

Arviointikertomus 2021

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 24.5.2022



| | |
|--------------------------------------|--|
| Raporttija ja raportointiaika | Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2022 Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. |
| Raportin nimi | Arviointikertomus 2021 |
| Raportin jakelu | Raportti on saatavissa suomeksi ja ruotsiksi internetistä osoitteesta www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut |
| Asiasanat | Arviointiraportti, arviointikertomus, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet |
| Raporttisarjan nimi | Turun kaupungin tarkastuslautakunta |
| Raportin tunnistetiedot | Sivujen lukumäärä 85 + liitteet Kieli suomi |
| Raportin jakaja | Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000 |



Tiivistelmä

Turun kaupunki on vuonna 2020 uudistanut organisaatiotaan ja 2021 uusinut johtamisjärjestelmäänsä ja siirtynyt pormestarimalliin. Vuoden 2021 aikana on hyväksytty pormestariohjelma sekä konsernijohtamisen puolella päivitetty konserniohjeet. Vuoden 2022 puolella kaupungissa on hyväksytty päivitetty kaupungin strategia ja omistajapolitiikka. Tässä **arviointikertomuksessa käsitellään 1. kaupunkikonsernin johtamista, 2. tilinpäätöstä, taloudellista tilannetta ja investointeja, 3. hyvinvointialueuudistuksen valmistelua kaupungin näkökulmasta sekä 4. jälkiseurantateemoja aiemmista arvioinneista.**

Arvioinnin keskeisiä huomioita

1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta

1.1 Kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

1.1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

- Vuosina 2020 ja 2021 toteutettuja organisaatio- ja johtamisjärjestelmä-uudistuksia on viety käytännön toimintaan vuoden 2021 aikana. Muutos-työtä jatketaan edelleen vuonna 2022 johtuen muun muassa hyvinvointialueelle siirtyvien toimintojen ja henkilöstön vaikutuksesta.
- Uudistukset ovat olleet isoja ja toiminta sekä organisaation ja henkilöstön roolit eivät ole toistaiseksi ehtineet vakiintua vaan hakevat vielä muotoaan.

- Jatkossa tulee tarkastella, millä tavoin hyvinvointialueuudistus tulee vaikuttamaan jäljelle jäävän kaupungin organisaatioon, sen hierarkkisuuteen ja johtamisen tapaan. Lisäksi kaupungille jäävien tehtävien ja henkilöstön vastuualueiden selkeyteen muutoksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota.
- Strategiaan liitettyjä strategisia ohjausasiakirjoja on kohtuullisen paljon – 43 kpl. Haasteeksi nousee se, millainen merkitys ja ohjausvaikutus milläkin ohjausasiakirjalla tulee olemaan. Haasteena lienee ohjausasiakirjojen määräästä johtuva riski siitä, että asiakirjoissa on keskenään ristiriitaisia tavoitteita, kokonaisuuden hallinta heikkenee ja hallinnollisen työn määrä kasvaa.

1.1.2 Konserniohjaus

- Kaupungin johdon tulee etsiä uusia tapoja, joilla varmistetaan strategisten konserninyhteisöjen hallitusjäsenien riittävä pätevyys ja koulutus. Osassa konserninyhteisöjä on haastattelujen mukaan tarjottu hallitusten jäsenille koulutusmahdollisuuksia.



- Vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen johdosta konserniyhteisöjen suhteellinen merkitys kaupunkikonsernissa kasvaa merkittävästi entisestään. Kaupungin tulee varmistua siitä, että konserniohjaus ja -valvonta sekä riskienhallinta toimivat laadukkaasti.
- Tarkastuslautakunnan mielestä on jatkoa ajatellen syytä tarkoin arvioida omistajaohjauksen riittävä resursointi sen strategisesti merkittävän roolin johdosta.

1.2 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet

- Tarkastuslautakunta haluaa korostaa hyvän lähiesimiestyön merkitystä ja roolia osana henkilöstön hyvinvointia. Kuitenkin jatkuva henkilöstöpula ja työn liiallinen määrä suhteessa työtä tekeviin aiheuttaa merkittävän riskin työhyvinvoinnin kehityssuunnan kääntämiselle.
- Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupungin pitää ryhtyä vaikuttavampiin toimenpiteisiin, jotta samat henkilöstöön liittyvät ongelmat eivät jatku ja kasva vuodesta toiseen.

1.3 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

- Kaupunkikonsernissa käyttöön otettu uusi riskienhallintasovellus on helpottanut riskien arviointia. Entistä useampia tahoja ja toimijoita on saatu tekemään riskienarviointia ja arviointien kattavuus on parantunut.
- Henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit ovat olleet keskeisimpiä riskejä vuonna 2021 aiempien vuosien tapaan. Epäselväksi tilinpäätöksen toimintakertomuksen perusteella jää, mitä konkreettisia toimenpiteitä kaupungissa on tehty tai suunniteltu tehtäväksi eri aloilla toimivan henkilöstön saatavuuteen liittyvän laajamittaisen riskin hallitsemiseksi ja miten asia huomioidaan kaupungin henkilöstösuunnittelussa.

- Avainhenkilöriskin hallintaan tulee kiinnittää erityistä huomiota suunniteltaessa Turun kaupungin uutta organisaatiota. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon hyvinvointialueelle 1.1.2023 siirrettävän henkilöstön mukana siirtyvä osaaminen ja siitä kaupungissa johtuva mahdollinen osaamisvajae.
- Tilaresurssit ja sisäilmaongelmat nousivat 2021 keskeisimpien riskien joukkoon. Palveluiden ja palveluverkon hallinnan tehtävänä on varmistaa oikeat palvelut oikeassa paikassa. Turun kaupungin organisaatiota uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota organisaation, vastuualueiden, työnjaon ja toimivaltakirjausten selkeyteen.
- Tila- ja infrahankkeiden suunnittelun ja toteutuksen osalta tulee jatkossa varmistaa riittävän selvät ohjeistukset päätösvaiheineen, organisaation ja toimivaltasuhteiden selkeys sekä toimintaympäristön muutosten vaikutukset ja riskit hankkeiden rahoitukseen ja tätä kautta investointisuunnitelmien aikataulutukseen.
- Haastattelujen perusteella kehittämisalueena on riskitekijöihin liittyvien omistajuuksien ja hallinnan vastuuhenkilöiden nimeäminen. Lisäksi riskien hallintakeinoihin liittyvien toimenpiteiden seurantaan tulee kiinnittää huomiota.



- Konserniyhteisöjen hallituksen jäsenten valintaprosessin osalta tarkastuslautakunnalle on haastattelujen perusteella epäselväksi jäänyt, miten konserniyhteisön hallituksen jäsenten valintaprosessissa sen eri vaiheissa varmistetaan konserniohjeen mukaisten jäsenille asetettujen kriteerien täyttyminen, jäsenten riippumattomuus ja riittävä asiantuntemus.

2. Turun kaupunkikonsernin tilinpäätös ja taloudellinen tilanne

2.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin

- Palvelujen ostot olivat jo lähes puolet kaupungin toimintakuluista:
 - henkilöstökulujen (549,6 milj. euroa) osuus oli 37,3 % ja
 - palvelujen ostojen (724,9 milj. euroa) osuus 49,2 %.
- Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella kaupungin talous on viime vuosina ollut hyvin tiukoilla huolimatta siitä, että investoinnit ovat olleet emokaupungin osalta suurten kaupunkien pienimpiä.
- Jaettuna tasan jokaisen turkulaisen kesken emokaupungin lainoja olisi 4 075 € ja kaupunkikonsernin lainoja 7 775 € jokaiselle asukkaalle.

2.2 Investointien suunnittelu ja rahoitus kuntasernissa

- Kaupunkikonsernin lähivuosiksi suunniteltu investointitaso tulee todennäköisesti johtamaan velkarasituksen kasvuun. Lisähaasteita investointien toteutukseen tuovat mahdollinen soteuudistuksen myötä pienenevä kaupunkikonserni, korkotason nousu sekä rakennuskustannusten kohoaminen.
- Konsernin tulevien vuosien investoinneilla on huomattava vaikutus konsernin velkaantumiseen ja siitä laskettaviin taloudellisiin tunnuslukuihin sekä rahoitusriskeihin.
- Keskeisten ohjausasiakirjojen investointien suunnittelua ja rahoitusta koskevat linjaukset suurelta osin ovat emokaupunkikeskeisiä, vaikka emokaupungin investoinnit ovat vain noin 40 % konsernin kokonaisinvestoinneista.



3. Soteuudistus; valmistelu ja varautuminen kaupungin näkökulmasta

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin tulee jatkossa tehdä tiivistä ja laajaa yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa. Erityisesti yhteistyö korostuu terveyden edistämiseen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Turun kaupungin kuntalaiset ovat myös tulevan hyvinvointialueen asiakkaita.
- Hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen rajapintakeskustelu Turun ja hyvinvointialueen välillä on toistaiseksi edennyt hitaasti ja tilanne on monelta osin auki.

4. Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen (jälkiseuranta)

4.1 Kaupunginhallituksen selvitykset tarkastuslautakunnan arviointikertomuksiin

- Poimituista arviointihuomioista voidaan nähdä, että aiempien vuosien kehittämiskohteet ovat edelleen ajankohtaisia. Tarkastuslautakunta jatkaa asioiden seurantaa ja odottaa kaupungin ripeitä toimenpiteitä.
- Kaupunginhallitus ei ole tämän raportin valmistumiseen 24.5.2022 mennessä esittänyt valtuustolle lausuntoa toimenpiteistä vuoden 2020 arviointikertomuksen perusteella.

4.2 Varhaiskasvatus

- Varhaiskasvatuksen palvelualueen mukaan varhaiskasvatuksen noin 500 tehtävässä on noin 110 henkilöä, jolla ei ole kelpoisuuden antavaa koulutusta. Vakituisiin tehtäviin ei voida valita kuin kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä. Tarkastuslautakunta pitää henkilöstön saatavuustilannetta huolestuttavana.
- Varhaiskasvatuksessa huoltajille tehdyn asiakaskyselyn tulokset ovat yleisesti ottaen olleet hyvinkin myönteisiä. Yleisarvosana varhaiskasvatuksesta oli 8,8 vuonna 2021 asteikolla 4–10.

4.3 Työllisyysasiat

- Suurimmat työllistymisen esteet liittyvät työkokemuksen puutteeseen, pitkään työttömyysjaksoon, osaamisvajeeseen ja työkyvyn rajoitteisiin.
- Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella on tarkoituksenmukaista, että työllisyystoimenpiteiden painopiste on varhaisessa puuttumisessa ja ennaltaehkäisevässä työssä. On sekä yksilön että yhteisön etu, että työttömyysjaksot jäävät mahdollisimman lyhyiksi.

4.4 Oppilashuolto

- Tarkastuslautakunta edellyttää selkeitä toimenpiteitä, joilla pystytään parantamaan oppilashuollon toimijoiden mahdollisuuksia vastata kasvaneeseen kysyntään.

4.5 Hiilineutraali Turku 2029

- Ilmastosuunnitelman kasvihuonekaasupäästövähennysten välitavoitteet on saavutettu asetettuja aikatauluja nopeammin.
- Päästövähennystavoitetta nostettiin keväällä 2022. Vuoteen 2029 mennessä päästöjä on tarkoitus vähentää vähintään 90 prosenttia vuoden 1990 tasosta.



Arviointikertomus 2021

Sisällysluettelo



| | |
|--|-----------|
| Tiivistelmä | 3 |
| Puheenjohtajan tervehdys | 9 |
| 1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta | 11 |
| 1.1 Kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmä | 12 |
| 1.1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä | 12 |
| 1.1.2 Konserniohjaus | 18 |
| 1.2 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet | 25 |
| 1.3 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta | 29 |
| 2. Turun kaupunkikonsernin tilinpäätös ja taloudellinen tilanne | 43 |
| 2.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin | 44 |
| 2.2 Investointien suunnittelu ja rahoitus kuntakonsernissa | 51 |
| 2.2.1 Arvioinnin laajuus ja arviointikriteerit | 51 |
| 2.2.2 Investointien suunnittelu; kaupunkikonsernin omat tavoitteet | 54 |
| 2.2.3 Investointien rahoitus tilinpäätöksen näkökulmasta | 56 |
| 2.2.4 Konsernin investointikyky verrattuna muihin kaupunkikonserneihin | 59 |
| 2.2.5 Johtopäätökset | 60 |
| 3. Soteuudistus; valmistelu ja varautuminen kaupungin näkökulmasta | 61 |
| 4. Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen (jälkiseuranta) | 67 |
| 4.1 Kaupunginhallituksen selvitykset tarkastuslautakunnan arviointikertomuksiin | 68 |
| 4.2 Varhaiskasvatus | 75 |
| 4.3 Työllisyysasiat | 77 |
| 4.4 Oppilashuolto | 82 |
| 4.5 Hillineutraali Turku 2029 | 84 |
| LIITE 1 | 86 |
| Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus | |
| LIITE 2 | 91 |
| Turun kaupunkikonsernin konserniyhteisöt – toukokuu 2022 | |

Puheenjohtajan tervehdys

Arvoisa lukija

Syksyllä 2021 uusi tarkastuslautakunta aloitti toimintansa ja tässä on nyt ensimmäinen arviointikertomuksemme. Tätä on kirjoitettu suurten myllerrysten keskellä sote- ja pelastuspalveluiden hyvinvointialueelle siirtymisen kynnyksellä. Venäjä hyökkäsi Ukrainaan, koronaepidemia pitkittyi ja kunta-alalla lakkoiltiin.

Vuosikymmeniä valmistellun soteuudistuksen lopultakin tapahtuessa ihan oikeasti, niin kaikkien näiden vuosien jälkeen emme olleet kunnolla valmistautuneet muutokseen, vaan kaikille maakunnassamme tuli kova kiire. Ehkä usko uudistuksen poliittisiin mahdollisuuksiin onnistua olivat pudonneet niin alas, ettei muutostyöhön haluttu satsata voimavaroja ennen kuin eduskunnan äänestystulos oli varma ja sen jälkeen alkoivat kesälomat ja vasta syksyllä 2021 päästiin alueellamme tositoimiin. Ihan perustekniset valmiudet siirtää henkilökunta ja sähköiset ohjelmistot eteenpäin oli jätetty niin viime tinkaankin, että kaikkia ohjelmistoja ei millään saada yhtenäistettyä liikkeenluovutushetkeen, vaan nyt pyritään vain minimoimaan pahimpia riskejä kuten palkkojen maksamatta jääminen ja potilasturvallisuus. Uusia kaupunkimme virkahenkilö on oman toimensa ohella valmistellut paineen alla myös hyvinvointialueen rakentamista viime aikoina. Alueen suurimpana kaupunkina Turku on toiminut tässä paineen alla moottorina ja yrittänyt viedä valmistelua eteenpäin, vaikka sen aloittelemisessa oltiinkin hitaita. Yhden osa-alueen Turku oli kuitenkin ennakoitu, nimittäin sotekiinteistöjen siirtämisen eteenpäin niin, etteivät ne pääasiassa enää ole kaupungin vastuulla.

Sota koskettaa turkulaisia tällä hetkellä lähemmin kuin pitkään aikaan ja inhimillisten kärsimysten lisäksi se on tuonut hintojen nousun arkipäiväämme. Inflaatio oli nostanut päätään jo ennen sodan alkamista, mutta koronan tuomien tuotantopullonkaulojen ajateltiin kohta olevan ohi ja hintojen tasaantuvan. Rakentamisen kustannukset olivat lähteneet kovaan nousuun jo ennen sotaa, mutta nyt taso on jatkunut korkealla. Infrastruktuurien kustannusten nousu on jo vuonna



2018 mainittu taloudellisena riskitekijänä niin toimintakertomuksessa kuin arviointikertomuksessa. Sitten hankesuunnittelun ohjeita on kehitetty ja satsattu etenkin parempaan suunnitteluun ennen lopullisten päätösten tekemistä. Tämä suunnittelu tietenkin maksaa ja se on hinta, joka joudutaan maksamaan siitä, ettei päätöksiä tehdä mututuntumalla. Nyt inflaatio tekee tästä hinta-arvioiden tekemisestä vielä vaikeampaa.

Jo viime vuoden arviointikertomuksessa haasteet henkilökunnan jaksamisen ja saatavuuden kanssa nostettiin esiin, samalla kun henkilökuntaa kiitettiin joustavuudesta koronan aiheuttamien muutosten takia. Puheenjohtaja totesi silloin tervehdyksessään, että monelle työpaikka henkilöstöpalveluyrityksessä tai toisessa kunnassa on Turkuu houkuttelevampi vaihtoehto, ja osalla aloista tekijäpula on valtakunnallinen ongelma. Huoli oli iso etenkin hyvinvointipalvelukokonaaisuudessa, josta vastuu siirtyy ensi vuonna hyvinvointialueelle. Silloin voidaan nähdä, miten palkkaharmonisointi vaikuttaa henkilökunnan saatavuuteen, kun kuntien välinen kilpailu tekijöistä loppuu kaikkien siirtyessä saman työnantajan alaisuuteen.

Mutta jää Turulle tämänkin jälkeen iso huoli henkilöstön jaksamisen ja saatavuuden suhteen esimerkiksi varhaiskasvatuksen osalta. Yksi ongelma pysyvän henkilöstön palkkaamisessa on jäykkä vakanssijärjestelmä, jonka tarkoitus on ollut nostaa kynnyksiä uusien pysyvien työsuhteiden perustamiselle. Mutta kun työvoimapula nostaa päätään vakavasti eikä loppua tälle kehitykselle näy, niin ehkä olisi aika muuttaa tätä käytäntöä vähän joustavammaksi ja tähän hetkeen sopivaksi tavaksi saada parhaat voimat töihin Turkuun ja pysymään meillä töissä. Lakkojen jälkeen löydetään toivottavasti tasapaino ja kestävä polku, jolla henkilökunta voi oikeasti tuntea olevansa arvostettu ja aidosti kehittämisessä osallisena toimiva osapuoli. Parhaat oivallukset ja muutokset tulevat useimmiten tekijöiltä itseltään, eivätkä niiden tarvitse aina olla kalliita, vaan ne voivat myös säästää kuluja ainakin pitkässä juoksussa.

Turussa 24.5.2022

Janina Andersson

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

01

Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta



1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta

1.1 Kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

1.1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Arvioinnissa on tarkasteltu kaupungin johtamisjärjestelmän ja ohjausmallin muutosta ja muutoksen toteutuksen etenemistä kaupunginvaltuuston päätösten kautta. Tarkastuslautakunta on esittänyt huomioita johtamis- ja ohjausjärjestelmän muutoksiin liittyvien päätösten toimeenpanosta ja toimeenpanoon vaikuttavista tekijöistä.

Kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän tarkastelu

Kaupunginhallitus päätti 8.10.2018 § 378 käynnistää Turun kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän tarkastelun. Hankkeen ohjausryhmän tuli laatia 31.3.2019 mennessä kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle ehdotus päätöksenteko- ja johtamismallista.

Kaupunginvaltuusto päätti 14.10.2019 §151 hyväksyä ohjausryhmän johtamisjärjestelmän arviointia koskevan raportin suositukset linjauksina uuden hallintosäännön jatkovalmistelulle. Ensimmäisessä vaiheessa päätettiin muuttaa konsernihallinnon organisaatiota 1.9.2020 lukien. Toisessa vaiheessa muutettaisiin hallintosääntöä pormestarimallia koskevine säännöksineen.

Kuntalain mukaan jokaisessa kunnassa on oltava kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston toimintaa keskitetyksi ohjaava hallintosääntö. Hallintosäännöstä ilmenee muun ohella, millälaisia toimielimiä kunnassa on, miten kunnan johtaminen on järjestetty ja miten kunnan henkilöstöorganisaatio on järjestetty.

Kaupunginvaltuuston 14.10.2019 käsittelemässä **johtamisjärjestelmän arviointiraportissa arviointityö oli jaettu seuraaviin kokonaisuuksiin:**

- **Johtamismalli**
Johtamismalliosio sisälsi pääkysymyksenä ratkaisun siitä, valitaanko kaupunginjohtaja- vai pormestari-malli sekä mahdollisten apulaispormestarien roolin ja aseman johtamisjärjestelmässä.
- **Luottamushenkilöorganisaation rakenne**
Luottamushenkilöorganisaatiota koskevassa osiossa tuli ratkaista olennaisimpana kysymyksenä koko toimielinrakenne eli kaupunginhallituksen jaostot, lautakunnat ja niiden jaostot sekä muut toimielimet ja toimikunnat. Lisäksi linjattavia asioita olivat:
 - valtuuston ja muiden toimielinten jäsenmäärät
 - toimikaudet
 - valtuutettujen osuus toimielimissä
 - mahdolliset päätoimiset luottamushenkilöt
 - palkkiot.
- **Strategisen johtamisen päälinjaukset**
Strategisen johtamisen päälinjauksissa otettaisiin kantaa strategian rakenteeseen ja ohjausmalliin. Ratkaistavana oli lisäksi, jatketaanko nykyistä kaksitasoista sopimusohjausmallia ja kärkihankkeilla ohjaamista. Ohjausryhmä voi lisäksi linjata, mitä muita mahdollisia strategisia ohjausasiakirjoja tullaan laatimaan.
- **Viranhaltijaorganisaation muodostamisen päälinjaukset**
Viranhaltijaorganisaation muodostamisen päälinjauksia olivat mm. tuleva toimialarakenne, konsernihallinnon rakenne ja toimintamalli sekä konserniohjauksen järjestäminen. Ohjausryhmä tekisi suositukset siihen organisaatiotasoon, jotka viedään organisaation osalta kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi hallintosäännössä.
- **Kaupunkeihin kohdistuvien ilmiöiden vaikutus johtamismalliin**
Viimeisessä osiossa ohjausryhmä voi linjata, onko kaupunkeihin kohdistuvilla ilmiöillä vaikutus johtamismalliin. Esimerkkeinä kaupunkiin vaikuttavista trendeistä voidaan mainita ilmastonmuutos, digitalisaatio, demokratian ja osallisuuden muutos. Ohjausryhmä arvioi, miten edellä mainitun kaltaiset ilmiöt voivat näkyä johtamisjärjestelmässä.

Johtamisjärjestelmän arviointityön ohjausryhmän raportissa (27.9.2019) todetaan **johtamismalliin** liittyvissä arvioissa, että mikäli sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä siirretään pois kaupungin tehtävistä, tullaan muun muassa apulaispormestareiden määrää ja tehtävänjakoa tarkastelemaan uudelleen (johtamismalli vaihtoehto 2).

Luottamushenkilöorganisaation osalta ohjausryhmän raportissa on käsitelty valtuuston kokoa tilanteessa, missä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä siirtyy pois kaupungin tehtävistä. Lisäksi raportissa on käsitelty toimielinten kokoonpanoa ja lautakunta- ja jaostorakennetta.

Strategisen johtamisen päälinjauksina on raportissa ohjausryhmän näkemyksenä esitetty jatkamista strategiamallilla, joka tähtää määrittämään vuoden 2029 Turku.

Viranhaltijaorganisaation muodostamisen päälinjausten ja kaupunkieihin kohdistuvien ilmiöiden osalta on ohjausryhmän raportissa todettu muun muassa, että organisaatiota ja johtamisjärjestelmää tulisi arvioida tulevaisuudessa tuotantorakenteiden sijasta asiakasryhmien ja vallitsevien ilmiöiden näkökulmasta. Raportin mukaan johtamisjärjestelmässä tulisi huomioida aiempaa vahvemmin järjestämistä ja pääasiakassegmentit. Tavoitteena olisi myös aiempaa matalampi organisaatio. Raportissa todetaan, että monimutkaiset riippuvuussuhteet, perinteisen hallittavuuden väheneminen ja kompleksiset ongelmat edellyttävät kaupungin johtamiselta läpileikkaavia, pitkän aikavälin strategisia tavoitteita, jotka ohjaavat valmistelua ja päätöksentekoa. Raportissa todetaan, että **strategisen ohjauksen ja talouden liitoksen tulee olla tiukka.**

Kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän uudistuksen toimeenpano

Kaupunginvaltuusto päätti 18.5.2020 § 60 hallintosäännön muutoksista **johtamisjärjestelmäuudistuksen ensimmäisen vaiheen toteuttamiseksi.** Ensimmäisessä vaiheessa konsernihallintoa koskevat uuden toimintamallin muutokset oli tarkoitus saattaa voimaan 1.9.2020. Valtuusto päätti tiettyjen lakaavan konsernihallinnon organisaation mukaisten johtajavirkojen lakkauttamisesta: apulaiskaupunginjohtaja 1.6.2020 alkaen, muut 1.9.2020 alkaen.

Kaupunginvaltuusto on 15.6.2020 § 92 päättänyt kansliapäällikön viran täyttämistä. Kansliapäällikön tehtävänä on mainittu muun muassa pormestarin alaisuudessa kaupungin ja kaupunkikonsernin toiminnan johtaminen viranhaltijana.

Turun kaupungin hallinnollinen organisaatio



Kuva 1. Turun kaupungin hallinnollinen uusi organisaatio 2021

Konsernihallinto

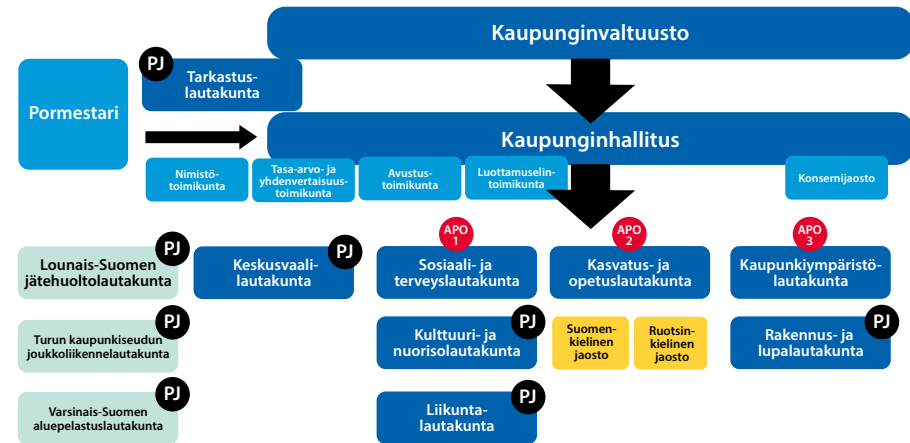
| Kansliapäällikkö | | |
|---|---|---|
| Johdon tuki | Yhteiset palvelut | Järjestämistoiminto |
| <p>Yksiköt</p> <ul style="list-style-type: none"> Johto Elinkeinot, hyvinvointi ja osaaminen Ilmasto- ja ympäristöpolitiikka Kansainväliset asiat ja tapahtumatoiminnot Edunvalvonta Kärkihankkeet Strateginen maankäyttö, liikkuminen ja asuntopolitiikka Omistajaohjaus Talous Henkilöstö Kehittäminen ja tietohallinto Viestintä ja markkinointi Seutuyhteistyö (määräaikainen) | <ul style="list-style-type: none"> Hankintapalvelut Tilapalvelut Lakipalvelut IT-palvelut Asiakaspalvelu Talouspalvelut Henkilöstöpalvelut Kehittämispalvelut Viestintä- ja markkinointipalvelut Tietopalvelut Yleishallinto Työterveyshuolto | <p>Palvelukokonaisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> Kasvatus ja opetus Vapaa-aika Kaupunkiympäristö Hyvinvointi Työllisyys <p>Yksiköt</p> <ul style="list-style-type: none"> Yleiset palvelut Palvelujen hallinta Asiakasohjaus Toiminnanohjaus |

Kuva 2. Turun kaupungin konsernihallinnon uusi organisaatio

Turun kaupunginvaltuusto päätti 14.12.2020 § 214 pormestarimallin hallintosäännön tulevan voimaan 1.6.2021. Pormestarimallin mukaan valtuusto valitsee pormestarin ja kolme apulaispormestaria. Pormestari toimii kaupunginhallituksen ja sen konsernijaoston puheenjohtajana. Apulaispormestarit toimivat kukin oman tehtäväalueensa lautakuntien puheenjohtajina sekä kaupunginhallituksen varapuheenjohtajina.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 17.5.2021 § 103 osin aiempaa päätöstään muuttaen uuden päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän mukaisen hallintosäännön noudatettavaksi 1.6.2021 lukien sekä pormestarimallin mukaisen hallintosäännön, joka tuli voimaan 1.8.2021. Muutos pormestarimallin aikatauluun perustui siihen, että vuoden 2021 kuntavaaleissa valittavien valtuustojen toimikausi oli säädetty alkavaksi 1.8.2021.

Poliittisen päätöksenteon rakenne



Kuva 3. Turun kaupungin poliittisen päätöksenteon rakenne pormestarimallissa (apo: apulaispormestari, pj: puheenjohtaja)

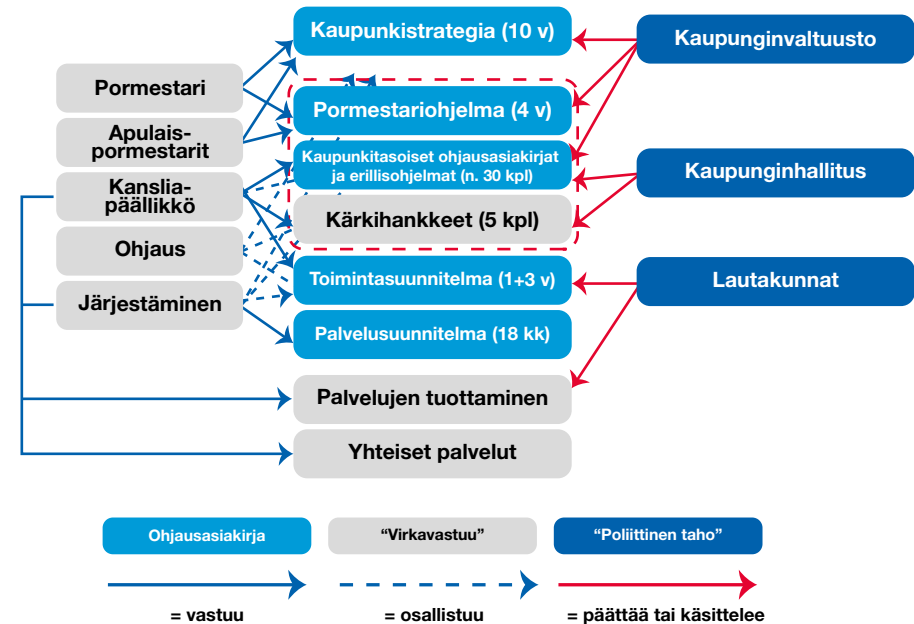
- » Huomiot päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän päivittämisestä:
- Vuosina 2020 ja 2021 toteutettuja organisaatio- ja johtamisjärjestelmäuudistuksia on viety käytännön toimintaan vuoden 2021 aikana. Muutostyötä jatketaan edelleen vuonna 2022 johtuen muun muassa hyvinvointialueelle siirtyvien toimintojen ja henkilöstön vaikutuksesta.
 - Uudistukset ovat olleet isoja ja toiminta sekä organisaation ja henkilöstön roolit eivät ole toistaiseksi ehtineet vakiintua vaan hakevat vielä muotoaan.
 - Vuoden 2021 aikana on aloitettu myös hyvinvointialueen tulon liittyvät valmistelut ennen kuin uusi muutosvaiheessa oleva organisaatio on ehtinyt kunnolla järjestäytyä uuteen muotoon vastuualueineen ja työnjakoineen.
 - Hyvinvointialueen toiminnan alkamisesta 1.1.2023 ja siihen liittyvien toimintojen ja henkilöstösiirtojen johdosta vuonna 2022 Turussa on aloitettu jäljelle jäävän uuden Turun toimintamallin suunnittelu.
 - Jatkossa tulee tarkastella millä tavoin hyvinvointialueuudistus tulee vaikuttamaan jäljelle jäävän kaupungin organisaatioon, sen hierarkisuuteen ja johtamisen tapaan. Lisäksi kaupungille jäävien tehtävien ja henkilöstön vastuualueiden selkeyteen muutoksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tehtävien ja vastuualueiden selkeyteen vaikuttaa osaltaan kaupunkikokonaisuuden tehtävien ja tavoitekokonaisuuden selkeys.

Kaupungin ohjausmalli ja ohjauksen tavoitekokonaisuus

Kaupungin ohjausmallia on kuvattu seuraavasti (kaupunginvaltuusto 14.2.2022 kaupunkistrategia)

- Kaupunkistrategia (10 v)
- Pormestariohjelma (4 v)
- Ohjausasiakirjat
- Kärkihankkeet
- Toimintasuunnitelma (1+3 v)
- Palvelusuunnitelma (18 kk)

Kaupungin pitkän aikavälin tavoitteet määritellään kaupunkistrategiassa. Strategian toimeenpanoa ohjaavat valtuustokausittain sovittava pormestariohjelma ja kaupungin ohjausasiakirjat. Keskeisiksi määriteltyjä tavoitteita toteutetaan kaupungin kärkihankkeissa. Lyhyen aikavälin toiminnan tavoitteet ovat vuosittain sovittavissa toiminta- ja palvelusuunnitelmissa.



Kuva 4. Turun kaupungin ohjausmalli pormestarihallinnossa

Kuvasta 4 ilmenee kaupungin ohjausmalliin liittyvät tavoiteasiakirjat, poliittisena tahona toimielimiä, jotka päättävät tai käsittelevät tavoiteasiakirjoja sekä virkavastuulla olevia tahoja, jotka vastaavat osaltaan asiakirjojen tavoitteiden toimeenpanosta.



Kaupunkistrategian päivittäminen

Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan **14.2.2022** käsitellyt ja päättänyt **hyväksyä päivitetyn kaupunkistrategian ja kaupungin strategisten ohjausasiakirjojen luettelon**. Kuntalain 37 § mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Turun strategia on tarkistettu viimeksi edellisellä valtuustokaudella vuonna 2018 (16.4.2018 § 72). Kaupungin hallintosäännön § 36 mukaan pormestarin tehtävänä on esitellä kaupunkistrategia.

Uudelle strategialle on tehty päätösten vaikutusten ennakoarviointi (EVA). Ennakoarvioinnissa pyritään arvioimaan etukäteen, miten valmistelussa oleva päätös vaikuttaa erilaisten ihmisryhmien elämään. Ennakoarviointiin saivat osallistua kaupungin asiantuntijat ja kuntalaiskyselyn kautta myös kaupunkilaiset.

Kaupunginvaltuuston esittelyssä **23.8.2021** käsiteltäessä pormestariohjelman hyväksymistä on todettu, että **kaupungissa on jatkossa pormestariohjelman lisäksi edelleen kaupunkistrategia**, joka tulee päivitettäväksi talvella 2021–2022. Strategiapäivityksen valmistelussa huomioidaan pormestariohjelmassa tehdyt linjaukset.

Uuden strategian myötä on hyväksytty **strategisten ohjausasiakirjojen luettelo**, jossa on nimetty **43 strategista asiakirjaa** ja toimitelin, joka asiakirjan hyväksyy. Asiakirjoista valtuuston hyväksyttäviä on 21, kaupunginhallituksen 19 ja lautakuntatasolla kolme.

➡ Huomiot kaupunkistrategian päivittämisestä:

- Pormestariohjelma on hyväksytty ennen kaupunkistrategiaa ja siinä tehdyt linjaukset on tullut huomioida kaupunkistrategian valmistelussa. Pormestariohjelma on voimassa vuosina 2021–2025 (4 vuotta). Kaupunkistrategian on tarkoitus ulottua noin 10 vuoden päähän.
- Päivitetyn kaupunkistrategian yhteyteen on koottu kaupungissa strategisiksi ohjausasiakirjoiksi nähdyt tavoiteasiakirjat. Tämä edistää tietoisuutta strategiaa tukevista ohjausasiakirjoista.

- Strategiaan liitettyjä strategisia ohjausasiakirjoja on kohtuullisen paljon – 43 kpl. Haasteeksi nousee se, millainen merkitys ja ohjausvaikutus milläkin ohjausasiakirjalla tulee olemaan. Haasteena lienee ohjausasiakirjojen määrästä johtuva riski siitä, että asiakirjoissa on keskenään ristiriitaisia tavoitteita, kokonaisuuden hallinta heikkenee ja hallinnollisen työn määrä kasvaa.
- Vanhassa strategiassa ja sen alaohjelmissa oli 254 tavoitetta. Uudessa strategiassa on tavoiteltu selkeyttä ja yksinkertaisempaa esitystapaa.
- Kaupunkistrategia on päivitetty hyvinvointialueuudistuspäätösten jälkeen. Jatkossa tulee tarkastella millä tavoin hyvinvointialueuudistus tulee vaikuttamaan kuntien tehtäviin ja toimintaan.

Pormestarien Turku -toimintamalli

Pormestarien Turku -toimintamalli otettiin käyttöön vuonna 2021. **Turun kaupungin uusi poliittinen johtamismalli ja toimielinrakenne astui voimaan 1.8.2021.** Kaupunginvaltuusto valitsi 23.8.2021 kaupungin ylintä johtoa edustamaan pormestarin sekä kolme apulaispormestaria: hyvinvoinnin, kasvatuksen ja opetuksen sekä kaupunkiympäristön osa-alueille.

Kesäkuussa 2021 järjestettyjen kuntavaalien jälkeen valtuustoryhmät ovat neuvotelleet Turun kaupungin **pormestariohjelmasta vuosille 2021–2025. Ohjelmassa määritellään kaupungin arvot, valtuustokauden tärkeimmät painopisteet, toimintatavat ja talousraami tulevalle valtuustokaudelle.**

Pormestariohjelma on poliittinen sopimus, jonka kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä 23.8.2021. Ohjelman tarkoitus on ohjata kaupungin virkavalmistelua sekä poliittista päätöksentekoa.

» Huomioita pormestarimallista ja pormestariohjelmasta:

- Pormestarimallissa apulaispormestareiden tehtäväkuvaa ja toimivaltaa ei ole alkuvaiheessa kovin tarkasti määritelty esimerkiksi hallintosäännössä. Tästä voi käytännössä seurata haasteita ja konflikteja esimerkiksi asioiden valmistelun ohjaukseen liittyvissä asioissa.
- Pormestariohjelmassa todetaan, että ”pormestari johtaa Turkuä yhtenäisenä kokonaisuutena tämän ohjelman toteuttamiseksi ja huolehtii pormestariston roolijaon toteutumisesta. Pormestariston tarkemman toimintatavan määrittelemme osana johtamisjärjestelmämuutosta.”
- Pormestariohjelman toimeenpanosta on tehty suunnitelma vuoteen 2025 asti. Suunnitelmassa on nimetty vastuutaho palvelukokonaisuuksittain. Päivitystarvetta ohjelmaan aiheuttaneet mm. hyvinvointialueuudistus ja siihen liittyvät toimintojen ja henkilöstön siirrot. Ratkaistavaksi jää myös hyvinvointiin liittyvissä asioissa kaupungin rooli ja työnjako hyvinvointialueen kanssa. Lisäksi toimintaympäristössä tapahtuvat monet muutokset ja uhkatekijät vaikuttavat ohjelman tavoitteiden toteuttamismahdollisuuksiin suunnitellussa aikataulussa.
- Haasteena useiden tavoiteasiakirjojen kokonaisuudessa tulee olemaan tavoitteiden keskinäisen ristiriidattomuuden varmistamisen ohella eri tavoitealueiden keskinäinen painopiste ja priorisointi. Pormestariohjelmassa onkin todettu jatkuvasti paremman Turun ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisen johtamisen pohjaavan muun muassa (toiminnan) suunnan ja merkityksen kirkastamiseen.

Turun kaupungin strategiaraportti ja henkilöstöraportti 2021

Kaupunginvaltuusto käsitteli vuoden 2021 strategiaraporttia ja strategian seurannan osana henkilöstöraporttia 11.4.2022 ja merkitsi raportit tiedoksi. Vuoden 2021 strategian seuranta on toteutettu edellisen kaupunkistrategian mukaisesti. Kaupunginvaltuusto hyväksyi edellisen kaupunkistrategian ja strategiset ohjelmat 23.6.2014. Valtuusto on tämän jälkeen päättänyt strategian päivittämisestä 16.4.2018.

Valtuuston esittelytekstin 11.4.2022 mukaan 2021 kaupunkistrategian seuranta on toteutettu edellisten vuosien tapaan. Raportoinnissa on keskitytty pääohjelmiin ja niiden teemoihin. Pääohjelmia ovat olleet 1) hyvinvointi ja aktiivisuus sekä 2) kilpailukyky ja kestävä kasvu. Kummassakin ohjelmassa on ollut kolme teemaa. Arviointi on tapahtunut käytännössä toimialojen strategisten ja operatiivisten sopimusten toteutumista seuraamalla. Strategiaraportissa on seurattu myös kaupungin kärkihankkeiden etenemistä. Vuonna 2021 käynnissä oli kolme kärkihanketta: Keskustan kehittäminen, Turun tiedepuisto ja Smart and Wise Turku.

Strategisten ohjelmien toimeenpanon mittarit eivät sisälly strategiaraporttiin, vaan ne laaditaan ja raportoidaan toimialojen strategisten sopimusten pohjalta vuosittaisen talousarvioprosessin yhteydessä.

Nykymuodossaan strategiaraportti toteutettiin viimeistä kertaa. Turun kaupunkivaltuusto hyväksyi uuden kaupunkistrategian 14.2.2022. Seuraava raportointi tehdään uudistetun strategian rakenteen mukaisesti.

➡ Huomiot kaupunkistrategian raportointiin:

- Kaupungissa raportoidaan erikseen monien asiakirjojen ja tavoitteiden toteutumisesta. Asiakirjojen päivittäminen ja raportointi teettävät runsaasti hallinnollista työtä. Tavoitteita ja mittareita on asetettu monessa asiakirjassa monella tasolla ja eri organisaatioyksiköissä. Lisäksi toiminnallisten ja rahan liittyvien kokonaisuuksien osalta raportointiin liittyy haasteita. Jatkossa tulisikin edelleen miettiä, miten tavoitekokonaisuutta olisi mahdollista yksinkertaistaa ja myös tavoitekärkien osalta mahdollistaa raportoinnin selkeys.
- Tavoitekokonaisuuksien raportoinnin kehittämisessä tulee ottaa huomioon budjetoitujen määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden ja tulosten välinen riippuvuussuhde ja läpinäkyvyys.

Kaupungin strategisessa johtamisessa ja kehittämisessä tarkastuslautakunta pitää tärkeinä asioina muun muassa seuraavia:

- Läpinäkyvyyttä,
- Avoimuutta,
- Kaupunkilaisten aitoa osallistamista,
- Parhaiden käytäntöjen ennakkoluulotonta etsimistä,
- Pitkäjänteisyyttä ja
- Kokonaisvaltaista näkemystä.

1.1.2 Konserniohjaus

Konserniohjauksen arvioinnin tarkoituksena on hahmottaa konserniohjauksen kokonaisuutta Turun kaupunkikonsernissa ja arvioida sen toimivuutta.

Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje

Kuntalain 14 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä. Sen mukaan valtuusto päättää muun muassa omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Kuntalain 7 luvussa säädetään kunnan johtamisesta ja kunnanhallituksesta. Kuntalain

- 37 § mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, missä tulee ottaa huomioon muun muassa omistajapolitiikka.
- 39 §:n mukaan kunnanhallituksen tehtävänä on vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta.
- 46 §:ssä säädetään omistajaohjauksesta. Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan.
- Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.
- 47 §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta.

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.

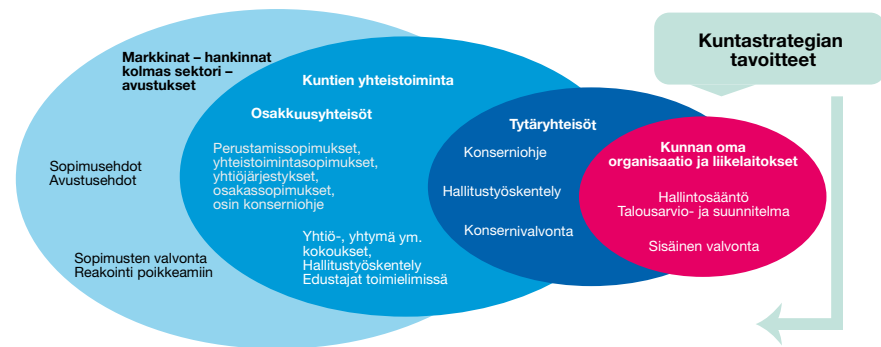
Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1. kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
 2. konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
 3. tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;
 4. velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
 5. konsernin sisäisistä palveluista;
 6. kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;
 7. kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.
- 48 §:n mukaan Kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta.
 - Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Kunnan toiminta, kaupunkikonsernin yleiskuva ja ohjausmuodot

Kuntalaissa on kokonaisuudistuksen myötä omaksuttu laaja näkökulma kunnan toimintaan. Laissa on määritelty **kunnan toiminta -käsite, joka sisältää juridisen kuntakonsernin lisäksi kuntien yhteistyöhön tai kunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoittamiseen perustuvan kunnan toiminnan.**



Kuva 5. Kunnan toiminnan kokonaisuus

Turun kaupunkikonserni pähkinänkuoressa

Turun kaupunkikonserni muodostuu emokaupungin lisäksi sen omistuksessa olevista tytäryhtiöistä, osakkuusyhtiöistä, säätiöistä, yhtymistä ja yhteisöistä. Konsernin rakennetta voidaan jäsenellä seuraavasti:

- **Tytäryhtiöt:** Konserniin kuuluu 66 tytäryhteisöä, joista 23 konsernijaoston toimivallassa olevaa strategista yhteisöä. 58 tytäryhteisöstä 23 kuuluu konserniin välillisen omistuksen kautta.
- **Osakkuusyhteisöt:** kaupunki on omistajana 31 yhteisöissä, joissa omistus on enemmän kuin 20 % mutta alle 50 %. Näistä kolme on määritelty strategisiksi yhteisöiksi.
- **Strategisista yhteisöistä neljä on osakkuusyhtiöasemassa:** Turun TeknologiaKiinteistöt Oy (konsernin omistusosuus 47,9 %) Logomo Oy (39 %) ja Lounais-Suomen Jätehuolto (23 %) sekä Kaarea Oy (46 %).
- **Operatiiviset yhtiöt:** Turun kaupunkikonserniin kuuluu 44 tytäryhteisöä, jotka ovat operatiivisessa asemassa, näistä 21 ovat kaupungin suoraan omistamia tytäryhteisöjä.

- **Säätiöt:** Konserniin kuuluu 6 säätiömuotoisesti toimivaa yhteisöä, joista 4 strategisia.
- **Kuntayhtymät:** Turun kaupunki on omistajana 4 kuntayhtymässä.
- **Lisäksi** Turun kaupunki on vähemmistöomistajana (omistus alle 20 %) 29 operatiivisessa yhtiössä, joista pääosa on pieniä kiinteistö-, palvelu- ja lämpöyhtiötä.

Turun kaupunkikonsernin konserniyhteisöt on listattu raportin liitteessä 2 toukokuun 2022 tilanteen mukaisesti.

Alla on listattuna kaupunkikonsernin liiketoiminta-alueet, joiden mukaisesti kaupungin strategiset yhteisöt on ryhmitelty.

- Asunto- ja kiinteistöliiketoiminta
- Elinkeino- ja osaamisliiketoiminta
- Energia- ja infrastruktuuri liiketoiminta
- Matkailu- ja kulttuuriliiketoiminta
- Tietopalvelutoiminta
- Tuotantoliiketoiminta

Haastatteluiden mukaan strategisten yhteisöjen ja operatiivisten yhtiöiden eroja voidaan jäsenellä seuraavasti:

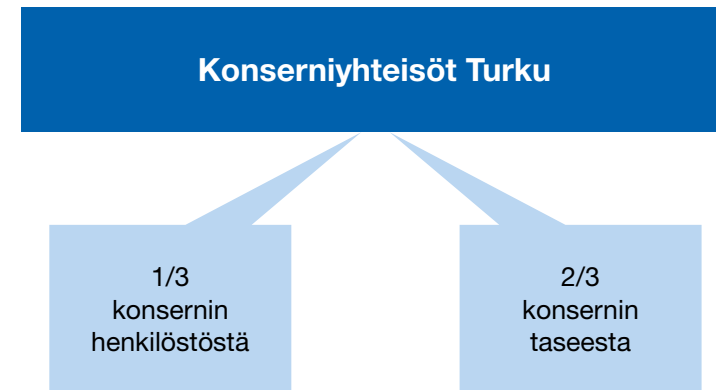
- Omistajapolitiikassa kaupunginvaltuusto määrittelee kaikkien strategisten yhtiöiden ja eräiden strategisiin yhtiöihin suoraan liittyvien operatiivisten yhtiöiden strategiset tavoitteet.
- Operatiivisille yhtiöille ei aseteta strategisia tavoitteita, vaan ne toteuttavat vuosittain yhtiöjärjestyksessä määriteltyä tehtävänsä ja raportoivat toiminnastaan tilinpäätöksen yhteydessä. Joidenkin operatiivisten yhtiöiden, kuten investointihankkeita toteuttavien kiinteistöyhtiöiden toimintaa, voidaan seurata kaupunginhallituksen erillis seurantana.
- Strategisia yhtiöitä seurataan valtuuston tasolla neljännesvuosiraportoinnin yhteydessä.
- Operatiivisten yhtiöiden seurantaa ei käsitellä erikseen, vaan ne yhdistellään tilinpäätöksen yhteydessä konsernitilinpäätökseen.
- Strategisten yhteisöjen omistajan ennakonäkemykset antaa konsernijaosto, joka toimii myös hallitusten nimitysvaliokuntana.

- Operatiivisten yhtiöiden ennakonäkemykset antaa kansliapäällikkö ja hallitukset nimeää pormestari.

Lisätietoa kaupunkikonsernin yhtiöistä ja yhteisöistä:

<https://www.turku.fi/organisaatio/konsernin-yhtiot-ja-yhteisot>

Konserniyhteisöjen merkitys suhteessa emokaupunkiin on kasvanut lähihistoriassa selvästi ja merkitys näyttää olevan selvässä kasvussa jatkossakin, myös vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen vuoksi. Henkilöstön ja tasearvojen suhteelliset osuudet vuonna 2021 on esitetty kuvassa 6.



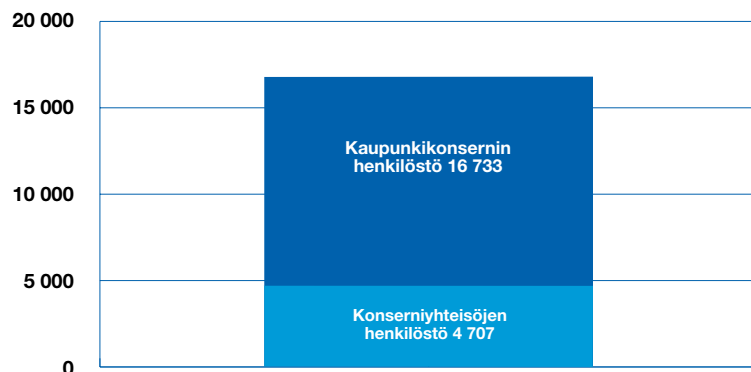
Kuva 6. Konserniyhteisöjen osuus Turun kaupunkikonsernin henkilöstöstä ja taseesta perustuen karkeaan arvioon.

Konserniyhteisöissä oli vuonna 2021 henkilöstöä yhteensä 4 707 henkeä. Strategisissa konserniyhteisöissä oli vuoden 2021 aikana henkilöstöä keskimäärin 3 010 henkilöä.

Turun emokaupungin palveluksessa oli vuoden 2021 viimeisen päivän tilanteessa yhteensä 12 026 henkilöä, kokoaikaisia 10 212 ja osa-aikaisia 1 814.

Turun kaupunkikonsernin (emo + konserniyhteisöt) koko henkilöstö vuonna 2021 oli 16 733 henkeä.

Kaupunkikonsernin ja konserniyhteisöjen henkilöstö



Kuva 7. Kaupunkikonsernin ja konserniyhteisöjen henkilöstö 2021.

Soteuudistuksen jälkeen monissa kunnissa konserniyhteisöjen suhteellinen merkitys kunnan toiminnasta ja taloudesta kasvaa. Keskeistä on, millaisia vastuita, kuinka paljon ja millaisilla ehdoilla yhtiöillä on.

Kaupunkikonsernin toimintaan ja talouteen vuoden 2021 osalta voi tutustua tarkemmin Turun kaupungin tilinpäätöksestä (s. 37–48):

[Turun kaupungin tilinpäätös 2021](#)

Turun kaupunkistrategian 2018–2021 tavoitteet omistajaohjaukselle

”Omistajaohjauksen vaikuttavuutta parannetaan vahvistamalla konsernimaista toimintatapaa

Kaupunki toimii aktiivisena omistajana ohjaten konserniyhteisöjä niiden toiminnan luonteen edellyttämällä tavalla. Kaupunki määrittää selkeästi tavoitteensa omistajana sekä konserniyhteisöille kulloinkin voimassa olevat odotukset.



Alatavoitteet:

- Vahvistetaan konsernimaista työskentelyä luomalla yhteinen johtamisen vuosikello ja toimintatapa, jossa omistaja asettaa yhtiöille selkeät tavoitteet.
- Omistajaohjauksen vaikuttavuus määritellään yhtiön liiketoiminnan luonteeseen perustuen.
- Luodaan selkeät toimintamallit ja roolit omistajaohjauksen toteuttamiselle.
- Mahdollistetaan ja edellytetään konserniyhteisöjen välistä yhteistyötä, jolla voidaan saavuttaa tuottavuus- ja synergiaetuja.
- Hankintamenettelyt ja tukipalvelujen käyttöä koskevat ohjeistukset yhdenmukaistetaan tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Luodaan yhteistyöfoorumit ja -käytännöt, joiden kautta parhaat käytännöt saadaan koko konsernin käyttöön.”

Haastatteluiden mukaan edellä mainitut tavoitteet ovat toteutuneet seuraavasti:

- Yhteinen johtamisen vuosikello ja toimintatapa on otettu käyttöön – keskeisinä elementteinä talousarvion valmisteluprosessi, neljännesvuosiraportointi ja tilinpäätös.
- Konserniyhteisöt on jaettu liiketoiminnan luonteensa mukaisesti eri portfolioihin, joiden perusteella omistajaohjauksen vaikuttavuus on määritelty.
- Selkeät toimintamallit ja roolit omistajaohjauksen toteuttamiselle on luotu.
- Konserniyhteisöjen välistä yhteistyötä mahdollistetaan ja edellytetään muun muassa hankintasäännön avulla. Tätä yhteistyötä tehdään esimerkiksi tilahankkeiden koordinoimisessa hankintalain määrittämässä rajoissa.
- Konsernin uusi hankintaohjeistus on otettu käyttöön.
- Tukipalveluiden käytön yhdenmukaistaminen on tapahtunut konserniohjeissa ja niiden täytäntöönpanossa.
- Strategisten konserniyhteisöjen yhteistyöfoorumi kokoontuu kerran vuodessa.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 14.2.2022 päivitetyn Turun kaupunkistrategian ja strategisten ohjausasiakirjojen luettelon. Omistajapolitiikka on päivitetyn strategian strateginen ohjausasiakirja, jonka hyväksyy valtuusto.

Pormestariohjelmassa tavoitteena tehokas konserni

Tavoitteeksi kaupungin toiminnalle konsernina on **Pormestariohjelmassa 2021–2025** asetettu:

”Toimimme konsernina tehokkaasti. Toteutamme valitun omistajapolitiikan linjauksia määrätietoisesti ja loogisesti siten, että yhtiöt voivat toimia tehokkaasti valitulla toimintatavalla toimintaympäristön haasteet huomioiden.” (Kv 23.8.21 Pormestariohjelma 2021–2025 s. 9).

Haastatteluiden mukaan konsernina toimimista kehitetään muun muassa seuraavin tavoin:

- Otetaan käyttöön konserniyhteisöjen uudistettu raportointimalli,
- Konserniyhteisöjen neljän vuoden investointisuunnitelmat kirjataan taloussuunnitelmaan.

Omistajapolitiikka strategisen johtamisen välineenä

Omistajapolitiikka on kaupungin strategisen johtamisen väline, jonka tavoitteena on edistää Turku-konsernin päätöksenteon johdonmukaisuutta, suunnitelmallisuutta ja omaisuuden arvon säilymistä.

Kaikille kaupungin omistamille säätiö- ja yhtiömuotoisille omistuksille tulee olla peruste ja tarkoitus. Omistajapolitiikka-asiakirjassa esitetään, miksi kaupunki omistaa kyseisen yhtiön koko osakekannan tai miksi se haluaa käyttää määräysvaltaa yhteisöissä. Strategisten yhteisöjen kohdalla omistamisella tulee olla selkeä strateginen merkitys, joka voi perustua esimerkiksi tietyn erityistehtävän hoitamiseen, monopoliasemaan tai elinkeinopolitiikan harjoittamiseen. Omistaminen ei ole maaomaisuuden hallintaa lukuun ottamatta kaupungin perustehtävä, vaan väline palvelujen järjestämiseksi. Omistaminen ei ole staattista. Sen tarkoituksenmukaisuutta ja organisointitapoja on arvioitava säännöllisesti toimintaympäristön muuttuessa.

Omistajapolitiikalla vahvistetaan perusteet ja periaatteet, joita noudatetaan kaupungin omistajaohjauksessa.

Turun kaupungissa omistajaohjaus toteutuu kaupunginvaltuuston hyväksymään omistajapolitiikkaan perustuvien omistajan ennakkonäkemyksien sekä toiminnan ja talouden ohjaukseen liittyvän vuosiprosessin avulla Turun kaupungin konserniohjeita noudattaen.



Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 14.2.2022 päivitetyn Turun kaupungin omistajapolitiikan vuosille 2022–2025. Valtuuston esittelytekstin mukaan aiemista omistajapolitiikkaa koskeneista asiakirjoista poiketen omistajapolitiikka 2022–2025 sisältää myös sellaisia operatiivisia yhteisöjä, jotka muodostavat strategisessa tarkoituksessa omistettujen yhteisöjen kanssa omistajaohjauksen kannalta erottamattoman kokonaisuuden tai kytkeytyvät asetettavien tavoitteiden näkökulmasta muihin strategiisiin yhteisöihin. Päivitetty asiakirja korvaa kaupunginvaltuustossa 11.6.2018 § 145 hyväksytyin omistajapolitiikan 2018–2021.

Lisätietoa:

[Turun kaupungin omistajapolitiikka](#)

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella aiempien valtuustokausien omistajapolitiittiset ohjelmat ovat varsin hyvin toteutuneet.

Konserniohjeilla toteutetaan omistajapolitiikkaa

Kuntalain 47 §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta. Säännöksen mukaan **omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.**

Hallituksen esityksen kuntalaiksi yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tytäryhteisön perustamisella tulee aina olla jokin kunnan toimintaan liittyvä strateginen tavoite ja tytäryhteisön tulee lähtökohtaisesti pyrkiä toteuttamaan näitä omistajan tavoitteita ja tarkoituseriä sekä ottaa toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioon yhteisön asema osana kuntakonsernia. Vastaavasti **yhteisön hallituksen jäsenen tulee olla tietoinen yhtiön toiminta-ajatuksista ja omistajan tavoitteista siinä vaiheessa, kun hän antaa suostumuksensa tehtävään. Tähän liittyen on olennaisen tärkeää kiinnittää huomiota tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten nimittämiskäytäntöihin.**

Kuntalain 47 §:n 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen ja soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Kuntalain mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1. kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
2. konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
3. tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta;
4. velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
5. konsernin sisäisistä palveluista;
6. kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä; sekä
7. kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Kaupunginvaltuusto on 13.12.2021 hyväksynyt kaupunkikonsernille uudet konserniohjeet (Kv 13.12.2021 § 286). Turun kaupungin konserniohjeet ovat omistajaohjauksen väline. Näiden **ohjeiden tavoitteena on Turun kaupunkikonsernin omistajaohjauksen vahvistaminen ja koordinointi**. Konserniohjeen tarkoituksena on tukea kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä ja omistajaohjausta siten, että konsernia voidaan ohjata yhtenäisillä toimintaperiaatteilla.

Uusi konserniohje on laadittu siten, että konserniyhteisöjen toimintaa ohjaavat asiakirjat ja erillispäätökset löytyvät keskitetysti. Uudet konserniohjeet muodostuvat kaupunginvaltuuston kerran valtuustokaudessa hyväksymistä varsinaisista konserniohjeista, kaupunginhallituksen konsernijaoston toimivallassa olevien erillisohjeiden muodostamista liitteistä sekä muista konserniohjaukseen liittyvistä oheismateriaaleista.

Konserniohjeet:

Turun kaupungin konserniohjeet

Konserniohjeiden päivityksessä keskeisten asiakirjojen kokoaminen yhteen kokonaisuuteen selkeyttää osaltaan konserniohjausta. Konserniohjeiden päivityksessä on päätöksentekohetkellä huomioitu kaupungin johtamisjärjestelmä ja kaupunginvaltuuston hyväksymä hallintosääntö.

Konsernirakenteen muutossuunnitelmia – Turun kaupungin toimitilojen ja rakennuttamisen yhtiöittämisselvitys

Kaupunginhallitukselle on esitelty vuoden 2021 alkupuolella Turun kaupungin toimitilojen ja rakennuttamisen yhtiöittämisselvitys. Kaupunginvaltuusto on 17.5.2021 päättänyt, että poiketen valtuuston talousarviopäätöksen linjauksista kaupungin toimitilojen rakennuttamisen organisointia kehitetään kaupungin omana toimintana hallintosäännössä ja hallinnonjärjestämispäätöksessä määriteltävällä tavalla ja että konserniyhteisöjen rakennuttamistoiminnot säilyvät nykyisissä organisaatioissaan ja rakennuttamisen yhteistyötä kehitetään hankekohteisesti prosessiohjauksen keinoin.

Haastatteluiden mukaan tämän valitun mallin hyviä puolia ovat mm. sen mahdollistama toiminnan joustavuus ja hyvä tiedonkulku tilapalveluiden ja rakennuttamisyksikön välillä, henkilöresurssien tehokas käyttö ja hyvä mahdollisuus yhteistyön kehittämiseen kaupungin sisäisten toimijoiden kanssa mm. Tilaratkaisuiden, -prosessien sekä energia- ja ympäristöasioiden kehittämiseksi. Vastavasti huonoina puolina pidettiin, että kaupungin sisäisen rakennuttamisyksikön kapasiteetin rajallisuus korostuu yksikön työmäärän kasvaessa suurten hankkeiden ajoituessa samoilta vuosille sekä kaupungin hankaluuksia rekrytoinneissa palkkatason ollessa monia kilpallijoita alhaisempi.

Elokuussa 2021 kaupunginvaltuusto hyväksyi pormestariohjelman, jossa aiheesta linjattiin edellisestä valtuuston toukokuun 2021 päätöksestä poiketen seuraavasti: ”Rakennuttamisessa siirrymme malliin, jossa rakennuttaminen ja kaupungin uusien tilojen omistaminen siirretään perustettavaan tai olemassa olevaan yhtiöön. Yhtiö ottaa vastuulleen myös kiinteistöjen ylläpidon.”

Haastattelujen mukaan tähän yhtiöittämisen valmisteluun ei ole tällä hetkellä ollut käytettävissä resursseja.

Tarkastuslautakunnan havaintoja ja johtopäätöksiä

- Kaupungin konsernihallinnolla on keskitetyssä extranetissä koottuna keskeiset raportoinnit ja muut tiedot kaikista strategisista yhteisöistä. Sen sijaan operatiivisista yhtiöistä kaupungilla ei keskitettyä tietoa juurikaan ole.
- Kun kaupungin johtamisessa tärkeänä tavoitteena on tiedolla johtaminen, olisi tärkeää kerätä yhteen kaikkien konserniyhteisöjen keskeiset raportoinnit ja perustiedot.
- Haastattelujen mukaan kaupungin strategisten konserniyhteisöjen määrä (23 kpl) on kasvanut niin suureksi, että tämän kokonaisuuden ja yksittäisten konserniyhteisöjen tilanteiden seuraaminen ja huolellinen johtaminen muodostuu haastavaksi.
- Kaupungin omistajaohjausyksikkö on kooltaan varsin pieni, mutta sen osaaminen ja asiantuntemus on hyvällä tasolla. Verkostomaisella työtavalla yksikkö pystyy myös hyvin hyödyntämään kaupunkiorganisaation muita asiantuntijoita. Tarkastuslautakunnan mielestä on jatkoa ajatellen syytä tarkoin arvioida omistajaohjauksen riittävä resursointi sen strategisesti merkittävän roolin johdosta.
- Haastattelujen mukaan valinnat konserniyhteisöjen hallituksiin tapahtuvat pääosin poliittisten ryhmien asettamista ehdokkaista. Näiden ehdokkaiden asiantuntemusta ja pätevyyttä vaativiin tehtäviinsä on varsin vaikeaa todentaa.
- Kaupungin johdon tulee etsiä uusia tapoja, joilla varmistetaan strategisten konserniyhteisöjen hallitusjäsenten riittävä pätevyys ja koulutus. Osassa konserniyhteisöjä on haastattelujen mukaan tarjottu hallitusten jäsenille koulutusmahdollisuuksia.

¹ Konsernivalvonnasta ja riskienhallinnasta kerrotaan Arviointikertomuksen luvussa 1.3.

- Vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen johdosta konserniyhteisöjen suhteellinen merkitys kaupunkikonsernissa kasvaa merkittävästi entisestään. Kaupungin tulee varmistua siitä, että konserniohjaus ja -valvonta sekä riskienhallinta¹ toimivat laadukkaasti. Näin toimien toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla sekä kuntalain edellyttämä konsernin kokonaisuus että kaupunkilaisen ja veronmaksajan etu.

1.2 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet

Vuoden 2021 henkilöstön toimintaan vaikuttivat monet poikkeukselliset tapahtumat, kuten pandemian jatkuminen, organisaatiouudistus ja pormestarihallinnon käyttöönotto sekä hyvinvointialueen valmistelun eteneminen.

Tarkastuslautakunta on arvioinut henkilöstötavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunnan arviointi perustuu viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluihin, kaupungin talousarvioon ja -suunnitelmaan, henkilöstöraporttiin 2021 sekä henkilöstövoimavarana -ohjelman toteutumisen raportointiin. Henkilöstövoimavarana -ohjelma on osa kaupungin strategiahierarkiaa. Henkilöstövoimavarana -ohjelman tavoitteita ei henkilöstöraportin mukaan kaikilta osin saavutettu vuonna 2021.

Henkilöstönäkökulman tavoitteisiin liittyvänä tärkeänä tiedon lähteenä on kaupungin tekemä henkilöstökysely 2021. Henkilöstökyselyn tarkoituksena on toimia ns. välilykselynä kansallisen Kunta10-kyselyn tapaan, joka toteutetaan joka toinen vuosi.

Tarkastuslautakunta ottaa arvioinnissaan huomioon myös edellisten arviointiensä tulokset liittyen henkilöstöön.

Seuraavassa käydään läpi tarkastuslautakunnan keskeisimmät nostot kaupungin henkilöstötavoitteista, -toteutumisesta sekä henkilöstöön liittyvistä kehitystarpeista.

- Kaupungin työhyvinvointikysely osoitti, että vastaajista lähes puolet (49,8 %) koki **työkuormituksensa olleen yli sietokyvyn** kuluneen vuoden aikana. Tavoitteena oli määrän aleneminen edellisestä vuodesta (Kunta10 2020: 42,2 %). Tavoite ei toteutunut. **Tarkastuslautakunta on nostanut asian esille jo edellisissä arviointikertomuksissaan, ja tilanne on ollut siltä osin hälyttävä jo vuosikautia.** Esimerkiksi vuoden 2016 Kunta10-kyselyssä vastaava luku oli jo 39,3 %. Henkilöstön riittävyys ja jaksaminen ovat olleet myös jo vuosia tunnistettuna kaupungin keskeisenä riskinä. **Tarkastuslautakunta toteaa, että kaupungin pitää ryhtyä vaikuttavampiin toimenpiteisiin, jotta samat henkilöstöön liittyvät ongelmat eivät jatku ja kasva vuodesta toiseen.**
- Vuonna 2021 kaupunki pilotoi varhaisen vaiheen yksilövalmennusta henkilöstön työhyvinvoinnin tueksi. Tavoitteena on ennaltaehkäistä uupumisia, motivaatio-ongelmia ja stressiperäisiä mielen haasteita sekä sitä kautta sairauspoissaoloja. Kokemukset ovat kaupungin mukaan olleet myönteisiä ja pilotointi jatkuu 2022, jolloin täsmennetään palveluun ohjautumisen kriteereitä sekä kerätään tarkempaa tietoa palvelun vaikuttavuudesta. Pilotoinnin lopullisena tavoitteena on konkreettinen, matalan kynnyksen tuki henkilöstön jaksamiseen. **Tarkastuslautakunta haluaa korostaa hyvän lähiesimiestyön merkitystä ja roolia osana henkilöstön hyvinvointia. Kuitenkin jatkuva henkilöstöpula ja työn liiallinen määrä suhteessa työtä tekeviin aiheuttaa merkittävän riskin työhyvinvoinnin kehitysuunnan kääntämiselle.**
- **Henkilöstön määrä** Turun kaupungissa kasvoi henkilöstöraportin mukaan vuonna 2021 ollen 12 026 henkilöä (v. 2020: 11 836). Syiksi todettiin kaupungin henkilöstöraportissa mm. pandemian vaatimat erityistoimet, rakensu lupien ja valvonnan lisätarpeet sekä työllisyyskokeilu.
- **Sairauspoissaoloprosentti** laski hieman koko kaupungin tasolla ollen 4,6 % (v. 2020: 4,8 %). Käytännössä poissaoloissa on kaupungin eri yksiköissä ja toiminnoissa suuria vaihteluja. Suuret poissaolomäärät aiheuttavat haasteita töiden organisointiin, sijaisten hankintaan, perehdytyksiin ja asiakkaiden lopulliseen laatukokemukseen.
- **Eläkkeellelähtöennusteen** mukaan kaupungin vakituisesta henkilöstöstä 28,7 % on jäämässä eläkkeelle seuraavan 10 vuoden sisällä. Tämä tullee vaikuttamaan tulevien rekrytointien määrään lisääntyvästi.
- Työhyvinvointikyselyn mukaan 86,1 % henkilöstöstä **koki työnsä merkitykselliseksi.** Tavoitteena oli yli 75 % eli tavoite toteutui. Tosin toteuma laski selvästi vuoden 2000 Kunta10-kyselyn luvusta, joka oli 92,2 %.
- Kuluneen vuoden **muutokset kokivat myönteisinä** vain vajaa kolmannes (30,5 %) vastaajista. Tavoitteena oli kasvattaa määrää edellisestä vuodesta (Kunta10 2020: 35,1 %) eli tavoite ei toteutunut.
- **Hakemuksia tuli työpaikkaa kohden** keskimääräisesti 6,6 hakemusta, mikä on noin 1 hakemus vähemmän vuoden takaiseen nähden. Hakemusten määrässä työpaikkaa kohden oli suurta vaihtelua. Ympäristöalan tehtävään saapui 47 hakemusta/ työpaikka, kun taas lääkärin tehtävään vain 0,78 hakemusta työpaikkaa kohden. **Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella moni palvelualue kokee rekrytointiprosessit aikaa vieviksi ja raskaiksi. Koska kaupunki teki vuonna 2021 lähes 2000 rekrytointia, kysymys on suuresta asiasta. Lisäksi haastattelujen mukaan monessa tehtävässä kaupungin palkkaus ei ole kilpailukykyinen yksityisiin tai ympäristökuntiin verrattuna, mikä myös hankaloittaa rekrytointien tekemistä ja pidentää niiden kokonaisaikaa.**
- Turun kaupunki on **reagoanut henkilöstön saatavuus- ja vaihtuvuusongelmaan** mm. esittämällä erityistä sitoutumispalkkion käyttöönottoa sosiaali- ja terveysalojen rekrytointiongelmien helpottamiseksi. Kaupungin mukaan rekrytointiongelmia on ollut sosiaali- ja terveysalalla erityisesti vanhuspalvelujen kotihoidossa sekä tehostetussa palveluasumisessa, sairaalapalveluissa, perhe- ja sosiaalipalveluissa sekä terveysasemien hoitohenkilöstössä. Edeltävän kuuden kuukauden ajalta täyttämättä on jäänyt mm. sairaalapalveluissa 15 sairaanhoitajan vakanssia, vanhuspalvelujen tehostetussa asumispalvelussa 25 lähihoitajan vakanssia sekä kotihoidossa 59 lähihoitajan vakanssia. Kokonaisuudessaan hyvinvoinnin palvelualueella on täyttämättä tällä hetkellä 200 avointa sairaanhoitajan vakanssia ja 274 lähihoitajan vakanssia. Sitoutumispalkkion liittyvä esitys hyväksyttiin sosiaali- ja terveyslautakunnassa 18.5. Asia etenee vielä kaupunginhallituksen ja kaupungin-

valtuuston käsittelyyn. **Tarkastuslautakunta edellyttää, että kaupunki reagoi välittömästi tilanteeseen kaikilla mahdollisilla toimenpiteillä niin kauan, että tilanne saadaan tasapainoon. Lisäksi kaikkien tehtyjen toimenpiteiden tuloksia tulee erikseen seurata, jotta voidaan arvioida toimintojen vaikuttavuutta.**

- **Tarkastuslautakunnan arvion mukaan kaupungin on mahdollista keventää henkilöstöön liittyvää päätöksentekoa mm. vakanssijärjestelmän kehittämisen ja henkilöstöön liittyvien päätösten delegoinnin avulla.**
- **Työyhteisön tuki henkilöstölle** on ollut samaa tasoa viime vuoden (2020) kanssa (3,63), joka on myös ollut minimimitavoite. **Tavoite on saavutettu ja sitä voidaan tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan pitää onnistuneena huomioiden mm. pandemian aiheuttamat haasteet töiden organisoinnissa ja työn tekemisen tavoissa sekä hyvinvointialueeseen valmistautumisen aiheuttama lisätyö.**
- **Henkilöstökoulutuksiin osallistuvien määrä** on ollut hieman kasvava eli 76,5 %, kun tavoite on ollut sama tai suurempi kuin vuonna 2020 (Kunta10: 74,5 %). Myös koulutuspäivien määrä per henkilö oli kasvanut 3,6:een (v. 2020 3,1). Näiltä osin tavoitteet toteutuivat. Tästä huolimatta vain 61,5 % koki täydennyskoulutuksen olevan riittävää. Tätä tavoitetta (75 %) ei saavutettu ja määrä laski edellisvuodesta (Kunta10 2020: 65,5 %). **Tarkastuslautakunta korostaa osaavan henkilöstön merkitystä palvelujen järjestämisessä. Lisäksi hyvät koulutusmahdollisuudet toimivat myös yhtenä henkilöstön saatavuuteen liittyvänä vetovoimatekijänä.**
- Johtamiseen liittyviä tavoitteita ei suurimmaksi osaksi saavutettu. Seuraavien tavoitteiden osalta tulokset olivat kaikilta osin huonompia verrattuna viime vuoteen (2020):
 - kokemus oikeudenmukaisesta kohtelusta,
 - kokemus päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta,
 - tuki esimiestyölle riittävää,
 - yhteistoiminnan vaatimusten tunteminen
 - työpaikan palaverikäytäntöjen riittävä tiedonkulku sekä
 - kehityskeskustelujen käyminen ja hyödyllisyys.

- Positiivisena tuloksena johtamisen osalta oli kuitenkin se, että esimieheltä saatavan tuen koettiin säilyvän edellisvuoden tasolla. Samoin käytyjen kehityskeskustelujen määrä säilyi vuoden takaisella tasolla huolimatta mm. pandemia-ajan jatkumisesta ja vaihtelevista työmuodoista. **Tarkastuslautakunta on jo aiemmin korostanut hyvän esimiestyön merkitystä henkilöstön hyvinvoinnissa.**



| Tavoite | Keinot | Mittarit | Tavoiteluku | Edellinen (Kunta 10) | Uusin (Välikysely) | |
|--|--|--|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|--|
| Päätöksenteko ja johtaminen koetaan oikeudenmukaiseksi | Tavoitten selkeys ja avoimuus päätösten perusteissa | Kokemus kohtelun oikeudenmukaisuudesta */** | >= edellinen vuosi | 3,87 | Heikentynyt | |
| | | Kokemus päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta */** | >= edellinen vuosi | 3,13 | Heikentynyt | |
| Laadukas esimiestyö | Esimiehelle riittävä tuki tavoitteiden saavuttamisessa | Tuki esimiestyölle riittävää *** | Tuki riittävä > 75 % | 62 % | 59 % | |
| | | Esimieheltä saatava tuki - Esimiestuki* - Esimiehen tuki ja rohkaisu** | >= edellinen vuosi | 3,64 | Pysynyt samalla tasolla | |
| Yhteistoiminta ja osallistaminen | Yhteistoiminta toimialoilla kunnossa | Yhteistoiminnan vaatimusten tunteminen*** | Kyllä-vastanneiden osuus > 75 % | 84 % | 72 % | |
| | Työpaikan tiedonkulun varmistaminen | työpaikan palaverikäytännöt takaavat riittävän tiedonkulun ja keskusteluyhteyden *** | Kyllä-vastanneiden osuus > 75 % | 70 % | 65 % | |
| | Strategisesti ohjatut kehityskeskustelut | Kehityskeskustelujen käyminen ja hyödyllisyys - Kehityskeskustelun käymisprosessi */** (yksilö- ja ryhmäkeskustelut) - sulkeissa pelkkä yksilökeskusteluiden osuus | >= edellinen vuosi | 59,9 % (49,4 %) | 60,9 % (45,9 %) | |
| | | Kehityskeskustelujen käyminen ja hyödyllisyys - Yksilökeskustelujen hyödyllisyys */** | >= edellinen vuosi | 48,70 % | 41,6 % | |

Kuva 8. Henkilöstöraportti 2021: Parempi johtaminen -tavoitteet ja toteumat.

1.3 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan selonteko toimintakertomuksessa

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 2020 (13.10.2020) ja tätä yleisohjetta noudatetaan pääosin laadittaessa kunnan tilinpäätöstä tilikaudesta 2021 alkaen.

Seuraavassa käsitellään vuonna 2021 ja jo edellisen 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

Yleisohjeen mukaan tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittämiseen vaikuttavia seikkoja. Raportoinnissa on suositeltavaa ottaa huomioon kunnanvaltuuston hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet, joissa on usein päätetty riskien luokittelusta, niihin suhtautumisesta ja niistä raportoinnista.

Kunnan toimintaan vaikuttavat yleisohjeen mukaan yleensä muun muassa

- **strategiset riskit,**
 - kunnan pitkän aikavälin tavoitteisiin, menestystekijöihin ja niihin kohdistuviin epävarmuustekijöihin liittyvät riskit
- **toiminnalliset riskit,**
 - koskevat mm. päivittäistä toimintaa, prosesseja ja tietojärjestelmiä, henkilöstön osaamista ja saatavuutta, suhdannevaihteluita ja lain-säädännön muutoksia
- **taloudelliset riskit ja**
 - liittyvät mm. talouden tasapainoon, tulorahoituksen riittävyyteen, investointeihin ja rahoitukseen
- **vahinkoriskit,**
 - vahinkoriskien kuvaamisen yhteydessä voidaan ilmoittaa, kuinka paljon kunta käyttää vakuutuksia vahinkojen ja toiminnan keskeytymisen varalta. Lisäksi on suositeltavaa antaa tieto keskeisistä oikeudenkäynneistä sekä muista mahdollisista oikeudellisista tai viranomaisen toimenpiteisiin liittyvistä riskeistä. Riskejä voi liittyä myös ympäristö-, henkilöstö-, ihmisoikeus- asioihin sekä korrupioon ja lahjontaan.

Riskialueet on toimintakertomuksessa muutoin käsitelty yhden otsikon alla lukuun ottamatta vahinkoriskejä, näyttelyvakuuksia, Turun kaupungin toimintaa ohjaavia ja eettisiä periaatteita sekä rahoitusriskejä.



Riskien arvioinnin aikataulut ja toteutustapa on kehitymässä

Vuonna 2021 riskien arviointi suoritettiin syksyllä. Riskien arvioinnissa otettiin käyttöön uusi riskienhallintasovellus Granite Erm -ohjelma. Ohjelma sisältää kokonaisvaltaisen riskienhallinnan, riskien tunnistaminen, riskien arvioinnin ja hallintakeinojen seurannan. Riskien arviointi kattaa strategiset, taloudelliset, operatiiviset ja vahinkoriskit. Uusi riskienhallintasovellus mahdollistaa paremmin reaaliaikaisen, jatkuvan riskien arvioinnin ja tähän myös toimijoita kannustetaan. Kuitenkin keskitetty riskienhallinnan seuraaminen on edelleen jatkossa sidottu vuosikelloon siten, että se tulee tehdä vähintään kerran vuodessa.

➔ Positiivista kehitystä riskien arvioinnissa kaupunkikonsernissa osoittaa:

- Pyrkimys reaaliaikaiseen ja jatkuvaan riskien arviointiin uuden riskienhallintasovelluksen avulla.
- Riskienhallintasovellus on helpottanut riskien arviointia. Entistä useampia tahoja ja toimijoita on saatu tekemään riskienarviointia ja arviointien kattavuus on parantunut.
- Uusi riskienhallintasovellus mahdollistaa riskien arvioinnin menetelmien ja hallinnan yhdenmukaistamista kaupunkikonsernissa.
- Riskienhallintakeinojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta pyritään varmistamaan seurannan ja katselmointien avulla. Seurantaan ja katselmointiin sisältyvät toimintaympäristön sisäisten ja ulkoisten muutosten, riskien muutosten ja riskikriteerien muutostarpeiden havaitseminen.

Tilinpäätöksen toimintakertomus 2021

Vuoden 2021 toimintakertomuksen mukaan riskien arvioinneissa keskeisimmäksi riskeiksi nousivat pääosin samat riskit kuin vuonna 2020 eli

- henkilöstön saatavuus, avainhenkilöriskit, maineriskit (imageriskit) ja kiinteistöihin liittyvät riskit.

Strategisena riskinä nousivat esille

- kaupungin organisaatiouudistus ja sitä kautta organisaatorakenne ja toimintamalli sekä
- soteuudistus.

Palvelu- ja vastuualueiden riskeistä muodostuu myös kaupunkitasoisia riskejä, mutta niiden lisäksi kaupunkitasoisiksi riskeiksi nousivat

- pandemia,
- kyberuhat,
- työtaistelut ja
- lainsäädäntömuutokset.

Henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit keskeisimpiä riskejä 2021 aiempien vuosien tapaan

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan **vuoden 2021 riskien arvioinneissa keskeisimmäksi riskeiksi nostettiin muun muassa henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit.**

Toimintakertomuksen mukaan uusia osaavia työntekijöitä ei saada riittävästi ja henkilöstön vaihtuvuus on tiheää, jonka johdosta olemassa oleva henkilöstö kuormittuu. **Riskin hallintakeinoina ovat muun muassa henkilöstöjohtamisen kehittäminen, palkkatason kriittinen arviointi, työsuhdeettujen esiin tuominen, työnantajakuvan parantaminen ja tehtäväkuvien arviointi sekä jatkokoulutustukemisen tukeminen.**

Henkilöstön saatavuuden on todettu olleen kaupungin keskeinen riski jo vuosina **2018–2020**. Aiempien vuosien toimintakertomuksissa on todettu, että

- kaupungin palkkataso ei houkuttele osaajia,
- kaupunki työnantajana tulee saada houkuttelevaksi ja
- vakituinen ja turvattu työpaikka, mahdollisuus liukuvaan työaikaan ja palkattomat vapaat eivät lisää houkuttelevuutta tarpeeksi.

➔ Henkilöstön saatavuuteen liittyvät haasteet voivat vaarantaa asiakaspalvelun laatua tai myös lakisääteisten tehtävien toteuttamista.

Turun kaupungin **henkilöstöraportissa 2021** on käsitelty **työvoiman saatavuutta ja rekrytointeja**. Raportin mukaan vuonna 2021 Turun kaupungilla rekrytoinnit kasvoivat noin 33 % ja avoimien työpaikkojen määrä kasvoi noin 20 % edelliseen vuoteen verrattuna. Henkilöstöraportin mukaan hakemuksia tuli

työpaikkaa kohden 6,6 hakemusta, mikä on noin 1 hakemus vähemmän vuoden takaiseen nähden. Hakemusten määrissä työpaikkaa kohden oli suurta vaihtelua. Työvoiman saatavuuden kannalta haastavimmat alat olivat varhaiskasvatus, sosiaalityö, ruokahuolto, vanhus- ja vammaispalvelut sekä kokonaisuudessaan terveydenhuoltoala. Henkilöstöraportissa on kerrottu, miten kaupunki on osallistunut rekrytointitapahtumiin tai pyrkinyt rakentamaan positiivista työnantajakuva esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

» Epäselväksi tilinpäätöksen toimintakertomuksen perusteella jää, mitä konkreettisia toimenpiteitä kaupungissa on tehty tai suunniteltu tehtäväksi eri aloilla toimivan henkilöstön saatavuuteen liittyvän laajamittaisen riskin hallitsemiseksi ja miten asia huomioidaan kaupungin henkilöstösuunnittelussa. Epäselväksi jää myös, miten riskin hallintakeinoja on käytetty ja ovatko keinot olleet vaikuttavia.

Avainhenkilöriskin toteutuessa seurauksena voi olla työn sujuvuuden heikkeneminen ja hiljaisen tiedon menettäminen. **Riskin hallintakeinoja** ovat **ennakointi, tehtäväkuvausten limittäminen, pari- ja tiimityöskentely, sijaisten ja varahenkilön nimeäminen, lomien vuorottelu, hyvä perheytytys seuraajalle, dokumentointi, hiljaisen tiedon jakaminen, koulutus, työsuojelutoiminta, henkilöstön hyvinvoinnista ja työtyytyväisyydestä huolehtiminen, työturvallisuus sekä tarvittaessa asiantuntijapalveluiden ostaminen.**

Strategisena riskinä kaupungin arvioinnissa nousi esille **kaupungin organisaatiouudistus** ja sitä kautta **organisaatorakenne** ja **toimintamalli** sekä **soteuudistus**.

» Avainhenkilöriskin hallintaan ja käytettäviin keinoihin tulee kiinnittää erityistä ja välitöntä huomiota suunniteltaessa Turun kaupungin uutta organisaatiota. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon hyvinvointialueelle 1.1.2023 siirrettävän henkilöstön mukana siirtyvä osaaminen ja siitä kaupungille johtuva mahdollinen osaamisvaje.

» Turun kaupungin organisaatiota uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota organisaation, vastuualueiden, työnjaon ja toimivaltakirjausten selkeyteen.

Tilaresurssit ja sisäilmaongelmat nousivat 2021 taas keskeisimpien riskien joukkoon

Tilinpäätöksen 2021 toimintakertomuksen mukaan tilaresurssit ja sisäilmaongelmat nousivat jälleen vuoden 2021 riskien arvioinnissa **keskeisten riskien joukkoon**. Tarkoituksenmukaiset ja toimivat tilat ovat toiminnan keskeinen resurssi.

- Toimintakertomuksen mukaan ongelmina ovat peruskorjaustilanteet ja sisäilmaongelmien aiheuttamat tilatarpeet.
- Toimintakertomuksen mukaan **hankkeiden suunnittelun aikatauluihin tulee varata riittävästi aikaa ja henkilöresurssia poikkihallinnollisesti.**
- Vuoden 2019 toimintakertomuksessa mainittiin **riskin hallintakeinoina** lisäksi **asianmukaiset rakennusten pitkän tähtäimen suunnitelmat (PTS)** sekä **kiinteistönhoidon hyvä valvonta.**

» Tarkastuslautakunta on aiempina vuosina jo todennut, että kiinteistöjen kunnossapitoa varten tulee olla pitkän tähtäyksen suunnitelma, joka on kytketty kaupungin palvelujen ja palveluverkkojen suunnitelmiin. Suunnittelun ja resursoinnin tulee olla pitkäjänteistä ja perustua kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin.

Kaupungissa vuonna **2021** toteutetussa organisaatiouudistuksessa **konsernihallinnon järjestämistoimintoon perustettiin palveluverkkojohtajan toimi.**

- Palveluverkkojohtajan tehtävänä on johtaa, ohjata ja kehittää palveluverkkojen kokonaisvaltaista suunnittelua ja kehittämistä kaupungissa.
- Palveluverkkojohtajan vastuulla on ohjauksen kautta optimoida kaupungin palveluverkkoon liittyvät asiat huomioiden tilasuunnittelu, yhdyskuntarakenne, maankäyttö ja liikkuminen.
- Palveluverkkojohtaja varmistaa osaltaan palvelujen saavutettavuuden tavoitteiden toteutumisesta huomioiden maankäytön, elinvoiman sekä julkiset että yksityiset palvelut.

➤ Haasteena palveluverkko- ja tilahankeprosessien osalta on tehtäväkentän laajuus ja toimijoiden paljous. Kaupungin substanssipalvelukokonaisuuksien ohella kaupungin asiaan liittyviä sisäisiä toimijoita ovat järjestämistoiminnan ohella mm. tilapalvelut, kaavoitus ja kaupunkirakentaminen. Lisäksi palveluverkkojen hallintaan liittyy monia kaupungin sisäisiä ja ulkoisia muita ryhmiä.

Palveluiden ja palveluverkon hallinnan tehtävänä on varmistaa oikeat palvelut oikeassa paikassa.

➤ Palveluverkkosuunnittelussa tulee ottaa huomioon nykytilojen kunto ja esimerkiksi mahdolliset sisäilmaongelmat. Riittäviin kuntokartoituksiin perustuvat korjaustarpeet tulee aikatauluttaa investointisuunnitelmissa. Investointisuunnittelussa tulee ottaa huomioon väistötilat ja niiden tarve.

➤ Turku on mukana valtiovarainministeriön rahoittamassa DigiPave 2.0 hankkeessa, joka tähtää palveluverkkosuunnittelun digitalisaatioon. Hankkeessa tehtävän työn tavoitteena on tunnistaa yhteiset tieto- ja toimintamallit, joilla mahdollistetaan muun muassa ihmislähtöinen paremmin asukkaan ja asiakkaan tarpeista lähtävä palveluverkkosuunnittelu.

➤ Jatkossa on huomioitava kaupungin ulkopuolisten, esimerkiksi hyvinvointialueen, kanssa tehtävä yhteistyö ja yhteistyöfoorumien synnyttäminen myös palveluverkkojen suunnittelussa.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt sisäilma-asioita osana vuosien 2016, 2017, 2019 ja 2020 arviointikertomuksia.

Tila- ja infrahankkeiden kustannusten nousut

Tarkastuslautakunta on vuoden 2019 arviointikertomuksessa todennut, että vuoden **2018 toimintakertomuksessa** yhtenä riskitekijänä mainittiin **tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakoimaton nousu**. Vuoden **2019** osalta on todettu, että **tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakoimattomaan nousuun on varauduttu laatimalla infrahankkeiden hankesuunnitteluohje**.

Vuoden **2019 arviointikertomuksessa** tarkastuslautakunta totesi, että silloin julkisuudessa olivat esillä **Logomon sillan** rakentamiseen liittyvät ongelmat. **Kaupunkiympäristötoimialan raportoinnin** mukaan ”sillan rakentamisen eteneminen on viivästynyt suunnitelmaviiveiden ja puutteiden vuoksi.” Samalla kustannukset ovat nousseet moninkertaisiksi alkuperäiseen arvioon verrattuna. (Kylk 17.3.2020 § 79)

Kaupunginvaltuusto on 17.5.2021 (102 §) käsitellyt **Logomon sillan rakentamishankkeen ylitystä ja määrärahan korotusta**. Kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä kaupunginhallituksen esityksen siitä, että Logomon sillan kokonaisrakennuskustannukseksi vahvistetaan 21,6 miljoonaa euroa, joka ylittää hankkeelle aiemmin asetetun kokonaiskustannusarvion 2,1 milj. eurolla.

Vuoden **2019 arviointikertomuksessa** tarkastuslautakunta on todennut ja esittänyt:

➤ Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että uusien infrahankkeiden hankesuunnitteluohjeiden myötä hankkeiden suunnittelua, toteutusta ja johtamista kehitetään niin, että hankkeiden toteutukseen liittyviä riskejä voidaan minimoida. Toisaalta mitkään ohjeet eivät voi ratkaista ongelmia, jotka johtuvat kokonais suunnittelun puutteista, liian kiireisistä aikatauluista päätöksenteossa ja toteutuksessa tai myöskään liian vähäisistä resursseista suhteessa hankekokonaisuuteen. Myös hankinta- ja kilpailutusosaamisella on iso merkitys hankkeiden onnistumisessa.

➤ Infrahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnittelun menettelyohjeissa todetaan kuitenkin myös, että esimerkiksi kärkihankkeet (kaupunkikehittämisen painopistealueeseen liittyvä hankekokonaisuus) ovat monialaisia kaupunkikehitystä linjaavina kokonaisuuksina sellaisia, että niiden asettamispäätöksissä ei voida suoraan soveltaa yksin infrastruktuurin investointien tarveselvitys ja hankesuunnitteluohjetta. Ohjeessa myös todetaan, että menettelytapaohje kokonaisuutena ei koske muita kuin maankäyttöön liittyviä kaupungin kärkihankkeita ja strategisia hankkeita.

➤ Tarkastuslautakunta toteaa, että selvyiden vuoksi erilaisiin hanke- ja investointikokonaisuuksiin liittyvää ohjeistusta tulisi edelleen kehittää niin, että ohjeistus on kattava ja riittävän selkeä, jotta se antaa tarvittavat työkalut niin päätöksentekijöille kuin asioiden valmistelijoille ja toteuttajille erilaisten hankekokonaisuuksien osalta.

Vuonna 2021 Turun kaupungissa toteutettiin organisaation ja johtamisjärjestelmän uudistus. Uudistamista jatketaan mm. hyvinvointialueen perustamisesta ja toimintojen ja henkilöstön osalta tehtävien siirtojen johdosta. Kaupungin toimintaan ja investointeihin tulevat vaikuttamaan myös toimintaympäristön epävakaus ja sotatilanteet.

➤ Tila- ja infrahankkeiden suunnittelun ja toteutuksen osalta tulee jatkossa varmistaa riittävän selvät ohjeistukset päätösvaiheineen, organisaation ja toimivaltasuhteiden selkeys. Vastaavasti tulee huomioida toimintaympäristön muutosten vaikutukset ja riskit hankkeiden rahoitukseen ja tätä kautta investointisuunnitelmien aikataulutukseen.



Talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin liittyvien riskien hallinta

Vuoden **2019 toimintakertomuksen** mukaan **talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin** liittyvien **riskien hallintakeinoina** on mainittu muun muassa **realistinen budjetti, budjetin seuranta ja toiminnan priorisointi budjetin mukaan**.

Vuoden **2020 toimintakertomuksen** mukaan **talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin** liittyvien **riskien hallintakeinoina** ovat **budjetin seuranta ja toiminnan priorisointi budjetin mukaan**. Edelleen hallintakeinoja ovat realistinen budjetti, oman toiminnan tehostamissuunnitelmat, pääasiakkaiden kanssa laadittavat pitkäaikaiset sopimukset, rahoituksen puitesopimukset, asiakaskunnan laajentaminen, hankintojen ja toimintojen edelleen tehostaminen ja henkilöstömäärän sopeuttaminen toimintaa vastaavaksi, kilpailutuksiin valmistautuminen, kilpailijatiedon hankkiminen (osallistuminen kilpailutuksiin), laatujärjestelmien käyttö, verkostojen luominen, tarjouspyyntökriteereiden läpikäynti, hiljaisten signaalien löytäminen, perustyön hoitaminen hyvin, raportit, seuranta, muun muassa jatkuva kassavirtaseuranta, hankkeiden oikea-aikainen valmistelu ja kilpailuttaminen. Sairaanhoidopiirin kustannusten kasvua tulee hillitä omistajaohjauksen tiivistämisellä muiden kuntien kanssa.

» Vuoden 2021 toimintakertomuksessa ei talouden näkökulmaa ole nostettu riskinä esille aiempia vuosia vastaavasti.

Vuoden **2019 arviointikertomuksessa** tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota seuraaviin seikkoihin:

» Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että riskien hallintakeinoina mainittuja keinoja sovelletaan käytäntöön niin, että talousarvion laadintavaiheessa otetaan huomioon palvelutuotannon, investointien ja muiden mahdollisten erien kokonaisuus riittävällä tavalla ja riittävän pitkällä aikavälillä, jotta priorisoituja tarpeita vastaava talousarvio voidaan laatia realistiseksi niin lyhyellä aikavälillä kuin myös pitkän aikavälin suunnittelun tarpeisiin.

» Tarkastuslautakunta kiinnittää edelleen huomiota riskienhallintaan liittyvään vastuunjakoon ja sen toimivuuteen eri riskinäkökulmien osalta. Jotta riskejä voidaan hallita, pitää niitä pystyä seuraamaan ja arvioimaan sekä tekemään tarvittaessa päätöksiä korjaavista toimenpiteistä oikealla päätöksentekotasolla.

Kaupungin organisaatiouudistus, organisaatorakenne, toimintamalli, soteuudistus

Toimintakertomuksen 2021 mukaan **organisaatorakenteeseen tehdyt muutokset aiheuttivat epäselvyyksiä roolituksissa. Hallintatoimenpiteinä on selkeä tehtäväkuvien ja vastualueiden määrittely.** Myös hyvinvointialueen valmistelun epävarmuustekijöiden arvioitiin lamauttavan toimintaa.

» Organisaation ja tehtävien muuttuessa on entistä tärkeämpää kiinnittää huomiota toimintaprosessien ja vastuiden selkeyteen.

» Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset edellyttävät jatkuvaa seurantaa, viestintää ja muutoksiin reagoimista.

» Toimintaympäristön kriisitilanteissa on tarkasteltava ja analysoitava myös poikkeustilanteisiin liittyviä riskejä ja niihin varautumista.

» Sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä tulee ottaa huomioon soteuudistuksen vaikutukset henkilöstöön, palvelutuotantoon ja toiminnan rahoitukseen.

» Hyvinvointialueen kanssa tulee kehittää toimivat yhteistyömenettelyt myös riskienhallintaan liittyvissä asioissa.

» Haastattelujen perusteella kehittämisalueena on riskitekijöihin liittyvien omistajuuksien ja hallinnan vastuuhenkilöiden nimeäminen. Lisäksi riskien hallintakeinoihin liittyvien toimenpiteiden aikataulutukseen ja seurantaan tulee kiinnittää huomiota.

» Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee mieltää osaksi johtamistehtävää organisaation eri tasoilla. Riskienhallinta tulee ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa eikä vain esimerkiksi kerran vuodessa tehtävänä erillisarviointina. Tietoisuutta mainittujen asioiden merkityksestä voidaan parantaa mm. koulutuksen kautta.

Seuraavassa on esitetty lyhyesti aiemmissa **arviointikertomuksissa** tilinpäätösten **toimintakertomusten perusteella esille tulleita keskeisimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä valtuustokaudella 2017–2020 ja niihin liittyviä tarkastuslautakunnan kannanottoja.**

Arviointikertomus 2017

Toimintakertomuksessa 2017 on mainittu riskiarvioinneissa esille nousseita riskitekijöitä ja näiden hallintakeinoja. Erityisesti **yhteisöjen esille nostamat riskit** (talouden tasapaino, investoinnit, rahaprosessit) ovat samat, mitä myös tilinpäätöksen selonteon laadinnan ohjeen mukaan pitää selonteossa käsitellä ja mitä on mainittu jo edellisessäkin vuonna.

» Tarkastuslautakunnalle kuitenkin jäi toimintakertomuksen 2017 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 tila- ja infra-hankkeiden kustannusten ennakoimaton nousu. Tällaisia riskejä käytännössä toteutui esimerkiksi Funikulaarin ja Logomon sillan osalta. Riskiin varautumiskeinona on mainittu muun muassa infra-hankkeiden hankesuunnitteluohjeen laa-

timinen. **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 infra-hankkeille että tilahankkeille. Tarkastuslautakunta kuitenkin korostaa, että ylipäänsä hankkeiden onnistumiseen vaikuttaa ratkaisevasti johtamisen onnistuminen, josta kirjalliset ohjeistudokumentaatiot 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 oli 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 tulisikin tällöin kohdentaa erityisesti niihin ryhmiin, joissa haasteet ovat suurimmat.
- Henkilöstön saatavuusriskit ovat viime aikoina konkretisoituneet mm. pakotavassa sairaalapalvelujen vuodepaikkojen määräaikaissäissä 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 oli tilanteesta erittäin huolissaan. Riskinä on, että henkilöstön saatavuustilanteen edelleen pahentuessa leviää vastaava toiminnan supistamisen tarve myös muihin kriittisiin toimintoihin.

Arviointikertomus 2020

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan vuoden 2020 riskien arvioinneissa **keskeisimmiksi riskeiksi** nostettiin koronapandemian lisäksi pääosin samoja riskejä kuin edellisenä vuotena. Keskeisiksi riskeiksi nousivat talous, tietojärjestelmät, imagoriskit, tilaresurssit, sisäilmaongelmat sekä henkilöstöriskit, sisältäen henkilöstön saataavuuden ja avainhenkilöriskit. Henkilöstön saataavuus nousi esille eri toimialoilla. Yhteisöjen riskien arvioinnissa painottuivat avainhenkilöriskit.

- Tilinpäätöksen 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-aikatoimialalla on pilotoitu uutta riskien arviointimenetelmää.
- Henkilöstön saatavuusriskin näkökulmasta toimintakertomuksessa todettiin, että kaupungin palkkataso ei houkuttele osaajia.

➡ Tarkastuslautakunta suositteli vaikuttavampia lisätoimenpiteitä henkilöstön liittyvien riskien pienentämiseksi.

2. Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä tilinpäätösten toimintakertomuksissa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2020) mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa **annettava tietoja,**

- miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa **järjestetty,**
- onko valvonnassa havaittu **puutteita** kuluneella tilikaudella ja
- miten sisäistä valvontaa on tarkoitus **kehittää** voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Yleisohjeen mukaan **sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena** on

- varmistaa, että kunnalle asetetut tavoitteet saavutetaan ja että
- toiminta on taloudellista ja tuloksellista.

Valvonnan tarkoituksena on edistää

- organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia.

Lisäksi sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että

- päätösten perusteena oleva tieto on riittävä ja luotettava ja että
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että
- omaisuus ja voimavarat turvataan.

Sisäinen valvonta toteutuu mm. selkeinä tehtävien, toimivallan ja vastuiden jakona, valvonta- ja raportointivelvoitteina, tietojen ja tietojärjestelmien suojaamisena, omaisuuden turvaamisena, sopimusten hallintana, osaamisena ja väärinkäytösten ehkäisyinä.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen 2021 mukaan:

- Turun kaupungin hallintosäännön 74 §:n mukaan kaupungin toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava siten, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sopimusvalvonta.
- Sisäisen valvonnan toimeenpano dokumentoidaan vuosittain palvelukokonaisuuksien laatimaan sisäisen valvonnan itsearviointiin.
- Henkilökunnan ja luottamushenkilöiden sisäisen valvonnan osaamista on pyritty syventämään eettisellä ja muulla sisäisellä ohjeistuksella, sisäisellä koulutuksella sekä kaupungin intranetistä löytyvän koulutusmateriaalin avulla. Yllä mainittujen keinojen – samoin kuin kaupungin sisäiseen käyttöön vuonna 2020 otetun vihjekekanavan tavoitteena on myös väärinkäytösten ehkäisy.
- Riskien arviointi on tehty palvelukokonaisuuksittain vuosikellon mukaisesti palvelukokonaisuuden ylimmän johdon toimesta kaupungin riskienhallintapäällikön ohjauksessa.
- Operatiivisen toiminnan edellyttämät tärkeimmät valvontakeinot vaihtelevat toiminnasta ja palvelukokonaisuudesta riippuen. Käytännön valvontakeinoja ovat erilaiset täsmätykset, tavoitteiden asetanta, raportointi ja seuranta. Valvontakeinot suhteutetaan valvottavaan toimintaan siten, että niiden kustannukset pysyvät järkevässä suhteessa toimintaan verrattuna.

Kaupungin sisäisen valvonnan toimeenpanon arvioinnissa kansliapäällikköä avustaa **sisäisen tarkastuksen toimisto**. Toimisto on sijoitettu kansliapäällikön välittömään alaisuuteen.

Jos kunnan sisäisen valvonnan järjestämisessä tai toteuttamisessa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä selkoa ja esitys niiden korjaamisesta.

Sisäisen tarkastuksen vuoden **2021** tarkastusten keskeisinä tuloksina toimintakertomuksessa mainitaan muiden muassa seuraavia:

- sisäisen valvonnan toimenpiteet ovat ainakin osittain dokumentoimatta, joten valvonnan toimivuutta ei pystytä arvioimaan jälkikäteen
- henkilöstön vaihtuvuus, rekrytointiongelmien ja pätevän henkilöstön saattavuus vaikuttavat toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen
- ostopalvelujen valvonnan resurssit ovat niukat ja kokonaiskustannuksien kehittymisen seuranta ontuu.

Toimintakertomuksen mukaan sisäisen valvonnan raportointi johdolle toteutetaan pääosin vuotuisella itsearvioinnilla. Muu tiedonvälitys sisäisestä valvonnasta on tapauskohtaista harkintaan ja tarpeeseen perustuvaa.

Itsearvioinneissa esiin nostettuja kehittämistä vaativia aiheita olivat mm. henkilöstön koulutustarve, tilakysymykset, ostopalvelujen valvonta, sopimushallinta, henkilöstön saatavuus ja osaaminen sekä avainhenkilöriskit. Toimintaprosessien kuvaukset kontrolleineen on tehty osittain, mutta vaativat jatkotyötä, samoin vastuiden ja tehtävänkajojen täsmentäminen eri toimintojen välillä.

➤ Toimintakertomuksen perusteella epäselväksi jää, millä tavalla ja kenen toimesta havaittuja puutteita tai heikkouksia on tarkoitus korjata.

➤ Ainakin osa havaituista puutteista on sellaisia, joiden korjaaminen edellyttää kaupungintason toimenpiteitä ja päätöksiä.

Tilinpäätösten toimintakertomuksissa mainittuja **valvonnan kehittämiskohteita** aiempina vuosina ovat olleet muun muassa

- vuosina **2015** ja **2016**
 - sopimusten hallinta,
 - ulkoistettujen palvelujen valvontamenetelmien toimivuuden arviointi sekä
 - sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden jalkauttaminen ja osaaminen linjajohdossa sekä operatiivisella tasolla.
- Vuonna **2017**
 - ydintoimintojen prosessikuvaukset,
 - valvontakeinojen toimivuus,
 - tiedon kulku ja raportointi sekä
 - toimintaan liittyvien riskien tunnistaminen.
- Vuoden **2018** osalta kehittämiskohteet ovat pitkälti samankaltaisia kuin vuonna 2017.
- Vuonna **2019** valvonnan kehittämiskohteina on toimintakertomuksessa nostettu esiin muun muassa
 - hankintojen kilpailuttamisen sujuvuuden varmistaminen,
 - hankintojen valvonta ja seuranta sekä
 - tunnistettujen riskien hallintakeinojen sekä hyväksyttävän jäännösriskin tason määrittely.

➤ Eri vuosina esiin nostetuissa valvonnan ja toiminnan kehittämistä vaativissa kohteissa monet asiat toistuvat vuodesta toiseen.

Tarkastuslautakunta on jo aiempina vuosina **esittänyt arviointikertomuksissa seuraavaa:**

➤ Kaupungilla tulee olla riittävät mahdollisuudet **valvoa** myös **ulkoistettujen palvelujen sopimuksenmukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa.**

➤ **Kaupunkiorganisaation muutostilanteissa** aiempina vuosina kehittämiskohteena mainittujen toiminnallisten prosessien ja tehtävävastuiden kautta tulee **osaltaan varmistaa valvonnallisten tavoitteiden toteutuminen.** Kaupunkiorganisaation ja johtamisjärjestelmän uudistaminen ja kehittäminen on jatkuvaa.

➤ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, miten valvontatoimia priorisoidaan suhteessa valvottavan asian merkityksellisyyteen ja riskin suuruuteen; esimerkiksi investointitarpeet ja niiden suunnittelu, priorisointi ja toteutus. **Investointien suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota investointien kokonaisuuden osalta suunnittelun riittävän pitkään aikajänteeseen tulevaisuuden palvelutarpeet huomioon ottaen.** Huomiota pitää kiinnittää budjetoinnin realismuuteen ja riittävän ja oikean tiedon käytettävyyteen päätöksenteossa.

➤ Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. **Tilinpäätöksestä samoin kuin riskeistä käytävässä keskustelussa korostuu rahallinen puoli, kun sen sijaan rahapuolen kytkentä toiminnallisiin tavoitteisiin ja palvelutuotantoon jää suhteessa vähäiseksi. Kuntalain mukaan talousarvio tulee laatia niin, että talousarviossa varataan riittävät määrärahat tavoitteiden mukaisten kustannusten kattamiseen.**

➤ Tarkastuslautakunta korostaa johdon vastuun, ymmärryksen ja osaamisen merkitystä. 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. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistuminen pohjautuvat aina selkeisiin ja toimintaa ohjaaviin tavoitteisiin.

3. Selonteko konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2020) mukaan Konsernivalvonnalla tarkoitetaan

- konsernijohtoon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia.

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan myös

- konserniohjeen sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisen seuranta.

Konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että

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

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa annettava tiedot:

- miten konsernivalvonta on kuntakonsernissa järjestetty,
- onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja
- miten konsernivalvontaa on mainituilla kohdealueilla tarkoitettu kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Toimintakertomuksessa 2021 on raportoitu konsernivalvonnan järjestämisestä. Kaupungin konserniohjeiden (kv 13.12.2021 § 286) mukaan mm. yhteisön hallitus käsittelee ja hyväksyy osana tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymistä selonteot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, havaituista puutteista, merkittävimmistä riskeistä ja kehittämistarpeista. Hallituksen tulee raportoida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuutta ja toimivuutta vuosittain konsernijohtolle ja sisäiselle tarkastukselle.

Toimintakertomuksen mukaan konserniohjeilla pyritään luomaan yhteiset menettelytavat ja sitouttamaan konserniyhteisöt kaupunkikonsernin yhteisiin tavoitteisiin. Toimivallan ja vastuunjako konserniohjauksessa on toimintakertomuksen mukaan asianmukaista.

Toimintakertomuksen 2021 mukaan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanossa ja nimittämisessä noudatetaan konserniohjeissa mainittuja periaatteita. Hallituksen kokoonpanossa huomioidaan yhteisön toiminnan luonne, koko ja kehitysvaihe. Omistajaohjausjohtaja valmistelee konsernijaostolle kansliapäällikön esityksen hallituksen kokoonpanoksi. Toimintakertomuksen mukaan esityksen valmistelussa huolehditaan siitä, että hallitus koostuu kuntalain tarkoittamalla tavalla riittävän pätevistä henkilöistä. Hallituksen valitsee yhtiökokous tai muun yhteisön tarkoitusta varten kokoontuva toimielin.

Konserniohjeissa (kv 13.12.2021 § 286) mainitaan hyvän hallintotavan otsikon alla myös muita kriteerejä hallituksen jäsenten asiantuntemukseen ja yhtiön toimintaan liittyen. Konserniohjeissa huomiota kiinnitetään myös hallituksen jäsenen edellytyksiin toimia riippumattomasti.

➡ Konserniyhteisöjen hallituksen jäsenten valintaprosessin osalta tarkastuslautakunnalle on haastattelujen perusteella epäselväksi jäänyt, miten konserniyhteisön hallituksen jäsenten valintaprosessissa sen eri vaiheissa varmistetaan konserniohjeen mukaisten jäsenille asetettujen kriteerien täyttyminen, jäsenten riippumattomuus ja riittävä asiantuntemus. Konserniohjeissa edellytetään muun muassa:

- Hallituksen valinnassa tulee ottaa huomioon yhteisön toimiala ja toiminnan laajuus sekä yhteisön strateginen merkittävyys kaupungin toiminnassa.
- Yhteisön toimialan edellyttämä riittävä ja monipuolinen osaaminen, toisiaan täydentävä kokemus sekä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.
- Asiantuntemusta ja kykyä operatiivisen johdon ohjaukseen ja tukemiseen. Hallituksen jäsenillä tulee olla kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.

Toimintakertomuksen 2021 mukaan tytäryhteisöjen laatimien itsearviointien perusteella konsernivalvonta ja yhteisöjen sisäinen valvonta toi-

mii asianmukaisesti, eikä merkittäviä puutteita ole havaittu. Yhteisöjen itsearvioinneissa esiin nostamia seikkoja olivat mm. **omaisuuden turva ja sen arvosta huolehtiminen, it-järjestelmien toimivuus ja luotettavuus, henkilöstön osaaminen sekä toiminnan taloudellinen kannattavuus ja sen rahoituspohja.**

Toimintakertomuksen 2021 mukaan **konserniyhteisöjen sisäisen valvonnan kehittämisen painopisteinä** kuluvalle taloussuunnittelukaudella tulee olemaan tilintarkastajien mahdollisen raportoinnin hyödyntämisen selvittely sekä konserniohjeiden mukainen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointi.

➤ Toimintakertomuksessa 2021 mainittu raportoinnin kehittäminen on ollut tavoitteena ja kohteena jo vuonna 2020 ja myös aiempina vuosina.

Tilinpäätöksen **toimintakertomuksessa 2019** todettiin **konsernivalvonnan** kehittämisen tarpeista taloussuunnittelukaudella **kehitettävää** olevan muun muassa hallintosäännön mukaisessa **sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportoinnissa** mm. **raportoinnin sisällön ja järjestelmällisyyden osalta.**

Toimintakertomuksen 2019 mukaan **tytäryhteisöt olivat arvioineet merkittävimmät riskinsä, mutta** niiden

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

Vuoden **2018 toimintakertomuksen** maininnan mukaan tilikautta 2018 koskevissa tytäryhteisöjen selonteissa todettiin useimmiten, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on hyvä tai vähintään tyydyttävä eikä sisäisessä valvonnassa tai riskienhallinnassa ole havaittu epäkohtia. Sisäisen valvonnan järjestämistä koskevat tiedot itsearvioinneissa olivat niukat. **Vuoden 2018 toimintakertomuksessa mainitun mukaan valvonnan toimivuudesta ei itsearviointien perusteella voinut tehdä selkeitä johtopäätöksiä.**



➤ Tilinpäätöksen 2021 toimintakertomuksen perusteella ja aiempina vuosina toimintakertomuksissa esiin tuodut kehittämisalueet huomioon ottaen tarkastuslautakunnalle epäselväksi jää, onko konsernijohton vastuulla olevalla konsernivalvonnalla saatu riittävä varmuus valvonnan tavoitteiden toteutumisesta eli siitä, että

- kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
- päätösten perusteena oleva tieto on riittävä ja luotettava sekä, että
- lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja
- omaisuus ja voimavarat turvataan.

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

Yhteenveto

- Useana vuonna riskien arvioinneissa on keskeisimmiksi riskeiksi nostettu henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit. Tarkastuslautakunta suosittelee vaikuttavampia toimenpiteitä henkilöstöön liittyvien riskien pienentämiseksi.
- Tarkastuslautakunta on useissa arviointikertomuksissaan todennut, että kaupungilla on oltava riittävät mahdollisuudet valvoa myös ulkoistettujen palvelujen sopimuksenmukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa.
- Tarkastuslautakunta painottaa, että investointien kokonaisuunnitelmien ohella huomiota pitää kiinnittää hankkeiden johtamiseen, suunnitteluun ja hanke- ja rakennuttajaosaamisen varmistamiseen.
- Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota budjetoinnin realiteetin ja riittävän ja oikean tiedon käytettävyyteen päätöksenteossa.
- Konserni- ja omistajaohjauksen osalta tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota ohjaukseen käytettävissä olevien resurssien riittävyteen. Lisäksi konsernivalvonnan dokumentaation kehittämisen tarkastuslautakunta nostaa kehittämiskohteeksi.

02

Turun kaupunkikonsernin tilinpäätös ja taloudellinen tilanne



2. Turun kaupunkikonsernin tilinpäätös ja taloudellinen tilanne¹

2.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin

Turun emokaupungin tilikauden 2021 tulos oli + 36,8 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli +95,3 milj. euroa.

Hyvään tuloskehitykseen vaikuttaa merkittävästi yhteisöverotulojen ja kunnallisverotulojen sekä maankäytösopimuskorvausten ja omaisuuden myyntivoittojen oletettua parempi kehitys. Valtio myös korvasi koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset täysimääräisesti. Kaupungin toimintaa on myös sopeutettu toimintoja kehittämällä kaupunginvaltuuston vuonna 2019 hyväksymän sopeuttamisohjelman mukaisesti.

Valtiolta saatu koronaan liittyvä tukirahoitus kokonaisuudessaan vuonna 2021 oli yhteensä noin 74 miljoonaa euroa, kun se edellisvuonna oli noin 80 miljoonaa euroa.

Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli +92,5 milj. euroa (+44,8 milj. euroa 2020). **Valtion kunnille ja kuntayhtymille tarkoitettuja koronatukia saatiin konsernitasolla yhteensä noin 80 milj. euroa.** Konsernin vuosikate oli 243,6 milj. euroa (193,2 milj. euroa 2020).

Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden ylijäämä vuonna 2021 oli 79,2 milj. euroa (ylijäämä 36,0 milj. euroa 2020). Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitiilinpäätökseen sisältyvistä yhteisöistä.

Tulojen ja menojen tasapaino

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

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

Emokaupungin tilinpäätöksen toimintakate oli -1 130,5 milj. euroa (-1 118,8 milj. euroa 2020). Toimintakate toteutui +41,2 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2021 muutoksin -1 171,7 milj. euroa).

Käyttötalousosan nettomenot ylittivät muutettuun talousarvioon verrattuna 4,4 milj. euroa. **Palvelujen ostot olivat jo lähes puolet kaupungin toimintakuluista:**

- **henkilöstökulujen** (549,6 milj. euroa) **osuus oli 37,3 % ja**
- **palvelujen ostojen** (724,9 milj. euroa) **osuus 49,2 %.**
- **Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2020 verrattuna 27,3 milj. euroa (+5,2 %) ja**
- **palvelujen ostot kasvoivat 84,2 milj. euroa (+13,1 %).**

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 1.1. – 31.12.2021 oli 10 781,3. Kun huomioidaan tapahtuneiden organisaatiomuutosten vaikutus, kokonaistyövoiman käyttö vuonna 2021 kasvoi 323,0 henkilötyövuodella (+3,1 %) verrattuna vuoteen 2020.

Kaupunki on raportoinut henkilöstöasioista Henkilöstöraportissa 2021:

Turun kaupungin henkilöstöraportti 2021

Turun emokaupungin **vuosikate** on vuodesta 2016 kehittynyt seuraavasti:

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------|--------|-------|--------|--------|--------|
| 72 174 | 39 074 | 6 239 | 11 727 | 64 899 | 94 093 |

Taulukko 1. Turun emokaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2016 – 2021.

Vuosikate ilmoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainanlyhennyksiin.

Vuosikatteen ollessa miinusmerkkinen tulorahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen). Turun emokaupungin vuosikate kasvoi noin 29,2 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. taulukko 1).

Vuonna 2020 emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista oli Turussa 164,2 %, joka oli suurten kaupunkien keskitasoa (ks. taulukko 2). Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 168 %.

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.

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------|------|------|------|
| Helsinki | 203 | 230 | 185 |
| Espoo | 96 | 174 | 201 |
| Tampere | 81 | 160 | 170 |
| Vantaa | 43 | 149 | 158 |
| Oulu | 49 | 116 | 130 |
| Turku | 20 | 114 | 164 |

Lähde: suurten kaupunkien tilinpäätökset 2019–2021

Taulukko 2. Emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista suurissa kaupungeissa vuosina 2019 – 2021.

Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Turun tuloveroprosentti vuonna 2021 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 2021 olivat 889,0 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli +72,3 milj. euroa eli 8,9 %.



Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat yhteensä 42,1 milj. euroa. Toimintatuotoilla katettiin toimintakuluista 23,1 prosenttia (19,4 % TP 2020). Verotuloilla ja valtionosuuksilla jäi rahoitettavaksi 76,9 prosenttia (80,6 % TP 2020).

Yhteisöverotulokertymä kasvoi vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna 48,5 milj. euroa. Talousarviossa 2021 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 129,6 milj. euroa. Tilinpäätöksessä 2021 yhteisöveron tuotto oli 158,7 milj. euroa, mikä ylitti talousarvion 29,2 milj. eurolla.

Valtionosuudet vähenivät 30,2 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2020. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2021 tilinpäätöstietojen mukaan 306,3 milj. euroa. Kertymä ylitti 9,6 milj. eurolla talousarvion.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehitymisestä. Kaupunkitason tarkastelussa Turun työttömyysaste oli joulukuun 2021 lopussa 13,2 % (16,5 % vuonna 2020) TEM:n työnvälitystilaston mukaan.

Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Vuonna 2021 kaupunki kattoi varsinaisen toiminnan tulorahoituksella 67,8 % investointien omahankintamenosta (84,3 % v. 2020). Kyseessä ovat emokaupunkia koskevat luvut. Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa kuuden suurimman kaupungin pienin (keskiarvo 107 %). Kuntien välistä vertailua vaikeuttaa se, että osa investoinneista voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteistöyhtiöihin emokaupungin taseen ulkopuolelle tai vuokrahankeena.**



| Suurimpien kaupunkien investointien tulorahoitus % | | | |
|--|------|------|------|
| | 2019 | 2020 | 2021 |
| Helsinki | 97 | 85 | 88 |
| Espoo | 58 | 89 | 134 |
| Tampere | 59 | 76 | 80 |
| Vantaa | 31 | 117 | 143 |
| Oulu | 36 | 79 | 129 |
| Turku | 10 | 84 | 68 |

Lähde: eri kaupunkien tilinpäätökset 2019–2021

Taulukko 3. Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2019 – 2021.

Turun kaupungin tulorahoituksella saatiin maksettua 68 % investoinneista.

Investointien suhteellinen määrä

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

| Suurimpien kaupunkien bruttoinvestointien määrä asukasta kohti (€/ asukas) | | | |
|--|-------|-------|------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 |
| Helsinki | 1 194 | 1 601 | 1 498 |
| Espoo | 1 213 | 1 465 | 1 195 |
| Tampere | 651 | 965 | 1 090 |
| Vantaa | 674 | 618 | 603 |
| Oulu | 589 | 512 | 588 |
| Turku | 627 | 419 | 780 |

Lähde: Kuntaliitto – C11 kaupunkien tilinpäätös- ja talousarviotiedot

Taulukko 4. Suurten (emo)kaupunkien bruttoinvestoinnit asukasta kohden vuosina 2019–2021.

Vuosien 2019–2021 aikana Turun (emokaupungin) investoinnit asukasta kohden olivat kuusikkokaupunkien kolmanneksi 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 suoriutumisesta. Kaupungin maksuvalmius säilyi vuoden aikana hyvänä. **Oma-
varaisuusaste** kuvaa kunnan vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä pitkän aikavälin sitoumuksista. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää kuntatalouden keskimääräistä 70 %:n omavaraisuutta. Alle 50 %:n omavaraisuusaste kunnalla merkitsee suurta velkarasitetta ja heikkoa omavaraisuutta.

Turun emokaupungin **omavaraisuusaste** on noussut hieman edellisvuodesta, mutta on silti heikon omavaraisuuden puolella. Ilman valtion verorahoitusta tukevia 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

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------|------|------|------|------|-------------|
| 49,3 | 46,8 | 44,2 | 44,8 | 45,6 | 44,2 |

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

Taulukko 5. Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2016 – 2021.



Kaupunkikonsernin omavaraisuusaste 2021 oli 37,7 % (38,0 % vuonna 2020).

Omavaraisuusaste mittaa kuntakonsernin vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selvitä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaan kuntakonsernin omavaraisuuden **tavoitetasona voidaan pitää 50 %:n ylittävää omavaraisuutta. Alempi omavaraisuusaste merkitsee merkittävää velkarasitetta.**

Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli 86,4 prosenttia (2020: 86,9 %). 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 lähiaikoina. 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 säädettyssä määräajassa. (ei muutosta nykyiseen)
- jos asukasta kohden askettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa (ei muutosta nykyiseen)

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.

TAI

- jos rahoituksen riittävyttä 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:

Eriyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat – Valtiovarainministeriö (vm.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 käyttöomaisuuden ikä, arvostus tai poistomenetelmä, joten tunnusluku on käyttökelpoinen kuntien välisessä vertailussa.

Vuokra-aika sisältää myös jatko- tai päättämisoption mukaisen ajanjakson, jos niiden käyttämisestä on sitovasti sovittu.

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

Vuokravastuu ilmoitetaan nimellisarvoisena ilman arvonlisäveroa, jos arvonlisävero voidaan sisällyttää vähen-nettäviin 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-tilinpaatoksenliitetiedoista>

Turun emokaupungin **suhteellinen velkaantuneisuus** vuonna 2021 oli 65,9 %.

Suhteellinen velkaantuneisuus, %. Turussa vuosina 2016–2021

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------|------|------|------|------|-------------|
| 64,5 | 75,3 | 79,1 | 70,8 | 64,5 | 65,9 |

Taulukko 6. Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2016–2021. Suhteellinen velkaantuneisuus, % = 100 x (vieras pääoma – saadut ennakot) / käyttötulot. Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Emokaupungin lainakanta eli korollisen kokonaisvelan määrä oli 796 milj. euroa vuoden 2021 lopussa (713 milj. euroa vuonna 2020) ja velka kasvoi 83 milj. euroa vuoden aikana. Kasvu johtui pääasiassa yhtiöiden talletusten sekä pitkä- ja lyhytaikaisten lainojen kasvusta vuoden aikana.

Turun emokaupungin lainat kasvoivat vuoden 2021 aikana ja olivat 4 075 euroa asukasta kohden.

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

Turun kaupungin lainat € / asukas

| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| 3 600 | 3 991 | 4 283 | 3 837 | 3 665 | 4 075 |

Taulukko 7. Turun kaupungin lainat (€ / asukas) vuosina 2016 – 2021.

Korollisen kokonaisvelan korkokulut olivat 8,2 milj. euroa ja efektiivinen korkoprosentti oli 1,40 % sisältäen velan suojauskustannukset. Korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä laskisi lainakannan (ml. suojaukset) korkokustannusta noin 1,05 %:iin.

Emokaupungin pitkäaikainen antolainakanta oli vuoden vaihteessa 570 milj. euroa (473 milj. euroa 2020) ja lyhytaikainen konsernitiliin liitetty luottolimiittivelka tytäryhtiöiltä oli 38 milj. euroa (42 milj. euroa 2020).

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 kasvoivat vuonna 2021 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 7 775 euroa / asukas (7 393 € / asukas vuonna 2020).

| | Lainat € / asukas | | Konsernin lainat € / as. | |
|-----------------|-------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Helsinki | 1 508 | 1 386 | 8 442 | 8 941 |
| Espoo | 4 237 | 4 683 | 14 632 | 15 200 |
| Tampere | 3 795 | 3 647 | 8 936 | 9 340 |
| Vantaa | 3 820 | 3 721 | 8 292 | 8 259 |
| Oulu | 3 616 | 3 221 | 5 932 | 6 120 |
| Turku | 3 665 | 4 075 | 7 393 | 7 775 |

Taulukko 8. Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2020 ja 2021.

Kuuden suurimman kaupungin (emokaupunki) osalta keskimääräinen lainakanta per asukas oli 3 455 €. Kuuden suurimman kaupunkikonsernin lainakanta per asukas oli keskimäärin 9 272 €.



Jaettuna tasan jokaisen turkulaisen kesken emokaupungin lainoja olisi 4 075 € ja kaupunkikonsernin lainoja 7 775 € (sisältää myös emokaupungin lainat) jokaiselle asukkaalle.

2.2 Investointien suunnittelu ja rahoitus kuntakonsernissa

2.2.1 Arvioinnin laajuus ja arviointikriteerit

Tässä arvioinnissa on tarkasteltu koko Turun kaupungin **kuntakonsernin näkökulmasta** investointien **suunnittelua ja rahoitusta**. Arviointi kattaa sekä tilahanke- että infrainvestoinnit.

Arviointikriteerit muodostuvat konsernin omista tavoitteista, sekä kaupunkikonsernin ulkopuolelta tulevista konsernin talouden tasapainovaatimuksista – ja suosituksista.

Konsernin kokonaisinvestoinnit muodostuvat emokaupungin ja konserniyhteisöjen investoinneista

Vuonna 2021 konsernin investointimenot olivat 348,7 milj. euroa, josta emokaupungin osuus oli 140,8 milj. euroa eli noin 40 prosenttia.

Kuntalain mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (*suunnitelmakausi*). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Turussa talousarviota ja -suunnitelmaa kutsutaan toimintasuunnitelmaksi.

Ainoastaan toimintasuunnitelmaa tarkastelemalla konsernin taloussuunnitelmavuosien kokonaisinvestointitason hahmottaminen on hankalaa. Toimintasuunnitelmasta saatavan informaation perusteella on hahmotettavissa ainoastaan emokaupungin omaan taseeseen toteutettavien infra- ja tilainvestointien jakaantuminen taloussuunnitelmavuosille. **Yhtiömuotoisten infrahankkeiden kokonaismäärä on hahmotettavissa ainoastaan talousarviovuodelle.**

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|------|------|------|------|
| Infrainvestointiohjelma | 78 | 92 | 113 | 96 |
| Yhtiömuotoiset infrahankkeet | 283 | ? | ? | ? |
| Tilainvestointiohjelma | 42 | 116 | 139 | 110 |
| Vuokrahankkeina toteutettavat tilat | ? | ? | ? | ? |
| Yhtiömuotoiset emokaupungin käyttöön tulevat tilat | ? | ? | ? | ? |
| Konserniyhteisöjen investoinnit | ? | ? | ? | ? |

Taulukko 9. Konsernin kokonaisinvestointitaso Toimintasuunnitelmasta 2022–2025 saatavan informaation mukaan, milj. €.

Taloussuunnitelmakauteen 2022–2025 kohdistuu yhtiömuotoisena toteutettavia emokaupungin palvelutoimintaan tulevia tilainvestointeja yhteensä 77,3 milj. euroa sekä vuokrahankkeina toteutettavia tilainvestointeja noin 15 milj. euroa. Merkittävimpien (strategisten) konserniyhteisöjen bruttoinvestointitavoitteet¹ vuonna 2021 olivat yhteensä 204 milj. euroa.

Konsernijohdon mukaan **konserniyhteisöjen bruttoinvestoinnit liiketoiminta-alueittain** tulevat olemaan seuraavana kolmena vuotena yhteensä noin 730 miljoonaa euroa eli vuositasolla noin 240–250 miljoonaa euroa. Ylivoimaisesti suurimmat bruttoinvestoinnit tulevat kohdistumaan Asunto- ja kiinteistöliiketoimintaan.

¹TVT asunnot Oy 65 milj. €, Satama 36,7 milj. €, Turku energia 32 milj. €, Teknologiakiinteistöt 29 milj. €, Vaso Oy 27,3 milj. €, Turun Ylioppilaskyläsäätiö 17,7 milj. €, Puhdistamo 11,5 milj. €, Turun Vesihuolto Oy 10,5 milj. €, Turun Seudun Vesi Oy 3,3, milj. €

| Liiketoimintasegmentti | 2023 | 2024 | 2025 | Yhteensä |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Asunto- ja kiinteistöliiketoiminta | 122 318 | 120 750 | 137 000 | 380 068 |
| Energia- ja infrastruktuuri | 79 449 | 87 575 | 88 680 | 255 704 |
| Vesihuolto | 36 220 | 28 570 | 19 080 | 83 870 |
| Tuotantoliiketoiminta | 3 005 | 1 105 | 2 505 | 6 615 |
| Elinkeino - ja osaamisliiketoiminta | 1 060 | 1 570 | 610 | 3 240 |
| Matkailu- ja kulttuuritoiminta | 200 | 200 | 200 | 600 |
| Yhteensä | 242 252 | 239 770 | 248 075 | 730 097 |

Taulukko 10. Konserniyhteisöjen suunnitellut bruttoinvestoinnit liiketoiminta-alueittain vuosina 2023–2025 (1 000 eur).

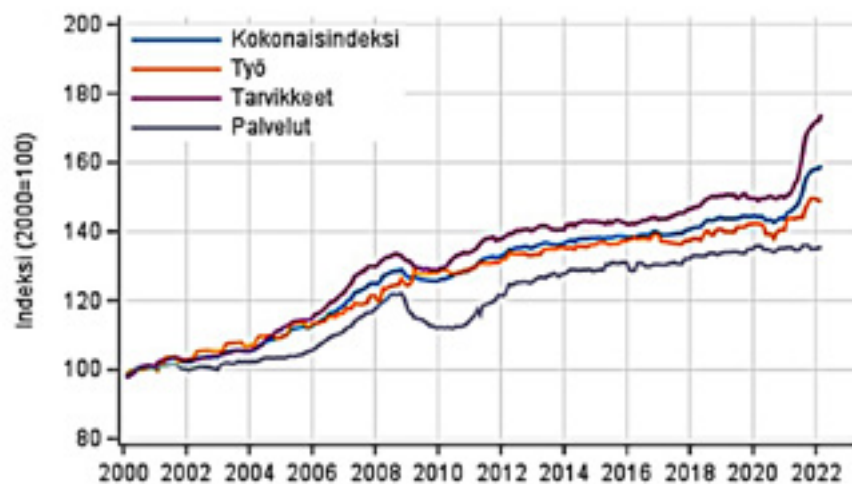
Konserniyhteisöjen investointien lisäksi **emokaupungin tila- ja infrainvestointiohjelmat** ovat vuositasolla noin 206–252 miljoonaa euroa eli **koko konsernin (emokaupunki ja konserniyhteisöt) bruttoinvestointitasoksi** vuosiksi 2023–2025 muodostuu vuositasolla noin 450–492 miljoonaa euroa. Vuodelle 2022 on toimintasuunnitelmassa budjetoitu lisäksi yhtiömuotoisia infrahankkeita 283 miljoonan euron edestä, jolloin kyseisen vuoden koko konsernin bruttoinvestointitaso nousee noin 600 miljoonaan euroon.

On epätodennäköistä, että konsernin tulo-rahoitus tulisi riittämään kaikkien suunniteltujen investointien rahoitukseen. Konsernin rahoituslaskelman osoittama toiminnan rahavirta oli vuonna 2021 vain noin 197 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 vain noin 165 miljoonaa euroa, joten **lähivuosisiksi suunniteltu investointitaso tulee todennäköisesti johtamaan huomattavaan velkarasituksen kasvuun.**

Lisähaasteita Investointien toteutukseen tuovat **mahdollinen korkotason nousu** sekä **rakennuskustannusten kohoaminen**. Samanaikaisesti soteuudistus supistaa kaupunkikonsernin kokoa. **Tarkastuslautakunta on arvioinut kaupunkikonsernin rahoitusriskien hallintaa ja johdannaisten käyttöä vuoden 2016 arvioinnissa. Vuoden 2020 arvioinnissa keskityttiin tilainvestointien toteutukseen.**

Rakennuskustannusten nousun vaikutukset konsernin investointisuunnitelmiin

Alla olevasta kuviosta ilmenee, että rakennuskustannukset ovat nousseet dramaattisesti vuodenvaihteen 2021–22 tienoilla. **Investointisuunnitelmien kustannusarvioissa ei ole varauduttu näin nopeaan rakennuskustannusten nousuun.**



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 1. Rakennuskustannusindeksi, helmikuu 2022

Toimintasuunnitelmassa 2022–2025 on mainittu, että ”*investointisuunnitelmaa tarkastellaan vuoden 2022 aikana siten, että voidaan toteuttaa investointikonaisuuden toteutumissuunnitelma pormestariohjelman velkakattokirjauksen mukaisissa raameissa.*”

Konsernijohton mukaan **kevään 2022 aikana investointiohjelmaa tullaan arvioimaan kustannusherkkyyden, toiminnallisen merkityksen ja ajallisen hallinnan näkökulmista. Sekä emokaupungin investointihankkeisiin että konserniyhteisöjen investointien kustannusnousuihin ollaan varautumassa ohjaamalla 20 miljoonaa euroa lisärahoitusta kumpaankin.**

On myönteistä, että nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen ollaan reagoimassa suorittamalla kokonaisarviointi vielä, kun suunnitteilla olevien investointihankkeiden toteutukseen voidaan vaikuttaa. Investointihankkeiden kustannusarvioiden realistinen tarkistaminen ja korottaminen vastaamaan nousseita rakennuskustannuksia toteuttaa myös hyviä budjetointiperiaatteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vaikutus velanhoito- ja investointikykyyn

Soteuudistuksen myötä kuntien vastuulta poistuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin liittyvät kasvupaineet. Kunnilta siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät ja kustannukset, joihin sisältyvät myös muun muassa suunnitelman mukaiset poistot ja arvonalentumiset. Toisaalta talouden tasapainottamiskeinot tulevat olemaan rajallisemmat kuin nykyisin. Konsernijohton **alustavien laskelmien mukaan Turun emokaupungin menot alenevät vuoden 2022 tason 1,65 miljardista eurosta 0,83 miljardiin euroon vuonna 2023. Konserniyhteisöjen suhteellinen osuus kaupunkikonsernin toiminnan volyymin kasvaessa voimakkaasti, minkä vuoksi tässä arvioinnissa on keskitytty erityisesti kuntakonsernin näkökulmaan.**

Tuloista kunnilta hyvinvointialueille siirretään ns. soteperusteiset osat peruspalvelujen valtionosuudesta (n. 70 %), veroperustemuutoksista johtuvien veromenetysten korvauksista 70 prosentin osuus, kolmasosa kuntien yhteisöverosuudesta sekä n. 12,39 prosenttiyksikköä kunnallisverosta. **Konsernijohton alustavien laskelmien mukaan Turun veroprosentti putoaa 19,5 % tasosta 7,11 %:iin vuonna 2023.**

Soteuudistuksen vaikutus konsernin tulevien vuosien investointitasoon on vähäinen. Jo vuosia suunnitellun soteuudistuksen vuoksi hyvinvointitoimialaan kohdistuvia merkittäviä uudis- tai peruskorjaushankkeita ei ole toteutettu. Myöskään tulevaan investointitasoon soteuudistus ei juurikaan vaikuta; vuodesta 2016 eteenpäin toimintasuunnitelmien tilainvestointiohjelmassa ei ole ollut hyvinvointitoimialaan kohdistuvia tilainvestointeja. Soteuudistuksen myötä tulevina vuosina poistuvia Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiirin investointimenoja on kirjattu Turun vuoden 2021 konsernitilinpäätökseen 10,2 milj. euroa, mikä oli vain noin 0,3 % koko konsernin noin 349 miljoonan euron investointimenoista.

Soteuudistuksen tasevaikutukset ovat suhteellisen pieniä. Turun osuus Sairaanhoidopiirin veloista on noin 95 milj. euroa ja osuus omasta pääomasta noin 58 milj. euroa. Turku konsernin lainakanta oli vuoden 2021 lopussa 1518 miljoonaa euroa, joten soteuudistuksen myötä poistuva sairaanhoidopiirin osuus konsernivelelata pienentää sitä noin 6,6 prosentilla. Suurin osa hyvinvointitoimialan käytössä olevista kiinteistöistä on ollut jo vuodesta 2019 alkaen Hemsö Fastighets AB:n omistuksessa, jonka jälkeen niiden peruskorjaus- ja uudisrakennukset eivät ole enää olleet kaupungin vastuulla.

2.2.2 Investointien suunnittelu; kaupunkikonsernin omat tavoitteet

PORMESTARIOHJELMA

Tavoitetila:

Pormestariohjelmassa 202–2025 konkreettisin **investointien suunnitteluun** liittyvä **tavoite** on, että *”investoinneista tehdään aina kokonaisarviointi tehokkuuden, kannattavuuden, välttämättömyyden, käyttötalouden ja kasvun mahdollisuuksien näkökulmista.”*

Investointien suunnitteluun liittyen Pormestariohjelmassa on nostettu esille myös **palveluverkkotarkastelu**, jossa *”huomioidaan väestön ikärakenteen muutokset ja väestönkasvu.”*

Investointien rahoitukseen liittyvä laskettavissa oleva tavoite on velkakatto, jossa emo-organisaation oikaistulle lainakannalle on asetettu **asukaskohtaisesti** laskettuna **katto 3390 euroa**.

Tavoitteiden toteutuminen ja johtopäätökset:

Pormestariohjelman tavoitteet ovat hyvin ”emo-organisaatio” keskeisiä, vaikka soteuudistuksen myötä konserniyhteisöjen suhteellinen osuus kuntakonsernista kasvaa voimakkaasti.

Pormestariohjelman esiin nostamassa palveluverkkosuunnittelussa on ollut puutteita sekä kattavuudessa että ajantasaisuudessa. Tarkastuslautakunnan Arviointikertomuksessa 2020 todettiin, että tilapalvelujen mukaan esimerkiksi hyvinvointitoimialalta puuttuu useampia palveluverkkosuunnitelma, joiden laatimista soteuudistuksen kynnyksellä ei ole nähty tarkoituksenmukaisena käynnistää. Tilapalvelujen mukaan keskeneräisiä tuolloin olivat mm. liikuntapaikkaverkkosuunnitelma sekä sivistystoimialalta palveluverkkosuunnitelmat ruotsinkielisten palveluiden, Itä-Turun opetustilojen sekä keittiöpalveluiden osalta. Osa sivistystoimialan ja hyvinvointitoimialan palveluverkkosuunnitelmista on hyväksytty jo vuosina 2013–2017. Sittenmin palveluverkkosuunnittelun kattavuus on parantunut; vuoden 2022 puolella on hyväksytty liikuntapaikkaverkkoselvitys kaupunginvaltuustossa sekä terveysasemaverkkoselvitys (Turun näkökulmasta) sosiaali- ja terveyslautakunnassa.

Talousjohdon mukaan **Pormestariohjelman oikaistulla lainakannalla tarkoitetaan emokaupungin lainakantaa, josta on vähennetty tytäryhteisöille myönnetyt antolainat.** Vuonna 2021 näin laskettu oikaistu lainakanta asukasta kohden oli noin 1157 euroa. **Velkaantumisvaraa nykyisellä asukasmäärällä Pormestariohjelmassa mainittuun lainakattoon (3390 euroa/asukas) on noin 2233 euroa/asukas eli 436 miljoonaa euroa.** Lainakattolinjaus on hyvin emokaupunkikeskeinen, sillä **konsernin lainakanta** vuonna 2021 asukasta kohden oli **7775 euroa**.

KAUPUNKISTRATEGIA

Tavoitetila:

Kaupunkistrategiassa (kv16.4.2018 § 72) konkreettinen ja laskettavissa oleva investointien **rahoitukseen** liittyvä **tavoite** on: *”Mitoitamme kaupungin toimintaa siten, että tulo-rahoitus kattaa toiminnan menot ja korvausinvestoinnit.”*

Velkaantumisesta todetaan että *”huolehdimme siitä, että kaupunki ei velkaannu kohtuuttomasti”.*

Uusi kaupunkistrategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 14.2.2022. Se ei enää sisällä yllä mainittuja tavoitteita eikä myöskään uusia konkreettisia ja laskettavissa olevia investointien rahoitukseen liittyviä tavoitteita.

Kaupunkistrategian lisäksi voimassa on 43 strategiseksi nimettyä ohjausasiakirjaa (kv 14.2.2022 § 20).

Tavoitteiden toteutuminen ja johtopäätökset:

Mainitun *”kohtuuttoman velkaantumisen”* määrää ei ole kuitenkaan kaupunkistrategiassa tarkemmin määritelty. Tavoitteen toteutumista ei voida arvioida esimerkiksi tilinpäätöstiетоjen perusteella.

Kaupunkistrategiassa on asetettu myös tavoitteeksi investointikyvyn turvaaminen kaikissa tilanteissa. *Tarkastuslautakunta kiinnitti jo vuoden 2020 Arviointikertomuksessaan huomiota siihen, että laskelmaa pitkän aikavälin euromääräisestä investointikyvystä ei ole käsitelty ja hyväksytty kaupungin toimielimissä.*

TURUN KAUPUNGIN OMISTAJAPOLITIikka, TOIMINTASUUNNITELMA JA KONSERNIYHTEISÖJEN TULOSKORTIT

Omistajapolitiikka (kv 11.6.2018 § 145, kv 14.2.2022 § 24) on osa kaupunginvaltuuston hyväksymää kaupunkistrategiaa. Omistajapolitiikalla linjataan ensisijaisesti, missä yhteisöissä kunta on mukana omistajana ja mitä kunta omistajuudellaan tavoittelee. Omistajapolitiikalla vahvistetaan perusteet ja periaatteet, joita noudatetaan kaupungin omistajaohjauksessa.

Tavoitetila:

Investointien suunnittelun näkökulmasta Omistajapolitiikassa linjataan seuraavaa: *”Kaupunkikonsernin strategisten investointien suunnittelu ja ohjaus tulee tehdä konsernitasolla Kuntaliiton suosituksen mukaisesti. Käytännössä suunnittelu ja ohjaus toteutetaan investointitasojen ja yksittäisten strategisten investointien osalta vuositason kaupunkin talousarvion yhteydessä yhteisöjen tuloskorttien avulla.”*

Tavoitteiden toteutuminen ja johtopäätökset:

Turun kaupungin toimintasuunnitelmaan (ns. talousarvio) sisältyvässä investiohjelmissä ei ole käsitelty nimiketasolla konsernissa tehtäviä investointeja lukuun ottamatta suoraan emokaupungin käyttöön tulevia investointeja. **Toimintasuunnitelman investiohjelmissä siis 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 kriteereiden **”kriisikuntakriteerit” raja-arvot lasketaan valtaosin konsernitalinpäätöksen perusteella.**

Konsernijohtoon mukaan strategisina investointeina voitaneen pitää sellaisia konsernin investointeja, joille yhtiöt ovat hakeneet käynnistämisluvan omistajan ennakkopäätöksenä. Konserniohjeiden mukaan omistajan ennakonäkemyks tulee hankkia, kun kyseessä on yhteisön toimintaan tai talouteen nähden merkittävä investointi. Mitään rahamääräistä rajaa tällaiselle ennakonäkemyksen vaativalle investoinnille ei ole.

Kaupunginvaltuuston linjaamia investointeja ovat olleet esim. Naantalinen monipolttovoimalaitos ja Turku Ferry Terminal. Omistajaohjausjohtajan mukaan näiden osalta ei ole varsinaista päätöslinjausta investointien strategisuudesta.

Konsernijohtoon mukaan omistajapolitiikan ”kuntaliiton linjauksilla” viitataan JHS 199 Kuntien ja kuntayhtymien talousarvio ja -suunnitelma, Käsikirja 26.10.2016. Asiakirja käsittelee kuntakonserneja kuitenkin varsin ohuesti ja toteaa lähinnä, että *”Talousarviossa on huomioitava kuntakonsernin vastuut ja velvoitteet, jolloin ko. hankkeet kuvataan tekstiosassa ja arvioidaan kokonaisvastuut, joihin kunta sitoutuu”*. Omistajaohjausjohtajan käsityksen mukaan Turun kaupunki ei ole toistaiseksi toiminut täysin kyseisen ohjeistuksen mukaisesti.

Yhteisöjen tuloskortit ovat pitäneet vain yksittäistapauksissa sisällään investointihankkeita ja/tai investointitasoja. Siten linjauksen ei voida katsoa toteutuneen tarkoitetulla tavalla. Yhteenvedon voidaan todeta, että **koko konsernin investointien priorisointi ei ole mahdollista esimerkiksi valtuuston talousarviopäätöksen yhteydessä, koska toimintasuunnitelmassa esitetty informaatio on vajavaista konserniyhteisöjen investointien osalta.**

Konsernitason investointien strategisuuden merkitys ja kriteerit ovat määrittelemättömät. On siis epäselvää, miten strateginen investointi eroaa ei-strategisesta investoinnista. Kun lähes kaikki on strategista, niin mikä on normaalia? Investointien suunnittelua ja keskinäistä priorisointia vaikeuttavat myös useat eri investointeja arvottavat käsitteet kuten ”kärkihankkeet” ja ”strategiset investoinnit”.

MUUT INVESTOINTIEN SUUNNITTELUUN JA RAHOITUKSEEN LIITTYVÄT OHJAUSASIAKIRJAT

Voimakkaasti Kaupunkikonsernin investointitasoon ja konsernin lainakannan kehitykseen vaikuttava ohjausasiakirja on ”**Turun kaupungin asunto- ja maapoliittiset periaatteet**” (kv 15.6.2020 § 98). Ohjausasiakirjassa on asetettu asuntotuotantotavoitteet kaupungin omistamille asuntotoimijoille, joita ovat TVT Asunnot Oy, Turun ylioppilaskyläsäätiö ja Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy. Yhteensä kaudella 2019–2022 tuotantotavoite on 600 asuntoa vuodessa.

2.2.3 Investointien rahoitus tilinpäätöksen näkökulmasta

Tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kunnan talouden tasapainosta. Tämä johtuu muun muassa tuloslaskelman poistojen pienuudesta suhteessa investointimenoihin. **Kuntakonsernin tuloslaskelma voi siis osoittaa ”ylijäämää” ja samalla, kuntakonserni 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 vuositason keskimäärin noin 48,8 miljoonaa euroa negatiivinen.

Myös vuonna 2021 em. rahavirta oli 90,7 milj. euroa negatiivinen, huolimatta tuloslaskelman osoittamasta ylijäämästä. **Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu lainanotolla, omaisuutta myymällä tai kassavaroja vähentämällä.** Ainoastaan 2014 toiminnan ja investointien rahavirta on ollut positiivinen konsernitason tasolla².

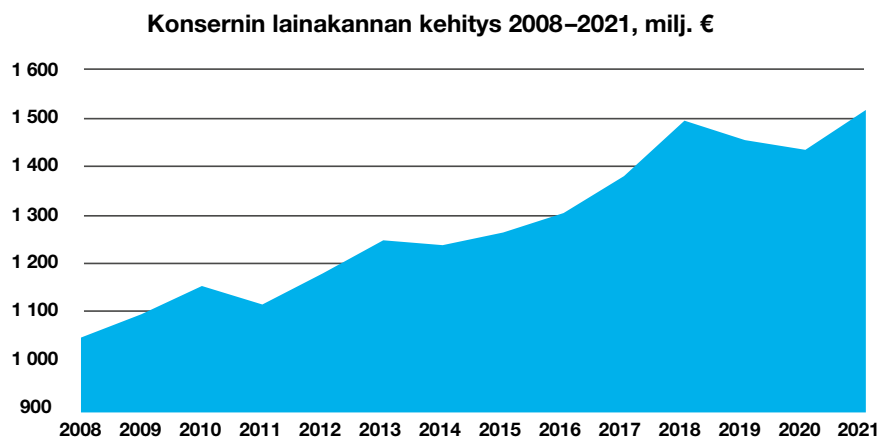
Toiminnan ja investointien rahavirran kehitystä on järkevää tarkastella konsernitason tasolla. Kaupungissa toteutetaan runsaasti tilainvestointihankkeita kaupungin tytäryhtiöiden toteuttamina, mikä pienentää emokaupungin investointimenoja. Tytäryhtiöiden toteuttamat investointimenot näkyvät konsernin investointien rahavirrassa. Kokonaan konsernin ulkopuolisena toteutettavat investointihankkeet eivät *lyhyellä tähtäimellä* näy rahoituslaskelmassa. Valmistuttuaan näistä kohteista maksettavat vuokrat toki pienentävät vuosikatetta.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | ka.09-21 |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|----------|
| kons. | -71 349 | -33 288 | -38 786 | -40 703 | -46 713 | 30 568 | -7 282 | -17 660 | -82 890 | -89 647 | -101 193 | -44 449 | -90 660 | -48 773 |
| emo | 2 282 | 19 596 | -10 782 | -27 145 | 3 415 | 7 877 | 130 979 | -176 | 64 715 | -74 664 | -89 878 | -2 412 | -37 658 | -1 065 |

²Vuoden 2014 tilannetta on parantanut osakkuusyhtiön (ei yhdistellä konsernitilinpäätökseen) kanssa tehty kiinteistöjärjestely.

Taulukko 11. Toiminnan ja investointien rahavirta 2009–2021.

Korkeasta investointitasosta ja matalasta tulorahoituksesta johtuen konsernin lainakanta on kasvanut voimakkaasti. Vuodesta 2008 lähtien lainakanta on kasvanut yhteensä noin 465 miljoonaa euroa eli noin 44 %:a, keskimäärin noin 36 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 2019 sosiaali- ja terveystalouteen myynnin seurauksena kaupungin velanoton tarve väheni tilapäisesti ja konsernin lainakanta pieneni 39,9 miljoonalla eurolla. Vaikka konsernituloslaskelma osoitti 79,3 miljoonan euron ylijäämää, konsernin lainakanta kasvoi edellisvuodesta 81 miljoonalla eurolla ollen vuoden 2021 lopussa 1518 miljoonaa euroa.



Kuvio 2. Konsernin lainakannan kehitys vuosina 2008–2021.

Konsernin lainakannan suuruutta voidaan arvioida esimerkiksi suhteuttamalla se asukaslukuun ja vertailemalla muihin verokkikaupunkeihin. Toinen vaihtoehto on arvioida, mikä osuus konsernin käyttötuloista (toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tätä konsernin ”liikevaihtoon” suhteutettua tunnuslukua kutsutaan nimellä **konsernin suhteellinen velkaantuneisuus**, ja sitäkin voidaan vertailla eri kaupunkien kesken. Mitä pienempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet konsernilla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksellaan.

³Suhteellinen velkaantuneisuus, %
 $= 100 \times (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot}$
 Tunnusluku kertoo kuinka paljon konsernin käyttötuloista (toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Mitä pienempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet konsernilla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella

Kuuden suurimman kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus³ oli keskimäärin 102,5 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2021 oli 86,4 %, joka oli suurimpien kaupunkien toiseksi pienin. **Yli 50% suhteellinen velkaantuneisuus tarkoittaa merkittävää velkarasitetta.**

Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %

| | 2020 | 2021 |
|-----------------|------|-----------|
| Helsinki | 90 | 88 |
| Espoo | 156 | 154 |
| Tampere | 103 | 101 |
| Vantaa | 105 | 101 |
| Oulu | 84 | 85 |
| Turku | 87 | 86 |

Lähde: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2020 – 2021.

Taulukko 12. Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuosina 2020–2021.

Lainojen ohella on syytä tarkastella myös vuokravastuiden määrää ja kehitystä. Vuonna 2021 Turku-konsernin lainat ja vuokravastuut asukasta kohden olivat 10 944 €/ asukas (10 380 €/ asukas vuonna 2020), mikä oli kolmanneksi eniten suurimmista kaupungeista. Konsernin vuokravastuut olivat 618,9 milj. euroa vuonna 2021 (580,6 milj. euroa vuonna 2020).

Konsernin lainat ja vuokravastuut € / as.

| | 2020 | 2021 |
|-----------------|--------|---------------|
| Helsinki | 9 780 | 10 432 |
| Espoo | 17 557 | 18 364 |
| Tampere | 11 243 | 12 076 |
| Vantaa | 9 960 | 10 090 |
| Oulu | 7 066 | 7 104 |
| Turku | 10 380 | 10 944 |

Taulukko 13. Lainat ja vuokravastuut suurimmissa kaupunkikonserneissa 2020 ja 2021.



TILINTARKASTAJAN KANNANOTOT

Raportissa vuoden 2020 tilintarkastuksesta kaupungin tilintarkastaja KPMG Oy Ab suositteli, että ”Edellisvuosien tapaan jatkuneeseen kaupungin ja myös kaupunkikonsernin velkaantumisen lisääntymiseen on syytä edelleen kiinnittää erityistä huomiota ja etsiä vaihtoehtoja sopeuttaa talous vastaamaan kasvavia velanhoitokuluja erityisesti pandemian jatkuessa”. Tilintarkastaja kehotti myös kiinnittämään erityistä huomiota toimintakulujen kasvuun.

2.2.4 Konsernin investointikyky verrattuna muihin kaupunkikonserneihin

Kuntalaissa (118 §) säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Pykälässä säädetyt raja-arvot tunnetaan yleisesti myös ns. kriisikuntakriteereinä. Raja-arvot ovat harvoja (jos ei ainoita) laskettavissa olevia, yleisesti hyväksytyjä ja vertailukelpoisia kriteerejä kuntakonsernin ylivelkaantumiselle. *Ainakin lainsäätäjän näkökulmasta kriisikuntakriteerien raja-arvojen täytyminen edustaa kuntakonsernin velkaantumisen (ja investointikyvyn) perälautaa.*

Turku konsernin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut kroonisesti negatiivinen (ks. taulukko 11.), minkä seurauksena investoinnit joudutaan rahoittamaan suurimmaksi osaksi lainanotolla.

Kriisikuntakriteerit lasketaan suurimmaksi osaksi konserniluvuista. Kriisikuntakriteerit ovat uudistumassa. Kuntaliiton mukaan uudet kriteerit toimivat paremmin kunnan talouden ohjauksen mittarina, vaikka akuuttia kriisiä menettelyyn joutumisesta ei olisikaan. Uusituissa kriteereissä erityisesti kuntakonsernin vuosikatteen merkitys kasvaa. Vuosikate prosenttia poistoista on uusi tunnusluku, joka korvaa kriteerin negatiivisesta vuosikatteesta. Lainanhoitokate taas kuvaa kuntakonsernin velanhoitokykyä, kun vuosikatteen riittävyttä verrataan lainojen korkokuluihin ja lyhennyksiin.

Jatkossa laskennassa huomioidaan myös vuokravastuut eli esimerkiksi kiinteistöjen leasing-järjestelyt. Kriisikuntalaskennan näkökulmasta kuntakonsernin korkea investointitasoa ei siis voi jatkossa keinotekoisesti madaltaa ”innovatiivisilla” kiinteistöjen hankinta- ja hallintamalleilla.

Uusia raja-arvoja sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella. Siihen asti sovelletaan vanhoja kriteerejä. Hallituksen esityksessä on esitetty myös väljemmät

| ALIJÄÄMÄVAATIMUS | | | 1. Tunnusluku | | | 2. Tunnusluku | | | 3. Tunnusluku | | | 4. Tunnusluku | | | Kriteerien täyttymisen yhteensä | |
|------------------|------------------------|------------------------|----------------|----------------|------------------|----------------------|----------------------|------------------|----------------------|----------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|---------------------------------|---|
| 2019 | 2020 | Kriteeri täyttyy | 2019 | 2020 | Kriteeri täyttyy | 2019 | 2020 | Kriteeri täyttyy | 2019 | 2020 | Kriteeri täyttyy | 2019 | 2020 | Kriteeri täyttyy | | |
| Kunta | Kertynyt ylijäämä €/as | Kertynyt ylijäämä €/as | Vuosikate €/as | Vuosikate €/as | | Lainat €/as (>10657) | Lainat €/as (>11223) | | Tulo-vero-% (>20,90) | Tulo-vero-% (>20,98) | | Suht. velkaant. % | Suht. velkaant. % | | | |
| Koko maa | | | 4 | 803 | 1253 | 0 | 7 105 | 10 | 19,90 | 19,98 | 177 | 84,4 | 84,3 | 193 | | |
| Espoo | 1 902 | 2 274 | EI | 932 | 1 485 | EI | 13 125 | 14 638 | KYLLÄ | 18,00 | 18,00 | EI | 149,8 | 155,6 | KYLLÄ | 2 |
| Turku | 1 905 | 2 076 | EI | 667 | 994 | EI | 7 550 | 7 393 | EI | 19,50 | 19,50 | EI | 90,4 | 86,8 | KYLLÄ | 1 |
| Vantaa | 2 768 | 3 163 | EI | 998 | 1 515 | EI | 8 591 | 8 292 | EI | 19,00 | 19,00 | EI | 110,5 | 105,2 | KYLLÄ | 1 |
| Tampere | 3 021 | 3 320 | EI | 1 020 | 1 320 | EI | 8 037 | 8 936 | EI | 19,75 | 20,25 | EI | 97,8 | 102,7 | KYLLÄ | 1 |
| Oulu | 3 771 | 3 897 | EI | 905 | 1 013 | EI | 4 708 | 5 929 | EI | 20,00 | 20,00 | EI | 73,9 | 84,3 | KYLLÄ | 1 |
| Helsinki | 8 755 | 9 495 | EI | 2 106 | 2 190 | EI | 7 909 | 8 452 | EI | 18,00 | 18,00 | EI | 88,6 | 90,3 | KYLLÄ | 1 |

Taulukko 14. Suomen kuusi suurinta kaupunkia toteutuneiden kriteerien mukaan heikoimmasta vahvimpaan.

raja-arvot (ns. keltaiset valot), jotka eivät vielä johda arviointimenettelyä käynnistämiseen, mutta joiden täytyessä kunnan tulisi kiinnittää erityistä huomiota taloutensa kehitykseen.

Sivulla 59 olevassa taulukossa 14 on listattu Suomen kuusi suurinta kaupunkia toteutuneiden kriisikuntakriteerien mukaan heikoimmasta vahvimpaan vuoden 2019 lopullisen ja vuoden 2020 ennakkollisen konsernitilinpäätöksen mukaan. Turku sijoittuu tässä vertailussa toiseksi heikoimmaksi, joskin erot kaupunkien välillä ovat suhteellisen pieniä.

Kuntakonsernin taseen alijäämä vähintään -1 000 €/as ja edellisvuonna -500 €/as tai neljä tunnuslukua, joiden osalta raja-arvot täyttyvät kaikilla kahtena vuonna peräkkäin:

1. Kuntakonsernin vuosikate (ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta) negatiivinen
2. Konsernin lainakanta ylittää maan kuntakonsernien keskiarvon vähintään 50 %:lla
3. Kunnan tuloveroprosentti vähintään 1,0 yksikköä korkeampi kuin maan painotettu keskiarvo
4. Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus (kuinka paljon konsernin käyttötuloista tarvitaan vieraan pääoman takaisinmaksuun) vähintään 50 %, Lähde: Valtionvarainministeriö

Yhdessäkään suuressa kaupungissa ei täytynyt kuntakonsernin taseen alijäämävaatimus. Vuosien 2019 ja 2020 konsernitilinpäätöksiin sovellettavan kuntalain 118 § mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan aloittaa, mikäli kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuotena peräkkäin täyttäneet säädettyt raja-arvot, vaikka alijäämävaatimus ei täytyisikään. Näistä neljästä tunnusluvusta kaikissa suurissa kaupungeissa täyttyi konsernin suhteellinen velkaantuneisuus. Espoossa täyttyi lisäksi toinenkin raja-arvo, koska Espoon lainakanta ylitti maan keskiarvon vähintään 50 %:lla. Tuloveroprosenttikriteeri ei täytynyt yhdessäkään kunnassa, vaikka Tampere oli enää 0,75 yksikön päässä kriteerin täyttymisestä.

Turun investointikyvyn näkökulmasta huolestuttavaa on, että kuntakonsernin vuosikate/asukas on vertailuryhmän alhaisin, vaikka kriisikuntaraja-arvo ei täyttynytkään.

2.2.5 Johtopäätökset

- Soteuudistuksen myötä konserniyhteisöjen suhteellinen osuus kaupunkikonsernin toiminnan volyyymista kasvaa voimakkaasti, jolloin kuntakonsernin kokonaisnäkökulma investointien suunnittelussa ja rahoituksessa tulee korostumaan entisestään.
- Vuonna 2021 emokaupungin investoinnit olivat vain 40 prosenttia konsernin kokonaisinvestoinneista. Tästä huolimatta investointien suunnittelu valtuustotasolla on kuitenkin edelleen emokaupunkikeskeistä. Valtuuston hyväksymässä Toimintasuunnitelmassa ainoastaan emokaupungin investoinneista päätetään neljän vuoden periodilla.
- Keskeisten ohjausasiakirjojen investointien suunnittelua ja rahoitusta koskevat linjaukset ovat suurelta osin emokaupunkikeskeisiä tai niistä puuttuu konkretiaa, jolloin niiden toteutumisen arviointi on hankalaa.
- Rakennuskustannukset ovat nousseet jyrkästi lyhyessä ajassa. Nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen ollaan onneksi reagoimassa: Investointiohjelmista tehdään kokonaistarkastelu kustannusherkkyyden, toiminnallisen merkityksen ja ajallisen hallinnan näkökulmista.
- Koko konsernin tulevien vuosien investoinneilla on huomattava vaikutus konsernin velkaantumiseen ja siitä laskettaviin taloudellisiin tunnuslukuihin sekä rahoitusriskeihin. Korkeasta investointitasosta ja matalasta tulo-rahoituksesta johtuen konsernin velkaantuneisuus on kasvanut voimakkaasti, vaikka tuloslaskelma osoittaa ylijäämää.
- Konsernitilinpäätöksestä laskettavien kriisikuntakriteerien raja-arvojen täytyminen edustaa kunta-konsernin velkaantumisen (ja investointikyvyn) eräänlaista perälautaa. Turku konsernin osalta vuonna 2020 neljästä raja-arvosta täyttyi yksi ja kuudesta suurimmasta kaupungista Turku oli toiseksi heikoin.

03

Soteuudistus; valmistelu ja varautuminen kaupungin näkökulmasta



3. Soteuudistus; valmistelu ja varautuminen kaupungin näkökulmasta

Hallituksen esitys koskien hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista hyväksyttiin eduskunnassa 23.6.2021. Sen myötä Suomeen muodostettiin 21 hyvinvointialuetta, joille siirtyvät kuntien ja kuntayhtymien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät.

Myös sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien toiminta siirtyy hyvinvointialueille. Samoin opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. **Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä vastaavat hyvinvointialueet ja kunnat yhdessä.** Ympäristöterveydenhuollon järjestäminen jää kunnille, mutta tietyin ehdoin kunnat ja hyvinvointialue voivat sopia ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoidon jatkamisesta osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Lain varsinaisen toimeenpanon keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että muodostuvien hyvinvointialueiden kaikki keskeiset toiminnot ja palvelut toimivat asiakkaiden ja henkilöstön kannalta häiriöttä uudistuksen tullessa voimaan 1.1.2023.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue aloittaa toimintansa 1.1.2023. Tällöin osa kaupungin toiminnasta siirtyy hyvinvointialueelle ja muu osa jää hoitamaan kaupungin jäljelle jääviä tehtäviä. Kyseessä on suuri muutos ja sillä on merkittävä vaikutus kaupungin toimintaan sekä hankkeen valmisteluvaiheessa että hyvinvointialueen aloittaessa.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin tulee jatkossa tehdä tiivistä ja laajaa yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa. Erityisesti yhteistyö korostuu terveyden edistämiseen ja ennaltaehkäisemiseen liittyvissä asioissa. Turun kaupungin kunnalliset ovat myös tulevan hyvinvointialueen asiakkaita.

Turun kaupungin tarkastuslautakunta on näistä lähtökohdista perehtynyt hyvinvointialueen hankkeen etenemiseen sekä **arvioinut kaupunkiin kohdistuvia vaikutuksia ja riskejä hyvinvointialueuudistukseen liittyen.**

Kaupungin henkilöstöä on osallistunut hyvinvointialueen valmisteluun, pääosin oman toimensa ohessa. Arviointi ei ota kantaa itse hyvinvointialuehankkeeseen tai sen haasteisiin hyvinvointialueen näkökulmasta, vaan näkökulmana ovat Tu-run kaupunki ja siihen kohdistuvat vaikutukset. Arvioinnin yhteydessä tarkastuslautakunta on haastatellut viranhaltijoita ja toimihenkilöitä, perehtynyt hyvinvointialueen hankemateriaaleihin sekä kaupungin päätöksiin ja asiakirjoihin. Keskeisenä taustamateriaalina ovat olleet myös kansallisen tason hyvinvointialueen valmistelua ohjaavat asiakirjat sekä toimintaan vaikuttava lainsäädäntö.

Mitä siirtyy kaupungilta hyvinvointialueelle?

Hyvinvointialueen valmistelu synnytti kunnille tehtäviä, jotka ovat sitoneet kuntien henkilöstöresursseja. Osana hyvinvointialueen valmistelua kuntien tuli toimittaa 28.2.2022 mennessä hyvinvointialueelle selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta, sopimuksista ja vastuista.

Samassa määräajassa kuntien piti antaa hyvinvointialueelle arvio siirtyvän henkilöstön määrästä, palkkakuluista ja lomapalkkavelasta. Käytännössä tietoja tullaan täydentämään myöhemmin kuluvan vuoden aikana. Hyvinvointialue voi pyytää kunnalta käyttöönsä tarpeellisiksi katsomiaan lisäselvityksiä ja asiakirjoja. Kunnan on täydennettävä annettua alkuperäistä selvitystään viimeistään 30.6.2022, jos toimitiloissa, siirtyvässä omaisuudessa tai sopimuksissa on tapahtunut olennaisia muutoksia selvityksen antamisen jälkeen ja jos hyvinvointialue katsoo selvityksen täydentämisen tarpeelliseksi.

Kaupunginvaltuusto merkitsi 14.2.2022 § 21 tiedoksi kaupunginhallituksen päätöksen siirtyvää omaisuutta, sopimuksia, toimitiloja ja palvelussuhde- ja vakanssietietoja koskevasta hyvinvointialueen tietopyynnön vastauksesta.

Haastattelujen perusteella Turku oli tehnyt paljon esiselvityksiä ja kartoittavaa työtä esimerkiksi sopimusten osalta jo edelliseen soteuudistukseen liittyen, jota tässä pystyttiin joiltain osin hyödyntämään.

Kaupungin johdon mukaan siirtyvä henkilöstö on tarkoitus siirtää omaan erikseen perustettavaan yksikköön, jolloin liikkeenluovutusperiaattein tehtävä siirto on selkeämpi toteuttaa. Tavoitteena on, että siirtyvät henkilöt pääsevät mahdollisuuksien mukaan omien töidensä ohessa osallistumaan myös hyvinvointialueen valmisteluun ja siten vaikuttamaan tulevaan organisaatioon ja tekemiseen.

Haastattelujen perusteella hyvinvointialueen uudistukseen liittyvä valmistelu on ollut henkilöstölle kuormittavaa. Käytännössä valmistelutyötä tekevien normaaleja työtehtäviä ei ole pystytty kaikilta osin keventämään hyvinvointialueen valmistelutyön aiheuttamaa kuormitusta vastaavasti. Haastattelujen perusteella hyvinvointialueen valmisteluun on osallistunut erityisesti hyvinvoinnin palvelukonaisuuden viranhaltijoita. Lisäksi valmisteluun on osallistunut lakipalveluiden henkilökuntaa. Tekemiseen on osallistuttu vaihtelevin prosenttiosuuksin, mikä tekee kokonaistyömäärän arvioinnista hankalaa. Kysymys on kuitenkin alkuvuoden aikana ollut noin parista kymmenestä henkilöstä. Työpanoksen valmistelutyöhön kohdentumisen vaikutuksia kaupungin omaan toimintaan ei pystytä käytännön tasolla arvioimaan.

Kaupungin tukipalveluiden tilanne monelta osin epäselvä

Kunnan palveluksessa sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä työskentelevät henkilöt siirtyvät hyvinvointialueen palvelukseen, jos henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä. Käytännössä rajanveto siirtyvän tukipalveluhenkilöstön osalta on ollut haasteellista, koska tukipalveluiden työtehtävien jyvittäminen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja muun kaupungin välillä ei aina ole yksinkertaista.

Henkilöstösiirroissa on tavoitteena turvata niin hyvinvointialueiden kuin kaupunginkin toimintaedellytykset. Kaupungin pitää käydä kaupungin sisällä yhteistä keskustelua siitä, **miten tehtävien ja resurssien jakaminen tulisi suorittaa siten, että osaaminen on mahdollista turvata sekä luovuttavan että vastaanottavan tahon päässä.** Pormestariohjelman kirjauksen mukaan ”kaupungin taloutta ja hallintoa sopeutetaan uudistusta vastaavien siirtyvien tehtävien verran.”

Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella tukipalveluiden siirron osalta riskiarviot ja –vaikutukset kaupungin toimintaan ovat hyvinkin vaihtelevia.

Haastatteluissa on nostettu **yhdeksi mahdolliseksi riskiksi se, että tukipalvelut tulevat olemaan kaupungin tarpeisiin yliresursoituja siirron jälkeen.** Yhtenä perusteena tälle on se, että tukipalveluista tulee siirtymään suhteessa vähemmän tekijöitä hyvinvointialueelle verrattuna esimerkiksi siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden suhteelliseen osuuteen kaupungin henkilöstöstä.





Toisaalta vastaavasti riskinä on pidetty myös **osaamisen siirtymistä kaupungin ulkopuolelle**. Tarkastuslautakunta on jo aiemmissa arvioinneissaan todennut, että kaupungilla on olemassa useita henkilöriskejä, jotka liittyvät osaamiseen ja sen jakamiseen.

Samanaikaisesti huolta on aiheuttanut se, pystyvätkö kaupunki ja hyvinvointialue ”jakamaan” tukipalveluiden resurssit tasaisesti siten, että molemmat pystyvät rakentamaan niiden varaan eheän ja toimivan organisaation. Todennäköisesti muutos tulee aiheuttamaan kaupungin sisäisten prosessien uudelleenarviointia sekä organisoitumisen muutoksia. Haastattelujen perusteella näiden ennakkoinnin on tässä vaiheessa kuitenkin todettu olevan vaikeaa.

Kaupungin palvelukseen jäävien työntekijöiden osalta tulee varmistua, että heidän osaamisensa vastaa kokonaisuutena kaupungin tarvetta. Osaamisvajeen tunnistaminen ja siihen reagointi ovat keskeisimpiä toimenpiteitä, joihin tulee ryhtyä jo ennen hyvinvointialueen palvelutoiminnan aloittamista 1.1.2023. Käytännössä henkilöstön kanssa käydyt ytneuvottelut on saatu virallisesti päätökseen huhtikuussa.

Kaupunki on käynnistänyt ns. **Uusi Turku -muutoshankkeen**, jonka tavoitteena on valmistautua kaupungin toimintaan hyvinvointialueen aloittamisen jälkeisenä aikana.

Yhteenvetona tarkastuslautakunta toteaa, että tukipalveluhenkilöstön siirtyminen hyvinvointialueelle aiheuttaa merkittävän riskin ja epävarmuustekijän kaupungille. Turun kaupunki pyrkii kuitenkin Uusi Turku -hankkeen avulla reagoimaan muutostarpeisiin ja on viestittänyt tekevänsä sitä tiiviissä yhteistyössä henkilöstön kanssa.

Sopimukset aiheuttavat kaupungille merkittävän riskin

Osana hyvinvointialueen valmistelua kuntien tuli tehdä viimeistään 28.2.2022 mennessä hyvinvointialueelle selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen siirtävistä sopimuksista. Turun kaupungilla on olemassa lukuisia erilaisia sopimuksia, joten niillä on suuri merkitys Turun kaupungin toimintaan, talouteen ja vastuisiin. Sopimukset kattavat hyvin monipuolisesti kaupungin eri toimintoja ja sisältävät mm. ICT-, vuokra- sekä palveluhankintasopimuksia.

Sopimusten voimassaoloajat ja sisällöt ovat hyvin vaihtelevia. Lisäksi toiminnan jatkuvuuden takia uusiakin sopimuksia tehdään jatkuvasti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sopimusten seurantaan ja ylläpitoon tulee kiinnittää koko ajan huomiota myös siitä näkökulmasta, että ne voivat siirtyä hyvinvointialueelle.

Osa sopimuksista siirtynee sellaisenaan hyvinvointialueelle, mutta osa sopimuksista on ns. jaettavia sopimuksia. Käytännössä siis sopimusta tulee jatkossa hyödyntämään sekä kaupunki että hyvinvointialue. Yhtenä esimerkkinä ns. jaetuista sopimuksista voi olla esimerkiksi käyttäjämääriin sidotut IT-lisensseihin liittyvät sopimukset.

Toistaiseksi on epäselvää, miten hyvin kaupunki pystyy neuvottelemaan sopimusten jakamisesta kulloisenkin sopimuskumppanin kanssa. *Tällöin on olemassa oleellinen riski, että kaupungille tulee jaettavien sopimusten osalta maksettavaksi ylimääräisiä kustannuksia.* Esimerkiksi IT-lisenssisopimusten osalta pahimmillaan kaupunki joutuu maksamaan kaikista lisensseistä, vaikka puolet lisenssien käyttäjistä eivät enää niitä käyttäisi hyvinvointialueelle siirtymisen jälkeen. Haastattelujen perusteella osa lisensseistä on toimialariippumattomia, ns. yhteiskäyttöisiä sopimuksia. Näiden osalta jakami-



nen tulee olemaan hankalaa sopimuskauden aikana. Lisäksi kaupungin mahdollisuuteen edelleen veloittaa kustannuksia hyvinvointialueelta suhtaudutaan haastattelujen mukaan epäilevästi.

Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan sopimusten läpikäyntiin ja arviointiin on kuitenkin selkeästi resursoitu ja haasteet sopimusten jakamisen sekä mahdollisten päällekkäisten kustannusten syntymiseen on tiedostettu.

Kaupungin yhteistyö hyvinvointialueen kanssa

Haastattelujen perusteella todetaan, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen uudistus on ollut myöhässä muihin alueisiin verrattuna. Tilannetta on kuitenkin hankalaa arvioida ja verrata muihin alueisiin. Kyseessä on vuosia kestävä muutosprosessi, jolloin lyhyen aikavälin etenemisen sijaan on hyödyllisempää kiinnittää huomio kaupungin pidemmän aikavälin vaikutuksiin. Lisäksi kaupungin tulee tiedostaa ja määritellä mahdolliset tavoitteensa yhteistyöhön hyvinvointialueen kanssa.

Kiire aiheuttaa paineita itse uudistushankkeelle ja sen lisäksi myös kaupungin ja hyvinvointialueen väliselle rajapintakeskustelulle. Mm. järjestämislaissa on asetettu kunnille ja hyvinvointialueille veloitteita terveyden edistämisen yhteensovittamiseen ja toisten tukemiseen.

Monet hyvinvointia ja terveyttä edistävät tehtävät siirtyvät kunnalta hyvinvointialueen järjestämisvastuulle. Kuntalaisten hyvinvointi pitää sisällään kuitenkin paljon muutakin kuin sosiaali- ja terveystaluuja. Siksi kunnalla tulee olemaan jatkossakin tärkeä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen rajapintakeskustelu Turun ja hyvinvointialueen välillä on toistaiseksi edennyt hitaasti ja tilanne on monelta osin auki. Rajapintakeskustelu ja yhteistyön kehittäminen liittyvät voimakkaasti hyvinvointialueen toiminnan alkamisen 1.1.2023 jälkeisen organisaation prosesseihin. Eli käytännössä kaupungin ja hyvinvointialueen väliseen työnjakoon, koska kysymys on kuitenkin samoista asukkaista.

Koska hyvinvointialueen organisoituminen on ollut vasta rakentamisvaiheessa ei kaupungin toimijoilla ole välttämättä ollut sopivaa yhteistyötahoa käytännön tason rajapintakeskusteluihin. Tilanne helpottunee organisoitumisen edetessä ja organisaation selkeytyessä.

Hyvinvointialueen kanssa tehtävällä yhteistyöllä on suuresti vaikutuksia myös tulevaan kaupungin omaan tapaan organisoida ja järjestää toiminnot. Siten yhteistyön toimivuudella on selvä laadullinen merkitys myös asiakkaille. Tiedolla johtamisen lisääntyminen korostaa myös tiedon jakamisen ja hyödyntämisen näkökulmaa yhteistyön osana.



Viestinnässä ja tiedon jakamisessa on ollut puutteita

Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella tiedon jakamisen kaikille tulevan hyvinvointialueen työntekijöille on todettu olevan haasteellista ja tietämyksen määrässä on ollut selvästi suurta vaihtelua. Uudistushankkeessa mukana tai sitä lähellä olevilla on luonnollisesti parempi tilanne muuhun henkilöstöön verrattuna. Haastattelujen perusteella myös moni keskeinenkin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon viranhaltija on kokenut vielä alkuvuodesta olevansa tietämätön hankkeen etenemisestä.

Tarkastuslautakunta ei pysty arvioimaan, miltä osin tiedonpuute liittyy sen kaltaisiin asioihin, joista ei valmistelun ja päätöksenteon keskeneräisyyden vuoksi voidakaan viestiä enempää. Tämä on ymmärrettävästi aiheuttanut haasteita viestinnän käytännön toteuttamiselle. *Kevään 2022 aikana viestintää on lisätty hyvin merkittävästi sekä hyvinvointialueen että kaupungin puolelta.* Täältä osin tilanne on kehittynyt selkeästi parempaan suuntaan. Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan viestintäresurssit ovat olleet myös hyvinvointialueella varsin niukkoja, mikä on aiheuttanut haasteita myös kaupungin viestintään.

Joka tapauksessa tiedon jatkuvaan jakamiseen kaupungin sisällä tulee jatkossakin kiinnittää huomiota. *Tiedonpuute saattaa hankaloittaa uudistukseen valmistautumista ja vaikuttaa negatiivisesti henkilöstön motivaatioon.*

04

Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen (jälkiseuranta)



4. Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen (jälkiseuranta)

4.1 Kaupunginhallituksen selvitykset tarkastuslautakunnan arviointikertomuksiin

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on muun muassa arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tehtävänä on myös arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää.

Tarkastuslautakunta antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. **Kaupunginhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus kaupunginhallituksen mielestä antaa aihetta.**

Seuraavassa esitetään poimintoja arviointikertomuksien 2016–2019 huomioista ja kaupunginhallituksen niihin antamista lausunnoista.

Kaupunginhallitus ei ole tämän raportin valmistumiseen 24.5.2022 mennessä esittänyt valtuustolle lausuntoa toimenpiteistä vuoden 2020 arviointikertomuksen perusteella.

| Tarkastuslautakunnan arviointihuomiot | Kaupunginhallituksen lausunto |
|---|--|
| Vuoden 2016 arviointikertomus | Kh lausunto: Kv 11.9.2017 |
| <p>Vakavaraisuutta kuvaava omavaraisuusaste on Turku-konsernissa ollut alle kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tavoitetasona pitämän 50 %.</p> <p>Arviointikertomus 2016 s. 14: Konsernin omavaraisuusaste on heikentynyt selvästi alle hyvänä pidettävän tavoitetason</p> <p>Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf (turku.fi)</p> | <p>Talousarvio ja tilinpäätös 2016: "Huomattava on, että taseen loppusummaan sisältyvää käyttöomaisuutta ei esitetä sen käyvässä arvossa." "Jos esim. Turku-konserniin kuuluvien asunto- ja kiinteistöyhtiöiden sekä Energiakonsernin käyttöomaisuus huomioitaisiin käypien arvojen mukaisena, omavaraisuusaste ylittäisi 50 %." "Yritysluokittomissa hyvänä omavaraisuusasteena pidetään yleisesti 35 – 50 %."</p> <p>Kv 11.9.2017 § 176 https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm</p> |
| <p>Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että hankintoja toteutetaan innovatiivisesti, käytetään hinnan lisäksi muitakin kriteereitä, otetaan huomioon hankinnan elinkaarikustannukset sekä pidetään mielessä kaupungin kokonaisuus ja myös vaikutukset paikalliseen talouteen ja työllisyyteen.</p> <p>Arviointikertomus 2016 s. 35: Keskeisiä huomioita hankintatoimen arviointiin 2017</p> <p>Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf (turku.fi)</p> | <p>Hankintatoimen organisointi ja toteutus: "Hankintaohjeistusta päivitetään ja vietään kaupunginhallitukselle alkuvuodesta 2018."</p> <p>Kv 11.9.2017 § 176 https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm</p> |

Kaupunginteatterin peruskorjauksen ja laajennuksen kustannusten paisumisen pääsyitä ovat puutteelliset suunnitelmat ja rakennustekniset yllätykset kuten asbestilöydös. Projektinjohtourakoitsijan kanssa sovitun työnjaon mukaan vastuu teknisten suunnitelmien toimittamisesta on tilaajalla, jolloin niiden puutteellisuudesta aiheutuvat lisäkustannukset tulevat tilaajan kannettavaksi.

Arviointikertomus 2016 s. 4:
Kiinteistöinvestointien tarpeet ja toteutus; teatteri

[Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf \(turku.fi\)](#)

Tarkastuslautakunta toistaa aiemman lausuntonsa siitä, että julkishallinnon tulee erityisesti huolehtia laadunvalvonnasta silloin, kun asiakkailta ei itsellään ole siihen riittävästi mahdollisuuksia, kuten esimerkiksi vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa.

Arviointikertomus 2016 s. 58:
Keskeisiä huomioita vanhusten palvelujen seurantaan

[Arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf \(turku.fi\)](#)

Tilahankkeiden hankintaprosessi:
”Rakennushankkeille tulee varata riittävä suunnittelu- ja toteutusaika. Riittävä suunnittelu- ja rakennusaika edesauttaa hankkeiden kustannusarvion pitämisessä sekä mahdollistaa hyvän lopputuloksen saavuttamisen. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomioita suurissa ja haastavissa hankkeissa.”

Kv 11.9.2017 § 176
<https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm>

Vanhusten palvelujen arviointi 2012:
”Turun kaupungin vanhustaluuksissa yksityisten tuottamien ostopalvelujen valvontaa on useamman vuoden ajan hoitanut johtava sosiaalityöntekijä osana virkatehtäviään. Hänen työpanoksestaan 20 % kohdentuu ostopalvelujen valvontaan.”
”Suunnittelijan työpanoksesta noin 40 % kohdentuu asumispalvelujen ostopalvelujen valvontaan.”
”Vanhus- ja vammaispalvelujen vähentäminen henkilöstösuunnitelma ei mahdollista resurssien lisäämistä.”
”Omavalvontasuunnitelmat helpottavat käytännössä yksityisen palvelutuotannon valvontatyötä.”

Kv 11.9.2017 § 176
<https://ah.turku.fi/kv/2017/0911009x/3593043.htm>



Vuoden 2017 arviointikertomus

Useiden kaupungin kehityksen kannalta merkittävien hankkeiden ja toisaalta kaupunkikonsernin rahoitusaseman haasteiden kannalta voisi olla tarkoituksenmukaista, että investointien suunnittelusta ja priorisoinnista voitaisiin päättää myös neljän vuoden taloussuunnitelmavuosia pidemmällä tähtäimellä.

Arviointikertomus 2017 s. 12:

Investointien suunnittelu ja priorisointi

[Arviointikertomus_2017.pdf](#)
(turku.fi)

Henkilöstökulujen tai henkilötyövuosien alenemataavoitteita seurattaessa tulisi huomioida myös mahdolliset vaikutukset organisaation ostopalveluihin. Tällä hetkellä näiden välillä ei ole selvää kytkentää.

Arviointikertomus 2017 s. 16:

Henkilöstöstrategia ja tavoitteet

[Arviointikertomus_2017.pdf](#)
(turku.fi)

Kh lausunto: Kv 15.10.2018

Talousarvio ja tilinpäätös 2017:

”Tarkastuslautakunnan kirjaus tulee huomioiduksi kasvuohjelmassa. Kasvuohjelmassa on tarkoitus linjata kaupunkikonsernin omavaraisuusasteen alaraja, kaupunkikonsernin tilikauden tuloksen vähimmäistavoite ja tavoitetuloksen sallima kaupunkikonsernin lisävelka. Investoinnit sopeutetaan käytettävissä olevaan tulo- ja rahoitukseen ja lisävelkaraamiin. Kaupunkikonsernin investointikykyä on tarkoitus jatkossa tarkastella taloussuunnitelmavuosia pidemmällä aikajaksolla.”

Kv 15.10.2018 § 195

<https://ah.turku.fi/kv/2018/1015010x/3785493.htm>

Henkilöstöstrategia ja tavoitteet:

”Talousarviota 2019 laadittaessa on toimialoja ohjeistettu esittämään henkilöstöresurssoinnin nettovaikutukset eli huomioidaan ja dokumentoidaan muuttuvat ulkoiset tulot, ostopalvelut ym. Toimialat veloitetaan jatkossa raportoimaan resurssintien toteutumisesta.”

Kv 15.10.2018 § 195

<https://ah.turku.fi/kv/2018/1015010x/3785493.htm>

Vastausten mukaan vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat ja muut vanhemmuuden puutteista johtuvat syyt ovat jo vuosia olleet suurena syynä huostaanottoihin. Tarkastuslautakunta haluaa korostaa eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitystä asian korjaamisessa. Vastausten perusteella lasten- ja nuorten sekä aikuispsykiatrian saatavuus on huonontunut. Tarkastuslautakunta pitää tätä tietoa hälyttävänä.

Arviointikertomus 2017 s. 29:

Lastensuojelun arviointi 2015

[Arviointikertomus_2017.pdf](#)
(turku.fi)

Lastensuojelun arviointi 2015:

”Turun alueella nuorisopsykiatrisen avohoidon kysyntä on kasvanut voimakkaasti, nuorisoiäkisten lähetemäärä VSSHP:n nuorisopsykiatrian poliklinikalle on yli kaksinkertaistunut vuodessa. Vaikka lähetemäärä on kasvanut muuallakin, Turusta tulee tällä hetkellä noin kaksi kertaa enemmän lähetteitä suhteessa nuorisoiäkiseen väestöön kuin muista Varsinais-Suomen kunnista.”
”Tavoitteena ollut matalan kynnyksen tuen järjestäminen sivistystoimeen, varhaiskasvatukseen ja lastensuojeluun ei toteutunut alkuvuonna; lapset ja nuoret jäävät ilman asianmukaista tukea. Tähän valmisteltiin lisätoimia yhdessä sairaanhoitopiirin kanssa.”
”VSSHP:n psykiatrian organisaatio uudistettiin vuoden 2018 alussa. On havaittavissa, että yhteistyö uuteen organisaatioon on vielä rakentumassa.”

Kv 15.10.2018 § 195

<https://ah.turku.fi/kv/2018/1015010x/3785493.htm>

Riskienhallinnan osalta epäselväksi toimintakertomuksen perusteella jää, miten toimintakertomuksessa mainittuihin riskeihin pitää suhtautua ja kuinka hyvin mainittuja riskien hallintakeinoja käytetään, onko riskienhallintaan liittyvä vastuunjako toimiva ja onko tarvittavat toimenpiteet aina mahdollista vastuuttaa ja aikatauluttaa eri riskitilanteissa.

Arviointikertomus 2017 s. 30:

Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

[Arviointikertomus_2017.pdf](#)
(turku.fi)

Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta:

"Lähtökohtana on, että tarvittavat toimenpiteet vastuutetaan ja aikataulutetaan. Tiettyjen riskien osalta vastuuhenkilö voidaan nimetä tarkkaan. Joissakin tapauksissa vastuu toimenpiteistä koskee koko henkilöstöä."

"Toimialajohtajat vastaavat siitä, että heidän johtamillaan toimialoilla on tehty riskien arviointi. Yhtiöiden ja tytäryhteisöjen toimitusjohtajat vastaavat yleistoimivaltansa puitteissa riskienhallinnasta."

Kv 15.10.2018 § 195

<https://ah.turku.fi/kv/2018/1015010x/3785493.htm>

Vuoden 2018 arviointikertomus

Emokaupungin ja konsernin tulokset olivat vuonna 2018 alijäämäisiä. Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 33,7 % ja palvelujen ostojen osuus 44,9 %. Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2017 verrattuna 3,6 milj. euroa (+0,7 %) ja palvelujen ostot kasvoivat 28,5 milj. euroa (+4,5 %).

Arviointikertomus 2018 s. 3:

Talousarvio ja tilinpäätös

[Arviointikertomus_2018.pdf](#)
(turku.fi)

Kh lausunto: Kv 9.12.2019

Ostopalvelujen seuranta:

"Toimialat arvioivat itsenäisesti oman palvelunsa toteuttamistavat. Toimintojen järjestämistapa perustuu kunkin toimialan omaan vuosisuunnittelun yhteydessä tehtävään toimintasuunnitelmaan, henkilöstösuunnitelmaan ja talousarvioon. Ostopalvelun kilpailuttamisen yhteydessä arvioidaan oman toiminnan ja ostopalveluna ostettavan palvelukokonaisuuden rajapintaa suhteessa valitsevaan markkinatilanteeseen. Ostopalveluiden käyttöön vaikuttaa siis oman toiminnan lisäksi myös markkinoilla oleva tarjonta. Toimialat voivat myös linjata oman toiminnan ja ostopalvelun suhdetta."

Kv 9.12.2019 § 172

<https://ah.turku.fi/kv/2019/1209011x/4004479.htm>

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

Arviointikertomus 2018 s. 19:

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri

[Arviointikertomus_2018.pdf](#)
(turku.fi)

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri:

"Kuntajohtajista ja shp-johtajasta muodostettu sairaanhoitopiirin omistajaohjauksen strategiaryhmä valmistelee kuntayhtymien talousohjauksen uudistusta kuntavetoiseksi. Yksi keskeisistä tavoitteista on se, että erikoissairanhoidon kustannuskehitys tulee asettaa korkeintaan muiden sote-palveluiden kustannuskehityksen tasolle. Sairanhoitopiirin omistajaohjauksen kehittäminen on siis käynnissä."

Kv 9.12.2019 § 172

<https://ah.turku.fi/kv/2019/1209011x/4004479.htm>



Vuoden 2018 Kunta10 -kyselyyn vastanneista 42 % koki, että työmäärä on yli sietokyvyn. Vuonna 2016 vastaava luku oli 39 % eli se on entisestään kasvanut. Väkivalta- ja uhkatilanteiden lisääntymiseen puuttuminen edellyttää eri toimialoilla erilaisia toimenpiteitä. Tarkastuslautakunta korostaa, että tähän liittyvät ohjeistukset pitää olla ajan tasalla ja toimialojen pitää huolehtia henkilöstön riittävästä koulutuksesta aiheeseen liittyen. Kokemuksilla väkivalta- ja uhkatilanteiden lisääntymisestä on työyhteisön turvallisuuden lisäksi selkeä negatiivinen vaikutus myös työssä viihtyvyyteen.

Arviointikertomus 2018 s. 21:
Huomioita Kunta 10 -kyselystä

[Arviointikertomus_2018.pdf](#)
(turku.fi)

Henkilöstön koulutuksen lisääminen on yksi keskeisin kehityskohde oppilashuollon kehittämisessä.

Arviointikertomus 2018 s. 34:
Perusopetuksen oppilashuolto

[Arviointikertomus_2018.pdf](#)
(turku.fi)

Kunta 10 -kysely:

"Kuormittuneisuuden osalta henkilöstölle ja esimiehille on järjestetty koulutusta mm. ajan ja työn hallintaan. Kehityskeskusteluissa on ohjeistettu tarkastamaan tehtävänkuvien oikeellisuus, samoin on esimiehiä ohjeistettu priorisoimaan ja selkeyttämään tehtäviä."

"Väkivallan uhan osalta on tehty toimialoille ohjeistusta, miten väkivaltilanteisiin pitää varautua ja mitä pitää huomioida, kun tehdään turvallisuusohjeet tilanteita varten. Muistutettu itseopiskelumateriaalista, joka löytyy vakuutusyhtiön sivuilta."

Kv 9.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/kv/2019/1209011x/4004479.htm>

Perusopetuksen oppilashuolto:

"Oppilashuollon henkilöstölle on järjestetty säännöllisesti valtakunnallista ja paikallista koulutusta hyvän oppilashuollon toteuttamiseksi. Oppilashuollon henkilöstöä tulisi määrällisesti lisätä erityisesti lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa. Taloudelliset resurssit ovat siinä määrin kapeat, että lisäysmahdollisuuksia ei ole."

Kv 9.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/kv/2019/1209011x/4004479.htm>

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

Arviointikertomus 2018 s. 40:
Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnittelu

[Arviointikertomus_2018.pdf](#)
(turku.fi)

Liikenteessä hyviä suunnitelmia-yhteistyötä ja resursseja tarvitaan:

"Kaupungin omassa liikennejärjestelmätöissä tehdään tarkistetun seudullisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja MAL-sopimuksen hyväksymisen jälkeen yhteenveto niiden ja toisaalta kaupungin oman valmistelun tuloksena syntyneisiin asiakirjoihin sisältyvistä liikennejärjestelmän kehittämishankkeista ja toimenpiteistä sekä laaditaan niiden pohjalta kokonaisvaltainen liikennejärjestelmän työ- ja toimenpideohjelma."

Kv 9.12.2019 § 172
<https://ah.turku.fi/kv/2019/1209011x/4004479.htm>



Vuoden 2019 arviointikertomus

Kh lausunto: Kv 15.2.2021

Vuonna 2019 kaupunki kattoi varsinaisen toiminnan tulorahoituksella 10,0 % investointien omahankintamenosta (7,8 % v. 2018). Kyseessä ovat emokaupunkia koskevat luvut. Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa kuuden suurimman kaupungin pienin (keskiarvo 48,6 %). Kuntien välistä vertailua vaikeuttaa se, että osa investoinneista voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteistöyhtiöihin emokaupungin taseen ulkopuolelle tai vuokrahankkeena.

Arviointikertomus 2019 s. 11:
Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

[Arviointikertomus_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Talousarvio ja tilinpäätös 2019:

"Kaupungin investointikyky on ollut heikko ja tämä näkyy erityisesti vuosikatteen tasossa. Kaupunki on ryhtynyt toimenpiteisiin investointikyvyn parantamiseksi. Vuonna 2019 laaditulla sopeuttamisohjelmalla pyritään hillitsemään alijäämäisen toimintakatteen kehitystä ja parantamaan kaupungin taloudellista asemaa lähes 60 miljoonalla eurolla."

"Vuonna 2020 todettiin myös tarve sopeuttamisohjelman päivittämiseen ja syyskuussa kaupunginhallitus päätti toimenpiteistä, joiden tavoitteena on kasvun tukeminen, sopeuttavien toimenpiteiden arviointi ja uusien määrittäminen sekä taloudellista asemaa välittömästi parantavien toimenpiteiden toteuttaminen."

Kv 15.2.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/kv/2021/0215002x/4287430.htm>

Kiinteistöjen kunnossapitoa varten tulee olla pitkän tähtäyksen suunnitelma, joka on kytketty kaupungin palvelujen ja palveluverkkojen suunnitelmiin. Suunnittelun ja resursoinnin tulee olla pitkäjänteistä ja perustua kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin.

Arviointikertomus 2019 s. 22:
Tilaresurssit ja sisäilmaongelmat nousivat taas keskeisimpien riskien joukkoon

[Arviointikertomus_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että uusien infrastruktuurien hankesuunnitteluohjeiden myötä hankkeiden suunnittelua, toteutusta ja johtamista kehitetään niin, että hankkeiden toteutukseen liittyviä riskejä voidaan minimoida. Toisaalta mitkään ohjeet eivät voi ratkaista ongelmia, jotka johtuvat kokonaisuunnittelun puutteista, liian kiireisistä aikatauluista päätöksenteossa ja toteutuksessa tai myöskään liian vähäisistä resursseista suhteessa hankekokonaisuuteen. Myös hankinta- ja kilpailutusosaamisella on iso merkitys hankkeiden onnistumisessa.

Arviointikertomus 2019 s. 23:
Tila- ja infrahankkeiden ennakoimattomat kustannusten nousut

[Arviointikertomus_2019.pdf \(turku.fi\)](#)

Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta:

"Pitkän tähtäimen kunnossapitosuunnitelmat kouluihin ja päiväkoteihin on tehty. Muiden kiinteistöjen kunnossapitosuunnitelmat tehdään kuluvana vuotena ja vuonna 2021. Kohteiden korjaustarpeet otetaan huomioon palveluverkkoa suunniteltaessa."

Kv 15.2.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/kv/2021/0215002x/4287430.htm>

Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta:

"Kaikki merkittävimmät vuonna 2019 ja 2020 valmistuneet hankkeet ovat alittaneet kustannusarvionsa ja ovat pääsääntöisesti pysyneet aikataulussa. Rakenushankkeet on suunniteltu huolellisesti ja kilpailumenetellessä on onnistuttu. Uusien infrahankkeiden osalta tarvesuunnittelu- ja hankesuunnittelun ohjeistus ja toimintamalli otettiin käyttöön laadittaessa talousarviota vuodelle 2020."

Kv 15.2.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/kv/2021/0215002x/4287430.htm>

Tilinpäätöksen 2019 luvut kertovat, että emokaupungin toimintakuluissa palvelujen ostot (620,4 milj. euroa) ylittävät selkeästi henkilöstökulut (510,3 milj. euroa). Palvelujen ostoista 352,2 milj. euroa eli noin 57 % tehdään kaupunkikonsernin sisällä tai kuntayhtymiltä kuten sairaanhoitopiiriltä. Selvästi suurin palvelujen tuottaja on 256,1 miljoonalla eurolla Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP).

Arviointikertomus 2019 s. 28:
Palveluhankintojen merkitys kaupungin taloudessa

[Arviointikertomus_2019.pdf](#)
(turku.fi)

Teemakohtaiset arvioinnit; palvelujen ostoilla tuotetaan suuri osa kaupungin palveluista:

"Hyvinvointitoimialalla on vuoden 2020 aikana kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että palvelutuotannon muotoa (oma vai ostopalvelu) harkittaessa tulee päätöksenteon pohjaksi laatia kustannusvertailu oman tuotannon ja ostopalvelujen välillä."

"Kaupungin johtamisjärjestelmä uudistuksen myötä muodostetaan kaupungin konsernihallintoon järjestämistoiminto, jonka toiminta käynnistyy 1.6.2021. Järjestämistoiminnon valmistelun kautta tarkastellaan jatkossa kaupunkitasoisesti sitä, miten palvelutuotannossa hyödynnetään omaa ja ulkopuolista palvelutuotantoa niin, että kokonaisuudesta muodostuu asiakastarpeisiin vastaava, kustannusvaikuttava kokonaisuus."

Kv 15.2.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/kv/2021/0215002x/4287430.htm>



Kotihoidon kenttähenkilöstö kokee, että asiakkaan luona on käytettävissä liian vähän aikaa ja päivässä hoidettavien asiakkaiden määrä on liian suuri. Tarkastuslautakunnan tekemän kyselyn mukaan lähes 38 % kenttähenkilöstöstä ja 32 % palveluesimiehistä on jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että he pystyvät tuottamaan omalla alueellaan laadukasta kotihoitoa. Henkilöstön rekrytointi on haasteellista ja sijaisten osaamisessa koetaan olevan puutteita. Rekrytointiongelmien epäillään tulevaisuudessa entisestään pahenevan.

Arviointikertomus 2019 s. 4:
3.2 Kotihoito

[Arviointikertomus_2019.pdf](#)
(turku.fi)

Teemakohtaiset arvioinnit; kotihoito:

"Turun kaupungin kotihoidossa käynnistyi vuoden 2019 lopussa laaja kotihoidon kehittämishanke, jossa työskentelyyn osallistettiin koko henkilökunta edustuksellisella menetelmällä."

"Kehittämishankkeen työpajojen yhteisessä työskentelyssä nostettiin esiin lisäksi kolme kehittämisteemaa, joita on viety vuonna 2020 aikana eteenpäin. Näitä teemoja olivat työntekijöiden itseohjautuvuuden lisääminen, kannustinmallit ja esimiestyön tukeminen."

"Kotihoidon henkilöstön itseohjautuvuuden lisäämisellä pyritään henkilöstökokemuksen, asiakaskokemuksen ja tuottavuuden paranemiseen. Henkilöstökokemuksen osalta tavoitteena on omahoitajaryhmän lisääntynyt vaikutusmahdollisuus omaan työhön sekä työn monipuolisuuden lisääminen ja tätä kautta parantunut työtyytyväisyys. Asiakaskokemuksen paranemista tavoitellaan omahoitajaryhmien lisääntyneellä vastuunotolla asiakastyön suunnittelusta, jolloin asiakkaiden tarpeet ja toiveet on entistä paremmin otettu huomioon. Tuottavuuden paranemista tavoitellaan palveluiden nykyistä paremmalla oikea-aikaisuudella ja sairauspoissaolojen vähenemisellä."

Kv 15.2.2021 § 28
<https://ah.turku.fi/kv/2021/0215002x/4287430.htm>

Vuoden 2020 arviointikertomus

Kaupunginhallituksen lausunto ei ole vielä toukokuussa 2022 valmistunut.

Kaupunginhallituksen tuli antaa valtuustolle lausunto 31.10.2021 mennessä toimenpiteistä, joihin vuoden 2020 arviointikertomus antaa aihetta

Poimituista arviointihuomioista voidaan nähdä, että aiempien vuosien kehittämiskohteet ovat edelleen ajankohtaisia. Tarkastuslautakunta jatkaa asioiden seurantaa ja odottaa kaupungin ripeitä toimenpiteitä.

4.2 Varhaiskasvatus

Tarkastuslautakunta teki arvioinnin varhaiskasvatuksesta vuonna 2013. Sen jälkeen lautakunta on tehnyt jälkiseurantaa arviointiin liittyvistä keskeisistä asioista vuosien 2014, 2015, 2016 ja 2020 arviointikertomuksissa.

Tarkastuslautakunta on jälleen tehnyt jälkiseurantaa ja päätyntyn alla oleviin keskeisiin huomioihin. Jälkiseurannan yhteydessä on tehty viranhaltijoiden haastatteluja, perehdytty asiakirjoihin ja päätöksiin.

Tarkasteluajanjakso on poikkeuksellinen, koska se pitää sisällään korona-ajan, joka on vaikuttanut voimakkaasti myös varhaiskasvatuspalvelujen arkeen ja järjestämiseen.

Seuraavassa käydään läpi jälkiseurannan keskeisimmät huomiot.

- Pormestariohjelman varhaiskasvatukseen liittyvistä toiminnan kannalta merkittävistä tavoitteista suuri osa toimeenpannaan vasta vuoden 2022 puolivälissä tai jälkipuoliskolla. Tällaisia tavoitteita ovat muun muassa riittävien resurssien varmistaminen, oppimisvajeiden paikkaaminen ja palveluverkkotarkastelu.
- Pormestariohjelman tavoitteissa mainitaan, että vuoden 2022 aikana kasvat- ja opetustoimessa laaditaan suunnitelma uuden varhaiskasvatuslain edellyttämiin henkilöstömitoitusten ja pätevyyksien muutoksiin vastaamiseksi. Suunnitelman on tavoitteena valmistua elokuussa 2022, jonka jälkeen se siirtyy päätöksentekoon.



- Lastentarhanopettajien ja erityislastentarhanopettajien saatavuus on heikentynyt ja rekrytointiongelmien lisäksi on lisääntynyt. **Varhaiskasvatuksen palvelualueen mukaan varhaiskasvatuksen noin 500 tehtävässä on noin 110 henkilöä, jolla ei ole kelpoisuuden antavaa koulutusta.** Vakituisiin tehtäviin ei voida valita kuin kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä. *Tarkastuslautakunta pitää henkilöstön saatavuustilannetta huolestuttavana.*
- Sairauspoissaolot ovat lisääntyneet kaikissa ammattiryhmissä korona-aikana. Sairastumista on pyritty vähentämään palvelualueen mukaan mm. noudattamalla annettuja suojaavia ohjeita koronan suhteen. Sairauspoissaoloilla ei kuitenkaan ole suuria vaihteluita eri yksikköjen välillä.
- Kasvatus- ja opetuslautakunnalle tuotiin 25.4.2022 selvitys varhaiskasvatuksen henkilöstötilanteesta keväällä 2022. Selvityksen yhteydessä oli tarkasteltu muun muassa keskitetyn varahenkilöjärjestelmän käyttöönottoa. Keskitetty varahenkilöstö vaatisi käytössä olevan työaikasuunnittelujärjestelmän uuden version hankintaa. Kyse on Titania-järjestelmästä. Henkilöstöhallinto on selvittänyt tämän järjestelmän hankintaa ja käyttöönottoa, ja kasvatus- ja opetustoimen mukaan näyttää siltä, että järjestelmän käyttöönotto vaatii erillisen pidempikestoisen käyttöönottoprojektin. Käytännössä ratkaisu



ei tuo nopeaa helpotusta tilanteeseen. *Tarkastuslautakunta toteaa, että mahdolliset tietojärjestelmän kehitystarpeet tulee huomioida osana toiminnan kehitystä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.*

- Kasvatus- ja opetustoimi yrittää parantaa varhaiskasvatuksen työolosuhteita esimerkiksi kehittämällä johtamista ja toiminnan rakenteita. Käytännössä Turussa on muun muassa lähdetty tukemaan johtamistyötä siten, että varajohtajien työajasta osa suunnataan johtajan rinnalla työskentelyyn lapsiryhmytyöstä irrotettuna. Päiväkodin varajohtaja voisi näin omalta osaltaan vahvistaa ja tukea päiväkodin pedagogista toimintaa. *Tarkastuslautakunta pitää hyvänä ennakkoluulotonta asennetta vanhojen toimintatapojen kehittämiseksi. Tarkastuslautakunta kuitenkin korostaa, että johtamisen tukemisen vaikutuksia lapsiryhmytyön resursointiin tulee seurata.*
- Varhaiskasvatuslakia muutettiin 1.8.2021 alkaen mitoituksesta poikkeamisen osalta (36 §). Käytännössä henkilöstömitoituksesta poikkeaminen ei ole enää mahdollista henkilöstön poissaoloista johtuvista syistä. Kunnissa on siis varmistuttava siitä, että varhaiskasvatuksessa on käytössä riittävät ja toimivat sijais- tai muut varajärjestelyt myös henkilöstön äkillisiin ja yllättäviin poissaolotilanteisiin. Tämä aiheuttaa lisäpainetta resursointiin ja lisäämään resursoinnin ennakointitarvetta. Pidemmällä aikavälillä keskitetty varahenkilöjärjestelmä voisi helpottaa tilannetta.
- Lisäksi varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen oikeus tukeen vahvistuu merkittävästi 1.8.2022. Lain myötä varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada yksilöllisen kehityksensä, oppimisensä ja hyvinvointinsa edellyttämää yleistä tukea osana varhaiskasvatuksen laadukasta perustoimintaa. Tukea on annettava viivytyksettä tuen tarpeen ilmettyä. Jos tuki ei ole riittävää voidaan tukea antaa tehostettuna tai erityisenä tukena. *Tarkastuslautakunta nostaa esiin huolensa siitä, että viime aikojen jo toteutuneet ja tulevat lakimuutokset tulevat vaikuttamaan entistäkin enemmän varhaiskasvatuspalvelujen resursointiin.* Erityisen tuen päätökset vaativat enemmän hallinnollista työtä, jolla on vaikutuksia myös muuhun perustoimintaan.

- Koronan aiheuttamat oppimis- ja hyvinvointivajeet selvitetään ja korjataan suunnitelmallisesti. Työtä on tehty osittain koronarahoituskauten ylimääräisellä rahoituksella, jolle on haettu jatkoa. Rahoitusta on pääosin käytetty lisähenkilöstön palkkaamiseen. Lisäresurssia on palkattu päiväkoteihin joko suoraan lapsiryhmiin tai alueellisia työntekijöitä. Alueellisia työntekijöitä ovat olleet mm. alueelliset sosionomit, perhepäivähoidon varhaiskasvatuksen opettaja, lukukoordinaattori, digi-tutorit. Ylimääräisellä rahoituksella on pystytty myös järjestämään koulutuksia. Jos ulkoinen rahoitus päättyy, jää vastuu oppimis- ja hyvinvointivajeiden korjaamisesta kokonaan kunnan perusrahoituksella hoidettavaksi. *Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että oppimis- ja hyvinvointivajeiden korjaaminen ei ole liiaksi riippuvaista ulkopuolisesta rahoituksesta, joka voi päättyä.*
- Varhaiskasvatuksen palvelualueen mukaan varhaiskasvatuspaikat pystytään yleisesti järjestämään lakisääteisessä ajassa, mutta ei kuitenkaan aina huoltajan toivomasta päiväkodista tai perhepäivähoidosta. Asiakaskyselyn mukaan selkeä enemmistö vastaajista koki kuitenkin saavansa varhaiskasvatuspaikan perheen tarpeiden mukaisesti (4,53/5, 1 = toteutuu erittäin huonosti, 5 = toteutuu erittäin hyvin).
- Useat väistötilaratkaisut aiheuttavat toiminnan uudelleen järjestelyjä ja samalla ne voivat vaikeuttaa myös palvelun käyttäjien arkea. Tällä hetkellä toistakymmentä varhaiskasvatuksen yksikköä toimii väistötiloissa.
- Useissa tiloissa on myös riittämätön ilmanvaihto, jolloin joudutaan vähentämään lapsimääriä. Tämä voi osaltaan vaikuttaa varhaiskasvatuspaikkojen määrän riittävyyteen kysyntään nähden.
- Varhaiskasvatuksessa on tehty huoltajille asiakaskysely¹. Vastaajia oli yhteensä 1 878. Vuonna 2021 vastaajia oli 1 986. Yleisarvosana varhaiskasvatuksesta oli 8,8 asteikolla 4 – 10, yleisarvosana oli sama myös 2020 ja 2021 toteutetuissa kyselyissä. Kyselyn perusteella eniten huoltajia askaruttavia kysymyksiä olivat mm. lapsen tarpeiden huomioiminen, henkilökunnan vaihtuvuus, ruoan laatu ja lapsen turvallisuuteen liittyvät asiat. Tulokset käsitellään jokaisessa toimintayksikössä ja jokainen yksikkö pohtii

¹<https://ah.turku.fi/kaoplksj/2022/0331004x/4636505.htm>

kehittämiskohteensa omien tulostensa pohjalta. *Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan asiakaskyselyn tulokset ovat yleisesti ottaen olleet hyvinkin myönteisiä. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että asiakaskyselyjä toteutetaan säännöllisesti ja mahdollisiin esiin nousseihin ongelmiin puututaan nopeasti ja vaikuttavasti.*

4.3 Työllisyysasiat

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2013–2016 hyväksyi 6.6.2014 raportin työllisyysasioiden arvioinnista. Kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 23.6.2014 lähettää raportin kaupunginhallitukselle ja sosiaali- ja terveystalokunnalle tarvittavia toimenpiteitä varten. Alkuperäinen raportti löytyy osoitteesta: http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/2013_tyollisyysasioiden_arviointi_tlk_6.6.2014_pdf_0.pdf

Edellinen jälkiseuranta Arviointikertomuksessa 2020 (s. 40): https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/turun_kaupunki_arviointikertomus_2020.pdf

Alla työllisyyden palvelukokonaisuudelta keväällä 2022 saatuja vastauksia tarkastuslautakunnan kysymyksiin.

1. Työllisyysasioihin liittyvät kaupungin tavoitteet ja niiden toteutuminen

Tavoitteiden saavuttamista haittasi korona-aika. Taloudellista tilannetta rasittivat pitkäaikaistyöttömyyden kasvu ja siten työmarkkinamaksujen kuntaosuusien nousu. Myös yrittäjien koronatuki toteutettiin työmarkkinatuella, mikä lisäsi kaupungin maksuosuuksia. Työllisyystavoitteiden 2021 toteutumista haittasivat tilinpäätösraportoinnin mukaisesti koronapandemia, kuntakoikeilun rekrytoinnit ja henkilöstövaje.

Miten näihin ongelmiin on reagoitu ja miltä työllisyystavoitteiden toteutumismahdollisuudet näyttävät vuoden 2022 keväällä?

Korona-aika on ollut selviytymistä muuttuvissa tilanteissa, asiakkaiden ja henkilökunnan tukemista ja etätyön ja etäpalveluiden kehittämistä. Nyt koronarajoitukset on purettu. Työllisyyspalveluita järjestetään taas kasvokkain ja toteutetaan info- ja rekrytointitapahtumia turvallisesti rajoituksien niitä estämättä. Edelleenkin tilanne on haastava, mutta odotukset tämän vuoden 2022 tavoitteiden suhteen ovat positiiviset verrattuna kahteen edelliseen vuoteen. **Iso haaste on pitkäaikaistyöttömyyden kasvu, eli ohjausta työhön, palveluihin ja koulutukseen tehostetaan.** Tässä auttaa uusi asiakaspalvelumalli, jonka myötä asiakkaita tavataan aiempaa tiiviimmin.

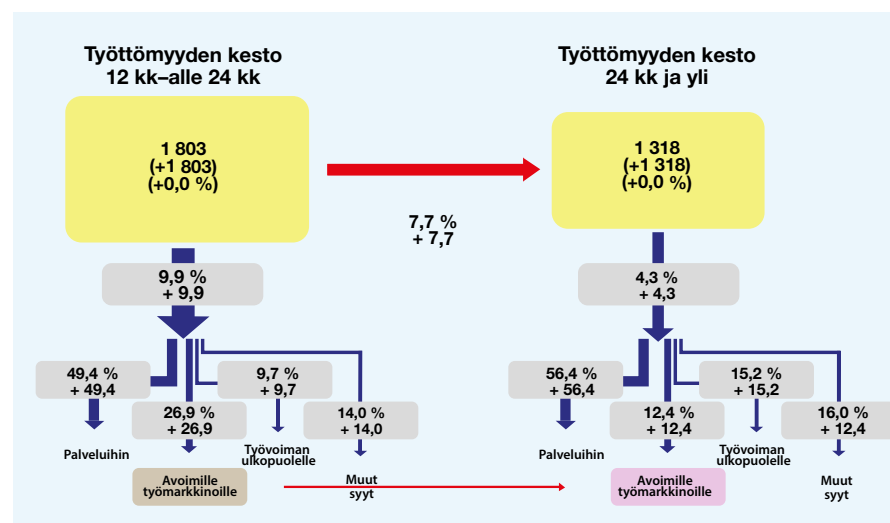
Asiakasmäärä on kasvanut, joten virkailijakohtainen asiakasmäärä on myös lisääntynyt. Työllisyyskuntakokeilun valtion virkailijoiden rekrytoinnit on nyt pääosin tehty, joten valtion tuoma laskennallinen henkilöresurssi on saatu käyttöön.

2. Miten kaupungin työllisyysmäärärahojen käyttö työttömien aktivointitukeen ja passiivitukeen (työmarkkinatuen kuntaosuus) on kehittynyt viimeisen viiden vuoden jaksolla? Mihin käytännössä määrärahoja on käytetty?

Työllisyyspalvelut on pyrkinyt katkaisemaan pitkäaikaistyöttömyyttä ja ennalta ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. **Palveluiden painopiste on asiakkaissa, henkilöissä, jotka ovat työmarkkinatuen kuntaosuudella ja toisaalta niissä henkilöissä, joilla on uhkana työmarkkinatuella joutuminen (ns. valuma).** Koska työmarkkinatuella olevat henkilöt ovat käytännössä pitkäaikaistyöttömiä, niin heidän työllistymisensä varsinkin avoimille työmarkkinoille työttömyyden pitkittyessä erityisesti 24 kk keston yli on erityisen haastavaa. Kuva 9 (ote vuoden 2021 TEM -tilasto työttömyyden virtakaaviosta) havainnollistaa tämän hyvin. Lisäksi työllisyysmäärärahaan varatuilla kuntalisillä ja palveluseleillä on tarjottu työttömille mahdollisuuksia päästä työelämään. Nuorten kohdalla varsinkin on pyritty siihen, että työllistyminen mahdollistuu ja nuoret pääsevät kartuttamaan kokemusta työelämästä ja ehkä myös löytämään kiinnostavia aloja ja ammatteja ihan käytännön tasolla.

Suurimmat työllistymisen esteet liittyvät työkokemuksen puutteeseen, pitkään työttömyysjaksoon, osaamisvajeeseen ja työkyvyn rajoitteisiin. Työllisyysmäärärahaa on käytetty palkkatuella kaupungille työllistämiseen, kuntouttavan työtoiminnan hankkimiseen, kolmannen sektorin työllistämisen tukemiseen (Turku-lisät), palveluiden ja työkyvyn arvioinnin palveluiden ostamiseen, nuorten kesätyö- ja yrittäjyysseleihin ja työharjoitteluun sekä maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseen. Osaamisen kehittämisen ja koulutuksen kustannukset maksavat oppilaitokset tai työvoimahallinto (Ely¹:n ostopalvelut).

Työttömyyden kesto



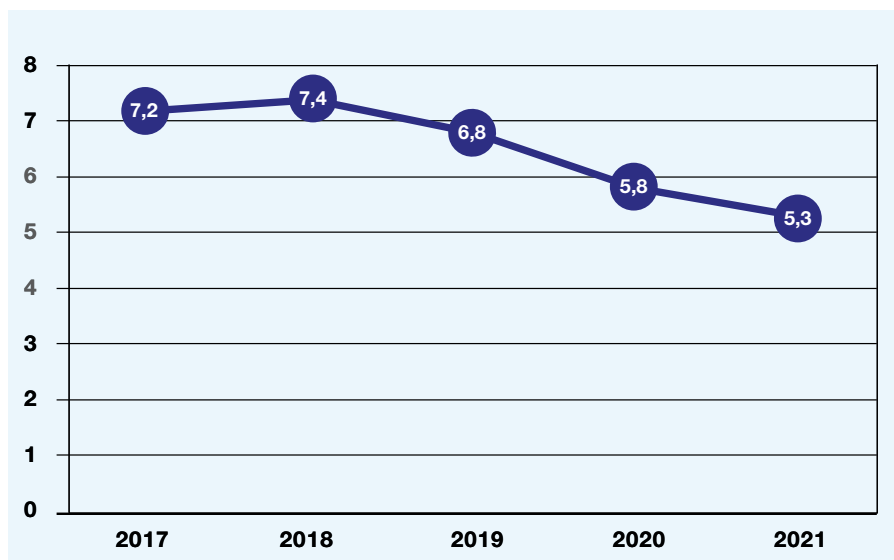
Kuva 9. Työttömyyden virtakaavio Turussa (ote vuoden 2021 TEM-tilastosta).

Kuten yllä olevasta kuvasta 9 näkyy, **vain 12,4 % yli 24 kk työttömänä olleista työllistyy avoimille työmarkkinoille.** Osasta heistä tulee rakennetyöttömiä, joiden kohdalla pysyvä muutos työssä oleviksi on melko epätodennäköistä. Usein näillä työttömällä on myös pitkäaikaissairauksia, jotka estävät työllistymisen. Kuvassa 9 "Palveluihin" tarkoittaa työllisyyspalvelujen tarjoamia palveluita ja "Muut syyt" esimerkiksi sairauksia tms.

¹Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. <https://www.ely-keskus.fi/>



Työllisyysmäärärahan nettokäyttö



Kuva 10. Työllisyysmäärärahan nettokäyttö Turussa 2017–2021. (milj. euroa)

Yllä olevassa kuvassa 10 näkyy kaupungin työllisyysmäärärahan nettokäyttö vuosina 2017–2021. Rahan käyttöaste elää toimintaympäristön mukaan eli riipuen siitä, millaiset työmarkkinat kulloinkin ovat. Tästä on hyvä esimerkki korona-aika eli käytännössä **vuosina 2020 ja 2021 korona rajoitti voimakkaasti työllisyysmäärärahan käyttöä**. Tähän vaikuttivat muun muassa kuntouttavan työtoiminnan kieltö ja työpajojen sulkeminen (Valtioneuvoston päätökset), mikä näkyi myös yksityisissä sosiaalipalveluissa. Myös palkkatukityöllistäminen on korona-aikana ollut tavallista vähäisempää. Korona-aika toi työmarkkinoille lomautusvyöryn ja YT-neuvottelujen kierrokset. Tällöin näihin työpaikkoihin ei voitu työllistää työttömiä. Kaupungin omiin toimipisteisiin työllistäminen vaikeutui etätöskentelyn ja koronarajoitusten myötä. Kaaviossa edellä mainitut seikat näkyvät nettorahan käytön laskuna verrattuna aikaan ennen korona-aikaa.

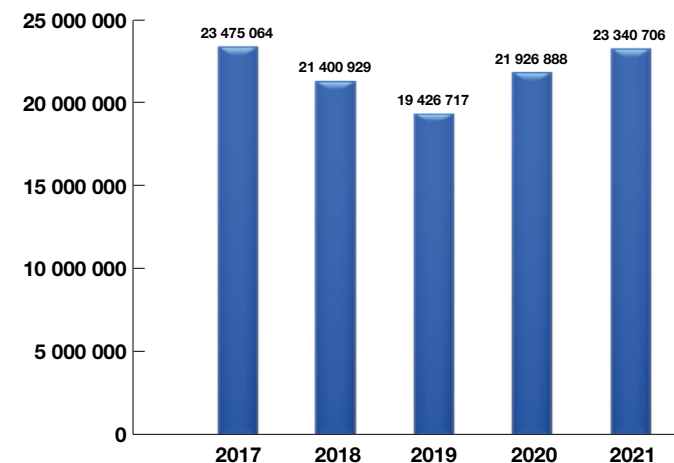
²Kunta maksaa työmarkkinatuesta sitä suuremman osan, mitä kauemmin henkilö on ollut työttömänä. Valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yhteensä 300 päivää. Tämän jälkeen kunta maksaa 300–999 päivää Kela-listalla olevien työmarkkinatukikustannuksista 50 % ja yli 1000 päivää listalla olleiden maksuista 70 %.

3. Miten voidaan arvioida kaupungin työllistämistoimien vaikuttavuutta? Miten vaikuttavuutta on käytännössä seurattu?

Vaikuttavuuden seuranta tehdään. Jokainen työllistynyt henkilö poistuu kela-listalta² vähintään noin kolmeksi vuodeksi tai pysyvästi. **Kaupungille työllistäminen on investointi, joka tuo työllistämiseen sijoitetun rahan takaisin moninkertaisesti työmarkkinatukisäästöinä.** Asiakkaiden työuran pitkittäis-seuranta on ongelmallista tietosuojasyyistä ja käytössä olevien asiakastietojärjestelmien rajoituksista johtuen.

4. Sopeuttamisohjelman tavoitteena on ollut työmarkkinatuen kuntaosuuden kasvun leikkaaminen. Miten työmarkkinatuen kuntaosuus on kehittynyt viimeisen viiden vuoden kaudella? Mitä konkreettisia toimenpiteitä kuntaosuuden pienentämiseksi on tehty?

Työmarkkinatuen kuntaosuus 2017–2021



Kuva 11. Työmarkkinatuen kuntaosuus Turussa 2017–2021 (€).

Sivulla 80 olevassa kuvassa 11 näkyy Turun maksama työmarkkinatuen kuntaosuus vuosina 2017–2021. **Työllisyyismäärärahan käytön kohdentamisella pyritään siis vaikuttamaan siihen, että jo listalla olevat saadaan pois työmarkkinatuen kunnan maksuosuudelta ja toisaalta toimimaan ennaltaehkäisevästi niin, että henkilöiden työttömyys katkaistaan toimenpiteillä siten, että he eivät pääse valumaan kuntaosuuslistalle.** Ennen korona-aikaa näin toimien saatiin laskettua edellä mainittua maksua vuosittain noin 2 milj. euron verran, mutta korona-aikana maksukertymä on kasvanut 2 milj. euroa vuodessa.

Työmarkkinatuen kuntaosuutta asukaslukuun suhteutettuna mitaten Turku pärjää kuitenkin kuusikkokuntien joukossa hyvin, kuten kuvassa 12 näkyy. Työmarkkinatuen kuntaosuuden suhteellinen vuosimuutos (kasvu) on Oulun jälkeen pienin, ja euromäärä per asukas -mittarillakin asemoidutaan hyvin, kun verrataan esimerkiksi Ouluun ja Tampereeseen.

| €/asukas | 2020 | 2021 | Muutos% |
|-----------------|------|------|---------|
| Espoo | 84 | 102 | 21,4 |
| Helsinki | 115 | 137 | 19,1 |
| Oulu | 116 | 120 | 3,4 |
| Tampere | 119 | 127 | 6,7 |
| Turku | 113 | 119 | 5,3 |
| Vantaa | 92 | 117 | 27,2 |

Kuva 12. Asukaskaskohtainen työmarkkinatuen kuntaosuus kuusikkokaupungeissa 2020–2021.

Kunnan työmarkkinatuen maksun hillitsemiseksi työllisyyspalvelut kohdentavat palveluja tähän henkilöryhmään. Yli puolet palkkatukityöllistetyistä henkilöistä on työmarkkinatukilistalla olevia ja nämä työllistetään siten, että heidän työssäolohehtonsa täyttyy ja he poistuvat sen myötä kunnan maksuosuudelta vähintään seuraavaksi noin 3,5 vuoden ajaksi. **Nettobyöty kaupungille riippuen asiakkaan korvaustilanteesta on noin 11 000 – 14 000 euroa per henkilö.** Toinen maksuun vaikuttava toimenpide on kuntouttava työtoiminta, jonka palvelujakson ajalla asiakas on pois työmarkkinatuen listalta. Tämän palvelun tarkoituksena on kuntouttaa asiakasta siten, että hän on jatkossa työkykyinen ja mahdollisesti pois kuntaosuusmaksuilta.

5. Työllisyyspalveluiden kehittämistarpeet

Työllisyyspalveluiden kehittämistarpeet liittyvät työllisyyden kuntakokeiluun, digitaalisiin ratkaisuihin, työllistämismahdollisuuksiin, yritysten ja työnantajien kanssa tehtävään yhteistyöhön ja tuleviin muutoksiin valmistautumiseen. Tulevia muutoksia ovat

- soteuudistus, jossa kuntouttava työtoiminta siirtyy sosiaalipalveluna hyvinvointialueelle,
- uusi pohjoismainen työttömien työnhakijoiden palvelumalli,
- työllisyyden kuntakokeilun asiakasprosesseihin liittyvät mallit ja
- uuteen työllisyyden palvelurakenteeseen liittyvät tulevat lakimuutokset vaikutuksineen (TE-2024 uudistus).

Kehittämistoimenpiteinä mainittakoon seuraavat työllisyyspalveluiden hankkeet:

- Kaveria ei jätetä, osatyökykyisten työllistäminen, STM³:n rahoitus v. 2021–22,
- DigiCoach-hanke, nuorten työnhakuvalmennuksen mobiilipalvelun kehittäminen eri kieliversioilla, ESR⁴-rahoitus, v. 2021–23, Nuorten TAT⁵ ja Turku,
- Hankintojen avulla työllistäminen –hanke, hankintasopimuksiin liitetty työllistämiselvoite sosiaalisin perustein, v. 2021–23, TE-toimisto⁶ ja
- Nuorten Ohjaamon monialaisten työllisyyspalveluiden edistäminen, v. 2022–24, TEM⁷ ja Turku.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella on tarkoituksenmukaista, että työllisyystoimenpiteiden painopiste on varhaisessa puuttumisessa ja ennaltaehkäisevässä työssä. On sekä yksilön että yhteisön etu, että työttömyysjaksot jäävät mahdollisimman lyhyiksi.

³Sosiaali- ja terveysministeriö

⁴Euroopan sosiaalirahasto. <https://www.esr.fi/>

⁵Talous ja nuoret TATin tavoitteena on, että jokainen nuori innostuu työelämästä, hallitsee omaa talouttaan ja tahtoo toimia yritteliäänä yhteiskunnan jäsenenä. <https://tat.fi/>

⁶TE-toimistot tarjoavat asiakkaille kattavan valikoiman erilaisia työnhakua ja työllistymistä sekä yritystoimintaa tukevia palveluja. <https://toimistot.te-palvelut.fi/>

⁷Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/etusivu>



4.4 Oppilashuolto

Tarkastuslautakunta teki osana vuoden 2018 arviointikertomusta perusopetuksen oppilashuollon arvioinnin. Tarkastuslautakunta on nyt tehnyt jälkiseurantaa arvioinnin keskeisiin huomioihin liittyen. Jälkiseurannan yhteydessä on tehty viranhaltijoiden haastatteluja, perehdytty asiakirjoihin ja päätöksiin sekä tehty kirjallinen kysely hyvinvoinnin palvelukokonaisuudelle. Tarkastelukautena on keskitytty trendinomaisesti 2018–2021 väliseen ajanjaksoon. Tarkasteluajanjakso on poikkeuksellinen, koska se pitää sisällään korona-ajan, joka on vaikuttanut voimakkaasti myös peruskoulujen ja oppilashuollon arkeen.

Seuraavassa käydään läpi jälkiseurannan keskeisimmät huomiot.

- Oppilashuollon resurssit eri koulujen välillä jakautuvat epätasaisesti, mutta toisaalta eri alueet voivat olla hyvin erilaisia tarpeiltaan ja painokertoimet vaikuttavat resurssijakoihin. Painokertoimiin vaikuttavat esimerkiksi erityisen tuen oppilaiden sekä maahanmuuttajataustaisten oppilaiden määrä.
- Hyvinvoinnin palvelukokonaisuuden mukaan **psykologeilla oppimisvalmiuksien tutkimustarpeet ylittävät tällä hetkellä tarjonnan.**
- **Terveystoimijilla, lääkäreillä, koulupsykologeilla ja -kuraattoreilla ei ole sijaisjärjestelmää.** Sijaisjärjestelmän koetaan olevan hankalasti järjestettävissä toiminnan luonteesta johtuen.
- Sijaisjärjestelmän puuttuessa vakituisen työntekijän poissaolot käytännössä ruuhkauttavat kalenterin ja asiakastyön. Koronapandemian aikana työntekijöiden sairauspoissaolot ovat merkittävästi lisääntyneet, mikä on entisestään vaikeuttanut tilannetta.

- **Kouluterveydenhuollon resursointi on ollut korona-aikana epätaisaista eikä kaikilta osin ole pystytty tuottamaan asetuksen¹ mukaisia terveystarkastuksia.** Asiaan on yritetty vaikuttaa priorisoimalla henkilöstön tehtäviä ja siirtämällä henkilökuntaa edes osa-aikaisesti kouluille, josta terveydenhoitaja puuttuu kokonaan. Terveystarkastajia siirrettiin välittömästi epidemian alussa tartunnan jäljitystyöhön, infektiövastaanotolle sekä puhelin- ja rokotustyöhön.
- Kuraattoreja on rekrytoitavissa helposti, mutta **psykologien saatavuus on ollut vaikeaa viimeiset kolme vuotta. Terveystarkastajavakansseja on pyritty lisäämään edelleen, mutta rekrytointi on muutamana viime vuotena ollut haastavaa ja toisaalta vaihtuvuus suurta.** Myös **koululääkäreiden rekrytointi on ollut haastavaa koko tarkastelukauden aikana.** Vuoteen 2022 suunnannut lakimuutos² on vaikuttanut parantavasti psykologien ja kuraattorien resursseihin ja vakanssimääriin. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaisia muutettiin siten, että lakiin lisättiin säännökset psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisessä noudatettavasta henkilömitoituksesta. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalan piiriin kuuluvassa perusopetuslain mukaisessa opetuksessa tulisi olla vähintään yksi kuraattori 670:tä oppilasta kohti ja yksi psykologi 780:tä oppilasta kohti. Tarkastuslautakunnan alkuperäisessä arvioinnissa (Arviointikertomus 2018, 23.5.2019) Turussa oli kuraattoreilla keskimäärin 300–1000 oppilasta ja psykologeilla noin 850 oppilasta.
- **Palvelujen määrä ei hyvinvoinnin palvelukokonaisuuden mukaan kuitenkaan silti riitä kattamaan oppilashuollon kasvaneita kysyntää.** Yhtenä syynä tähän on mm. mielenterveyspalvelujen jatkuva ruuhkautuminen, jolloin oppilaita jää odottelemaan tarvitsemaansa terapiaa perustason palvelujen varaan. Tämä taas heijastuu lievempien palvelujen ja ennaltaehkäisevän työn käynnistymiseen ja intensiteettiin. Huomattavaa on myös, että pandemia on lisännyt ja tulee lisäämään mielenterveyspalvelujen kysyntää entisestään. *Tarkastuslautakunta edellyttää selkeitä toimenpiteitä, joilla pystytään parantamaan oppilashuollon toimijoiden mahdollisuuksia vastata kasvaneeseen kysyntään.*
- Oppilashuollon käytössä olevia tiloja koetaan palvelukokonaisuuden mukaan olevan selkeästi liian vähän, eikä asianmukaisia työhuoneita riitä kaikille oppilashuollon toimijoille. Tämän ohella sisäilmaongelmat vaikeuttavat entisestään tilannetta. Sisäilmaongelmien vuoksi on jouduttu esimerkiksi siirtämään kuraattori/psykologi toiseen kouluun, jonka jälkeen palvelu ei enää toimi lähipalveluna omassa koulussa ja tutun asiantuntijan toimesta.
- **Jos joudutaan käyttämään usean työntekijän jakamaa yhteistä tilaa, jää oppilaan yksilölliseen tapaamiseen helposti liian vähän aikaa. Vastaanotto-tila voi joskus olla yhteiskäytössä kolmella työntekijällä vuoropäivinä. Tilanpuutteeseen liittyviä ongelmia esiintyy myös joissain uusissa kouluissa.** *Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan työtilojen varaukset tulee järjestää läpinäkyvästi siten, että jaetut tilat ovat mahdollisimman tehokkaassa käytössä ja tilannetta pystytään myös seuraamaan.*
- Perheissä on palvelukokonaisuuden mukaan ollut pandemian aikana erilaisia vaikeuksia ja oppilailla enemmän levottomuutta. Samanaikaisesti oppilashuoltotyön monikanavaisuuden merkityksen on koettu palvelukokonaisuuden alueella kasvavan. Erytisammattilaisten avun lisäksi korostuu yleisesti oppilaan arjessaan kohtaamien aikuisten rooli. Tämä korostaa oppilashuollon laajempaa tulkintaa siitä, että sitä toteuttavat kaikki oppilaan arjessa toimivat aikuiset.

¹Valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta.

²Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

4.5 Hiilineutraali Turku 2029

Kaupunginvaltuusto päätti hiilineutraalisuustavoitteesta ja Ilmastosuunnitelmasta 2029 vuonna 2018. Tarkastuslautakunnan arviointi aiheesta julkaistiin vuoden 2018 Arviointikertomuksessa.

LINKKI: [arviointikertomus_2018.pdf \(turku.fi\)](#)

Arvioinnissa, joka toteutettiin juuri tavoitteen asettamisen jälkeen, todettiin muun muassa, että *Ilmastosuunnitelman päästövähennystavoite oli selkeästi määritelty välitavoitteineen.*

Ilmastosuunnitelmassa 2029 (kv 11.6.2018 § 142) hiilineutraalisuustavoite on määritelty siten, että Turun alueen kasvihuonekaasupäästöjä pyritään vähentämään vähintään 80 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2029 mennessä. Turun kasvihuonekaasupäästöt nousivat vuodesta 1990 vuosituhannen vaihteeseen saakka, jolloin ne kääntyivät laskuun. Vertailuvuoteen 1990 verrattuna vuosittaisten kasvihuonepäästöjen jo toteutunut alenema vuoteen 2017 mennessä oli noin 350 000 hiilidioksiditonnia eli noin 25 prosenttia.

Ilmastosuunnitelman 2029 hyväksymisen yhteydessä (kv 11.6.2018 § 142) **hiilineutraalisuustavoitteelle asetettiin seuraavat välitavoitteet:**

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

Päästövähennyksiin on vaikuttanut erityisesti fossiilisten polttoaineiden käytön väheneminen energiantuotannossa ja kaukolämmön tuotannossa. Myös liikenteen päästöt vähenivät merkittävästi lähtötasosta. Sähkönkäyttö ja lämmitys aiheuttavat noin 60 % päästöistä ja liikenne noin 30% (2019).

Kaupunginvaltuustossa 20.9.2021 käsitellyn raportoinnin mukaan Ilmastosuunnitelman ensimmäinen välitavoite on toteutunut hyvin. Vuodelle 2021 asetettu välitavoite – päästöjen puolittaminen vuoden 1990 tasosta – saavutettiin ja ohitettiin jo vuonna 2020. Saavutettu kokonaispäästövähennys oli toteutettujen toimien vaikutusta tarkemmin kuvaavalla normeeratulla laskutavalla laskettuna yli 51 prosenttia ja asukaskohtainen yli 60 prosenttia verrattuna vuoden 1990 tasoon. Luvut perustuvat vuoden 2020 ennakkotietoihin pohjautuvaan laskentaan.

Kaupunginvaltuusto päätti 16.5.2022 § 103 päivitetystä Ilmastosuunnitelmasta 2029, jossa on huomioitu pormestariohjelman linjaukset sekä uudistettu kaupunkistrategia. Päivityksen yhteydessä todettiin, että Ilmastotavoitteet on tähän mennessä saavutettu asetettuja aikatauluja nopeammin. Entistä kunnianhimoisemmat päivitettyt päästövähennystavoitteet ovat:

- Vuoteen 2025 mennessä päästöjä vähennetään vähintään 75 prosenttia vuoden 1990 tasosta (vanha tavoite: vähintään 60–70 prosenttia).
- Vuoteen 2029 mennessä päästöjä vähennetään vähintään 90 prosenttia vuoden 1990 tasosta (vanha tavoite: vähintään 80 prosenttia).

Päivitetyn ilmastosuunnitelman liitteenä on ilmastotoimien SECAP-kortit, joissa on kuvattu kaupunkikonsernin omat ilmastomuutoksen hillintätoimet. Näistä hillintätoimista kohdistuu Turku Energialle 16 yksittäistä toimenpidettä. Myös joukkoliikennejärjestelmä Föliin ja Turun Seudun Vesi Oy:lle kohdistuu useita toimenpiteitä. *Suurin osa listatuista päästövähennystoimenpiteistä edellyttää konserniyhteisöiltä merkittäviä investointeja.* SECAP-toimenpidelistauksessa ei kuitenkaan ole esitetty lainkaan näiden investointien kustannusarvioita, toteutusaikatauluja tai vaikutuksia päästöjen vähenemiseen.





Liite 1 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus

Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten.

Tarkastuslautakunta on lakisääteinen lautakunta ja se toimii suoraan kaupunginvaltuuston alaisena. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

- valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- valvoa kuntalain 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;

Tarkastuslautakunta arvioi

- ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet;
- onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;

Tarkastuslautakunnan arvioinnin tehtäväkenttään vaikuttavat:

- vaatimukset talouden tasapainottamisesta, tasapainottamista koskevien suunnitelmien sisällön ja toimenpiteiden toteutuksen ja riittävyyden arvioinnin tarve,
- 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 tukea valtuuston päättämien strategisten tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden toteutumista tuetaan **arviointitoiminnalla**, jossa tarkastellaan asetettujen tavoitteiden toimeenpanoa, toteutumista ja vaikutuksia organisaation eri tasoilla ja toiminnoissa.

Arviointitoiminnalla pyritään kattamaan olennaisimmiksi katsotut asiakokonaisuudet tai toiminnot valtuustokauden aikana. Arviointitoiminnan tuloksista raportoidaan kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakuntaan kuuluu hallintosäännön mukaan **13 jäsentä**.

Toimikauden 2017–2021 tarkastuslautakunnan jäsenenä, heidän henkilökohtaisina varajäseninä, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätöksen (Kv 25.1.2021 § 5) mukaisesti **22.8.2021 asti** toimineet ja vuoden 2020 arviointia valmistelleet:

Jäsen

Anne Aholainen

Timo Laihin

Markku Liitola

Riina Lumme

Tuija Ollikkala

Päivi Salminen

Eija Raunio

Ari Rantanen

Riikka Oksanen

Elias Laitinen

Jyrki Åland

Ilona Koivunhalo

Jari Viherialampi (kv 25.1.2021 § 22 saakka)

Ville Auvinen (kv 25.1.2021 § 22 alkaen)

Puheenjohtaja

Riina Lumme

Varapuheenjohtaja

Riikka Oksanen

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

Toimikauden 2021–2025 tarkastuslautakunnan jäseninä, heidän henkilökohtaisina varajäseninä, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätöksen (Kv 23.8.2021 § 187) mukaisesti **23.8.2021 alkaen** toimineet:

Jäsen

Janina Andersson

Yusuf Mohamed

Tommi Terä

Turja Lehtonen

Anna Funck

Aleksandra Helin

Eija Raunio

Veli-Pekka Nurmi

Taru Säteri

Heikki Laaksonen

Vuokko Lahtela

Ilona Koivunhalo

Tommi Väyrynen

Varajäsen

Ulises Marquez

Päivi Salminen

Janina Rosten-Nurmi

Lauri Kouki

Noora Hännikkälä

Juha Aaltonen

Satu Hildén

Markku Liitola

Sanna Hovi

Hannu Maja

Nina Tiitta

Maija Myllymäki

Erika Halonen

Puheenjohtaja **Janina Andersson**

Varapuheenjohtaja **Yusuf Mohamed**

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

Keväällä 2021 toimikauden 2017–2021 tarkastuslautakunta järjesti johdon kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia **vuoden 2020 arviointia** varten. Tilaisuuksissa kaupungin johdon edustajia kuultiin vuoden 2020 tilinpäätöksestä ja talousarvio- tavoitteiden toteutumisesta sekä henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja raportoinnista ja muista ajankohtaisista asioista. Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2020 arviointikertomuksen 27.5.2021. Raportti julkaistiin suomen ja ruotsin kielellä osoitteessa: <http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut>.

Arviointikertomuksessa 2020 käsiteltiin tilinpäätöksen 2020 lisäksi erityisesti kaupunkikonsernin tilinpäätöstä ja taloudellista tilannetta, investointien suunnittelua ja toteutusta sekä kaupungin sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa. Kaupunginvaltuusto käsitteli arviointikertomuksen 14.6.2021.

Vuoden 2021 aikana tarkastuslautakunta kuuli arviointeja varten yhteensä 27 henkilöä.

Vuoden 2021 arviointia varten toimikauden 2021–2025 tarkastuslautakunta kokoontui varsinaisiin kokouksiin syksyn 2021 aikana yhteensä neljä kertaa ja kevätkaudella 2022 kokouksia kertyy kahdeksan.

Syyskaudella 2021 ja kevätkaudella 2022 tarkastuslautakunta on kuullut pormestaria, kaupungin virkajohtoa, palvelukokonaisuuksien johtoa, henkilöstö- ja talousjohtoa sekä asiantuntijatehtävissä toimivia henkilöitä Turun kaupungin vuoden 2021 tilinpäätöksestä, talousarvio- ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja muista ajankohtaisista asioista. Toukokuussa 2022 tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2021 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2021 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2021 käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 13.6.2022.







Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

Valtuusto on valinnut Turun kaupungin tilintarkastajaksi sopimuskaudelle 2019–2022 KPMG Oy Ab:n ja vastuunalaisena tilintarkastajana toimii JHT, KHT Jorma Nurkkala (Kv 17.6.2019 § 109). Kaupunginvaltuusto päätti 11.4.2022 § 74 käyttää tilintarkastuksen hankintasopimukseen sisältyvän option ja valita Turun kaupungin tilintarkastajaksi vuosille 2023–2024 KPMG Oy Ab:n vastuunalaisena tilintarkastajana JHT, KHT Jorma Nurkkalan.

Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuslautakunnalle tarkastustyön etenemisestä vuosisuunnitelman ja valtuustokaudelle laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tilintarkastaja antoi vuotta 2021 koskevan tilintarkastuskertomuksen ja yhteenvetoraportin tilinpäätöksen 31.12.2021 tilintarkastuksesta tarkastuslautakunnalle 28.4.2022. Tilintarkastuskertomusta vuodelta 2021 ja tilintarkastajan yhteenvetoraporttia tilinpäätöksen 31.12.2021 tilintarkastuksesta on käsitelty tarkastuslautakunnassa 28.4.2022 ja 24.5.2022. Tilintarkastuskertomus on valtuuston käsittelyssä 13.6.2022.

Tarkastuslautakunta päätti 24.5.2022 lähettää Turun kaupungin tilinpäätöksen 2021 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Kaupunginhallitus antoi 5.10.2021 selvityksen tilintarkastajan vuoden 2020 tilinpäätöksen tilintarkastusta koskevan raportin aiheuttamista toimenpiteistä tarkastuslautakunnalle.



Liite 2 Turun kaupunkikonsernin konserniyhteisöt – toukokuu 2022

Taulukon käsitteiden määrittelyä

- yhteisö – käsittää erilaiset juridiset oikeushenkilöt kuten osakeyhtiöt, säätiöt, kuntayhtymät
- tytäryhteisö – kaupungin omistusosuus on yli 50 %
- osakkuusyhteisö – kaupungin omistusosuus on enemmän kuin 20 % mutta alle 50 %
- muu yhteisö – kaupungin omistusosuus on alle 20 %
- suoraan omistetut yhteisöt – emokaupunki on omistajana
- välillisesti omistetut yhteisöt – Esimerkiksi Turun Teknologiakiinteistöt Oy:n osakkeita on sekä kaupungin että Turun Ammattikorkeakoulun omistuksessa. Näistä kaupungin omistuksessa olevat osakkeet ovat suoraan omistettuja, Turun Amk:n omistamat taas välillisesti omistettuja. Kaupungilla on kuitenkin oikeus käyttää myös Turun Amk:n omistamien osakkeiden kautta tulevaa (välillistä) määräysvaltaa.

| Suoraan omistetut yhteisöt | Operatiivinen | Strateginen | Yhteensä |
|----------------------------|---------------|-------------|------------|
| Tytäryhteisö | 21 | 22 | 43 |
| Osakeyhtiö | 18 | 18 | 36 |
| Säätiö | 3 | 4 | 7 |
| Osakkuusyhteisö | 7 | 4 | 11 |
| Osakeyhtiö | 7 | 4 | 11 |
| Muu yhteisö | 68 | | 68 |
| Kuntayhtymä | 4 | | 4 |
| Osakeyhtiö | 29 | | 29 |
| Säätiö | 35 | | 35 |
| Yhteensä | 96 | 26 | 122 |

| Välillisesti omistetut yhteisöt | Operatiivinen | Yhteensä |
|---------------------------------|---------------|-----------|
| Tytäryhteisö | 23 | 23 |
| Osakeyhtiö | 17 | 17 |
| Säätiö | 6 | 6 |
| Osakkuusyhteisö | 20 | 20 |
| Osakeyhtiö | 18 | 18 |
| Säätiö | 2 | 2 |
| Muu yhteisö | 48 | 48 |
| Osakeyhtiö | 47 | 47 |
| Säätiö | 1 | 1 |
| Yhteensä | 91 | 91 |

| Strategiset osakeyhtiöt | | Konsernin määräysvalta, % |
|---|--|---------------------------|
| Osakeyhtiö | | |
| Tytäryhtiö | | |
| Arkea Oy | | 99,5 |
| Blue Industry Park Oy | | 100 |
| Kuntec Oy | | 100 |
| Turku Energia Ab | | 100 |
| Turku City Data Oy | | 100 |
| Turku Science Park Oy | | 87,8 |
| Turun ammattikorkeakoulu Oy | | 91 |
| Turun Kaupunginteatteri Oy | | 100 |
| Turun Kaupunkiliikenne Oy | | 100 |
| Turun musiikkiopetus Oy | | 100 |
| Turun Satama Oy | | 100 |
| Turun seudun puhdistamo Oy | | 62,3 |
| Turun Seudun Vesi Oy | | 64,7 |
| Turun Taiteen talo Oy | | 100 |
| Turun Vesihuolto Oy | | 100 |
| TVT Asunnot Oy | | 100 |
| Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy (Vaso) | | 56,7 |
| Visit Turku Archipelago | | 100 |

| | |
|--------------------------------|------|
| Osakkuusyhteisö | 46 |
| Kaarea Oy | 39 |
| Logomo Oy | 23 |
| Lounais-Suomen Jätehuolto Oy | 47,9 |
| Turun TeknologiaKiinteistöt Oy | |
| Säätiö | |
| Tytäryhteisö | |
| Forum Marinum Säätiö | 50 |
| Turku 2029 säätiö | 100 |
| Turun Aikuiskoulutussäätiö | 57,1 |
| Turun Ylioppilaskyläsäätiö | 53,9 |

| Strategiset osakeyhtiöt | Yhteisöjen määrä |
|-------------------------|------------------|
| Osakeyhtiö | 22 |
| Tytäryhteisö | 18 |
| Osakkuusyhteisö | 4 |
| Säätiö | 4 |
| Tytäryhteisö | 4 |
| Yhteensä | 26 |



Ylärivissä vasemmalta: Turja Lehtonen, Rami Aaltonen (revisio), Anne-Maarit Vehosmaa (revisio), Kari Koivuluhta (revisio), Aleksandra Helin, Vuokko Lahtela, Eija Raunio, Heikki Laaksonen, Heikki Korhonen (revisio). **Alarivissä vasemmalta:** Tommi Väyrynen, Seppo Laakso (revisio) Taru Säteri, Janina Andersson (pj), Veli-Pekka Nurmi, Ilona Koivunaho. **Tarkastuslautakunnan varsinaisista jäsenistä kuvasta puuttuvat:** Yusuf Mohamed (vpj), Tommi Terä ja Anna Funck.

Kuva: Bo Stranden, Studio Auran Kuva





TURKU
ÅBO