riittävän osaamisen seurantaan.

Kaupunki pystyy huomioimaan minimimitoituksen osana palvelujen kilpailutusta, mutta todellinen mitoitustarve liittyy kuitenkin aina asiakkaiden toimintakykyyn ja vaihtelee asiakkaiden kuntoisuuden ja asiakkaiden vaihtuvuuden mukaan. Henkilöstömäärän lisäämistarpeeseen voidaan ottaa kantaa myös aluehallintoviraston toimesta, jos henkilöstön mitoitus on käytännössä heidän tulkintansa mukaan liian pieni.

Tarkastuslautakunta on osana vuoden 2018 arviointikertomuksen valmistelua perehtynyt hyvinvointitoimialan vanhusten asumispalvelujen ostopalvelujen laadunvalvontaprosessiin. Perehtymisen yhteydessä tarkastuslautakunta on saanut selvityksen käytännön valvontatyön tekemisestä ja valvontakäyntien sisällöistä.

Hyvinvointitoimiala on pyrkinyt tiivistämään yhteistyötä myös aluehallintoviraston kanssa ja toimialan käytäntönä nykyisellään on toimittaa kaupungin omien valvontakäyntien tarkastuspöytäkirjat myös aluehallintovirastoon. Yhteistyön kehittämistä on tarkoitus jatkaa edelleen.

Hyvinvointitoimiala on kuvaamassa yhtenäistä valvontaprosessia toimialalle. Tavoitteena on yhtenäistää prosesseja ja valvontakäyntejä. Kehitystyön tavoitteena on määritellä yhteisesti valvontakohteet, valvonnan sisällöt, käyntivälit sekä valvontakäyntien kokoonpanot.

Tarkastuslautakunta pitää toimivaa laadunvalvontaa erittäin tärkeänä. Laadunvalvonnan ei kuitenkaan tule erikseen ylikorostua ostopalvelujen kohdalla, vaan asukkaille tarjottavien palvelujen on oltava yhtä laadukkaita riippumatta siitä, onko palvelun tarjoaja kaupungin oma yksikkö tai kaupungin sopimuskumppani. Lisäksi tarkastuslautakunta haluaa alleviivata hyvinvointitoimialan näkemystä siitä, että **valvonnassa on kysymys prosessista eikä yksittäisestä tapahtumasta.**

**Tarkastuslautakunta pitää valvontaa tärkeänä ja jää edelleen seuraamaan sen kehittymistä. Tarkastuslautakunta tulee palaamaan aiheeseen uudelleen myöhemmissä arvioinneissaan.**



**03**

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



Valtuuston tulee kuntalain mukaan muun muassa päättää kuntastrategiasta, kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, omistajaohjauksen periaatteesta ja konserniohjeesta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (19.3.2013). Yleisohjeen tarkoituksena on ohjeistaa tilinpäätöksen laatimista siten, että se antaa oikean ja riittävän kuvan kunnan tai kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta. Kuntajaosto on antanut päivitetyn yleisohjeen 2017 ja tätä yleisohjetta noudatetaan laadittaessa kunnan tilinpäätöstä tilikaudesta 2017 alkaen.

Tässä raportissa on käsitelty tarkastuslautakunnan huomioita tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteon pohjalta koskien toimintakertomuksessa esitettyä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa.

## **1. Arvio kaupungin ja kaupunkikonsernin merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa**

Yleisohjeen mukaan tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittämiseen vaikuttavia seikkoja. Raportoinnissa on suositeltavaa ottaa huomioon kunnanvaltuuston hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet, joissa on usein päätetty riskien luokittelusta, niihin suhtautumisesta ja niistä raportoinnista. Kunnan toimintaan vaikuttavat yleisohjeen mukaan yleensä muun muassa strategiset riskit, toiminnalliset riskit, taloudelliset riskit ja vahinkoriskit.

Kaupungin **tilinpäätöksen 2018 toimintakertomuksen mukaan** arvioitavat riskit on jaettu toiminnallisiin riskeihin, vahinkoriskeihin, taloudellisiin riskeihin

sekä strategiaan riskeihin. Riskialueet on muutoin käsitelty yhden otsikon alla lukuun ottamatta vahinkoriskejä, näyttelyvakuuksia ja rahoitusriskejä. Toimintakertomuksessa on esitetty niin toimialojen kuin myös keskeisten strategisten yhteisöjen keskeisiä riskialueita ja niiden hallintakeinoja.

Tilinpäätöksen 2018 toimintakertomuksen mukaan toimialat ja keskeiset strategiset yhteisöt arvioivat toimintaansa kohdistuvia riskejä yhteisten riskienarviointityökalujen avulla. **Selonteossa todetaan, että merkittävimpien riskien kohdalla on arvioitu tarkemmin, mitkä ovat seuraukset riskin toteutuksessa, miten riskiin on varauduttu, mitä riskienhallintakeinoja on käytetty tai tulisi jatkossa käyttää sekä kuka vastaa asiasta ja millä aikataululla.**

### **Tarkastuslautakunnan huomiot:**

- Toimintakertomuksessa on mainittu riskiarvioinneissa esille nousseita riskitekijöitä ja näiden hallintakeinoja. Erityisesti **yhteisöjen esille nostamat riskit** (talouden tasapaino, investoinnit, rahaprosessit) ovat samat, mitä myös tilinpäätöksen selonteon laadinnan ohjeen mukaan pitää selonteossa käsitellä ja mitä on mainittu jo edellisenäkin vuonna.
- **Toimintakertomuksessa on esitetty** edellä mainitun kolmen **riskitekijän** hallintakeinoina budjetin seuranta ja toiminnan priorisointi budjetin mukaan, realistinen budjetti, oman toiminnan tehostamissuunnitelmat, pääasiakkaiden kanssa laadittavat pitkäaikaiset sopimukset, rahoituksen puitesopimukset, asiakaskunnan laajentaminen, hankintojen ja toimintojen edelleen tehostaminen ja henkilöstömäärän sopeuttaminen toimintaa vastaavaksi, kilpailutuksiin valmistautuminen, kilpailijatiedon hankkiminen (osallistuminen kilpailutuksiin), laatu järjestelmien käyttö, verkostojen luominen, tarjouspyyntökriteereiden läpikäynti, hiljaisten signaalien löytäminen, perustyön hoitaminen hyvin, raportit, seuranta, mm. jatkuva kassavirtaseuranta, hankkeiden oikea-aikainen valmistelu ja kilpailuttaminen.
- Toimintakertomuksessa yhtenä **riskitekijänä** on mainittu myös **tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakoimaton nousu**. Tällaisia riskejä näyttää olevan toteutumassa esimerkiksi Funikulaarin ja Logomon sillan osalta. Riskiin varautumiskeinona on edellä esitettyjen lisäksi mainittu infrahankkeiden hankesuunnitteluohjeen laatiminen. **Hankesuunnitteluohjei-**

**den ja niiden mukaan toimimisen ohella huomiota pitää kiinnittää hankkeiden suunnitteluun ja hankeosaamisen varmistamiseen.**

- **Epäselväksi toimintakertomuksen perusteella jää**, miten mainittuihin riskeihin pitää suhtautua ja kuinka hyvin mainittuja riskien hallintakeinoja käytetään, onko riskien hallintaan liittyvä vastuunjako toimiva ja onko tarvittavat toimenpiteet aina mahdollista vastuuttaa ja aikatauluttaa eri riskitilanteissa. Lisäksi epäselväksi jää missä määrin tarvittavat riskienhallinnan toimenpiteet on mahdollista toteuttaa organisaatioyksikön itsensä toimesta.
- Riskien osalta toimintakertomuksen **selonteossa ei 2018 ole mainittu** aiemmin vuonna 2016 esillä olleita päätöksentekorisäisiä tai yhteisöjen sopimusriskejä. Vuonna 2018 eivät ole myöskään korostuneet vuonna 2015 keskeisimmiksi riskeiksi nostetut työturvallisuus- ja terveysriskit sekä omaisuusriskit tai aiemmin vuonna 2013 esillä olleet työpaikkojen sisäilmaongelmat. Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan esimerkiksi sisäilmaongelmia esiintyy edelleen kaupungin tiloissa.

## Investointien suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota investointien kokonaisuuden osalta suunnittelun riittävän pitkään aikajänteeseen

### 2. Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2017) mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa annettava tietoja,

- 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 taloussuunnittelukaudella.

## Eurojen kytkentä toiminnallisiin tavoitteisiin ja palvelutuotantoon jää suhteessa vähäiseksi.

Yleisohjeen mukaan **sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena** on varmistaa, että kunnalle asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on taloudellista ja tuloksellista. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia. Jos kunnan sisäisen valvonnan järjestämisessä tai toteuttamisessa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä selkoa ja esitys niiden korjaamisesta.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa 2018 on 2017 vuoden tapaan edellisistä vuosista poiketen ryhmitelty selonteko käyttäen vuoden 2017 kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa mainittua viittä osa-aluetta.

**Toimintakertomuksessa** on kuvattu riskien arvioinnin menettely kaupungin toimialojen osalta. Valvontatoimenpiteiden osalta on todettu valvonnan tavoitteet alalla yleisestikin käytettyjen termien mukaisesti. **Valvontatoimenpiteiden osalta on todettu, että valvontatoimenpiteet tulee suhteuttaa valvottavaan toimintaan ja sen arviointeihin riskeihin ehkäisevinä, havaitsevinä tai korjaavina kontrolleina siten, että valvonnan hyöty on suurempi kuin sen kustannukset.**

Toimintakertomuksessa on edellisen vuoden tapaan kuvattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmia listaten myös kehittämiskohteita. Vuosina **2015 ja 2016** mainittuja kehittämiskohteita olivat muun muassa sopimusten hallinta, ul-

koistettujen palvelujen valvontamenetelmien toimivuuden arviointi sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden jalkauttaminen ja osaaminen linjajohdossa sekä operatiivisella tasolla. Vuoden **2017** toimintakertomuksen selonteos on **kehittämiskohtena** tunnistettu **ydintoimintojen prosessikuvaukset, valvontakeinojen toimivuus, tiedon kulku ja raportointi sekä toimintaan liittyvien riskien tunnistaminen. Vuoden 2018 osalta kehittämiskohteet ovat pitkälti samankaltaisia kuin vuonna 2017.**

#### Tarkastuslautakunnan huomiot:

- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kannalta toimintakertomuksessa mainitut kehittämisaalueet ovat olennaisia. Kaupungilla tulee olla riittävät mahdollisuudet valvoa myös ulkoistettujen palvelujen sopimuksenmukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa. Organisaation muutostilanteissa muun muassa toiminnallisten prosessien ja tehtävävastuiden kautta tulee osaltaan varmistaa valvonnallisten tavoitteiden toteutuminen.
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, miten valvontatoimia priorisoidaan suhteessa valvottavan asian merkityksellisyyteen ja riskin suuruuteen; esimerkiksi investointitarpeet ja niiden suunnittelu, priorisointi ja toteutus. **Investointien suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota investointien kokonaisuuden osalta suunnittelun riittävän pitkään aikajänteeseen tulevaisuuden palvelutarpeet huomioon ottaen.**
- **Johdon vastuun, ymmärryksen ja osaamisen merkitys korostuu** luottaessa ja varmistettaessa sisäisen valvonnan menettelyjä sekä lähdetessä kehittämään esimerkiksi toimintakertomuksessa eri vuosina mainittuja valvonnan kehittämiskohteita.
- Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. **Tilinpäätöksestä samoin kuin riskeistä käytäväsä keskustelussa korostuu rahallinen puoli ja rahapuolen kytkentä toiminnallisiin tavoitteisiin ja palvelutuotantoon jää suhteessa vähäiseksi. Kuntalain mukaan talousarvio tulee laatia niin, että talousarviossa varataan riittävät määrärahat tavoitteiden mukaisten**

**kustannusten kattamiseen eikä budjetointia käytetä kuntalain vastaisesti johtamisen välineenä.**

### 3. Selonteko konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2017) mukaan tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteossa käydään läpi konsernivalvonnan kohdealueet. Jos konsernivalvonnassa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä lausumassa selkoa ja esitys niiden korjaamisesta. Selonteon laatimisessa otetaan huomioon konserniohjeessa, kuntastrategian omistajapolitiikassa ja muissa edustajille annetuissa ohjeissa konsernivalvonnalle asetut tavoitteet.

Tilinpäätöksen 2018 toimintakertomuksessa on selostettu konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämistapaa, toimivaltaa ja -vastuita kaupungissa.



Toimintakertomuksessa 2018 todetaan edellisen vuoden tapaan, **että tytäryhteisöjen välillä on edelleenkin eroja riskienhallinnan toteutuksessa, kehittämisessä ja riskien tunnistamisessa sekä riskien hallintakeinojen määrittelyssä, kuten todettiin myös vuoden 2016 toimintakertomuksessa.** Vuoden 2018 toimintakertomuksen mukaan tilikautta 2018 koskevissa tytäryhteisöjen selonteoissa todetaan useimmiten, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on hyvä tai vähintään tyydyttävä eikä sisäisessä valvonnassa tai riskienhallinnassa ole havaittu epäkohtia. Sisäisen valvonnan järjestämisestä koskevat tiedot itsearviointeissa ovat niukat. Toimintakertomuksen mukaan valvonnan toimivuudesta ei itsearviointien perusteella voi tehdä selkeitä johtopäätöksiä.



## Tytäryhteisöjen välillä on edelleenkin eroja riskienhallinnan toteutuksessa, kehittämisessä ja riskien tunnistamisessa sekä riskien hallintakeinojen määrittelyssä.

### Tarkastuslautakunnan huomiot:

- Vuotta **2016** koskevassa arvioinnissaan tarkastuslautakunta totesi, että työtä konserniajattelussa on jatkettava, jotta emokunta pystyy jatkossa entistä paremmin valvomaan ja arvioimaan yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kattavuutta ja toimeenpanoa. Vuosien **2017 ja 2018 toimintakertomuksissa on todettu, että valvonnan toimivuudesta ei itsearviointien perusteella voi tehdä selkeitä johtopäätöksiä.** Toimintakertomuksen perusteella **epäselväksi jää, onko konsernijohton vastuulla olevalla konsernivalvonnalla saatu riittävä varmuus siitä, että kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja omaisuus ja voimavarat turvataan.**
- Vuoden **2017** toimintakertomuksessa esitettyjen tietojen perusteella voitiin todeta, että **yhteisöjen huomiota tulisi kiinnittää toimintaprosesseihin ja niihin liittyviin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menetteilyihin ja niiden dokumentointiin** konsernijohton linjausten mukaisesti. Vuoden **2018** toimintakertomuksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten yhtiöiden keskeiset toimintaprosessien kuvaukset ovat kehittyneet sekä miten tärkeimmät valvontakeinot ovat sisällytettyinä niihin kuvauksiin.



# 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 valmistelee valtuuston päättävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tarkastuslautakunta valvoo sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuksien noudattamista ja raportoi sidonnaisuuksista valtuustolle. 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.

## Tarkastuslautakunta arvioi

- valtuuston asettamien strategisten tavoitteiden ja talousarviotavoitteiden toteutumista,
- toiminnan tarkoituksenmukaisuutta,
- tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä
- muita kuntalaisia lautakunnan tehtäväksi annettuja asioita.

Tarkastuslautakunnan tehtäväkenttään vaikuttavat vaatimukset talouden tasapainottamisesta, tasapainottamista koskevien suunnitelmien sisällön ja toimenpiteiden toteutuksen ja riittävyyden arvioinnin tarve. Toimintaan 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 kuuluu hallintosäännön mukaan 13 jäsentä.

Toimikauden 2017 - 2021 tarkastuslautakunnan jäseninä, heidän henkilökohtaisina varajäseninä, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätöksen (Kv 12.6.2017 § 124) mukaisesti toimineet:

Jäsen	Varajäsen
Anne Aholainen	Aira Hellström
Timo Laihinen	Pentti Korhonen
Markku Liitola	Samuli Salanterä
Matti Vähä-Heikkilä	Tuomas Kaukoranta (Kv 27.8.2018 § 155 saakka)
	Rauli Elenius (Kv 27.8.2018 § 155 alkaen)
Tuija Ollikkala	Eija Adenius-Tiilikainen
Kati Saarinen (Kv 19.3.2018 § 51 alkaen)	Päivi Salminen Kv 19.3.2018 § 51 saakka)
Päivi Salminen (Kv 19.3.2018 § 51 saakka)	Roos Merja (Kv 19.3.2018 § 51 alkaen)
Eija Raunio	Pia Matihaldi
Ari Rantanen	Mika Kärkkäinen
Anna Mäkipää (Kv 29.1.2018 § 4 saakka)	Kajja Rantanen
Riikka Oksanen (Kv 29.1.2018 § 4 alkaen)	
Elias Laitinen	Teuvo Peltoniemi
Erkki Sinkko (Kv 27.8.2018 § 154 saakka)	
Jyrki Åland (Kv 27.8.2018 § 154 alkaen)	Erkki Koskinen
Ilona Koivunaho	Liisa Fredriksson
Ville Auvinen (Kv 28.5.2018 § 106 saakka)	Jari Viherlampi (Kv 28.5.2018 § 106 alkaen)
Jari Viherlampi (Kv 28.5.2018 § 106 saakka)	Marita Kangasniemi (Kv 28.5.2018 § 106 alkaen)

Puheenjohtaja Vähä-Heikkilä Matti  
Varapuheenjohtaja Mäkipää Anna (Kv 29.1.2018 § 4 saakka) ja  
Oksanen Riikka (Kv 29.1.2018 § 4 alkaen)

Tarkastuslautakunnan valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä on toiminut revisiotoimisto.

Toimikauden 2017 – 2021 tarkastuslautakunta kokoontui kevään 2018 aikana yhteensä 7 kertaa ja syksyn 2018 aikana yhteensä 5 kertaa. Kevätkaudella 2018 tarkastuslautakunta on valmistellut vuoden 2017 arviointia.

Keväällä 2018 tarkastuslautakunta järjesti johdon kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia vuoden 2017 arviointia varten. Tilaisuuksissa kaupungin johdon edustajia kuultiin vuoden 2017 tilinpäätöksestä ja talousarviotavoitteiden toteutumisesta sekä henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja raportoinnista. Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2017 arviointikertomuksen 15.5.2018. Arviointikertomuksessa 2017 käsiteltiin erityisesti omavalvontaa asumispalveluissa, kiinteistöjen sisäilma-asioita, kaupunkikonsernin taloudellista tilaa sekä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa. Kaupunginvaltuusto käsitteli arviointikertomuksen 28.5.2018. Kaupunginhallituksen selvitys tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointikertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 15.10.2018. Tarkastuslautakunnan erillisraportti ”Turun kaupungin asuntoliiketoiminnan tuloksellisuusarviointi” käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 11.6.2018. Vuoden 2018 aikana tarkastuslautakunta kuuli arviointeja varten yhteensä 39 henkilöä.

Vuoden 2018 arviointia varten on kevätkaudella 2019 kuultu kaupunginjohtoa, toimialojen johtoa sekä henkilöstö- ja talousjohtoa Turun kaupungin vuoden 2018 tilinpäätöksestä, talousarviotavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöraportoinnista 2018 ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta. Toukokuussa 2019 tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2018 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2018 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2018 käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 17.6.2019.

## Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

Turun kaupungin tilintarkastajana sopimuskaudella 2013 - 2018 on toiminut KPMG Oy Ab. JHT, KHT Leif-Erik Forsberg toimi vastuunalaisena tilintarkastajana 28.2.2018 asti ja vastaavasti JHT, KHT Jorma Nurkkala aloitti vastuunalaisena tilintarkastajana 1.3.2018.

Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuslautakunnalle tarkastustyön etenemisestä vuosisuunnitelman ja valtuustokaudelle laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti.

Tilintarkastaja antoi vuotta 2017 koskevan tilintarkastuskertomuksen 26.4.2018. Tilintarkastuskertomus oli valtuuston käsittelyssä 28.5.2018. Lisäksi tilintarkastaja on 26.4.2018 antanut yhteenvetoraportin tilinpäätöksen 31.12.2017 tilintarkastuksesta.

Tilintarkastaja antoi 26.4.2018 kaupunginhallitukselle osoitetun tilintarkastuspöytäkirjan, joka sisälsi huomautuksen pysäköintitilojen kavallusepäilystä. Kaupunginhallitus hyväksyi 3.9.2018 selvityksen ja toimenpiteet tilintarkastajan huomautuksen johdosta. Tarkastuslautakunta päätti 15.5.2018 lähettää Turun kaupungin tilinpäätöksen 2017 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Kaupunginhallitus antoi 3.9.2018 selvityksen vuoden 2017 tilintarkastajan raportin aiheuttamista toimenpiteistä tarkastuslautakunnalle.

Tilintarkastuskertomusta vuodelta 2018 ja tilintarkastajan yhteenvetoraporttia tilinpäätöksen 31.12.2018 tilintarkastuksesta on käsitelty tarkastuslautakunnassa 25.4.2019 ja 23.5.2019.





Kuvassa vasemmalta: Ari Rantanen, Päivi Salminen, Timo Laihinen, Kari Koivuluhta (revisio), Tuija Ollikkala, Jyrki Åland, Heikki Korhonen (revisio), Seppo Laakso (revisio), Jari Viherlampi, Teuvo Peltoniemi (varajäsen), Eija Raunio, Markku Liitola, Ilona Koivunaho, Riikka Oksanen (varapuheenjohtaja), Matti Vähä-Heikkilä (puheenjohtaja), Anne Aholainen, Rami Aaltonen (revisio). Tarkastuslautakunnan varsinaisista jäsenistä kuvasta puuttuu Elias Laitinen.



TURKU  
ÅBO