

Arviointikertomus 2020

Turun kaupungin
tarkastuslautakunta 27.5.2021



Raportoija ja raportointiaika

Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2021
Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.

Raportin nimi

Arviointikertomus 2020

Raportin jakelu

Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut

Asiasanat

Arviointiraportti, arviointikertomus, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet

Raporttisarjan nimi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

Raportin tunnistetiedot

Sivujen lukumäärä 52
Kieli suomi

Raportin jakaja

Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000



Arvioinnin keskeisiä huomioita

Tarkastuslautakunnan vuoden 2020 arviointi on painottunut seuraaviin aiheisiin:

1. Talousarvio ja tilinpäätös 2020
2. Investointien suunnittelu ja toteutus
3. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta
4. Jälkiseuranta

1. Talousarvio ja tilinpäätös 2020

- Palvelujen ostot olivat jo lähes puolet kaupungin toimintakuluista:
 - palvelujen ostojen (640,6 milj. euroa) osuus oli 46,1 % ja
 - henkilöstökulujen (522,3 milj. euroa) osuus oli 37,6 %.
- Turun kaupungin tulo-rahoituksella saatiin maksettua 84 % investoinneista. Valtion koronatuki paransi tätäkin tunnuslukua.
- Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella kaupungin talous on viime vuosina ollut hyvin tiukoilla huolimatta siitä, että investoinnit ovat olleet emokaupungin osalta suurten kaupunkien pienimpiä.

2. Investointien suunnittelu ja toteutus

- Investointihankkeiden lyhyt suunnitteluperiodi (taloussuunnitelmakausi, neljä vuotta) osaltaan aiheuttaa investointien suunnittelussa ja toteutuksessa kiirettä ja kustannusarvioiden epätarkkuutta.
- Kustannusarviot ylittävissä hankkeissa on esiintynyt myös epäselvää ja monimutkaista työn- ja vastuunjakoa kaupunkikonsernin eri toimijoiden kesken.

- Palveluverkkosuunnitelmien tulisi olla investointien priorisoinnin pohjana. Palveluverkkosuunnitelmien kattavuudessa ja ajantasaisuudessa on puutteita.
- Onnistuneessa investointihankkeessa on panostettu suunnitteluun, kohteen rakennustekniseen tuntemukseen sekä selkeään työnjakoon.

3. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

- Tarkastuslautakunta on henkilöstön saatavuusongelmista erittäin huolissaan.
- Kaupungin hankintojen pysyessä keskeisenä kehittämiskohteenä vuodesta toiseen, voidaan todeta, että tehdyt korjaustoimenpiteet eivät ole olleet riittäviä.



- Tarkastuslautakunta suosittelee, että uusi tuleva kaupunginvaltuusto päättää myös Turulle hankintoja ohjaavan hankintastrategian käyttöönnotosta.
- Tarkastuslautakunta on useissa arviointikertomuksissaan todennut, että kaupungilla tulee olla riittävät mahdollisuudet valvoa myös ulkoistettujen palvelujen sopimuksenmukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa.
- Tarkastuslautakunta nostaa yhdeksi kehittämiskohteeksi konsernivalvonnan dokumentaation kehittämisen.

4. Jälkiseuranta

4.1 Sisäilma-asiat

- Tarkastuslautakunta näkee edelleen yhtenä tärkeimpänä kehityskohteena yhteistyön kehittämisen tilojen varsinaisten käyttäjien, ylläpitäjien ja tiloista vastaavien välillä.



- Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella eri toimialojen näkökulmasta sisäilma-asioiden vastuukysymykset ovat selkeytyneet.
- Tarkastuslautakunta jää seuraamaan, miten hyvin tehtyjä kuntoarvioita hyödynnetään korjausinvestointien priorisoinnissa.

4.2 Vanhusten palvelut

- Tavoitteen mukaisesti vanhuspalvelujen laitospainotteista palvelurakennetta on pystytty keventämään. Samaan aikaan pitää tarkastuslautakunnan mielestä huolehtia siitä, että vaativaa hoitoa tarvitsevat ikääntyneet ihmiset saavat kuitenkin tarpeidensa mukaista hoitoa.
- Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella laadunvalvonnalliset resurssit koetaan pääsääntöisesti edelleen täysin riittämättömiksi. Tarkastuslautakunta pitää valitettavana, että huolimatta jo vuosia jatkuneesta laadunvalvonnan aliresursoinnista asiaan ei ole saatu korjausta.
- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan välimuotoinen asuminen on tärkeä kehittämisen kohde vanhuspalveluissa ja pitkällä aikavälillä taloudellisestikin järkevää. Lyhyellä aikavälillä sillä ei ole saatavissa asetettuja säästämistavoitteita, joten tarkastuslautakunta ei näe sillä olevan suurta roolia nykyisessä sopeuttamisohjelmassa.

4.3 Varhaiskasvatus

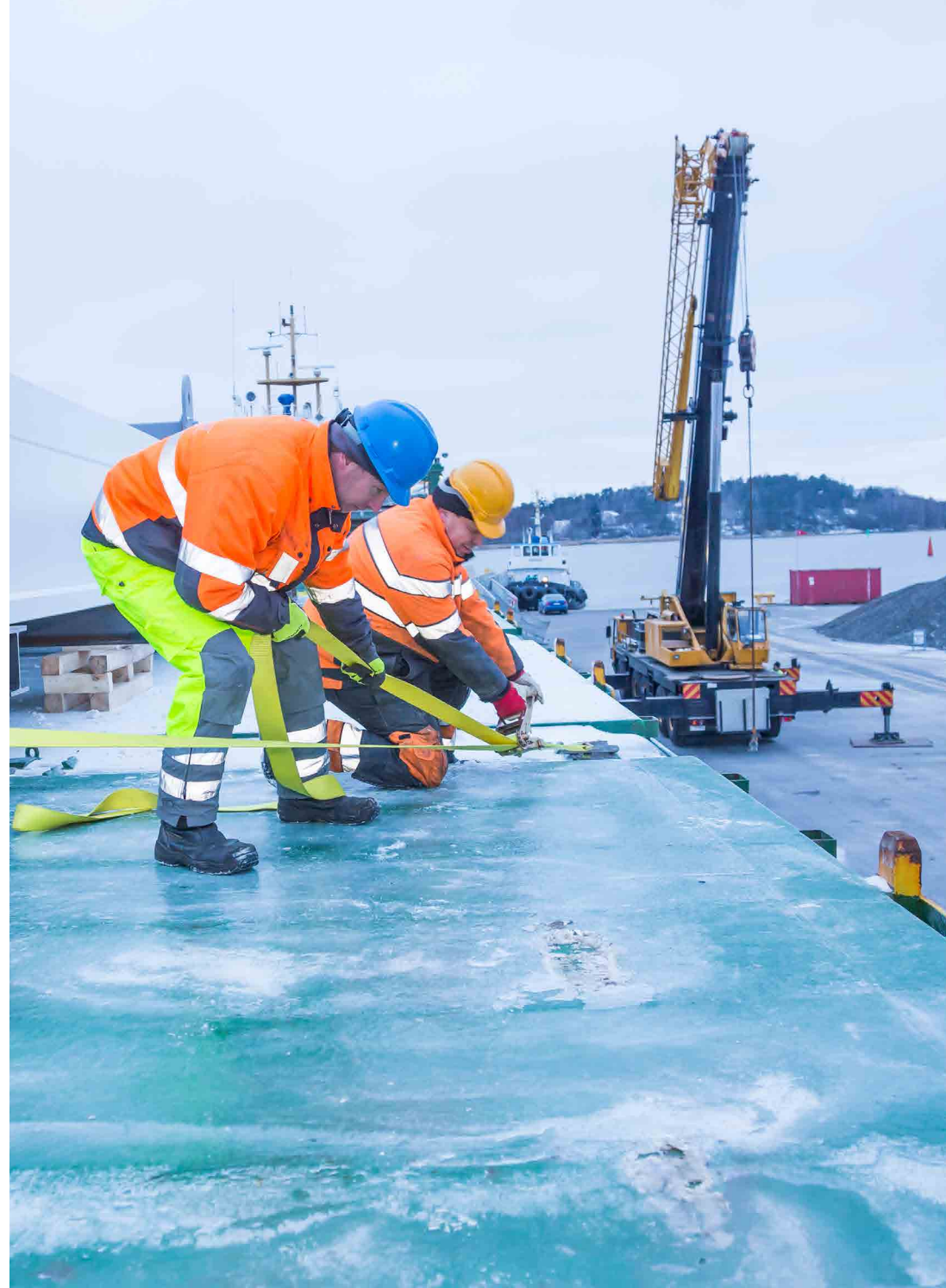
- Kaupungissa kokonaisuutena on pystytty järjestämään riittävät varhaiskasvatuspaikat.
- Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen pitkään jatkuneet tilaongelmat tulee tarkastuslautakunnan mielestä ratkaista viipymättä.

4.4 Työllisyysasiat

- Pitkäaikaistyöttömyyden trendi on saatu valtuustokaudella käännettyä laskuun, lukuun ottamatta koronan luomaa poikkeusaikaa.
- Huomattava osa työttömyydestä on lyhytaikaista, jolloin työpaikka on löytynyt muutaman kuukauden kuluessa.
- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan määrärahoja tulisi kaupungin kokonaishyödyn nimissä käyttää mahdollisimman paljon aktiivitukeen eli aktiiviseen työllistämiseen, mikä samalla vähentää passiivitukeen eli työmarkkinatuen kuntaosaan kuluva määrärahaa.
- Tarkastuslautakunta jää seuraamaan jatkossakin kuntakokeilun tuloksia ja vaikuttavuutta. Keskeistä on seurata, miten hyvin onnistutaan pitkäaikaisyöttömien aktivoinnissa ja nuorisotyöttömyyden vähentämisessä.

4.5 Lastensuojelu

- Tarkastuslautakunta pitää henkilöstön suurta vaihtuvuutta erittäin ongelmallisena ja edellyttää lisätoimenpiteitä ongelman korjaamiseksi.
- Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä kehittämisalueena lastensuojelun vaikuttavuuden mittaamisen kehittämistä.
- Yhtenä selkeänä haasteena on vanhemmuuden suunnitelmien tekemisen vähyys.
- Tekemänsä arvioinnin perusteella tarkastuslautakunta suosittelee, että kaupunki kohdentaa tuntuvasti lisää voimavaroja lastensuojeluun ja erityisesti ennaltaehkäisevään varhaiseen puuttumiseen.



Sisällysluettelo

	Puheenjohtajan tervehdys	7
1.	Talousarvio ja tilinpäätös 2020	9
2.	Investointien suunnittelu ja toteutus	19
3.	Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta	25
4.	Jälkiseuranta	33
4.1	Sisäilma-asiat	34
4.2	Vanhusten palvelut	35
4.3	Varhaiskasvatus	37
4.4	Työllisyysasiat	40
4.5	Lastensuojelu	43
	LIITTEET	46
	Liite 1 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus	

Puheenjohtajan tervehdys

Arvoisa lukija,

Pääset pian tutustumaan kauden 2017–2021 neljänteen ja tämän lautakunnan viimeiseen arviointikertomukseen. Sitä on kirjoitettu varsin poikkeuksellisissa olosuhteissa: Koronapandemia keskeytti kaiken lähityöskentelyn arviointivuoden maaliskuussa, minkä vuoksi myös kaikki haastattelut on suoritettu etäyhteydellä. Samalla pandemia on aiheuttanut merkittäviä muutoksia myös taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteuttamiseen ja koko kaupungin toimintaan. Tästä syystä olemme käsitelleet koronapandemian vaikutuksia kunkin arviointikohteen osalta erikseen.

Koronavirus on tuonut esiin myös uusia asioita koko kaupunkioorganisaatiosta. Koko henkilöstömme on osoittanut poikkeuksellista joustavuutta kriittisissä hetkissä sekä kykyä sopeutua nopeasti etätyöympäristöön. Samalla huoli nykyisen henkilökunnan jaksamisesta on kasvanut ja haasteet uuden henkilöstön saataavuudessa erityisesti hyvinvointitoimialalla tulleet entistä selvemmin esiin. Monelle työpaikka henkilöstöpalveluyrityksessä tai toisessa kunnassa on Turkuä houkuttelevampi vaihtoehto, ja osalla aloista tekijäpula on valtakunnallinen ongelma. Myöskään kotihoidon henkilöstötilanne ei ole parantunut viime vuodesta, vaikka tammikuussa 2021 kaupunginhallitus ei katsonut aihetta lisätoimiin arviointikertomuksen pohjalta.

Maailmanlaajuinen tautiepidemia on myös itsessään riski, jollaista tuskin koskaan moni riskienhallintajärjestelmä osasi ennakoida. Opiksi kuitenkin jäänee moni asia, erityisesti edellä kuvattu henkilöstöriskien merkitys kriisitilanteessa sekä tarve nykyistä koordinoitumpaan riskikartoitukseen. Pandemia on edelleen tätä kirjoittaessa toiminnallinen ja taloudellinen riski, jonka vaikutukset ulottuvat toimiala- ja konsernirajojen ylitse.

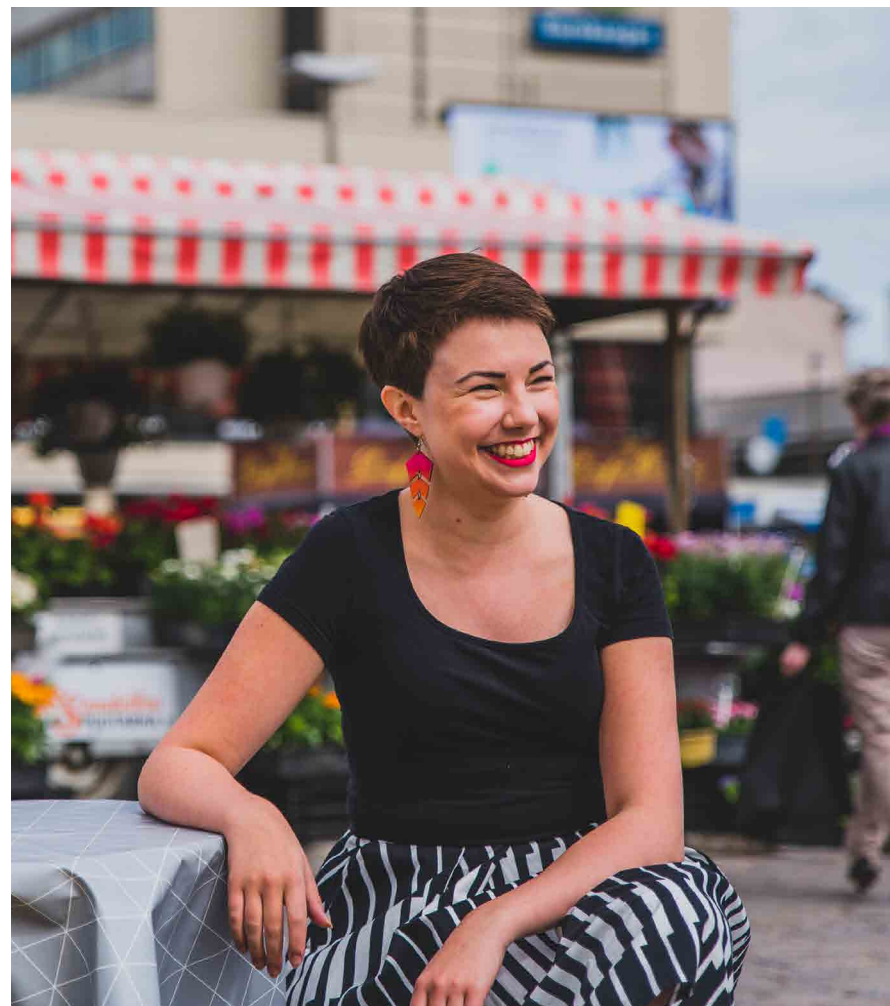
Infranhankkeiden kustannusten nousu on mainittu taloudellisena riskitekijänä jo toimintakertomuksessa ja arviointikertomuksessa vuodelle 2018. Sitten hankesuunnittelun ohjeita on kehitetty ja moni merkittävästikin hankkeista on jopa alittanut budjettinsa. Kuitenkin pitkän aikavälin tilainvestointisuunnitelmaa ei ohjeista poiketen ole hyväksytty, investointien suunnittelun pohjana käytettävät palveluverkkosuunnitelmat eivät kaikilta osin ole ajan tasalla, ja lyhyen aikavälin tilainvestointiohjelmaan voidaan edelleen nostaa hankkeita, joiden laajuus ja tarkka budjetti eivät ole tiedossa. Investointiohjelmassa ei myöskään huomioida konserniyhtiöiden investointitarpeita. Erityisesti pandemian jälkeisessä haastavassa taloustilanteessa on keskeistä, että investointien laajuus on ennakoitavissa ja niiden aikataulu huolellisesti suunniteltu.

Jätän vielä yhden ajatuksen erityisesti tulevan kauden luottamushenkilöille: Me kaikki olemme tarttuneet toimeemme tehdäksemme Turusta toimivamman, tehokkaamman ja asukkaalleen paremman. Tässä myös vuosittaiset arviointikertomukset ovat tukena, sillä niiden tehtävä on tuoda esiin niitä kohtia, joissa kaupungissamme on erityisesti parantamisen varaa omiin tavoitteisiinsa nähden. Siksi toivonkin, että kertomukset luetaan jatkossakin tarkasti ja varmistetaan, että niissä nostetut huomiot johtavat aitoon muutokseen kohti paremmin ja kestävämmiin toimivaa kaupunkia.

Turussa 14.5.2021

Riina Lumme

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja



A scenic view of a university campus. In the foreground, there are branches of cherry blossoms in full bloom, with light pink and white flowers. In the background, a large brick building with a prominent clock tower and a green spire is visible. The sky is clear and blue, and there are other trees with green foliage. A stone wall and a body of water are visible in the lower part of the image.

01

Talousarvio ja tilinpäätös 2020

Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin¹

Turun kaupungin tilikauden 2020 tulos oli + 8,2 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli +92,7 milj. euroa.

Vuoden aikana kuntien ja valtion talouden ennustettavuutta ja kehittymistä rajoitti merkittävästi ennalta-arvaamaton koronapandemia, minkä takia tilikaudet eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Valtionosuuksina korvattiin yhteensä noin 75 milj. euroa.

Suurin toimintakatteeseen vaikuttanut tuki:

Turun kaupunkiseudun joukkoliikenteelle myönnetty korona-avustus
Turun kaupungin osuus **4,6** milj. euroa

Suurimmat vuosikatteeseen vaikuttaneet tuet:

yhteisöveron kuntaryhmän jako-osuuden noston vaikutus
22,3 milj. euroa
valtionosuudet
53,1 milj. euroa

Seuraavassa esitetään valtion koronatukien vaikutus tilikauden 2020 ylijäämään:

Koronatuet vaikuttivat tilikauden 2020 ylijäämään

Tuloslaskelma, miljoonaa euroa

	Tilinpäätös 2020	Tilinpäätös 2019	Muutos
Toimintatuotot	269,8	282,3	-12,5
Valmistus omaan käyttöön	1,6	1,8	-0,2
Toimintakulut	-1 390,2	-1 355,4	-34,8
Toimintakate	-1 118,8	-1 071,3	-47,5
Verotuotot	816,7	785,1	31,6
Valtionosuudet	336,5	261,7	74,7
Rahoitustuotot ja -kulut	30,5	36,2	-5,7
Vuosikate	64,9	11,7	53,2
Poistot ja arvonalentumiset	-56,7	-57,7	1,0
Satunnaiset erät	0,0	7,6	-7,6
Tilikauden tulos	8,2	-38,4	46,6
Poistoeron muutokset	-0,9	1,9	-2,9
Varausten muutokset	3,0	0,0	3,0
Rahastojen muutokset	0,0	0,0	0,0
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	10,2	-36,5	46,7

Taulukko 1. Koronatukien vaikutukset tilikauden 2020 ylijäämään.

(Tilinpäätöksen 2020 esittelydiat: https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/tilinpaatosdiat_2020.pdf)

¹ Tunnuslukujen lähteenä on käytetty Turun kaupungin ja suurten kaupunkien tilinpäätöksiä.

Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli +44,8 milj. euroa (+59,1 milj. euroa 2019). Konsernin tilikauden tulos saavutettiin valtion 75,4 milj. euron pääosin kuntien verorahoitusta tukevilla toimilla. Lisäksi suurimmat toimintatuloihin vaikuttaneet koronatuot olivat joukkoliikenteeseen saatu valtionavustus 4,6 milj. euroa sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin saama 14,9 milj. euron valtionavustus, josta Turun laskennallinen osuus konsernitilinpäätöksessä on noin 4,5 milj. euroa (yhdistelyprosentti 30,5 %). Ilman valtion tukitoimia konsernin tilikauden tulos olisi ollut -39,7 milj. euroa. Konsernin vuosikate oli 193,2 milj. euroa (128,7 milj. euroa 2019).

Valtion koronaan liittyvät tukitoimet vuonna 2020:

	milj. euroa
Valtionosuudet	75,4
Joukkoliikenteeseen saatu valtionavustus	4,6
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin saama valtionavustus/ Turun osuus	4,5
Valtion tukitoimet yhteensä	84,5

Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden ylijäämä vuonna 2020 oli 36,0 milj. euroa (ylijäämä 50,6 milj. euroa 2019). Ilman edellä mainittuja valtion merkittäviä tukitoimia (yhteensä 84,5 milj. euroa) konsernin alijäämä olisi ollut 48,5 milj. euroa. Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitilinpäätökseen sisällyvistä yhteisöistä.

Tulojen ja menojen tasapaino

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

Emokaupungin tilinpäätöksen toimintakate oli -1 118,8 milj. euroa (-1 071,3 milj. euroa 2019). Toimintakate toteutui +37,6 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2020 muutoksin -1 156,4 milj. euroa).

Käyttötalouden nettomenot alittuivat muutettuun talousarvioon verrattuna 29,4 milj. euroa. **Palvelujen ostot olivat jo lähes puolet kaupungin toimintakuluista:**

- **henkilöstökulujen** (522,3 milj. euroa) **osuus oli 37,6 %** ja
- **palvelujen ostojen** (640,6 milj. euroa) **osuus 46,1 %**.
- **Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2019 verrattuna 11,9 milj. euroa (+2,3 %) ja**
- **palvelujen ostot kasvoivat 20,3 milj. euroa (+3,3 %).**

Palvelujen ostot olivat jo lähes puolet kaupungin toimintakuluista.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 1.1. – 31.12.2020 oli 10 489,4. Kun huomioidaan tapahtuneiden organisaatiomuutosten vaikutus, kokonaistyövoiman käyttö vuonna 2020 kasvoi 19,5 henkilötyövuodella (+0,19 %) verrattuna vuoteen 2019.

Kaupunki on raportoinut henkilöstöasioista Henkilöstöraportissa 2020: [Turun kaupungin henkilöstöraportti 2020](#)

Turun emokaupungin **vuosikate** on vuodesta 2015 kehittynyt seuraavasti:

2015	2016	2017	2018	2019	2020
60 290	72 174	39 074	6 239	11 727	64 899

Taulukko 2. Turun emokaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2015 – 2020.

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

Vuosikatteen ollessa miinusmerkkinen tulo-rahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen). Turun emokaupungin vuosikate kasvoi noin 53,2 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. taulukko 2).

Vuonna 2020 emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista oli Turussa 114,4 %, joka oli suurten kaupunkien heikoin (ks. taulukko 3). Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 157,2 %.

Vuosikate / Poistot, %

Jos tunnusluku ”vuosikate prosentteina poistoista” on vähintään 100, on kunnan talous Kuntaliiton suosituksen mukaan tasapainossa. Jos tunnusluvun arvo on plusmerkkinen, mutta pienempi kuin 100, on kunnan talous heikko tai heikkenevä. Tunnusluvulla osoitetaan, kuinka monta prosenttia tuloslaskelman mukaisista poistoista vuosikate kattaa.

	2018	2019	2020
Helsinki	217	203	230
Espoo	121	96	174
Tampere	44	81	160
Vantaa	104	43	149
Oulu	71	49	116
Turku	11	20	114

Lähde: suurten kaupunkien tilinpäätökset 2018–2020.

Taulukko 3. Emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista suurissa kaupungeissa vuosina 2018 – 2020.

Tulo-rahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulo-rahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Turun tuloveroprosentti vuonna 2020 oli 19,50 (19,50 vuonna 2019).

Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan Turun kokonaisverotulot vuonna 2020 olivat 816,7 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli +31,6 milj. euroa eli 4,0 %.

Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat yhteensä 106,3 milj. euroa, josta 75,4 milj. euroa oli kuntien koronasta johtuvaa verorahoituksen tukea ja loppuosa kunnan tuloveron 32,1 milj. euroa odotettua parempi kertymä. Toimintatuotoilla katettiin toimintakuluista 19,4 prosenttia (20,9 % TP 2019). Verotuloilla ja valtionosuuksilla jäi rahoitettavaksi 80,6 prosenttia (79,1 % TP 2019).

Yhteisöverotulokertymä kasvoi vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna 2,8 milj. euroa. Talousarviossa 2020 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 114,1 milj. euroa. Tilinpäätöksessä 2020 yhteisöveron tuotto oli 110,2 milj. euroa, mikä alitti talousarvion 3,9 milj. eurolla.

Valtionosuudet kasvoivat 74,8 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2019. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2020 tilinpäätöstietojen mukaan 336,5 milj. euroa. Kertymä ylitti 62,6 milj. eurolla talousarvion.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehitymisestä. Kaupunkitason tarkastelussa Turun työttömyysaste oli joulukuun 2020 lopussa 16,5 % (11,5 % vuonna 2019).

Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Vuonna 2020 kaupunki kattoi varsinaisen toiminnan tulorahoituksella 84,3 % investointien omahankintamenosta (10,0 % v. 2019). Kyseessä ovat emokaupunkia koskevat luvut. Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa kuuden suurimman kaupungin kolmanneksi pienin (keskiarvo 88,2 %). Kuntien välistä vertailua vaikeuttaa se, että osa investoinneista voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteistöyhtiöihin emokaupungin taseen ulkopuolelle tai vuokrahankeena.**

Suurimpien kaupunkien investointien tulorahoitus %

	2018	2019	2020
Helsinki	123	97	85
Espoo	72	58	89
Tampere	24	59	76
Vantaa	86	31	117
Oulu	44	36	79
Turku	8	10	84

Lähde: suurten kaupunkien tilinpäätökset 2018–2020.

Taulukko 4. Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2018 – 2020.

Emokaupungin tilikauden tulos oli 8,2 milj. euroa positiivinen.

Turun kaupungin tulorahoituksella saatiin maksettua 84 % investoinneista. Valtion koronatuki paransi tätäkin tunnuslukua.

Investointien suhteellinen määrä

Kunnan rahoja kuluu käyttötalouden ohella investointeihin; muun muassa uudisrakennuksiin, peruskorjauksiin, it-järjestelmiin ja koneisiin tai tuloa tuottaviin investointeihin. Ohessa on vertailu kuuden suurimman kaupungin (emokaupunki) investoinneista asukasta kohden.

Suurimpien kaupunkien investointien määrä asukasta kohti (€/ asukas)

	2018	2019	2020
Helsinki	965	1 194	1 601
Espoo	1 082	1 213	1 465
Tampere	848	651	965
Vantaa	591	674	618
Oulu	643	589	512
Turku	424	627	419

Lähde: suurten kaupunkien tilinpäätökset 2018–2020.

Microsoft Power BI

Taulukko 5. Suurten (emo)kaupunkien investoinnit asukasta kohden vuosina 2018–2020.

Vuosien 2018–2020 aikana Turun (emokaupungin) investoinnit asukasta kohden olivat kuusikkokaupunkien pienimmät.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella kaupungin talous on viime vuosina ollut hyvin tiukoilla huolimatta siitä, että investoinnit ovat olleet emokaupungin osalta suurten kaupunkien pienimpiä.

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 suoritumisesta. Kaupungin maksuvalmius säilyi vuoden aikana hyvänä. **Omarvaraisuusaste** kuvaa kunnan vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä pitkän aikavälin sitoumuksista. Omarvaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää kuntalouden keskimääräistä 70 %:n omavaraisuutta. Alle 50 %:n omavaraisuusaste kunnalla merkitsee suurta velkarasitetta ja heikkoa omavaraisuutta.

Turun emokaupungin **omavaraisuusaste** on noussut hieman edellisvuodesta, mutta on silti heikon omavaraisuuden puolella. Ilman valtion verorahoitusta tukemia toimia sekä suurinta toimintatuloihin saatua joukkoliikenteen Turun osuuden valtionavustusta oma pääoma olisi vähentynyt 69,7 milj. euroa ja omavaraisuusaste 43,1 % olisi laskenut 1,7 prosenttiyksikköä edellisestä vuodesta.

Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys

2015	2016	2017	2018	2019	2020
51,4	49,3	46,8	44,2	44,8	45,6

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

Taulukko 6. Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2015 – 2020.

² Vuokravastuisiin laskettavien jäljellä olevien vuokrien määrä ilmoitetaan vuokra-ajalta, jona vuokrasopimus ei ole peruutettavissa. Toistaiseksi voimassa olevien vuokrasopimusten vuokra-aikana pidetään siten irtisanomisaikaa. Määräaikaisten vuokrasopimusten vuokra-aika on vuokrasopimuksessa sovittu kiinteä vuokra-aika. Vuokra-aika sisältää myös jatko- tai päättämisoption mukaisen ajanjakson, jos niiden käyttämisestä on sitovasti sovittu.

Myöhemmin voimaan tulevien vuokrasopimuksien vuokrat sisällytetään vuokravastuisiin siitä lukien, kun vuokrattava hyödyke on käytettävissä kunnan palvelutuotannossa. Tätä ennen vastuu esitetään muissa sopimusvastuissa.

Vuokravastuu ilmoitetaan nimellisarvoisena ilman arvonlisäveroa, jos arvonlisävero voidaan sisällyttää vähennettäviiin tai palautettaviin arvonlisäveroihin. Lähde: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, YLEISOHJE KUNNAN JA KUNTAYHTYMÄN TILINPÄÄTÖKSEN LIITETIEDOISTA, kohta 38, 13.10.2020 Linkki: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2083-yleisohje-kunnan-ja-kuntayhtymän-tilinpaatoksen-liitetiedoista>.

Konsernin omavaraisuusaste 2020 oli 38 % (37,1 % vuonna 2019).

Omarvaraisuusaste 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.**

Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli 86,8 prosenttia (2019: 90,4 %). Tunnusluku kertoo, kuinka paljon kuntakonsernin tilikauden käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on yksi neljästä ns. kriisikuntakriteeristä (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.

Jatkossa ”kriisikuntakriteereissä” kiinnitetään huomiota muun muassa kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhteeseen (nykyisin konsernin negatiivinen vuosikate) ja konsernitilinpäätöksen laskennalliseen lainanhoitokatteeseen (nykyisin tunnuslukuna: suhteellinen velkaantuneisuus vähintään 50 %). Konsernin lainamäärän lisäksi tullaan huomioimaan vuokravastuiden² määrä.

Uusien kriteerien mukaisesti arviointimenettely voidaan jatkossa käynnistää:

- jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa. (ei muutosta nykyiseen)
- jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa (ei muutosta nykyiseen)

TAI

- jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet kaikki seuraavat raja-arvot
 1. kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia (*nykyisin konsernin negatiivinen vuosikate*);
 2. kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti (*nykyisin 1 prosenttiyksikkö*);
 3. asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla (*nykyisin tunnusluvussa ainoastaan konsernin lainamäärä*);
 4. konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 (nykyisin tunnuslukuna: suhteellinen velkaantuneisuus vähintään 50 %).

Lisätietoa: Uudet kriisikuntakriteerit | Kuntaliitto.fi

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 emokaupungin **suhteellinen velkaantuneisuus** vuonna 2020 oli 64,5 %.

Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2015–2020

2015	2016	2017	2018	2019	2020
59,2	64,5	75,3	79,1	70,8	64,5

Taulukko 7. Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2015–2020. Suhteellinen velkaantuneisuus, % = 100 x (vieras pääoma - saadut ennakot) / käyttötulot. Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Emokaupungin lainakanta eli korollisen kokonaisvelan määrä oli 713 milj. euroa vuoden 2020 lopussa (742 milj. euroa vuonna 2019) ja velka väheni 29 milj. euroa vuoden aikana.

Turun kaupungin lainat vähenivät vuoden 2020 aikana ja olivat 3 665 euroa asukasta kohden.

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

Turun kaupungin lainat € / asukas

2015	2016	2017	2018	2019	2020
3 218	3 600	3 991	4 283	3 837	3 665

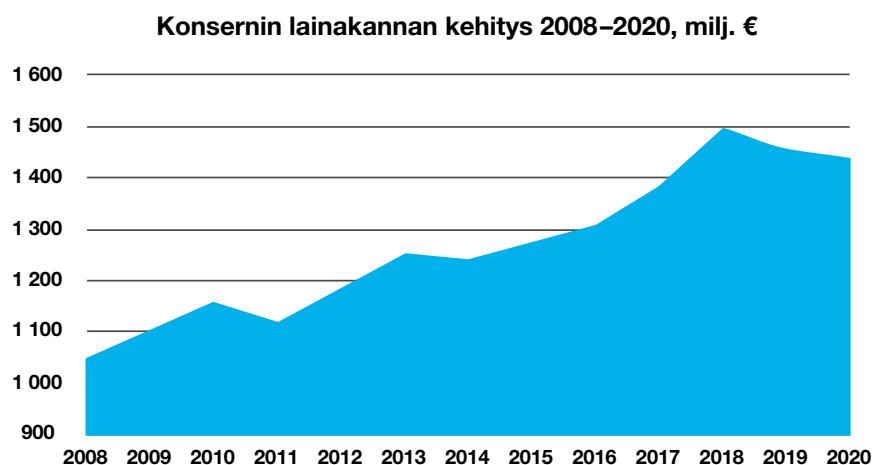
Taulukko 8. Turun kaupungin lainat (€ / asukas) vuosina 2015–2020.

Korollisen kokonaisvelan korkokulut olivat 7,6 milj. euroa ja efektiivinen korkoprosentti oli 1,28 % sisältäen velan suojauskustannukset. Korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä laskisi lainakannan (ml. suojaukset) korkokustannusta noin 1,06 %:iin.

Emokaupungin pitkäaikainen antolainakanta oli vuoden vaihteessa 473 milj. euroa (458 milj. euroa 2019) ja lyhytaikainen konsernitiliin liitetty luottolimiittivelka tytäryhtiöiltä oli 42 milj. euroa (46 milj. euroa 2019).

Turku-konsernin lainakanta on kasvanut vuodesta 2008 lähtien yhteensä noin 384 miljoonalla eurolla eli noin 36 %:lla, keskimäärin noin 32 miljoonalla eurolla vuodessa. Vuonna 2019 sosiaali- ja terveystalouteen myynnin seurauksena kaupungin velanoton tarve väheni tilapäisesti ja konsernin lainakanta pieneni 39,9 miljoonalla eurolla. Vuonna 2020 konsernin lainakanta pieneni toista vuotta perättäin. Konsernin lainakanta väheni edellisvuodesta 19,7 miljoonalla eurolla ollen vuoden 2020 lopussa 1437 miljoonaa euroa.

Lainakannan kehitystä on järkevää tarkastella konsernitilillä, 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 1. Turku-konsernin lainakannan kehitys vuosina 2008 – 2020, milj. euroa.

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 laskivat vuonna 2020 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 7 389 euroa / asukas (7 539 € / asukas vuonna 2019).

	Lainat € / asukas		Konsernin lainat € / as.	
	2019	2020	2019	2020
Helsinki	1 551	1 517	7 914	8 442
Espoo	3 413	4 282	13 125	14 632
Tampere	3 337	3 841	8 034	8 922
Vantaa	4 088	3 877	8 599	8 292
Oulu	3 407	3 654	4 727	5 932
Turku	3 837*)	3 665	7 539**)	7 389

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

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

Taulukko 9. Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2019 ja 2020.

Kuuden suurimman kaupungin (emokaupunki) osalta keskimääräinen lainakanta per asukas oli 3 473 €. Kuuden suurimman kaupunkikonsernin lainakanta per asukas oli keskimäärin 8 935 €.

Lainojen ohella on syytä tarkastella myös vuokravastuiden määrää ja kehitystä. Vuonna 2020 turkulaisten lainat ja vuokravastuut asukasta kohden (emokaupunki) olivat 5 425 €/ asukas (5 869 €/ asukas vuonna 2019). Turku-konsernin lainat ja vuokravastuut asukasta kohden olivat 10 374 €/ asukas (10 269 €/ asukas vuonna 2019), mikä oli kolmanneksi eniten suurimmista kaupungeista. Turun emokaupungin vuokravastuut vuonna 2020 olivat 367,2 milj. euroa (391,0 milj. euroa vuonna 2019). Konsernin vuokravastuut olivat 580,6 milj. euroa vuonna 2020 (524,8 milj. euroa vuonna 2019).

	Emokaupungin lainat ja vuokravastuut € / asukas		Konsernin lainat ja vuokravastuut € / as.	
	2019	2020	2019	2020
Helsinki	1 912	2 256	8 661	9 780
Espoo	4 612	5 936	17 557	15 197
Tampere	5 814	5 984	10 281	11 225
Vantaa	6 444	6 161	10 320	9 960
Oulu	3 408	3 616	5 667	6 880
Turku	5 869	5 425	10 269	10 374

Taulukko 10. Lainat ja vuokravastuut suurimmissa kaupungeissa 2019 ja 2020.

Kuuden suurimman kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus³ oli keskimäärin 104,1 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2020 oli 86,8 %, joka oli suurimpien kaupunkien toiseksi pienin.

Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %

	2019	2020
Helsinki	89	90
Espoo	150	157
Tampere	98	103
Vantaa	110	105
Oulu	74	84
Turku	90	87

Lähde: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2019 – 2020.

Taulukko 11. Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuosina 2019–2020.

³ Suhteellinen velkaantuneisuus, %

= 100 x (Vieras pääoma – Saadut ennakot) / 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.

Rahoituslaskelmanäkökulma

Kunnan tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kunnan talouden tasapainosta. Tämä johtuu muun muassa tuloslaskelman poistojen pienuudesta suhteessa investointimenoihin. Kunnan tai kuntakonsernin tuloslaskelma voi siis osoittaa ”ylijäämää” samalla, kun se velkaantuu voimakkaasti. Poistojen ja investointimenojen epäsuhtaongelma eliminoiduu tarkasteltaessa tilinpäätöksen rahoituslaskelmaa. Toiminnan ja investointien rahavirta kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä eli rahamäärää, joka jää jäljelle käyttötalouden tulojen ja menojen sekä investointimenojen jälkeen. Negatiivinen toiminnan ja investoinnin rahavirta tarkoittaa, että kunta velkaantuu pitkällä tähtäimellä. 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 kolmentoista vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 49 miljoonaa euroa negatiivinen. Myös vuonna 2020 em. rahavirta oli 47 milj. euroa negatiivinen, huolimatta tuloslaskelman osoittamasta ylijäämästä. Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu lainotolla, omaisuutta myymällä tai kassavaroja vähentämällä. Ainoastaan 2014 toiminnan ja investointien rahavirta on ollut positiivinen konsernitilillä. Vuoden 2014 tilannetta on parantanut osakkuusyhtiön (ei yhdistellä konsernitalinpäätökseen) kanssa tehty kiinteistöjärjestely.

Toiminnan ja investointien rahavirran kehitystä on järkevää tarkastella konsernitilillä. 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 tähtäimellä näy rahoituslaskelmassa. Valmistuttuaan näistä kohteista maksettavat vuokrat toki pienentävät vuosikatetta.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	ka. 08–20
Konserni	-90 945	- 71 349	-33 288	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-101 193	-46 581	-48 959
Emo	-45 405	2 282	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878	-4 544	-1 825

Taulukko 12. Toiminnan ja investointien rahavirta vuosina 2008-2020 (1000 €).



02

Investointien suunnittelu ja toteutus

Kaupunkistrategia ja investointikyky

Strategiakokonaisuus pohjautuu kaupunginvaltuuston 25.3.2013 § 66 vahvistamaan strategiahierarkiaan, jonka ytimenä ovat visionomainen kaupunkitason päästrategia (kaupunkistrategia) ja sitä täsmentävät kaksi strategista ohjelmaa: Hyvinvointi ja aktiivisuus sekä Kilpailukyky ja kestävä kasvu.

Strategian laatimisen yhtenä keskeisenä lähtökohtana on kuntalaki, jonka mukaan kuntastrategia on kaupunginvaltuuston lakisääteinen ohjausväline. Kuntastrategiassa kaupunginvaltuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista (kuntalaki 37 §). Talousarvio ja -suunnitelma liitetään strategiseen suunnitteluun siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (kuntalaki 110 §).

Kaupunkistrategiassa (kv 16.4.2018) todetaan investointikyvystä seuraavaa *”Uudistamme toimintaa ja hallintorakenteita niin, että saamme sovittua yh-*



*teen vähenevät tulot ja kasvavat menot. Lähtökohtanamme on palvelutuotannon jatkuvuuden ja **investointikyvyn turvaaminen kaikissa tilanteissa.**”*

Kaupunkistrategiassa on asetettu tavoitteeksi investointikyvyn turvaaminen kaikissa tilanteissa. Laskelmaa kaupungin pitkän aikavälin euromääräisestä investointikyvystä ei ole varsinaisesti hyväksytty kaupungin toimielimissä, vaikka asiaan liittyviä laskelmia on esitetty esimerkiksi kaupunginvaltuuston seminaarissa vuonna 2018.

Toinen investointeihin liittyvä strategiatason linjaus kaupunkistrategiassa on *”Mitoitamme kaupungin toimintaa siten, että tulo-rahoitus kattaa toiminnan menot ja korvausinvestoinnit.”*

Kaupunginvaltuuston 16.4.2018 hyväksymissä kahdessa strategisessa ohjelmassa ei ole suoranaisia linjauksia tila tai infrainvestoinneista.

Pitkän aikavälin Investointitarpeita ei ole hyväksytty kaupungin toimielimissä

Tilainvestointien suunnittelujänne toteutusaikatauluineen on taloussuunnitelman neljä vuotta. Esimerkiksi marraskuussa 2020 hyväksyttiin kaupunginvaltuuston talousarviopäätöksen yhteydessä tilainvestointiohjelma 2021–2024 ja infrainvestointiohjelma 2021–2024. Ainakaan toimielintasoisesti ei ole käsitelty suunnitelmaa tätä pidemmän aikavälin tilainvestointikohteista, vaikka tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohje tätä edellyttää. Haastateltujen mukaan **neljän vuoden suunnitteluperiodi investointihankkeissa on lyhyt.**

Tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjeen mukaan Tilapalvelukeskuksen tulee koota esitetyt tilainvestointitarpeet pitkän aikavälin investointisuunnitelmaksi. Edelleen ohjeen mukaan kyseinen suunnitelma tulee saattaa kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaostolle tiedoksi talousarviokäsittelyn yhteydessä. Talousarviokäsittelyn yhteydessä 4.5.2020 § 21 kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaosto hyväksyi infran ja toimitilojen investointiohjelmien lähtökohdat ja sekä kiinteän omaisuuden hankintatasot taloussuunnitelmakaudelle 2021 – 2024. **Tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluoh-**

jeen mukaista pitkän aikavälin investointisuunnitelmaa ei kuitenkaan ollut merkitty tiedoksi. Investointien lyhyt suunnitteluperiodi vaikeuttaa myös rakennuttajaorganisaation resurssien käytön suunnittelua.

Haastateltujen mukaan kaupungin **palveluverkkosuunnitelmien tulisi olla investointien suunnittelun ja priorisoinnin pohjana.** Palveluverkkosuunnittelussa on puutteita sekä kattavuudessa että ajantasaisuudessa. Tilapalvelujen mukaan esimerkiksi hyvinvointitoimialalta puuttuu useampia palveluverkkosuunnitelma, joiden laatimista soteuudistuksen kynnyksellä ei ole nähty tarkoituksenmukaisena käynnistää. Tilapalvelujen mukaan keskeneräisiä ovat mm. liikuntapaikkaverkkosuunnitelma sekä sivistystoimialalta palveluverkkosuunnitelmat ruotsinkielisten palveluiden, Itä- Turun opetustilojen sekä keittiöpalveluiden osalta. Osa sivistystoimialan ja hyvinvointitoimialan palveluverkkosuunnitelmista on hyväksytty jo vuosina 2013–2017.

Investointiohjelmassa olevien hankkeiden kustannusarvioihin liittyä epävarmuutta

Tilainvestointikohteista tehdään sekä tarve- että hankesuunnitelma. Tarvesuunnitelma on huomattavasti suppeampi ja ylimalkaisempi kuin hankesuunnitelma. Tarvesuunnitelmasta puuttuu monia hankkeen kustannuksiin vaikuttavia määrittelyjä.

Tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjeen mukaan tarveselvityksen tarkoituksena on määrittää ainoastaan hankkeen alustavat kustannusvaikutukset. Vasta hankesuunnitelmassa määritellään hankkeen laajuus, suunnittelulle asetettavat tavoitteet, tilojen tekninen toteutus, rakennuspaikka, kustannukset, kalustamiskustannukset ja väistötilat.

Ainoastaan taloussuunnitelman ensimmäiseen vuoteen kohdistetuilta investointihankkeilta edellytetään hyväksyttyä hankesuunnitelmaa. Hyväksymiseen talousarvion investointiohjelman taloussuunnitelmavuosille riittää hyväksytty tarveselvitys. Eli **kolmelle viimeiselle taloussuunnitelmavuodelle kohdistettuihin investointihankkeiden kustannuksiin liittyy suurta epävar-**

muutta, koska mm. hankkeen laajuutta, teknistä toteutusta ja rakennuspaikkaa ei välttämättä ole määritelty. Haastateltujen mukaan joskus myös taloussuunnitelman ensimmäiselle vuodelle kohdistetuilta investoinneilta puuttuu hyväksytty hankesuunnitelma. Hankesuunnitelmaa tarkempi arvio kustannustasosta saadaan vasta kun lopulliset tarjousasiakirjat on laadittu.

Yksi investointisuunnitelmassa esitettyihin kustannusarvioihin epävarmuutta aiheuttava asia on ns. hankevaraukset. Tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjeessa ei ole määritelty hankevarauksen käsitteen sisältöä, mutta kysymys lienee lasketun kustannusarvion ”ylitysvarasta”. Hankesuunnitelma- vaiheessa laskettuun kustannusarvioon huomioidaan hankevaraukset tapauskohtaisesti. Lähtökohtaisesti varausten määrä on uudishankkeissa 10 – 15 % sekä peruskorjaushankkeissa ja museaalisissa hankkeissa 20 – 30 % riippuen mm. kohteen suojeluasteesta.

Investointiohjelmassa on listattu kaupungin omaan käyttöön tulevat infra- ja tilahankkeet sekä yhtiömuotoisena tai vuokrahankkeena toteutettavat kaupungin omaan palvelutoimintaan tulevat rakennukset. **Toimintasuunnitelman investointiohjelmasta kuitenkin puuttuvat kokonaan konserniyhteisöjen omaan käyttöön tulevat investoinnit, joiden mittaluokalla ja toteutusajankohdalla voi olla merkittävä vaikutus konsernituloslaskelmaan ja -taseeseen sekä konsernin lainakantaan ja niistä laskettaviin tunnuslukuihin.** Esimerkiksi kunnan vaikeaa taloudellista asemaa kuvaavien kriteerien raja-arvot lasketaan valtaosin konsernitilinpäätöksen perusteella.

Ohjaus ja työnjako

Tarkastuslautakunnan aiemmissa arvioinneissa, joissa on käsitelty kustannusarvionsa ylittäneitä investointihankkeita, on kiinnitetty huomiota **epäselvään ja monimutkaiseen työn- ja vastuunjakoon kaupunkikonsernin eri toimijoiden kesken** (esim. arviointikertomukset 2013 ja 2018). Investointihankkeiden suunnitteluvaiheessa, toteutusvaiheessa sekä myös raportointivaiheessa on ollut useita tahoja edustettuna niin toimijana, esittelijänä kuin myös päättäjän ominaisuudessa.

Nykyistä työn- ja vastuunjakoa on määritelty muun muassa tilahankkeiden tarveselvitys- ja hankeselvitysohjeessa. Edelleen kuitenkin esimerkiksi tilahankkeiden suunnittelu- ja toteutusprosessissa on edustettuina useita eri johdon alaisuudessa toimivia tahoja. Esimerkiksi suurten tilahankkeiden osalta keskeisiä kaupunkikonsernin sisäisiä toimijoita ovat muun muassa tilapalvelukeskus, kaupunkiympäristötoimialan sisällä toimiva rakennuttamisorganisaatio, lakipalvelut, konsernihallinnon alaisuudessa toimivat hankepäälliköt, sekä yhtiömuotoisissa hankkeissa yhtiön hallitus.

Haastattelujen mukaan investointiohjelman laadinnassa ja uusien investointihankkeiden suunnittelussa ei oteta riittävästi huomioon rakennuttamishenkilöstön työkuormaa ja uusien henkilöiden saatavuutta. Uuden ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus kaupungin rakennuttamisorganisaatioon on rajallista. Myös erilaiset rakennuttamiseen välittömästi liittymättömät kaupunkitason kehittämishankkeet kuormittavat organisaatiota.

Kustannusarviot ylittäviä hankkeita yhdistää kiire ja puutteelliset suunnitelmat

Tarkastuslautakunta on arvioinut aiemmin toteutettuja investointihankkeita muun muassa vuoden 2013 arviointikertomuksessa työkeskushankkeen osalta sekä kaupunginteatterin peruskorjauksen osalta vuoden 2016 arviointikertomuksessa. **Kustannusarviot ylittäneiden hankkeiden yhteisenä nimittäjänä ovat olleet puutteelliset tai jopa kokonaan puuttuneet suunnitelmat.** Kaupunginteatteri ja Funikulaari-hankkeisiin on myös tehty **laatu- ja laajuusmuutoksia** verrattuna alkuperäisiin suunnitelmiin ja kustannusarvioihin hankkeen aikana. Työkeskus -hankkeen alkuperäinen tavoitehinta oli 1,4 milj. miljoonaa euroa, mutta hankkeen lopulliset kustannukset olivat yli 3 miljoonaa euroa. Kaupunginteatterin peruskorjauksen alkuperäinen kustannusarvio oli 25,56 milj. euroa. Vuoden 2016 arvioinnissa lopullisiksi toteutuneiksi kustannuksiksi arvioitiin 41,1 milj. euroa.

Arviointikertomuksen 2013 mukaan **työkeskuksen** osalta kustannusylitykseen vaikuttivat seuraavat kiireeseen ja puutteelliseen suunnitteluun liittyvät seikat:

- Valtuusto myönsi talousarvioon määrärahat ennen hankesuunnitelman hyväksymistä.
- Hankesuunnitelma tuotiin valtuuston käsittelyyn ja hyväksyttäväksi ennen kuin hankkeen suunnittelu oli saatu viimeistelyä.
- Hankesuunnitelmassa mainittu aikataulua ei ole ollut käytännössä mahdollinen toteuttaa.
- Hankkeessa oli niin suunnitteluvaiheessa, toteutusvaiheessa kuin myös raportointivaiheessa useita tahoja edustettuna niin toimijana, esittelijänä kuin myös päättäjän ominaisuudessa.

Kaupunginteatterin peruskorjaushankkeen osalta kustannusylitykseen vaikuttivat seuraavat kiireeseen ja suunnitelmien puutteellisuuteen liittyvät seikat:

- Hankkeen toteuttamiseen lähdettiin ilman, että tiedettiin, minkälaisia ominaisuuksia kohteeseen haluttiin eikä rakennusteknisiä vaatimuksia täysin tunnettu, mikä aiheutti lukuisia muutostarpeita.
- Arkkitehti- ja LVI-suunnitelmat olivat puutteellisia, niitä ei saatu ajoissa eivätkä ne olleet kaikin osin toteutuskelpoisia.
- Kaupungin oman kohteen rakennustekninen tuntemus oli puutteellinen, mikä johti lisälaskutukseen.
- Työnjako kaupunkikonsernin eri toimijoiden välillä hankkeen edetessä oli paikoin epäselvä.

Logomon siltahankkeessa urakka käynnistettiin ja kilpailutettiin, vaikka suunnitelmat olivat kesken eikä niissä ollut tarvittavaa ulkoisen tarkastajan

Kustannusarviot ylittäneiden hankkeiden yhteisenä nimittäjänä ovat olleet puutteelliset tai jopa kokonaan puuttuneet suunnitelmat.

hyväksyntää. Haastateltujen mukaan muun muassa arkkitehtisuunnitelmien tarkentuminen vasta hankkeen toteutusvaiheessa aiheutti selvän riskin kustannuslylyksiin. Esimerkiksi aiemmin täysin erilliset toteutussuunnittelu- ja rakennuttamisorganisaatiot koettiin ongelmallisiksi.

Funikulaarin kilpailutus aloitettiin ennen kuin suunnitelmat olivat valmiit. Hankkeen loppuraportin (kaupunkiympäristölautakunta 29.9.2020 §337) mukaan kiinteistöliikelaitoksen johtokunta käynnisti hankinnan kesällä 2016 siten, että järjestelmätoimittaja päätettiin kilpailuttaa erikseen ja vasta tämän jälkeen käynnistettiin ala- ja yläasemien arkkitehtisuunnittelu. Tarkemman suunnittelun aikana Funikulaarin paikkaa jouduttiin muuttamaan ja joukkoliikenteen vaatimat tilaratkaisut ja laatuvaatimukset muuttivat rakennelman laatua ja laajuutta. Näillä muutoksilla oli merkittävä korottava vaikutus kokonaiskustannuksiin. Loppuraportin mukaan alun perin kiinteistöliikelaitos varasi hankkeen määrärahasi 2,5 M€ vuosille 2012–2014 ja hankkeen toteutuneet kokonaiskustannukset tulevat olemaan 5,582 M€.

Onnistuneessa hankkeessa on panostettu suunnitteluun, kohteen rakennustekniseen tuntemukseen sekä selkeään työnjakoon

Positiivisena esimerkkinä onnistuneesti toteutetusta suuresta investoinnista voidaan pitää Puolalan koulun peruskorjaushanketta, jonka rakentaminen käynnistyi kesäkuussa 2018 ja se valmistui aikataulun mukaisesti 15.4.2020. Hankkeen kustannusarvio alittui. Hankkeen määräraha oli yhteensä 14,80 M€ ja toteutuneet kustannukset olivat yhteensä 14,18 M€, joten varatut määrärahat alittuivat 0,62 M€. Koulu on rakennettu 1955 ja rakennus on kulttuuri- ja sivistyshistoriallisesti sekä kaupunkikuvallisesti arvokas rakennus. Hankkeen loppuraportin mukaan hankkeen onnistumiseen vaikuttivat muun muassa seuraavat asiat:

- Suunnitelmat ja niihin perustuva kustannusarvio oli laadittu ennen rakentamisen aloitusta. Suunnitelmat valmistuivat keväällä 2018 ja rakennustyöt käynnistyivät tämän jälkeen kesäkuussa 2018.

- Hanke toteutettiin yhteistoimintaurakkana, jolloin suunnittelijat ovat sekä urakoitsijan että tilaajien hyväksymiä ja suunnittelu tehdään kaikkien osapuolien kesken yhdessä.
- Peruskorjauskohteen rakennusteknisiin yksityiskohtiin paneuduttiin jo hankesuunnitteluvaiheessa tekemällä rakenneavauksia sekä selvittämällä kantavat rakenteet, rakenneauriot ja haitta-aineet.
- Rakennusaika oli riittävä.
- Yhteistyö eri toimijoiden (urakoitsijat, suunnittelijat, käyttäjät, tilaajan edustajat) kesken oli sujuvaa.





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.

”Toimintakertomuksessa annetaan tiedot kunnan toiminnan kehittymistä ja tuloksellisuutta, taloudellista tilannetta sekä merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä koskevista tärkeistä seikoista”.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 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 2019 (20.8.2019) ja tätä yleisohjetta noudatetaan laadittaessa kunnan tilinpäätöstä tilikaudesta 2019 alkaen

Seuraavassa käsitellään valtuustokauden aikana todettuja keskeisiä huomioita koskien kaupungin toimintakertomuksissa esitettyä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa.

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

Kaupungin riskienhallinnan toteuttaminen on ollut jatkuvan kehityksen alla koko valtuustokauden aikana. Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella keskeisiä kehityskohteita ovat olleet erityisesti riskien arvioinnin yhdenmukaistaminen sekä riskien arvioinnin osaamisen kehittäminen. **Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella riskien arvioinnin osapuolien suuri määrä aiheuttaa haasteita riskienhallinnan yhdenmukaisuudelle.** Asiaa on pyritty kehittämään toimijoiden välisen normaalin vuorovaikutuksen lisäksi mm. ohjeistuksin ja koulutuksin.

Seuraavassa eritelty tiiviisti valtuustokauden 2017–2021 toimintakertomuksissa mainitut keskeisimmät riskit ja epävarmuustekijät.

Arviointikertomus 2017

Toimintakertomuksessa on 2017 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.

Tarkastuslautakunnalle kuitenkin jäi toimintakertomuksen perusteella epäselväksi,

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

Arviointikertomus 2018

- Toimintakertomuksessa on vuonna 2018 yhtenä riskitekijänä mainittu myös tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakoimaton nousu. Tällaisia riskejä käytännössä toteutui esimerkiksi Funikulaarin ja Logomon sillan osalta. Riskiin varautumiskeinona on mainittu muun muassa infrahankkeiden hankesuunnitteluohjeen laatiminen. **Tarkastuslautakunta korosti, että hankesuunnitteluohjeiden ja niiden mukaan toimimisen ohella huomiota pitää kiinnittää hankkeiden suunnitteluun ja hankeosaamisen varmistamiseen.**
- Turun kaupungilla on nykyisin olemassa omat hankesuunnitteluohjeet sekä infrahankkeille että tilahankkeille. **Tarkastuslautakunta kuitenkin korostaa, että ylipäänsä hankkeiden onnistumiseen vaikuttaa ratkaisevasti johtamisen onnistuminen, josta kirjalliset ohjeistusdokumentaatiot ovat vain yksi osa.**

Arviointikertomus 2019

- Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan vuoden 2019 riskien arvioinneissa keskeisimmiksi riskeiksi nostettiin muun muassa henkilöstön saataavuus ja avainhenkilöriskit.
- Henkilöstön saataavuuden todettiin olevan kaupungin keskeinen riski jo vuoden 2018 toimintakertomuksessa. Vuonna 2019 henkilöstön saataavuus oli toimintakertomuksessa mainittu lähes jokaisella kaupungin toimialalla keskeiseksi riskiksi. Henkilöstön saataavuuteen liittyvät haasteet voivat vaarantaa asiakaspalvelun laatua tai myös lakisääteisten tehtävien toteuttamista.
- Henkilöstön työnantajakokemukseen ja sitä kautta saataavuuteen vaikuttavana tekijänä voidaan nähdä myös se, millaisena nykyinen henkilöstö kokee työmääränsä. Kaupungin henkilöstöraportin 2019 mukaan tilanne tämän osalta on hieman parantunut edellisvuoteen verrattuna: ”Vastaajista 37 % oli kokenut kuluneen vuoden aikana yli sietokyvyn menevää työmäärää. **Tarkastuslautakunta korosti, että työhyvinvointikyselyjen tuloksissa saattaa olla merkittäviä vaihteluja paitsi toimialojen välillä niin myös toimialojen sisällä palvelualoittain. Huomiota ja tarvittavia toimenpiteitä tulisivat tällöin kohdentaa erityisesti niihin ryhmiin, joissa haasteet ovat suurimmat.**

- Henkilöstön saataavuusriskit ovat viime aikoina konkretisoituneet mm. pakottavassa sairaalapalvelujen vuodepaikkojen määräaikaisessa vähennyksessä, jonka taustalla on henkilökuntapula. Nykyinen väkimäärä ei hyvinvointitoimialan mukaan kaikilta osin riitä turvalliseen hoitoon. Sairaalan hoitohenkilöstössä on toimialan mukaan ollut merkittäviä vajauksia poissaolojen, irtisanoutumisten, sijaispulan ja rekrytointiongelmien vuoksi eri osastoilla. **Tarkastuslautakunta on tilanteesta erittäin huolissaan. Riskinä on, että henkilöstön saataavuustilanteen edelleen pahentuessa, leviää vastaava toiminnan supistamisen tarve myös muihin kriittisiin toimintoihin.**





Tarkastuslautakunta suosittelee vaikuttavampia lisätoimenpiteitä henkilöstöön liittyvien riskien pienentämiseksi.

Arviointikertomus 2020

Vuoden 2020 riskien arvioinneissa keskeisimmäksi riskeiksi nostettiin koronapandemian lisäksi pääosin samoja riskejä kuin edellisenä vuotena. Keskeisiksi riskeiksi nousivat talous, tietojärjestelmät, imagoriskit, tilaresurssit, sisäilmaongelmat sekä henkilöstöriskit, sisältäen henkilöstön saatavuuden ja avainhenkilöriskit. Henkilöstön saatavuus nousi esille eri toimialoilla. Yhteisöjen riskien arvioinnissa painottuivat avainhenkilöriskit.

- Toimintakertomuksen mukaan vuoden 2020 merkittävimpiä uhkia oli edelleen vuonna 2021 jatkuva pandemia.
- Siihen mittakaavaan, jolla koronapandemia levisi ei oltu toimintakertomuksen mukaan varauduttu globaalisti, kansallisesti eikä paikallisesti. Koronapandemian vaikutukset olivat ja ovat merkittävät ja sen välittömät ja välilliset vaikutukset jatkuvat vielä pitkään.
- Riskien arvioinneissa pandemia nousi yhdeksi keskeisimmäksi riskiksi vuoden 2020 riskien arvioinneissa. Sen katsottiin olevan niin toiminnallinen kuin vahinkoriski.
- Pandemian seurauksena uhkana arvioitiin olevan henkilöstön riittävyys ja jaksaminen, hoitokapasiteetin riittävyys, palvelujen turvaaminen sekä talouden alijäämä.
- Vuoden 2021 aikana tullaan hankkimaan kaupallinen riskien arvioinnin ohjelma, johon liittyen vapaa-aikatoimialla on pilotoitu uutta riskien arviointimenetelmää.
- Henkilöstön saatavuusriskin näkökulmasta toimintakertomuksessa todettiin, että kaupungin palkkataso ei houkuttele osaajia.

2. Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä tilinpäätösten toimintakertomuksissa 2017–2020

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa mainittuja valvonnan kehittämiskohteita kuluvalle valtuustokaudella ovat olleet muun muassa alla mainitut:

Valtuustokauden alussa korostuivat edellisten vuosien kehittämiskohteet, jotka mainittiin vuosina 2015 ja 2016 olevan

- sopimusten hallinta,
- ulkoistettujen palvelujen valvontamenetelmien toimivuuden arviointi sekä
- sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden jalkauttaminen ja osaaaminen linjajohdossa sekä operatiivisella tasolla.

Vuonna 2017–2018 kehittämiskohteiksi mainittiin mm.

- ydintoimintojen prosessikuvaukset,
- valvontakeinojen toimivuus,
- tiedon kulku ja raportointi sekä
- toimintaan liittyvien riskien tunnistaminen.

Vuonna 2019 kehittämiskohteiksi mainittiin mm.

- hankintojen kilpailuttamisen sujuvuuden varmistaminen,
- hankintojen valvonta ja seuranta sekä
- tunnistettujen riskien hallintakeinojen sekä hyväksyttävän jäännösriskin tason määrittely.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kannalta toimintakertomuksessa mainitut kehittämisaalueet ovat olennaisia.

Kaupungin hankintaosaamista arvioitiin jo vuonna 2015 osana innovatiivisten hankintojen kehittämistä. Silloin arviointiin hankintaosaamisen nykytilaa sekä hankintojen vaikuttavuutta. Molempien osalta tulokset olivat varsin huonot ja edellyttivät toimenpiteitä asian korjaamiseksi. **Hankintojen pysyessä keskeisenä kehittämiskohteena vuodesta toiseen, voidaan todeta, että tehdyt**

**korjaustoimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Tarkastuslautakunta muistuttaa, että palveluhankintoja tehdään euromääräisesti jo henkilöstöku-
lujen verran, joten kysymys ei ole taloudellisestikaan pienestä asiasta.**

Kaupunkiin on yritetty luoda hankintoja ohjaavaa hankintastrategiaa vuosikau-
det, mutta toistaiseksi siinä ei ole onnistuttu. Suomalaisen Työn Liiton tilaamaan
ja Finnish Consulting Group FCG:n toteuttamaan päättäjäkyselyn mukaan han-
kintastrategian osalta paras tilanne on isoissa yli 75 000 asukkaan kaupungeis-
sa, joissa hankintoja ohjaava strategia tai ohjelma on käytössä yli 80 prosentis-
sa. Sen sijaan pienissä alle 5000 asukkaan kunnissa vain puolessa on asiaan
kiinnitetty huomiota ohjelman tai strategian muodossa.

**Tarkastuslautakunta suosittelee, että uusi tuleva kaupunginvaltuus-
to päättää myös Turun osalta hankintoja ohjaavan hankintastrategian
käyttöön otosta.**

Tarkastuslautakunta on useissa arviointikertomuksissaan todennut, että kaupun-
gilla tulee olla riittävät mahdollisuudet valvoa myös ulkoistettujen palvelujen so-
pimuksen mukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa.
Emokaupungin toimintakuluissa palvelujen ostot ovat viime vuosina jo ylittäneet
selkeästi henkilöstökulut, joten kysymys on kaupungin kannalta erittäin merkittä-
västä asiasta. Myös palvelutuotannon laadun valvontaan tulee kiinnittää erityistä
huomiota palvelun tuottajasta riippumatta.

Organisaation muutostilanteissa muun muassa toiminnallisten prosessien ja
tehtävävastuiden kautta tulee osaltaan varmistaa valvonnallisten tavoitteiden
toteutuminen.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota myös sisäisen valvonnan ja riskienhal-
linnan menettelyjen osalta siihen, miten valvontatoimia on priorisoitu suhteessa
valvottavan asian merkityksellisyyteen ja riskin suuruuteen; esimerkiksi inves-
tointitarpeet ja niiden suunnittelu, priorisointi ja toteutus. Investointien suunnitte-
lussa tulee kiinnittää huomiota investointien kokonaisuuden osalta suunnittelun
riittävän pitkään aikajänteeseen tulevaisuuden palvelutarpeet huomioon ottaen.

Myös toimintakertomuksissa on viitattu budjetoinnin realistisuuteen ja riittävän ja oikean tiedon käytettävyyteen päätöksenteossa.

Tarkastuslautakunta korostaa johdon vastuun, ymmärryksen ja osaamisen merkitystä. Arviointihaastattelussa esille tulleen perusteella tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota sisäisen valvonnan käsitteisiin muun muassa siltä osin, että sisäinen valvonta ei ole synonyymi käsitteelle sisäinen tarkastus, minkä toiminnon tehtävä on osaltaan varmistaa sisäisen valvonnan toimivuutta.

Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. **Tarkastuslautakunnan havainto on, että tilinpäätöksestä sa-moin kuin riskeistä käytävässä keskustelussa korostuu rahallinen puoli ja rahapuolen kytkentä toiminnallisiin tavoitteisiin ja palvelutuotantoon jää suhteellisen vähäiseksi.**

Tarkastuslautakunta korostaa, että kokonaisvaltaisessa lähestymistä-vassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistuminen pohjautuvat aina selkeisiin ja toimintaa ohjaaviin tavoitteisiin.



3. Selonteko konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2019) mukaan tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteossa käydään läpi konsernivalvonnan kohdealueet. **Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohton vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaa, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnalla tarkoitetaan myös konserniohjeen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisen seurantaa.** Konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan sekä omaisuus ja voimavarat turvataan.

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.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistuminen pohjautuvat aina selkeisiin ja toimintaa ohjaaviin tavoitteisiin.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa 2019 todetaan konsernivalvonnan kehittämisen tarpeista taloussuunnittelukaudella kehitettävää olevan muun muassa hallintosäännön mukaisessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportoinnissa mm. raportoinnin sisällön ja järjestelmällisyyden osalta. Toimintakertomuksen mukaan tytäryhteisöt ovat arvioineet merkittävimmät riskinsä, mutta niiden

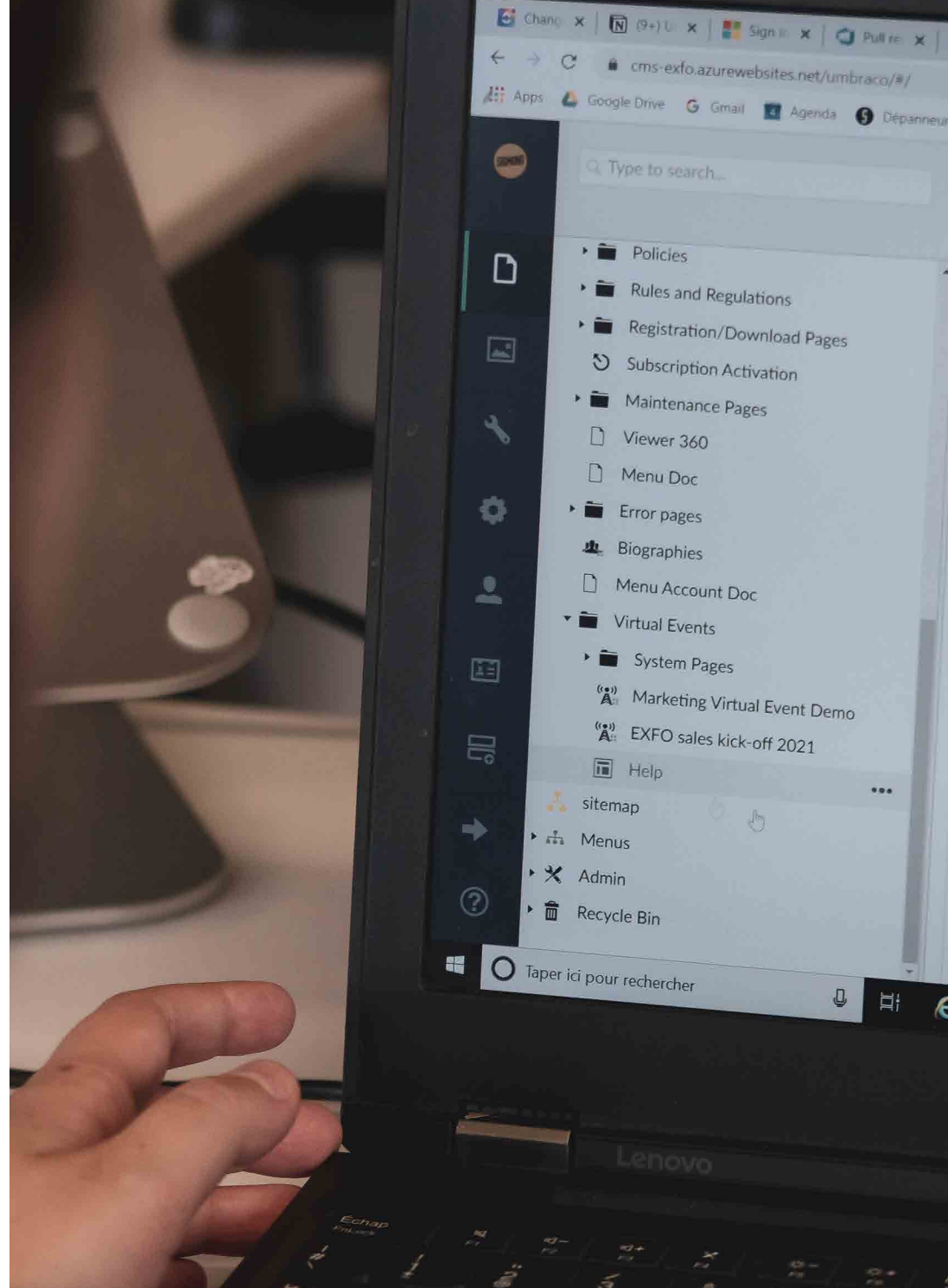
- hallintakeinojen jalkauttamisen arviointi edellyttää jatkotyötä,
- samoin sisäisen valvonnan toteuttamisen asianmukaisuuden arviointi.
- Itsearviointien dokumentointiin, perusteisiin ja arviointitasoon on kiinnitettävä huomiota ja
- osaamista tärkeimpien sisäisen valvonnan keinojen tunnistamisessa ja arvioimisessa on kehitettävä.

Toimintakertomuksissa on todettu useiden vuosien ajan, että tytäryhteisöjen välillä on eroja riskienhallinnan toteutuksessa, kehittämisessä ja riskien tunnistamisessa sekä riskien hallintakeinojen määrittelyssä.

Tytäryhteisöjen selonteoissa useimmiten on todettu, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on hyvä tai vähintään tyydyttävä eikä sisäisessä valvonnassa tai riskienhallinnassa ole havaittu epäkohtia. Sisäisen valvonnan järjestämistä koskevat tiedot ovat kaupunkikonsernissa tehdyissä itsearvioinneissa olleet kuitenkin niukat eikä niiden perusteella välttämättä voida tehdä selkeitä johtopäätöksiä.

Tilinpäätöksen 2019 toimintakertomuksen perusteella ja aiempina vuosina toimintakertomuksissa esiin tuodut kehittämialueet huomioon ottaen tarkastuslautakunnalle on kuitenkin jäänyt epäselväksi, onko konsernijohtoon vastuulla olevalla konsernivalvonnalla saatu riittävä varmuus valvonnan tavoitteiden toteutumisesta eli 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.



Kaupunginhallituksen vuoden 2019 arviointikertomuksesta antaman lausunnon mukaan tytäryhteisöjen vuoden 2019 itsearviointien tietojen perusteella voidaan katsoa, että konsernivalvonnalla on saatu kohtuullinen varmuus valvonnan tavoitteiden toteutumisesta.

Tarkastuslautakunta nostaa yhdeksi kehittämiskohteeksi konsernivalvonnan dokumentaation kehittämisen. Osa valvontaan liittyvästä toiminnasta perustuu suulliseen vuorovaikutukseen eri toimijoiden välillä, joka sumentaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja hankaloittaa toiminnan eheää arviointia.

Tarkastuslautakunnan yhteenveto

- Useana vuonna riskien arvioinneissa on keskeisimmiksi riskeiksi nostettu henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit. Tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa vaikuttavampia lisätoimenpiteitä henkilöstöön liittyvien riskien pienentämiseksi.
- Tarkastuslautakunta on korostanut, että investointien ohella huomiota pitää kiinnittää hankkeiden johtamiseen, suunnitteluun ja hankeosaamisen varmistamiseen.
- Tarkastuslautakunta on useissa arviointikertomuksissaan todennut, että kaupungilla tulee olla riittävät mahdollisuudet valvoa myös ulkoistettujen palvelujen sopimuksenmukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa.
- Hankintojen pysyessä toimintakertomuksen keskeisenä kehittämiskohteena vuodesta toiseen, voidaan tarkastuslautakunnan mielestä todeta, että tehdyt korjaustoimenpiteet eivät ole olleet riittäviä.
- Tarkastuslautakunta suosittelee, että uusi tuleva kaupunginvaltuusto päättää myös Turun osalta hankintoja ohjaavan hankintastrategian käyttöönotosta.
- Tarkastuslautakunta kehottaa kiinnittämään huomiota myös toimintakertomuksissa viitattuun budjetoinnin realismuuteen ja riittävän ja oikean tiedon käytettävyyteen päätöksenteossa.
- Toimintakertomuksissa on todettu useiden vuosien ajan, että tytäryhteisöjen välillä on eroja riskienhallinnan toteutuksessa, kehittämisessä ja riskien tunnistamisessa sekä riskien hallintakeinojen määrällisyydessä.

04

Jälkiseuranta



4.1 Sisäilma-asiat

Turun kaupungin tarkastuslautakunta on arvioinut sisäilma-asioita mm. osana vuosien 2016, 2017 ja 2019 arviointikertomuksia. Tarkastuslautakunta on seurannut kaupungin sisäilma-asioiden toimintamallin kehittämistä ja kehittymistä jälkiseurannan muodossa.

Tarkastuslautakunta haluaa tarkentaa, että se ei ole sisäilma-asioiden arviointien yhteydessä tarkastellut yksittäisiä sisäilmakohteita, vaan kyseessä on ollut ensisijaisesti sisäilma-asioiden toimintamallin arviointi. Uusi sisäilmamalli on ollut käytössä virallisesti marraskuusta 2019.

Alkuperäinen arviointi:

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf

Tehdyt jälkiseurannat:

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//arviointikertomus_2017.pdf

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//arviointikertomus_2019.pdf

Seuraavassa on käsitelty keskeisimmät huomiot valtuustokaudelta 2017–2021 sisäilma-asioiden hoitamisen kokonaisuudesta. Arvioinnissa ei olla keskitytty yksittäisiin sisäilmaan liittyviin hankkeisiin. Arvioinnin keskiössä on ollut sisäilman toimintamallin kehittäminen ja sen vaikutus suhteessa toimialoihin ja toiminnan järjestämiseen.

Sisäilma-asioiden ennaltaehkäisy

- **Tarkastuslautakunta näkee edelleen yhtenä tärkeimpänä kehityskohteena yhteistyön kehittämisen tilojen varsinaisten käyttäjien, ylläpitäjien ja tiloista vastaavien välillä.** Kohdemanagerien¹ tekninen ja viestinnällinen osaaminen ovat avainasemassa yhteistyön kehittämisessä.

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan sisäilma-asioiden uuden organisoinnin myötä myös sisäilma-asioiden ennaltaehkäisemiseen liittyvistä asioista on pystytty viestimään entistä paremmin toimialoille.
- Uudessa sisäilmamallissa korostuu lähiesimiesten rooli muun muassa sisäilmailmoitusten kirjaamisen kautta. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että sisäilma-asioiden osalta tilojen käyttäjillä on olemassa joku, johon on matala kynnyksellä yhteydessä.
- Tarkastuslautakunta muistuttaa, että kaupungin vastuulla on tilojen käyttäjien hyvinvointi myös vuokraamissaan tiloissa. Tällöin kaupungin toiminnassa korostuu lähinnä tilojen sopimuksenmukaisuuden valvonta. Toisaalta tärkeää on myös riittävä osaaminen sisäilma-asioihin liittyen myös ennaltaehkäisevästä näkökulmasta.

Sisäilmaongelmien havaitseminen ja sisäilmaprosessi

- **Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella eri toimialojen näkökulmasta sisäilma-asioiden vastuukysymykset ovat selkeytyneet.** Nykyisin on aiempaa selkeämpää, mikä kenenkin toimijan rooli sisäilma-asioissa on ja mitä keneltäkin odotetaan. Lisäksi vastuut ovat selkeästi dokumentoidut. Tarkastuslautakunta huomauttaa, että vastuiden selkeydestä huolimatta aktiivinen vuorovaikutus eri toimijoiden välillä on tärkeää.
- Sisäilma-asioiden prosessin kehityksen myötä sisäilma-asioiden hoitaminen koetaan tällä hetkellä aikaisempaa läpinäkyvämmäksi. Läpinäkyvyyden puuttuminen on ollut erittäin suuri ongelma, mutta tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella läpinäkyvyys kaupungin toimijoiden välillä on selvästi parantunut. Asiaan on vaikuttanut positiivisesti vastuiden selkeytymisen lisäksi dokumentoinnin parantuminen.
- Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että sisäilma-asioiden toimintamalli ohjaa toimintaa myös tasalaatuisuuteen eri toimialojen välillä. Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella aiemman toimintamallin toimintatavoissa on ollut suuria eroja toimialojen välillä ja eri toimijat ovat sitä kautta joutuneet eriarvoiseen asemaan.

¹ Kohdemanagerit vastaavat alueellisesti kohteiden käytettävyydestä ja käyttäjätyytyväisyydestä. Toiminta pitää sisällään pitkän tähtäimen suunnittelun, korjaukset sekä palveluiden hankinnan (kiinteistöhoito, jätehuolto).

Sisäilmaongelmien korjaaminen

- Kaupungilla on ollut suurena projektina teettää kaikista kaupungin kiinteistöistä kuntoarviot ja niihin liittyvät suunnitelmat euromääräisistä toimenpiteistä. Aikaisemmin tieto kiinteistöjen kunnosta on perustunut systemaattiselta osalta ikään perustuvaan ja laskennalliseen korjausvelkaan. Kuntoarvioiden kartoitusprojektin myötä kaupungilla on käytössä aiempaa ajantasaisempaa tietoa kiinteistöistä.
- Kiinteistöjen kattavan kuntoarvioinnin ja siihen perustuvien pitkän tähtäimen suunnitelmien perusteella mahdollisia ongelmia voidaan ennakoida aikaisemmin. Lisäksi niihin varautuminen on rajallisten määrärahojen puitteissa paremmin kohdennettua.
- **Tarkastuslautakunta jää seuraamaan, miten hyvin tehtyjä kuntoarvioita hyödynnetään korjausinvestointien priorisoinnissa.**

4.2 Vanhusten palvelut

Tarkastuslautakunta teki arvioinnin vanhusten palveluista vuonna 2012. Sen jälkeen lautakunta on tehnyt jälkiseurantaa arviointiin liittyvistä keskeisistä asioista vuosien 2013, 2014, 2015, 2016 ja 2017 arviointikertomuksessa. Seuraavassa on tarkastuslautakunnan tiivistämänä arviointi huomioiden koko valtuustokauden 2017–2020 kehitys.

Alkuperäinen arviointiraportti:

[Vanhusten palvelujen arviointi tlk 23.5.2012](#)

Tehdyt jälkiseurannat:

[Vuoden 2013 arviointi](#), [Vuoden 2014 arviointi](#), [Vuoden 2015 arviointi](#), [Vuoden 2016 arviointi](#), [Vuoden 2017 arviointi](#).

Valtuustokauden tavoitteet vanhuspalveluissa

- **Palvelurakenteen kehittäminen**
 - Rakenteen keventäminen ja palveluvalikoiman monipuolistaminen
 - Lisätään omaishoitoa
- **Kotihoidon sisäinen palvelurakenne**
 - Painotus keskiraskaaseen kotihoitoon
- **Ympärivuorokautisen hoidon rakenteen keventäminen**
 - Luovutaan pitkäaikaissairaanhoidosta ja vanhainkotihoidosta, lisätään tehostettua asumispalvelua.
- **Uusia asumisen ratkaisuja**
 - Välimuotoisen asumisen kehittäminen
 - Perhehoidon kehittäminen

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan vanhuspalveluiden tavoitteet itsessään ovat järkeviä niin inhimillisestä, toiminnallisesta kuin taloudellisestakin näkökulmasta. Tarkastuslautakunta korostaa, että palvelurakenteen keventäminen ei saa tarkoittaa palveluiden poistamista tai vähentämistä niitä tarvitsevilta.

- **Vanhuspalveluiden keskeinen tavoite on raskaan, laitospainotteisen palvelurakenteen keventäminen.**
- Esimerkiksi 65 vuotta täyttäneiden laitoshoidon asiakkaiden määrät lautakuntaraportin 11.2020 (Sosterla 16.12.2020) mukaan ovat kehittyneet seuraavasti:

2018	461
2019	335
2020	233
- Laitoshoidon purun osalta on siis edetty jopa ennakoitua nopeammin.
- Asiakstarpeeseen on pystytty vastaamaan lain määräämissä palvelutakuun rajoissa. Viimeiseen kolmeen vuoteen ei kolmen kuukauden odotusaikaa ole ylitetty ympärivuorokautisen hoidon jonoissa.
- Tavoitteen mukaisesti vanhuspalvelujen laitospainotteista palvelurakennetta on pystytty keventämään. Samaan aikaan pitää tarkastuslautakunnan

mielestä huolehtia siitä, että vaativaa hoitoa tarvitsevat ikääntyneet ihmiset saavat kuitenkin tarpeidensa mukaista hoitoa.

- Ympäri vuorokautisen hoidon laadunvalvonnan resursseja on pyritty lisäämään. Vuonna 2019 saatiin yksi vakanssi muutettua valvontatyöhön ja vuodelle 2020 on henkilöstösuunnitelmaan varattu toinen lisävakanssi valvontaan. Tarkastuslautakunta kiinnitti valvontaresurssien niukkuuteen huomiota jo alkuperäisessä arvioinnissaan vuonna 2012. Vuoden 2017 arviointikertomuksessa todettiin, että laadunvalvontaan on kohdistettu edelleen niukasti resursseja ja esimerkiksi vuonna 2016 ei ehditty tehdä arviointikäyntejä kaikissa niissä yksiköissä, joita pitäisi valvoa.
- **Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella laadunvalvonnalaiset resurssit koetaan pääsääntöisesti edelleen täysin riittämättömiksi.**
- Tarkastuslautakunta pitää valitettavana, että huolimatta jo vuosia jatkuneesta laadunvalvonnan aliresursoinnista asiaan ei ole saatu korjausta.
- Ympäri vuorokautisen hoidon jonoja seurataan kuukausittaisissa lautakuntaraporteissa. Jonottajien määrä on vaihdellut. Joulukuussa 2020 jonossa oli noin 80 asiakasta. Toukokuussa 2020 jonottajia oli lähes 130, joten määrä oli laskenut selvästi. Palvelut pystytään myöntämään lakisääteisen kolmen kuukauden palvelutakuun rajoissa.
- Ympäri vuorokautisen hoidon tarve arvioidaan moniammatillisesti yhteistyössä kotihoidon työntekijöiden, sosiaalityöntekijän ja lääkärin arvion perusteella. Arvioinnissa käytetään RAI-arviointimittaristoa¹, joka on kansainvälisesti validoitu mittaristo ja jonka käyttöön velvoittaa nykyisin jo vanhuspalvelulakikin.
- Ruotsinkielisten vanhuspalvelujen järjestäminen perustuu pitkälti ostopalveluihin, koska ruotsinkielisen henkilöstön saatavuus on heikkoa. Palvelut pystytään kuitenkin pääosin järjestämään asiakkaan äidinkielellä. Itse palvelun sisällössä ei ole eroa suomenkielisiin asiakkaisiin verrattuna.
- Muunkielisten vanhuspalvelujen kysyntä on vielä suhteellisen vähäistä. Vanhuspalveluissa on jonkin verran myös muunkielisiä työntekijöitä. Kysynnässä ei ole tapahtunut merkittävää muutosta 2017 alkaneen valtuustokauden aikana.
- Sairaspoissaolojen määrään sekä henkilöstön vaihtuvuuteen pyritään vaikuttamaan työhyvinvointia kehittämällä muun muassa kotihoidossa käynnissä olevan kehittämishankkeen avulla. Hankkeessa parannetaan lähijohdantamisen edellytyksiä, lisätään työntekijöiden itseohjautuvuutta ja kehitetään erilaisia palkitsemisjärjestelmiä kotihoitoon.

- Vuoden 2019 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta totesi, että henkilöstön rekrytointi on kotihoidossa haasteellista ja sijaisten osaamisessa koetaan olevan puutteita. Sairaspoissaolot ovat olleet kotihoidossa muihin yksiköihin verrattuna korkeammat jo pidemmän aikaa. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan asiaan reagoiminen ja tähänastiset toimenpiteet eivät siten ole olleet riittäviä.
- Sopeuttamisohjelman keskeinen tavoite vanhuspalveluissa on rakennemuutoksen edistäminen siten, että kevennetään pitkäaikaishoivan palvelurakennetta.
- Ympäri vuorokautisen hoidon määrää on kuitenkin jouduttu lisäämään sairaalassa jonottavien asiakkaiden lisääntymisen vuoksi. **Välimuotoisen asumisen lisääminen on pitkän aikavälin tavoite, joka vaatii aikaa.**

Välimuotoisesta asumisesta sopeuttamisohjelman osana on raportoitu 8.2.2021 seuraavasti:

”Välimuotoisen asumisen laajennus edellyttää uudisrakentamista. Potentiaaliset tontit rakennuttamiselle on katsottu. Kaavoitukseen liittyvät asiat hidastavat jonkin verran välimuotoisen asumisen laajentamista. Vuoden 2020 aikana yksityinen sektori on käynnistämässä välimuotoisen asumisen rakennushanketta. Kaupungin oman välimuotoisen asumisen uudiskohteet voitaneen käynnistää ensimmäisten kohteiden osalta vuoden 2021 aikana, mikäli kaavoitus toteutuu suunnitellusti. Vuonna 2020 esitetään päätettäväksi välimuotoisen asumisen palvelun rahoitusmalli. Perhehoidolla lisätään intervallihoidoa ja tähän tarkoitukseen on suunnitteilla perustaa seniorienperhehoitokortteli Liinahaan alueelle. Välimuotoista asumista valmistellaan Ruusukorttelin alueelle ja Vuokkokodin alueelle. Laitospalvelun supistamiselle on vaihtoehdoksi esitetty Kulkurinvalssin laajentamista ja Kurjenmäkikodin sulkemista. Mäntyrinteen vanhuspalveluyksikkö ja Kerttulin vanhuspalveluyksikön uudistaminen ajoittuu 2025 jälkeiselle ajalle. Psykogeriatrisen asumisyksikön suunnittelu ylikunnallisesti ei ole edennyt. Tältä osin arvioidaan, voidaanko psykogeriatrinen yksikkö ottaa käyttöön esim. Mäntyrinteen saaneerausyhteydessä.”

Tällä hetkellä on olemassa välimuotoista asumista lähellä oleva palvelumuoto: ikäihmisten perhehoito. Tämän palvelun asiakasmäärä on hyvin pieni, alle 10 ihmistä. Myös tämän palvelumuodon tunnettuus sekä asiakkaiden että henkilökunnan puolella on melko pieni.

Lisätietoa: Ikäihmisten perhehoito | Turku.fi

Välimuotoiselle asumiselle asetetut sopeuttamishjelman tavoitteet ovat haastattelujen perusteella selvästi ylimitoitettuja sopeuttamishjelman vuoteen 2023 asetetussa aikataulussa. Tavoitteen asettelussa on jäänyt vailla huomiota esimerkiksi uusien rakennushankkeiden edellyttämä kaupunkiympäristötoimialan kaavoitusprosessiin kuluvan ajan määrä.

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan välimuotoinen asuminen on tärkeä kehittämisen kohde vanhuspalveluissa ja pitkällä aikavälillä taloudellisestikin järkevää. Lyhyellä aikavälillä sillä ei ole saatavissa asetettuja säästämistavoitteita, joten tarkastuslautakunta ei näe sillä olevan suurta roolia nykyisessä sopeuttamishjelmassa.

Koronan vaikutukset

- Korona on aiheuttanut merkittäviä haasteita vanhuspalveluissa.
- Kevään palvelujen sulut, ennen kaikkea tilapäishoidon keskeyttäminen aiheutti merkittäviä palvelutarpeita omaishoidon järjestämiseen. **Omaishoitajien jaksamisen kannalta omaishoitajien vapaiden järjestäminen on tärkein palvelu.** Vuoden 2019 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta totesi, että yhtenä keskeisenä asiana omaishoitajien jaksamisen tukemisessa on saada ohjaajien seuranta-käynnit ajan tasalle tihentämällä käyntiväliä. **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan omaishoidon tuen ohjaajia on kuitenkin suhteessa asiakasmäärään liian vähän.**
- Hoitokotiepidemiat ovat lisänneet henkilöstötarvetta, johon vastaminen on ollut haasteellista. Lisäämällä ostopalveluiden eli vuokratyövoiman käyttöä on henkilöstötarvetta osittain pystytty paikkaamaan.

¹ RAI-järjestelmä on standardoitu tiedonkeruun ja havainnoinnin välineistö, joka on tarkoitettu vanhus- tai vammaispalvelun asiakkaan

- palvelutarpeen arviointiin ja
- hoito-, kuntoutus- ja palvelusuunnitelman laatimiseen.

Lyhenne RAI tulee sanoista Resident Assessment Instrument. (THL)

<https://thl.fi/fi/web/ikaantymisen/palvelutarpeiden-arviointi-rai-jarjestelmalla/tietoa-rai-jarjestelmasta>
<https://thl.fi/fi/web/ikaantymisen/palvelutarpeiden-arviointi-rai-jarjestelmalla/tietoa-rai-jarjestelmasta/tietoa-rai-arvioinnista-selkokielellä>

4.3 Varhaiskasvatus

Tarkastuslautakunta teki arvioinnin varhaiskasvatuksesta vuonna 2013. Sen jälkeen lautakunta on tehnyt jälkiseurantaa arviointiin liittyvistä keskeisistä asioista vuosien 2013, 2014, 2015 ja 2016 arviointikertomuksessa. Seuraavassa on tarkastuslautakunnan tiivistämänä arviointi huomioiden koko valtuustokauden 2017–2020 kehitys.

Alkuperäinen arviointiraportti:

Turun kaupungin varhaiskasvatuksen arviointi tlk 17.4.2013

Tehdyt jälkiseurannat:

Vuoden 2013 arviointi, Vuoden 2014 arviointi, Vuoden 2015 arviointi, Vuoden 2016 arviointi.

Valtuustokauden tavoitteet varhaiskasvatuksessa

- Varhaiskasvatuspalveluiden riittävyyden turvaaminen tilanteessa, jossa päiväkotirakennusten yleinen kunto on tyydyttävä ja rakennusten kuntoon liittyvät riskit ovat merkittäviä.
- Varhaiskasvatuksen kustannusten saaminen kuuden suurimman kaupungin keskiarvoon.
- STEAM Turku -toiminnalla² edistetään lasten ja nuorten kiinnostumista matematiikasta ja luonnontieteistä.
- **Varhaiskasvatuspaikkoja on ollut riittävästi tarjolla, kun tarkastellaan asiaa kaupunkitasoisesti.** Palvelujen määrää on lisätty esimerkiksi Itäharjulla, Varissuolla ja Runosmäessä. Kesken toimintavuotta aloittavien lasten osalta ei aina pystytty tarjoamaan lähipalvelua; huoltajien kanssa neuvotellen on varhaiskasvatuspaikka osoitettu muusta sopivasta paikasta.
- Kaupungissa kokonaisuutena on pystytty järjestämään riittävät varhaiskasvatuspaikat.

² STEAM tulee sanoista Science, Technology, Engineering, Arts and Mathematics

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

- **Kuuden suurimman kaupungin (kuusikko) kustannusvertailuissa² Turku ei ole keskiarvossa, vaan yli keskiarvon.** Turussa on edelleen suuremmat henkilöstökustannukset; merkittävä ero on KuEL-maksuissa³. Kuntien eläkekertymä on erilainen, joten myös eläkemenuperusteisen maksun suuruus vaihtelee kunnittain. Turun kunnallisten päiväkotien vuosikustannukset laskennallista lasta kohden 2019 ovat 11 097 euroa ja kuusikon keskiarvo on 10 417 euroa.
- Varhaiskasvatus on osallistunut aktiivisesti STEAM hankkeeseen muiden toimijoiden kanssa. STEAM Turku kannustaa kokeilemaan uutta ja innovatiivista oppimisen tapaa. Tarkoituksena on tehdä yhteistyötä eri luokka-asteiden, koulujen, varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, ammatti-instituutin, lukioiden, korkeakoulujen ja yritysmaailman välillä. Lisätietoja: [STEAMit! ideoita kaikille asteille | Turku.fi](https://turku.fi/steam)
- Kaupunginhallitus päätti 9.9.2019 hyväksyä sivistystoimialan varhaiskasvatuksen palveluverkkolinjaukset 2019 – 2022 ohjeellisenä noudatettavaksi. Asiaa ei ole kuitenkaan viety kaupunginvaltuuston käsittelyyn.
- Palveluverkkosuunnitelmassa on otettu kantaa niin uudisrakentamiseen kuin peruskorjauksiin. **Tilojen kunto aiheuttaa jatkuvia paineita palvelujen järjestämiseen.** Joistakin tiloista on jouduttu luopumaan hyvinkin nopealla aikataululla eivätkä kaikki rakennushankkeet ole edenneet alkuperäisesti suunnitellussa aikataulussa.
- Keskeisiä hankkeita ovat mm.
 - Hepokullan päiväkodin uudisrakennus Tommilankadulle,
 - Talinkorventien päiväkodin uudisrakennus samalle tontille,
 - Monitoimitalot Skanssiin sekä Linnakaupunkiin,
 - Mars-korttelin päiväkotihanke ja
 - Kaskenmäen päiväkodin peruskorjaus.
- Syksyllä 2020 yksityisten palveluntuottajien osalta käynnissä oli päiväkotihanke Halisissa.
- Varhaiskasvatus pyritään jatkossakin tarjoamaan pääosin lähipalveluna, mikä tarkoittanee hyvää saavutettavuutta lähellä lapsen kotia. Kaikilta osin ei kuitenkaan tavoitella lähipalvelua. Tällaisia palveluja ovat edelleen esimerkiksi vuorohoito sekä erilaiset varhaiskasvatukseen liittyvät painotukset.
- Turun kaupungin varhaiskasvatukselle myönnettiin valtion erityisavustusta varhaiskasvatuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittä-

miseen vuosille 2020–2021 lapsiryhmässä toimivan henkilöstön palkkakustannuksiin 745 500 € (yht. 931 875 € josta omarahoitusosuus 186 375 €). Avustusta on käytetty hankesuunnitelman mukaisesti muun muassa avustajien palkkaamisen (n. 26 kpl). **Hankesuunnitelman mukaisesti lisäresurssit on kohdennettu erityisesti positiivisen diskriminaation (eriarvoisuuden vähentämistoimenpiteiden) alueiden päiväkotien ns. perusryhmiin sekä vuorohoidon ryhmiin. Lisäresurssin avulla pienennetään lapsiryhmien kokoa etenkin ryhmissä, joissa on tukea tarvitsevia lapsia.** Samalla osallistuvissa päiväkotiryhmissä kehitetään pedagogista pienryhmätoimintaa vuorovaikutteisempaan, lasten osallisuutta ja yksilöllistä kohtaamista korostavaan suuntaan.

- Suomenkielisten palvelujen osalta varhaiskasvatuspaikat on pystytty tarjoamaan lakisääteisessä ajassa. Edelleen on kuitenkin tapauksia, joissa perhe on siirtänyt varhaiskasvatuksen tarpeen alkua, kun paikka ei ole järjestynyt juuri siitä päiväkodista, mistä perhe on paikkaa hakenut.
- **Tilanne ruotsinkielisten palveluiden osalta on vaikeutunut entisestään.** Perheiden on vaikeaa sijoittaa toivomaansa yksikköön ja useat yksiköt toimivat väliaikaisissa tiloissa.
- Ruotsinkielisissä palveluissa kaikki palvelu on keskittynyt palvelua ja perheiden on kuljetettava lapsia pitkiäkin matkoja varhaiskasvatukseen. Palveluiden monipuolisuus rajoittuu ainoastaan lakisääteisiin palveluihin varhaiskasvatus ja esiopetus. Kerhoja, leikkipuistoja, avoimia päiväkoteja yms ei ole tarjolla ruotsin kielellä.
- Tarkastuslautakunta pitää erittäin tärkeänä, että kaksikielisessä Turussa varhaiskasvatuksen palvelut järjestetään laadukkaasti molemmilla kotimaisilla kielillä.
- Lapsella on subjektiivinen oikeus osallistua varhaiskasvatukseen ja huoltajilla on velvollisuus ilmoittaa lapsensa esiopetukseen. Varhaiskasvatukseen osallistui kuuden suurimman kaupungin raportin mukaan vuonna 2019 Turussa 80,2 % lapsista ja esiopetukseen ko. ikäluokasta 100 %.
- **Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen tilaongelma on jatkunut ja syventynyt jo vuosia.** Enemmistö ruotsinkielisten varhaiskasvatus- ja esiopetuspalveluiden piirissä olevista lapsista on tilapäisissä tai osin toiminnalle soveltumattomissa tiloissa. Isona haasteena nähdään myös tilapäistoimintojen lyhytaikaisuus, mikä aiheuttaa suurta epävarmuutta niin perheille kuin toimintojen järjestäjälle. Muutokset ovat jatkuvia.

²Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2019: https://hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/20_06_24_Kuusikko_varhaiskasvatus_2019.pdf

³KuEL Kuntien eläkevakuutus

- Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen pitkään jatkuneet tilaongelmat tulee tarkastuslautakunnan mielestä ratkaista viipymättä.
- Varhaiskasvatuksen asiakaspalautteista 2020 kerrotaan kaupungin sivuilla: *”Huoltajat kokivat, että heidän lapsensa saavat Turun päiväkodeissa laadukasta varhaiskasvatusta.*
- *Avoimien kommenttien perusteella vanhemmat kokivat todella tärkeäksi, että heille kerrotaan lapsen päivästä.*
- *Asteikolla 1–5, huoltajat arvioivat varhaiskasvatuksen palvelut eri väittämässä pääsääntöisesti välille 4,2–4,7.”*

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen pitkään jatkuneet tilaongelmat tulee tarkastuslautakunnan mielestä ratkaista viipymättä.

Lisätietoa: Varhaiskasvatuksen asiakaskysely 2020 (turku.fi)

Koronan vaikutuksia varhaiskasvatuksessa

- **Lasten määrä varhaiskasvatuksessa väheni keväällä 2020, vain noin 20 % kirjoilla olevista lapsista oli läsnä.**
- Maksutuotot vähenivät. Turussa päätettiin hyvittää maksuja keväällä 2020 ja edelleen tämän jälkeen, jos tartuntatautilääkäri määräsi karanteeniin. Asiakasmaksutuloja kertyi vuodelta 2020 noin 0,8 milj. euroa vähemmän kuin 2019. Turussa ei kompensoitu asiakasmaksujen menetyksiä yksityisille tuottajille
- Palveluiden ostot alittuivat budjetoituun nähden 0,8 milj. euroa, josta ruokapalveluiden osuus 0,6 milj. euroa.
- Avoimet päiväkodit ja perhekerhot ovat suljettuja – toiminnassa on mukana myös huoltajia ja näin ollen henkilömäärää tuli rajata
- Koronapandemian aikana varhaiskasvatuspalvelujen on täytynyt mukautua yhteiskunnassa vallitsevaan tilanteeseen. Varhaiskasvatuspalveluissa muun muassa digitalisaation käyttö on kehittynyt huomasti; on otettu iso digiloikka.
- Pienryhmäpedagogiikka ja digitoimintakulttuuri ovat vahvistuneet kuutoskaupunkien varhaiskasvatuksessa. **Vähäinen lapsimäärä on mahdollistanut jopa yksilöohjauksen.** Koronapandemia on siirtänyt oppimista ulko-oppimisympäristöihin. **Koronakriisi näkyi keväällä hoidon keskeyttämisinä sekä korkeampina poissaolomäärinä, millä oli pedagogisia vaikutuksia.** Kotona olevien lasten osalta on noussut **huoli lasten perushyvinvoinnista ja vanhempien jaksamisesta** sekä tarvittavista tukitoimista lasten kasvun, kehityksen ja oppimisen turvaamiseksi.
- Päiväkodeissa on ollut useita tartuntoja, mikä on aiheuttanut karanteenitoimenpiteitä.
- Koronaan liittyvää asiakaspalautetta on tullut erityisesti keväällä runsaasti ja siihen on vastattu ajantasaisesti. Palautteen sisällössä on painottunut eri toimipaikoissa tehtyjen koronajärjestelyjen arviointi ja niihin liittyvät kysymykset.
- Perinteisesti kesäajalla toimintaa on pystytty keskittämään kustannustehokkaasti päivystystoiminnan osalta. Koronatilanne edellytti palveluiden järjestämistavan muutosta, jotta palvelut pystyttiin toteuttamaan ohjeistusten mukaan riittävän väljällä tavalla. Lähes kaikki päiväkodit olivat auki.
- **Henkilöstölle tilanne oli täysin uusi ja varsinkin alussa epätietoisuus ja pelko koronaa kohtaan oli kuormittavaa.** Henkilökunnalla oli hankalaa kaikkien ohjeiden ja uusien toimintatapojen kanssa. Opittiin myös nauttimaan tilanteesta, että lapsiryhmät olivat pieniä. Kehitettiin uusia tapoja osallistaa perheitä, ja tästä saatiin onnistumisen kokemuksia.
- Keväällä 2020 varhaiskasvatuksen henkilöstöä työskenteli hyton palvelualueella.
- Varhaiskasvatus sai valtion erityisavustusta koronan aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Avustusta on käytetty poikkeusoloista johtuvien vaikutusten tasoittamiseen ja ongelmien ehkäisemiseen varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. On palkattu esimerkiksi omakielisiä ohjaajia, erityisopettajia, digitutoreita, alueellisia sosionomeja ja avustajia. Lisäksi on hankittu työvälineitä ja koulutuspalveluita.

4.4 Työllisyysasiat

Tarkastuslautakunta teki arvioinnin työllisyysasioista vuonna 2014. Sen jälkeen lautakunta on tehnyt jälkiseurantaa arviointiin liittyvistä keskeisistä asioista vuosien 2014, 2015, 2016 ja 2017 arviointikertomuksessa. Seuraavassa on tarkastuslautakunnan tiivistämänä arviointi huomioiden koko valtuustokauden 2017–2020 kehitys.

Alkuperäinen arviointi:

[Turun työllisyysasioiden arviointi tlk 6.6.2014](#)

Tehdyt jälkiseurannat:

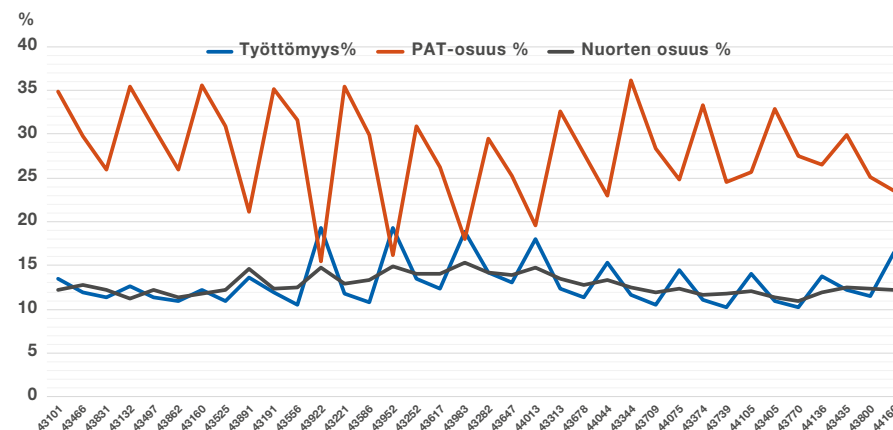
[Vuoden 2014 arviointi](#), [Vuoden 2015 arviointi](#), [Vuoden 2016 arviointi](#), [Vuoden 2017 arviointi](#).

Valtuustokauden tavoitteet työllisyysasioissa

- **Nuorisotyöttömyyden vähentäminen**
- **Pitkäaikaistyöttömien aktivointi**

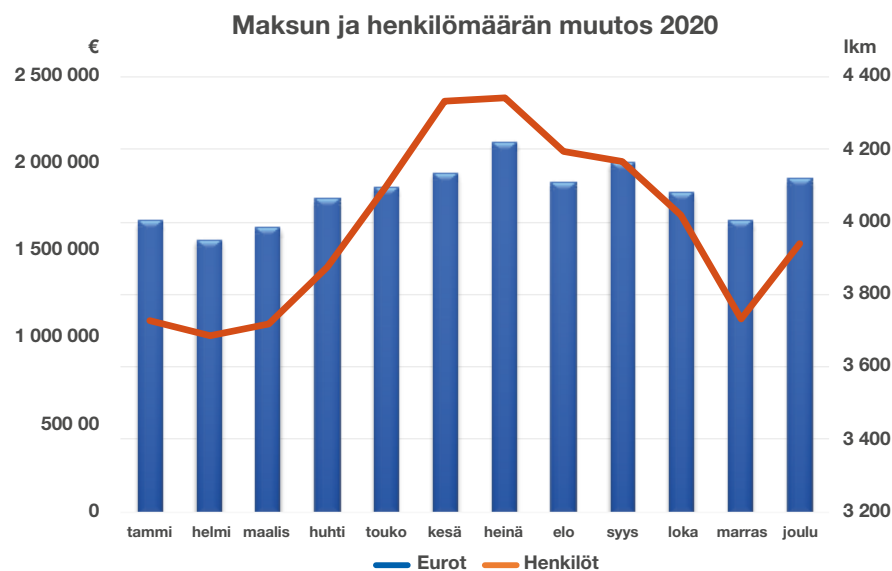
- Tavoitteena kuluvalle valtuustokaudella on ollut edelleen pitkäaikaisyöttömien aktivointi ja nuorisotyöttömyyden vähentäminen. Nuorten työttömyys on lisääntynyt, mutta heidän suhteellinen osuutensa työtömistä ei ole kasvanut oleellisesti. Sen sijaan pitkään jatkunut pitkäaikaistyöttömien määrän lasku on kääntynyt koronan myötä selvään kasvuun.

Työttömyysprosentti Turussa, sekä pitkäaikaistyöttömien (PAT) ja nuorten osuus kokonaistyöttömyydestä



Kuva 2. Työttömyysprosentti Turussa 2018–2020, pitkäaikaistyöttömien ja nuorten osuus kokonaistyöttömyydestä.

- Tarkastuslautakunnan mielestä on erittäin hyvä, että pitkäaikaistyöttömyyden trendi on saatu valtuustokaudella käännettyä laskuun, lukuun ottamatta koronan luomaa poikkeusaikaa. Huomattava osa työttömyydestä on lyhytaikaista, jolloin työpaikka on löytynyt muutaman kuukauden kuluessa.
- Työmarkkinatuen kuntaosuuden osalta oltiin vahvalla kustannusten lasku-uralla, mutta sitten koronan myötä pitkäaikaistyöttömyys kääntyi uudelleen kasvuun. Tämä on merkittävä haaste Turun talouden kannalta. Kasvua lisäsi erityisesti työllisyyttä edistävien palvelujen sulkeminen viime keväänä. Tämän jälkeen palvelut on voitu käynnistää uudelleen ja hyödyntää myös etäpalveluja, mikä näkyikin alla olevassa kehityksessä eli suunta on taas kääntynyt alaspäin.



Kuva 3. Työmarkkinatuen kuntaosuus Turussa ja pitkäaikaistyöttömien määrä 2020.

- Kaupungin työllisyyspalvelut on kohdistanut työllisyysmäärärahalta kustannettavia palveluita pääasiallisesti niin, että kunnan työmarkkinatuen piirissä oleville henkilöille on tarjottu kuntouttavaa työtoimintaa sekä ostopalveluna että omana toimintana valmennuspisteessä (ent. työkeskus) ja kaupungin toimialojen eri yksiköissä. Toinen keskeinen palvelu on ollut palkkatukityöllistäminen kaupungin toimialoille sekä avoimille työmarkkinoille. Palkkatuella on työllistetty työmarkkinatuella olevia sekä estetty myös henkilöitä ”valumasta” kunnan maksuosuuden piiriin. Heidän työssäolohehtonsa täytyttyä tukityöjakson aikana he poistuvat kunnan maksuosuuden piiristä.
- **Työllisyyspalvelut on siirtänyt talousarvion nettosuunnitteluvuon sisällä pienentyneestä työmarkkinatuesta (passiivituki) määrärahaa työllisyysmäärärahaan (aktiivituki) vuosittain.** Määrärahan käyttöön vaikuttavat toimintaympäristön tilanne ja sen muutos sekä rahan käytölle mahdollisesti annetut painopistealueet.

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan määrärahoja tulisi kaupungin kokonaishyödyn nimissä käyttää mahdollisimman paljon aktiivitukeen eli aktiiviseen työllistämiseen, mikä samalla vähentää passiivitukeen eli työmarkkinatuen kuntaosaan kuluva määrärahaa.
- Vuosina 2017–2018 työllisyysmäärärahan nettototeuma oli noin 8,3 M€ ja vuonna 2019 nettototeuma oli noin 6,8 M€. Vuoden 2020 talousarviomääräraha (nettovaraus) oli 9,4 M€, mutta koronaepidemian aiheuttamat rajoittamistoimet (kuntouttava työtoiminta) sekä yt-neuvottelut/ lomautukset (tukityöllistäminen) estivät ja hankaloittivat palveluiden antamista keväällä. Vuoden 2020 osalta työllisyysmäärärahan nettototeuma oli 5,7 M€ (on huomioitava, että koronaepidemia rajoitti ja hankaloitti kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja tukityöllistämistä usean kuukauden ajan, joten työllisyysrahaa ei pystytty käyttämään normaaliin tapaan ja siksi netto pieni verrattuna edelliseen vuoteen). Säästyvästä määrärahasta pystytään kattamaan työmarkkinatuen ylitys.
- Vuosittain työllistetään tukityöhön 700–900 henkilöä, joista noin puolet on työmarkkinatuella olevia henkilöitä, riippuen työmarkkinatilanteesta. Tästä syntyy suuri nettosäästö kaupungille (josta kommentti myöhemmin tekstissä). Lisäksi käytännössä lähes kaikki kuntouttavaan työtoimintaan ohjatut asiakkaat ovat myös työmarkkinatukilistalla olleita ja heidän osaltaan säästö tulee palveluun osallistumisen ajalta.

Henkilöt	2017	2018	2019	2020
Tukityöllistettyjä	749	663	712	600
Kuntouttavassa työtoiminnassa (osto)	333	462	555	509
Kuntouttavassa työtoiminnassa (oma)	180	264	336	357

Taulukko 13. Turkulaisten kuntouttava työtoiminta ja tukityöllistetyt 2017–2020.

- Muutama vuosi sitten tehty konsulttiselvitys työllisyystoimenpiteiden laskennallisesta nettohyödyistä kaupungille osoitti selkeästi sen, että **työmarkkinatuella olevan henkilön työllistäminen niin, että hänen työssäoloehdonsa täyttyy, tuo kaupungille seuraavan noin kolmen vuoden aikana alle tai yli 10 000 euron nettosäästön** riippuen henkilön työmarkkinasatuksesta ja perhetilanteesta. **Suoran eurohyödyn lisäksi tulee myös välillisiä hyötyjä, kuten sotemenojen alentumista – puhumattakaan sosiaalisista ja inhimillisistä hyödyistä.**
- Työllisyystoimenpiteiden vaikuttavuuden onnistumisessa on arvioitu mm. työmarkkinatuen kuntaosuuden kehittymistä eri vuosina ja ennen kaikkea sitä, miten Turku pärjää muiden suurien kaupunkien vertailussa. Alla on taulukko kuusikkokuntien työmarkkinatuen kuntaosuusmaksuista, jossa näkyy, että Turussa on tehty hyvää työtä.

Maksun kokonaisuusmuutos 2020 verrattuna 2019

Kunta	2019	2020	Muutos-%
Espoo	20 573 876 €	24 566 690 €	19,4
Helsinki	62 992 139 €	75 796 605 €	20,3
Oulu	21 414 557 €	24 017 263 €	12,2
Tampere	25 098 009 €	28 840 762 €	14,9
Turku	19 426 716 €	21 935 889 €	12,9
Vantaa	17 443 573 €	21 878 519 €	25,4
		keskiarvo	17,52

Taulukko 14. Työmarkkinatuen kuntaosuusmaksut 2019–2020 kuudessa suurimmassa kaupungissa.

- Työllisyyspalvelukeskus on ollut kaupungin työllisyyspalveluja tuottava – tilapäisenä palvelukeskuksena toiminut tapa organisoida kaupungin operatiiviset työllisyyspalvelut. Tämän tiloissa on toiminut monialaisia yhteispalveluja tarjoava toiminto, jossa kaupunki, TE-toimisto ja KELA ovat tuottaneet

palvelut yhdessä kolmikantaperiaatteella. Palvelukeskuksesta on luovuttu kuntakokeilun alkaessa 1.3.2021 ja tässä yhteydessä otettiin käyttöön uusi rakenne, joka mahdollistaa työllisyyspalvelujen järjestämisen kuntakokeilussa uudessa Pormestarien Turku hallintomallissa.

- Aiemman työllisyyspalveluiden järjestämistavan haasteeksi on osoittautunut työllisyyspalvelujen strategisen ohjaamisen järjestäminen.

Koronan vaikutukset

- Pahimmillaan vaikutukset olivat keväällä, kun aktivointipalvelut, etenkin kuntouttava työtoiminta suljettiin. Työttömyys on noussut selkeästi, kun etenkin palvelusektorin työpaikat ovat vähentyneet.
- Telakan lomautukset ja irtisanomiset ovat myös heikentäneet työllisyystilannetta alalla, joka oli ennen koronaa työvoimapula-ala.
- Pitkäaikaisvaikutuksia on vielä vaikea arvioida, mutta kriisin pitkittymisen myötä ongelmat pahenevat ja toipumisaika kasvaa.
- Palvelusektorilta tulee katoamaan työpaikkoja, mutta todennäköisesti kriisin jälkeen nämä korvautuvat pääasiassa uusilla.

Työllistämisen (viimeisin) kuntakokeilu on aloitettu 1.3.2021

Tämä kokeilu tuo mukanaan monia muutoksia aiempiin toimintatapoihin:

1. Suurin osa työvoimapolitiittisista toimenpiteistä siirtyy kaupungille.
2. TE-toimiston henkilökunta kohderyhmän osalta siirtyy kaupungin työnjohdon alle.
3. Asiakkaan tarvitsemat palvelut tarjotaan yhden luukun periaatteella.
4. Asiakas saa (koronan salliessa) henkilökohtaisempaa palvelua monialaisessa työyhteisössä, jossa hänen työllistymisensä esteisiin pystytään pureutumaan monipuolisemmin ja nopeammin.
5. Kaupunki saa aidosti työttömien asiakkaiden asiakkuudet hoidettavakseen.
6. Kaupunki saa pääsyn asiakkaidensa uratietoihin ja näin mahdollisuudet toiminnan vaikuttavuus seurantoihin paranevat.

Kuntakokeilun 2021– odotettavissa olevat hyödyt konsernihallinnon mukaan

- Työttömyys ja sen kustannukset, muun muassa työmarkkinatuen kuntaosuudet, pienenevät ja verotulot nousevat.
 - Turkuilaisten hyvinvointi paranee ja syrjäytyminen vähenee.
 - Yritykset saavat työvoimaa ja työttömät vahvistavat osaamistaan.
 - Kaupungin vetovoima ja elinvoima kasvavat.
-
- Tarkastuslautakunta jää seuraamaan jatkossakin kuntakokeilun tuloksia ja vaikuttavuutta. Keskeistä on seurata, miten hyvin onnistutaan pitkäaikais-työttömien aktivoimisessa ja nuorisotyöttömyyden vähentämisessä.



4.5 Lastensuojelu

Tarkastuslautakunta teki arvioinnin lastensuojelusta vuonna 2015. Sen jälkeen lautakunta on tehnyt jälkiseurantaa arviointiin liittyvistä keskeisistä asioista vuosien 2015, 2016 ja 2017 arviointikertomuksissa. Seuraavassa on tarkastuslautakunnan tiivistämänä arviointi huomioiden koko valtuustokauden 2017–2020 kehitys.

Alkuperäinen arviointi:

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2014_lastensuojelun_arviointi_tarkastuslautakunta_2.6.2015.pdf

Tehdyt jälkiseurannat:

[Vuoden 2015 arviointi](#), [Vuoden 2016 arviointi](#), [Vuoden 2017 arviointi](#)

Jos huostaanottoa ei voida välttää, lapset ja nuoret on sijoitettava ensisijaisesti perheisiin – perhehoitoa on lisättävä, ostettavaa laitoshoidtoa vähennettävä ja omien laitosten käyttöä tehostettava, myös avohuollossa.

Entistä useampaa lasta ja perhettä on voitava auttaa sosiaalihuoltolain ja lastensuojelun avohuollon keinoin – avohuoltoon on siirrettävä lisää palveluja, rahaa ja henkiloistoa.

Perheitä ja lapsia on voitava auttaa jo ennen lastensuojelun tarvetta – toimivat ja riittävästi perheitä tukevat peruspalvelut ovat parasta ehkäisevää lastensuojelua.

- Turun kaupungin sopeuttamisohjelmassa on suoraan lastensuojeluun liittyviä toimenpiteitä. Niitä ovat muun muassa oman tuotannon lisääminen ja ostopalvelujen vähentäminen lastensuojelun sijoituksissa sekä lastensuojelun hankintojen kehittäminen. Käytännön tasolla toimenpiteiden kustannusvaikutukset ovat kuitenkin vaikeasti ennakoitavia. Lisäksi pandemia on aiheuttanut viiveitä toiminnan kehittämiseksi muun muassa viivästyneen päätöksenteon vuoksi.
- Varhaisena tukimuotona sopeuttamisohjelmassa mainitaan perhekeskus-toiminnan jalkauttaminen. Säästötavoitetta ei ole erikseen eritelty, mutta varhaisella puuttumisella voidaan parhaassa tapauksessa estää lasten ja perheiden ajautuminen raskaampiin palveluihin. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tätä voidaan pitää sekä taloudellisesti että inhimillisesti erittäin tärkeänä kehityksen suuntana.
- Avohuollon lastensuojelun asiakkaana olevien 0–17 -vuotiaiden osuus ikäryhmästä on tavoitteen mukaisesti pienentynyt vuosi vuodelta, joten tavoitetta voidaan pitää saavutettuna. Huomionarvoista kuitenkin on, että sosiaalihuollon organisaatiomuutoksen yhteydessä lapsiperhesosiaalityön ja lastensuojelun asiakuskriteerit määriteltiin uudelleen. Tällöin lastensuojelun asiakaskriteerit tiukentuivat, mikä osittain on saattanut vaikuttaa asiakkuuksien määrän vähenemiseen.
- Huostaanottojen määrää ei tavoitteista huolimatta ole pystytty kääntämään pysyvään laskuun valtuustokauden aikana. Joulukuuhun 2020 mennessä huostaan otettujen lasten määrä oli 63, kun vuoden 2019 kokonaismäärä oli ollut 48.
- Psykiatristen palveluiden puute kasautuu lastensuojeluun palvelutarpeeksi, mikä lisää ostopalvelukustannuksia. Erityisesti nuorten ja jälkihuollettavien osalta on puute jalkautuvista psykiatrisista palveluista; ns. mielenterveysambulanssin palvelut puuttuvat.
- Perhehoitoon sijoitettujen lasten määrä on lisääntynyt, ollen 2020 vajaat 60 % huostaan otettujen lasten kokonaismäärästä.
- Lastensuojelun asiakasmäärä on vähentynyt. Samaan aikaan kuitenkin lastensuojelun asiakkaaksi ohjautuvien lasten ja perheiden ongelmat ovat vaikeutuneet. Lastensuojelun asiakkaaksi ohjautuu lapsia, joita ei voida enää tukea sosiaalihuoltolain mukaisin tukitoimin.
- Lastensuojelun vaikuttavuuden mittaaminen on haasteellista. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä arvioi palvelun vaikuttavuutta yhdessä asiakkaan kanssa aina asiakassuunnitelman tarkastamisen yhteydessä ja kun

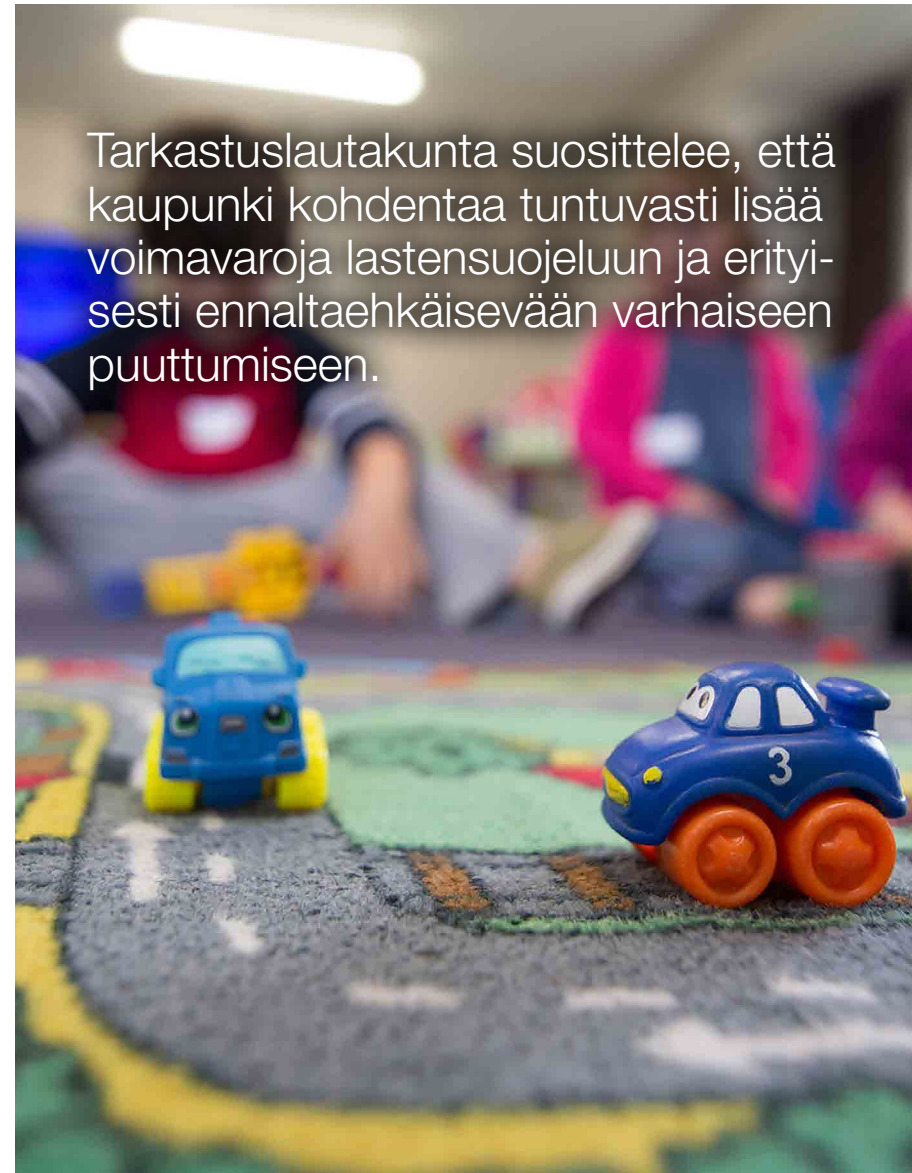
annettavaan palveluun liittyen on sovittu arviointitapaaminen, esimerkiksi kolmen kuukauden välein. Lastensuojelussa ei ole vielä käytössä systemaattista vaikuttavuuden arviointimittaria ja valtakunnallisestikin mittareita on käytössä vielä varsin vähän. Jatkossa vaikuttavuutta pyritään selvittämään myös asiakkaille ja työntekijöille suunnatuin Webropol-kyselyin sekä lastenkodeille rakennettavan oman vaikuttavuusmittarin avulla. **Tarkastuslautakunta pitää erittäin tärkeänä kehittämisalueena lastensuojelun vaikuttavuuden mittaamisen kehittämistä.**

- Huostaanottojen purku on kehittynyt valtuustokaudella oikeaan suuntaan, vaikkakin varsin hitaasti. Käytännössä toimialan mukaan purkujen lisääminen edellyttäisi sosiaalityöhön lisäresursointia sekä henkilöstön määrän että vakinaistamisten kautta.
- Sosiaalityöntekijöillä on edelleen suuri vaihtuvuus, mikä hankaloittaa asiakastyön tekemistä ja tavoitteisiin pääsemistä. Suuren vaihtuvuuden lisäksi sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärä on niin suuri, että se toimialan mukaan hankaloittaa tiiviin ja luottamuksellisen asiakassuhteen rakentamista. **Tarkastuslautakunta pitää suurta vaihtuvuutta erittäin ongelmallisena ja edellyttää lisätoimenpiteitä ongelman korjaamiseksi.**
- Sosiaalityöntekijöiden rekrytointi on haasteellista. Rekrytointivaikeus aiheuttaa ostopalvelukustannuksia, koska osa sosiaalityöntekijäpanoksesta joudutaan hankkimaan ostopalveluna. Onnistuneessakin rekrytointitilanteessa sosiaalityöntekijän tutustuminen asiakaskuntaan ja vaikuttavan muutos ja arviointityön alkaminen kestää toimialan mukaan 6 kk –12 kk.
- Hakijamäärät sosiaalityöntekijöiden paikkoihin ovat olleet valtuustokaudella keskimäärin 4,4 hakijaa per vakanssi. Muiden sosiaalihuollon asiantuntijoiden kohdalla keskiarvo on ollut 15,5 per vakanssi. Valtuustokauden aikana on tehty useita rekrytointeja, joissa ei ole ollut kuin yksi hakija.
- Henkilöstön saatavuus on todettu myös kaupungin riskien arvioinneissa useana vuonna keskeiseksi riskiksi eri toimialoilla. Tarkastuslautakunta on tilanteesta erittäin huolissaan ja edellyttää välittömiä toimenpiteitä asian korjaamiseksi.
- Prosessi vanhemmuuden suunnitelmien tekemiseen on sovittu jo 2014 ja sitä on täsmennetty keväällä 2020, kun sijaishuollon yksikön tilanne on muutosten jälkeen tasoittunut. Vanhemmuuden suunnitelmia ei kuitenkaan ole kyetty tekemään siinä määrin kuin on ollut tavoite. Myöskään systemaattista vaikuttavuuden arvioinnin menetelmää ei ole käytössä.

- **Yhtenä selkeänä haasteena on vanhemmuuden suunnitelmien tekemisen vähyys.** Toimialalta todetaan, että asiakasvanhempien on toisinaan haasteellista sitoutua työskentelyyn, mistä syystä suunnitelmien tekeminen ei aina toteudu suunnitellusti. **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ongelmassa korostuu nykyistä suurempi tarve toimia kokonaisvaltaisemmin perheen kanssa yhteistyössä muiden eri toimijoiden kanssa.**
- **Tekemänsä arvioinnin perusteella tarkastuslautakunta suosittelee, että kaupunki kohdentaa tuntuvasti lisää voimavaroja lastensuojeluun ja erityisesti ennaltaehkäisevään varhaiseen puuttumiseen. Tämä on pitkällä ja lyhyellä tähtäimellä lasten, nuorten ja perheiden ja koko kaupungin etu sekä taloudellisesti että inhimillisesti tarkasteltuna.**

Koronan vaikutukset lastensuojeluun

- Kaupungin johtoryhmän toimeksiannosta laadittiin tilannekuva lasten ja nuorten koronatilanteesta johtuvasta pahoinvoinnista.
- Tilannekuvan pohjalta laadittiin toimintasuunnitelma yhteistyössä hyvinvointitoimialan, sivistystoimialan ja vapaa-ajatoimialan kanssa. Toimintasuunnitelmassa tuli huomioida kaupungin omien tukitoimien lisäksi myös järjestösektorin tarjonta.
- Yhteenvedon mukaan jo aiemminkin haasteellisessa tilanteessa olleiden lasten, nuorten ja perheiden tilanteet ovat entisestään kärjistyneet. Erityisenä huolenaiheena ovat vähävaraiset perheet.
- Keskeisimpinä toimenpiteinä todettiin tiedotuksen lisääminen palveluista, alueellinen konkreettisen tuen lisääminen, toimeentulon varmistaminen sekä henkilökunnan jaksamisen tukeminen.





Liite 1 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kaupungin hallinnon ja talouden tarkastuksenjärjestäminen 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 tasa-painottamisesta, 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 johtuen muun muassa lainsäädännöstä sekä lisääntyvästä kuntarajat ylittävästä yhteistyöstä. 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 jäsenenä, heidän henkilökohtaisina varajäseninä, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätöksen mukaisesti vuosien 2020–2021 aikana toimineet:

Jäsen

Anne Aholainen

Timo Laihin

Markku Liitola

Riina Lumme

Tuija Ollikkala

Päivi Salminen

Eija Raunio

Ari Rantanen

Riikka Oksanen

Elias Laitinen

Jyrki Åland

Ilona Koivunaho

Jari Viherlampi (kv 25.1.2021 § 22 saakka)

Ville Auvinen (kv 25.1.2021 § 22 alkaen)

Varajäsen

Aira Hellström

Pentti Korhonen

Samuli Salanterä

Rauli Elenius

Eija Adenius-Tiilikainen

Roos Merja

Pia Matihaldi

Mika Kärkkäinen

Kaija Rantanen

Teuvo Peltoniemi

Erkki Koskinen

Liisa Fredriksson

Marita Kangasniemi

Puheenjohtaja

Riina Lumme

Varapuheenjohtaja

Riikka Oksanen

Tarkastuslautakunnan **valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä on toiminut revisiotoimisto.**

Toimikauden 2017 – 2021 tarkastuslautakunta kokoontui varsinaisiin kokouksiin kevään 2020 aikana yhteensä 7 kertaa ja syksyn 2020 aikana yhteensä 5 kertaa. Kevätkaudella 2020 tarkastuslautakunta on valmistellut vuoden 2019 arviointia ja kaavoitusprosessin arviointia.

Keväällä 2020 tarkastuslautakunta järjesti johdon kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia vuoden 2019 arviointia ja kaavoitusprosessin arviointia varten. Tilaisuuksissa kaupungin johdon edustajia kuultiin vuoden 2019 tilinpäätöksestä ja talousarviotavoitteiden toteutumisesta sekä henkilöstötavoitteiden toteutumi-

sesta ja raportoinnista. Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2019 arviointikertomuksen ja kaavoitusprosessin arviointia koskevan raportin kokouksessaan 19.5.2020. Raportit julkaistiin suomen ja ruotsin kielellä osoitteessa:

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

Arviointikertomuksessa 2019 käsiteltiin tilinpäätöksen 2019 lisäksi erityisesti kaupungin sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa, palvelujen ostoa ja palveluhankintaa, kotihoitoa sekä omaishoidon tukea. Kaupunginvaltuusto käsitteli arviointikertomuksen 15.6.2020. Kaupunginhallituksen selvitys tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointikertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 15.2.2021. Vuoden 2020 aikana tarkastuslautakunta kuuli arvioiteja varten yhteensä 28 henkilöä.

Vuoden 2020 arviointia varten on syyskaudella 2020 ja kevätkaudella 2021 kuultu kaupunginjohtoa, toimialojen johtoa sekä henkilöstö- ja talousjohtoa Turun kaupungin vuoden 2020 tilinpäätöksestä, talousarviotavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöraportoinnista 2020 ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta. Toukokuussa 2021 tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2020 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2020 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2020 käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 14.6.2021.

Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

Valtuusto on valinnut Turun kaupungin tilintarkastajaksi sopimuskaudelle 2019 – 2022 KPMG Oy Ab:n (Kv 17.6.2019 § 109). Vastuunalaisena tilintarkastajana toimii JHT, KHT Jorma Nurkkala.

Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuslautakunnalle tarkastustyön etenemisestä vuosisuunnitelman ja valtuustokaudelle laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tilintarkastaja antoi vuotta 2019 koskevan tilintarkastuskertomuksen 28.4.2020.

Tilintarkastuskertomus oli valtuuston käsittelyssä 15.6.2020. Lisäksi tilintarkastaja on 28.4.2020 antanut yhteenvetoraportin tilinpäätöksen 31.12.2019 tilintarkastuksesta.

Tarkastuslautakunta päätti 19.5.2020 lähettää Turun kaupungin tilinpäätöksen 2019 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Kaupunginhallitus antoi 14.9.2020 selvityksen

vuoden 2019 tilintarkastajan raportin aiheuttamista toimenpiteistä tarkastuslautakunnalle.

Tilintarkastuskertomusta vuodelta 2020 ja tilintarkastajan yhteenvetoraporttia tilinpäätöksen 31.12.2020 tilintarkastuksesta on käsitelty tarkastuslautakunnassa 29.4.2021 ja 27.5.2021.









TURKU

