

Arviointi- kertomus 2024

**Turun kaupungin
tarkastuslautakunta
22.5.2025**



Turun kaupungin julkaisu 2025





**Raportoiija ja
raportointiaika**

Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2025
Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin
Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.

Raportin nimi

Arviointikertomus 2024

Raportin jakelu

Raportti on saatavissa suomeksi ja ruotsiksi internetistä osoitteesta [Tarkastuslautakunta | Turku.fi](https://tarkastuslautakunta.turku.fi)

Asiasanat

Arviointiraportti, arviointikertomus, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet

Raporttisarjan nimi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

**Raportin
tunnistetiedot**

Sivujen lukumäärä 117
Kieli suomi

Raportin jakaja

Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000

Tiivistelmä

Arviointikertomuksessa käsitellään

1. kaupunkikonsernin johtamista,
2. tilinpäätöstä, taloudellista tilannetta ja investointeja,
3. jätehuollon arviointia,
4. perusopetuksen ja ammatillisen koulutuksen arviointia,
5. tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutumista varhaiskasvatuksessa.

Arvioinnin keskeisiä huomioita

1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta

1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Positiivisena kehityksenä voidaan nähdä toimenpiteet, joilla ohjausasiakirjarakennetta pyritään selkeyttämään ja yksinkertaistamaan. Tärkeää on kuitenkin, että kaupungissa on strategiset pitkän aikavälin visiot ja suunnitelmat lyhyemmän aikavälin toimeenpanosuunnitelmien lisäksi.

Organisaatiomuutosten yhteydessä tulee tehtävä- ja vastuualueiden selkeyttä ja toimivuutta arvioida. Tärkeää on myös tiedostaa päätöksenteon foorumit ja tarvittava tiedonkulku eri tahojen välillä.

1.2 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet

Kunta10 -kyselyn perusteella kehitettävää löytyy kaupungissa seuraavista:

- Työmäärien tarkastelu, säätely ja hallinta
- Väkivalta- ja uhkatilanteiden ehkäisy ja hallinta
- Syrjintäkokemukset
- Työstä palautumisen edistäminen

1.3 Hyvinvoinnin näkökulma kaupungin toiminnassa

Valtaosa turkulaisista aikuisista voi hyvin. Samaan aikaan valtuustokauden aikana ovat erityisesti aikuisväestön erilaiset psyykkiset haasteet kasvaneet niin Turussa kuin koko maassa. Turussa on lisäksi eri asuinalueiden välillä suuria eroja terveydessä ja hyvinvoinnin kokemisessa.

Jotta hyvinvointiin vaikuttavia haasteita voitaisiin poistaa, tulisi tunnistaa ongelmia aiheuttavat olosuhteet ja niiden taustalla olevat tekijät, ongelmien juurisyyt.

1.4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

Positiivista kehitystä osoittaa pyrkimys reaaliaikaiseen ja jatkuvaan riskien arviointiin riskienhallintasovelluksen avulla.

- Riskienhallinnan tulee olla jatkuvaa ja ajantasaista.
- Riskien omistajuuden organisaatiossa ja prosesseissa tulee olla selkeä.
- Keskeiset kaupungintasoiset riskit ja menettelytavat niiden hallitsemiseksi tulee huomioida toiminnan ja talouden suunnittelussa, toimeenpanossa ja päätöksenteossa.

2. Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus

Konsernin lainakanta on noussut jo lähes 1,8 miljardiin euroon. Konsernin lainakannan vuotuinen kasvu vuonna 2024 oli vuodesta 2010 alkaneen seurantahistorian suurinta.

Nopeasta velkaantumisesta huolimatta lähi-vuosien investointisuunnitelmat ovat suuria.

Kasvava velkataakka altistaa konsernin rahoitusriskeille sekä tulee aiheuttamaan konsernitulokseen painetta kohoavien rahoituskustannusten ja poistojen muodossa.

3. Jätehuollon arviointi

Jätehuollolle on asetettu sekä lainsäädännössä että kuntien ohjausasiakirjoissa lukuisia tavoitteita. Tavoitteet ovat toteutuneet pääsääntöisesti hyvin.

Positiivista on vuodesta 2021 alkaen toteutunut sekajätteen paikallinen hyödyntäminen energiantuotannossa.

Kansallisessa vertailussa kuluttajien jätehuoltokustannukset Turussa ovat hieman muita kaupunkeja korkeammat.

Jätehuollon aiheuttamat kasvihuonepäästöt ovat vähentyneet merkittävästi vuosituhaten vaihteen tasosta.

4. Perusopetuksen yläkoulun ja ammatillisen koulutuksen arviointi

Turussa samoin kuin Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Tampereella perusopetuksen oppilaiden määrä on ollut kasvussa vuosina 2019–2023.

Yksi tärkeimmistä kehittämiskeinoista kouluissa on oppilaiden kohtaaminen.

Turun perusopetuksessa syksyllä 2024 tehdyn tutkimuksen tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että oppimisen haasteet voivat kasautua. Jos oppimisen vaikeuksiin ei puututa riittävän varhaisessa vaiheessa, ne voivat syventyä ja vaikeuttaa myöhempää oppimista.

Turun kouluissa ei ole kaikkia oppilashuollon ammattihenkilöitä mitoitusten mukaisesti.

Perusopetuksen oppilaaksiottoalueiden muutoksilla pystytään jossain määrin vähentämään alueellista eriytymistä ja sen haittavaikutuksia.

Vuonna 2023 Turun Ammatti-instituutista valmistuneista 80,6 % on vuoden kuluttua työelämässä tai jatko-opinnoissa, pääosin Turun seudulla. Lisäksi pitovoima-aste oli korkea: vuosina 2019–2023 valmistuneista 91,2 % asui edelleen Varsinais-Suomessa vuoden 2023 lopussa.

5. Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen varhaiskasvatuksessa

Turussa 4–6-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen on pysynyt korkealla tasolla, noin 96 % vuonna 2023.

Keskimäärin varhaiskasvatuksessa ilman kelpoisuutta olevia työntekijöitä oli 20 % (23 % vuonna 2024). Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta henkilöstön saatavuus oli tätäkin pahempi ongelma: siellä ilman kelpoisuutta oli 30 % (35 % vuonna 2024).

On tärkeää, että päiväkodissa on osaavia ja ammattitaitoisia työntekijöitä sekä erityisopettaja, joka auttaa ryhmiä. Tämä auttaa varmistamaan, että kaikki lapset saavat samanlaista kohtelua ja mahdollisuuksia riippumatta heidän erilaisista tarpeistansa ja taustoista.



Sisältö

Tiivistelmä	3
Puheenjohtajan tervehdys	7
Tarkastuslautakunta ja sen toiminta.....	9
1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta	13
1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä.....	14
1.2 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet	18
1.3 Hyvinvoinnin näkökulma kaupungin toiminnassa.....	30
1.4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta	41
2. Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus	47
3. Jätehuollon arviointi.....	67
3.1 Jätehuolto Turussa	68
3.2 Jätehuollolle asetetut tavoitteet.....	70
3.3 Tavoitteiden toteutuminen	75
3.4 Johtopäätökset.....	85
4. Perusopetuksen yläkoulun ja ammatillisen koulutuksen arviointi.....	87
4.1 Perusopetuksen tavoitteet ja tilastollista taustaa perusopetukseen	88
4.2 Turun perusopetuksen yläkoulujen opetus on kohtalaisen hyvällä tasolla - lukutaidon kehittämiseen panostetaan.....	94
4.3 Erityislasten määrä on lisääntynyt - tarvitaan pienryhmiä ja toimivaa oppilashuoltoa	97
4.4 Palvelujen järjestämisen organisointi muutoksessa	100
4.5 Ammatillisessa koulutuksessa haasteita ja kärkituloksia	103
5. Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen varhaiskasvatuksessa	107



Arvoisa lukija,

Neljä vuotta tarkastuslautakunnan puheenjohtajana lähestyy loppuaan, ja tämä on viimeinen kertomus, jonka nykyinen lautakunta antaa kaupunginvaltuustolle. Vuosien varrella olemme saaneet tutustua laajasti kaupungin toimintaan sekä sen työntekijöihin. Erityisesti mieleen ovat jääneet ihmiset, jotka tekevät työtään suurella omistautumisella – päiväkodeissa, kouluissa, vesi- ja jätehuollossa sekä lukemattomissa muissa arjen kannalta keskeisissä tehtävissä.

Tämän vuoden tutustumiskäyntien perusteella erityisesti koulujen välinen eriytyminen jäi mieleen. Kaupungissa on kouluja, joissa suuri osa oppilaista puhuu äidinkielenään muuta kuin suomea tai ruotsia, kun taas toisissa kouluissa heitä on vain vähän. Tämä kertoo segregaatiokehityksestä, joka näkyy selkeimmin juuri koulujen arjessa. Näissä kouluissa työskentelevien johdon ja henkilöstön sitoutuneisuus ja asiantuntijuus tekivät suuren vaikutuksen. Silti on selvää, että oppilaiden kielellisen kehityksen

kannalta olisi hyödyllistä, että suomea äidinkielenään puhuvia oppilaita olisi tasaisemmin kaikissa kouluissa.

Toinen merkittävä havainto liittyi siihen, miten suuri osa esimerkiksi puhtausalan ja joukko liikenteen työntekijöistä on maahanmuuttaja-taustaisia. Viimeisen kymmenen vuoden aikana vain muutama suomea äidinkielenään puhuva nuori on hakeutunut opiskelemaan linja-autonkuljettajaksi tai puhtausalalle. Ilman maahanmuuttoa arkipöytä sujunen olisi vaikeaa. Juuri nyt tarvitaan noin 100 uutta kuljettajaa, jotka toivottavasti löydetään. Tämä korostaa tarvetta arvostaa ja tukea eri taustoista tulevien työpanosta.

Mieleen jäi myös kaatopaikkajätteen yllättävän alhainen osuus yhdyskuntajätteistä, joka oli vain 1,4 % vuonna 2022.

Tarkastuslautakunta on tarkastellut kuluvana vuonna myös poliittisen johtamisen ja päätöksenteon toimivuutta pormestarimallissa.



Ryhmien puheenjohtajien ja valtuutettujen kokemus on, että tieto on hyvin saatavilla ja pormestarimallin rakenne pääosin selkeä. Sen sijaan varavaltuutettujen, lautakuntien ja jaostojen jäsenten kokemus on heikompi. Tässä korostuu valtuustoryhmien sisäisen viestinnän tärkeys. Apulaispormestarien rooli koetaan epäselvemmäksi – myös heidän itsensä toimesta – ja pormestariohjelman tunnettuus on poliittisen ytimen ulkopuolella vähäistä.

Talousarviokirjauksiin vaikuttamisen koetaan olevan vaikeaa ja niiden vaikutukset jäävät usein epäselviksi. Kyselyn perusteella Uusi Turku konkretisoituu poliittiselle johdolle ennen kaikkea pormestarimallina. Suuntaa pidetään oikeana, mutta kehitystyötä tarvitaan yhä, erityisesti kohti yhteisvaikuttavaa johtamista.

Talousnäkymien osalta tarkastelumme kohdistui erityisesti Turun kaupunkikonserniin, jonka merkitys on korostunut sote-uudistuksen jälkeen. Konsernitilinpäätöksen perusteella Turun omavaraisuusaste on alhaisempi kuin

suositeltu 50 %, ja suhteellinen velkaantuneisuus on kasvussa. Vuonna 2024 konsernin lainakanta nousi noin 1763 miljoonaan euroon – seurantahistorian korkeimmalle tasolle. Asukaskohtainen velka on lähes viisinkertainen emokaupungin oikaistuun lainakantaan verrattuna.

Pormestariohjelman mukainen emokaupungin velkakatto on todennäköisesti saavutettavissa, mutta toinen päätavoite – toimintakatteen enintään 2,3 % vuosimuutos – näyttää jäävän saavuttamatta. Samalla konsernin investointitaso on historiallisen korkea ja rahoitus perustuu yhä enemmän lainanottoon. Tämä lisää korkoriskiä ja asettaa paineita tuleville vuosille.

On selvää, että Turku kasvaa – asukasmäärä on noussut yli 4146 hengellä vuodessa. Mutta kasvua varjostaa kaupungin korkea työttömyysaste, joka oli vuoden 2024 lopussa kauden suurimman kaupungin korkein, 14,8 %.

Tarkastuslautakuntatyö on ollut etuoikeus, joka on tarjonnut näköalapaikan kaupunkimme kehitykseen, haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Kiitän lämpimästi kaikkia kaupungin työntekijöitä ja viranhaltijoita sekä lautakunnan jäseniä hyvästä ja yhteistyöhakuisesta työstä. Työ kaupungin parhaaksi jatkuu – valtuustossa, virastoissa ja palveluissa, joita joka päivä käytämme.

Turussa, keväällä 2025

Janina Andersson

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

Tarkastuslautakunta ja sen toiminta

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 riittävyyttä, erityisesti 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;
- voimassa olevien ohjausasiakirjojen rakenne ja sisältö, sekä ne muutostekijät, jotka vaikuttavat kaupunkikonsernin ja sen eri osien toimintaan ja tulokseen;
- jatkuvat muutokset toimintaympäristössä, kuten lainsäädännön muutokset ja lisääntyvä kuntarajat ylittävä yhteistyö.

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

Jäsen**Andersson Janina****Mohamed Yusuf****Helin Aleksandra****Kaunislampi Leena 21.8.2023 alkaen****Funck Anna 21.8.2023 asti****Koivunaho Ilona****Nurmi Veli-Pekka 11.11.2024 asti****Koli Juho 11.11.2024 alkaen****Laaksonen Heikki****Lahtela Vuokko****Lehtonen Turja****Raunio Eija****Säteri Taru****Terä Tommi****Väyrynen Tommi****Varajäsen**

Marquez Ulises

Salminen Päivi

Aaltonen Juha

Hännikkälä Noora

Myllymäki Maija

Liitola Markku

Maja Hannu

Tiitta Nina

Kouki Lauri

Hildén Satu

Hovi Sanna

Rosten-Nurmi Janina

Halonen Erika

Puheenjohtaja: Janina Andersson**Varapuheenjohtaja: Yusuf Mohamed**

Kuva: Bo Stranden, Studio Auran Kuva



Eturivissä vasemmalta: Vuokko Lahtela, Leena Kaunistahti, Janina Andersson (pj), Taru Säteri.

Toinen rivi: Anne-Maarit Vehosmaa (revisio), Ilona Koivunaho, Seppo Laakso (revisio).

Kolmas rivi: Eija Raunio, Turja Lehtonen.

Neljäs rivi: Aleksandra Helin + Thor -baby, Heikki Korhonen (revisio), Tommi Väyrynen.

Takarivi: Heikki Laaksonen, Kari Koivuluhta (revisio).

Tarkastuslautakunnan varsinaisista jäsenistä puuttuvat: Juho Koli, Yusuf Mohamed (vpj) ja Tommi Terä.

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

Keväällä 2024 tarkastuslautakunta järjesti johdon ja asiantuntijoiden kuulemistilaisuuksia vuoden **2023 arviointia** varten. Tilaisuuksissa kaupungin edustajia kuultiin vuoden 2023 tilinpäätöksestä ja talousarviotavoitteiden toteutumisesta, raportoinnista ja muista ajankohtaisista asioista. Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2023 arviointikertomuksen 22.5.2024 ja se käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 17.6.2024. Raportti julkaistiin suomen ja ruotsin kielellä osoitteessa:

[Tarkastuslautakunta | Turku.fi](#)

Vuoden 2024 toiminnan ja talouden arviointia varten tarkastuslautakunta on pitänyt 12 kokousta.

Vuoden 2024 aikana tarkastuslautakunta kuuli arviointia varten yhteensä 39 henkilöä.

Tilaisuuksissa lautakunta on kuullut pormestaria, kaupungin virkajohtoa, palvelukokonaisten johtoa, henkilöstö- ja talousjohtoa sekä asiantuntijatehtävissä toimivia henkilöitä Turun kaupungin vuoden 2024 tilinpäätöksestä, talousarvio- ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja muista ajankohtaisista asioista.

Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2024 arviointia koskevan raportin 22.5.2025.

Kaupungin vuoden 2024 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus, tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2024 ja tarkastuslautakunnan valmistelemat sidonnaisuusilmoitukset käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 9.6.2025.

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.

1.

Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta



1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Pormestarimalli valtuustokaudella 2021–2025

Kaupunginvaltuusto hyväksyi pormestariohjelman 23.8.2021. Pormestariohjelmassa on kymmenen teemaa, jotka on jaettu yli sataan tavoitteeseen. Tavoitteiden toteutus ja raportointi on vastuutettu yhdelle tai useammalle henkilölle. Raportoinnin tarkkuus vaihtelee raportoijan mukaan.

Pormestarimallista on tehty väliarvio loppuvuonna 2023. Pormestariohjelman toteutumisesta on raportoitu kaupunginvaltuustolle huhtikuussa 2025.

Väliarvioinnin keskeiset huomiot

- Puolueiden ryhmäpuheenjohtajilla ja valtuutetuilla koettiin olevan hyvin tietoa saatavilla ja käytettävissä käsiteltäviin asioihin ja prosesseihin liittyen.
- Huonommin tietoa saatavilla oli varavaltuutetuilla, lautakuntien jäsenillä ja varajäsenillä sekä jaostojen jäsenillä. Nämä ryhmät kokivat tilanteen huonontuneen siirryttäessä pormestarimalliin.
- Apulaispormestarien rooli koettiin pormestarin roolia epäselvemmäksi. Apulaispormestarien oli myös itse vaikea hahmottaa rooliaan.

Uuden Turun periaatelinjaukset valtuustokaudelle 2025–2029

Turun kaupunki on valmistellut poliittisen ja virkaorganisaation rakennetta tulevalle valtuustokaudelle. Kaupunginvaltuusto käsitteli 16.12.2024 ”Uuden Turun periaatelinjaukset valtuustokaudelle 2025–2029”. Linjaukset ottavat kantaa toimielinrakenteeseen, toimintatapakuvaukseen, ohjelma-asiakirjakokonaisuuteen ja virkaorganisaatioon. Pääperiaatteena on ollut vahvistaa yhteisvaikuttavaa ihmis- ja asiakaskeskeistä johtamista sekä parantaa poliittisen johtamisen työkaluja ja vahvistaa strategista toimeenpanokykyä.

Uuden Turun muutoksen keskeiset tavoitteet

1. Vahvistaa ihmiskeskeistä ja asiakaslähtöistä johtamis- ja toimintatapaa
 - Uuden organisaation tulisi kyetä tunnistamaan ja ennakoimaan erilaisten ilmiöiden vaikutusta Turkuun ja turkulaisten arkeen aikaisempaa paremmin.
2. Parantaa poliittisen johtamisen työkaluja ja vahvistaa strategista toimeenpanokykyä
 - Vähemmän strategisia tavoitteita – kaupunkistrategian ja Pormestariohjelman yhdistäminen.
 - Tarkoituksenmukainen määrä lauta- ja toimikuntia sekä niiden kanssa riittävän yhteensopiva virkamiesorganisaatorakenne (esim. lasten ja nuorten lautakunta ja palvelukokonaisuus).
3. Siirtyminen siilomaisesta toimintamallista enemmän yhteisvaikuttavaan suuntaan
 - Kompleksisten ilmiöiden yhdessä analysointi ja resursointi - yhteisvaikuttava johtaminen ja vuosisuunnittelu.

Toteutus ja arviointi

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 16.12.2024 esitetyt Uuden Turun periaatelinjaukset valtuustokaudelle 2025–2029. Periaatelinjauksissa on käsitelty toimielinrakennetta, toimintatapa-kuvausta, ohjausasiakirjakokonaisuutta ja virkaorganisaatiota. Tammikuussa 2025 valtuusto on hyväksynyt 1.6.2025 voimaan astuvan hallintosäännön.

Uuden Turun ohjausasiakirjakokonaisuus

- Kaupunkistrategia antaa suunnan tulevaisuuteen ja pormestariohjelman konkretisoi tekemisen päätavoitteet valtuustokaudelle.
- Pormestariohjelman tavoitteet konkretisoidaan palvelukokonaisuuksien vuosittaiseksi tekemiseksi toimintasuunnitelmissa, joissa määritellään myös tekemiseen käytössä olevat resurssit.

- Valtuustossa päätettävien kaupunkistrategian, pormestariohjelman ja toimintasuunnitelmien lisäksi on olemassa suuri määrä eri tasoisia ohjausasiakirjoja, joista osa ohjaa laajempia palvelualueet ja -kokonaisuuden ylittäviä ilmiöitä (esim. SUMP kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelma) ja osalla on tarkemmin rajattu ohjauksen kohde (esim. hulevesiohjelma).
- Ohjausasiakirjojen kokonaisuuden hahmottaminen ja johtaminen on nykyisellään vaikeaa. Ohjausasiakirjakokonaisuutta ja ohjaushierarkiaa tullaan parantamaan perustetun strategiatoiminnon johdolla.
- Tärkeää on pystyä hahmottamaan ohjausasiakirjojen riippuvuus toisistaan ja täten välttämään ristiriitaisia vaikutuksia.

Tarkastuslautakunnan huomioita pormestarimallista ja pormestariohjelmasta haastattelujen perusteella:

- Poliittinen ohjaus alkaa jo asioiden valmisteluvaiheessa, minkä on koettu parantaneen päätöksentekoa. Mutta ohjaavatko pormestariohjelman tavoitteet riittävästi talousasioissa?
- Strategian ja pormestariohjelman suhdetta sekä tavoitteiden yksityiskohtaisuutta ja täsmentämistä on tarpeen tarkastella jatkossa.
- Pormestariohjelman on koettu tuovan päätöksentekoon ennustettavuutta ja sujuvuutta. Poliittiseen päätöksentekoon liittyvä keskustelu tapahtuu eri foorumeilla ja ryhmien välillä aiemmin kuin edellisillä valtuustokausilla.
- Pormestariohjelman sisällön ja sen ajantasaisuuden osalta on koettu kehittämisen tarve niin, että toimintaympäristön muutokset voidaan huomioida. Valtuuston koetaan kuitenkin tulkinneen pormestariohjelman sisältöä joustavasti.



- Päätöksentekoon liittyvän viestinnän lisäämisen vastuutahona pidetään pormestaristoa.
- Päätöksenteon on koettu keskittyvän pienelle joukolle ja tiedonkulussa olevan haasteita. Nämä huomiot liittyvät myös vuoden 2023 tehdyn pormestarimallin väliarvioinnin tuloksiin. Eri puolueissa käytännöt vaihtelevat sen suhteen, miten ja millä kokoonpanoilla

ajankohtaisia asioita niissä käsitellään ja keille tietoa on saatavilla. Tältä osin kyse on ryhmien sisäisestä organisoitumisesta, toimintakulttuurista ja viestinnästä. Ryhmillä ja päätöksentekoon osallistuvilla tulisi olla kaikki tarpeellinen tieto käytettävissä.

Tarkastuslautakunnan johtopäätökset ja suositukset:

- Kaupungissa otetaan 1.6.2025 käyttöön uusi organisaatio ja tavoiteasiakirjakokonaisuus päivitty. Positiivisena kehityksenä voidaan nähdä toimenpiteet, joilla ohjausasiakirjarakennetta pyritään selkeyttämään ja yksinkertaistamaan. Tärkeää on kuitenkin, että kaupungissa on strategiset pitkän aikavälin visiot ja suunnitelmat lyhyemmän aikavälin toimeenpanosuunnitelmien lisäksi.
- Ohjausasiakirjavalmistelussa tulisi pystyä hahmottamaan kokonaiskuva kaupungin toimintaympäristöstä ja kaupungin pitkän aikavälin tavoitteista osana laajempaa kokonaisuutta.
- Ohjaus- ja tavoiteasiakirjojen raportoinnin tuottaman tiedon tulee olla riittävää ja tarkoituksenmukaista, jotta sitä voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä. Tavoitteiden toteutumisen analysointi (miksi toteutunut tai ei ole toteutunut, vaikutukset) on tärkeää, jotta tiedolla johtaminen onnistuu.
- Organisaatiomuutosten yhteydessä tulee tehtävä- ja vastuualueiden selkeyttä ja toimivuutta arvioida. Apulaispormestarien roolia on jatkossa selkeytettävä.
- Tärkeää on kuvata päätöksenteon foorumit ja tarvittava tiedonkulku eri tahojen välillä.
- Poliittisen päätöksenteon valmistelussa tulee huomioida eri tahojen ja ryhmien riittävä ja tarkoituksenmukainen tiedonsaanti.

Poliittisen päätöksenteon valmistelussa tulee huomioida eri tahojen ja ryhmien riittävä ja tarkoituksenmukainen tiedonsaanti.

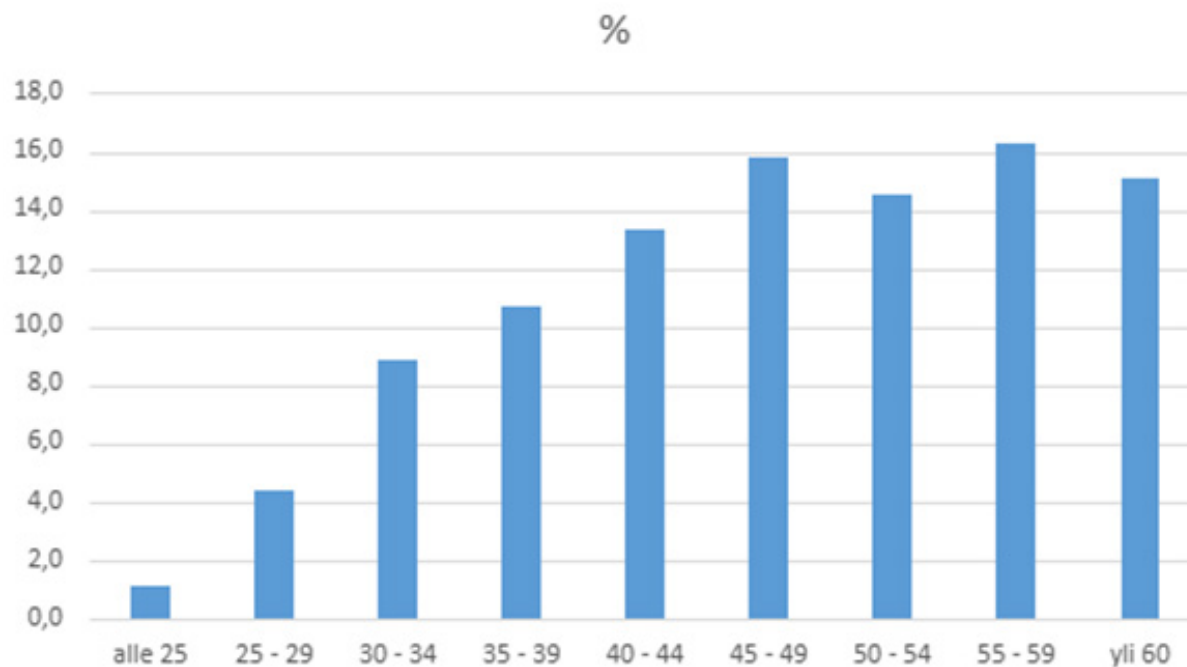
1.2 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet

Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksessaan valtuustokauden aikana käsitellyt kaupungin henkilöstötavoitteita ja niiden toteutumista. Vuoden **2024** lopussa kaupungin **henkilöstön määrä** oli yhteensä **6553**.

- Kokoaikaisia henkilöstöstä oli 84 % (83 % 2023).
- Henkilöstöstä oli naisia 75 % ja miehiä 25 %.
- Toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa henkilöstöstä työskenteli 71 % (67 % 2023).

Turun kaupungin henkilöstöstä vakituisen henkilöstön keski-ikä oli 47,4 vuotta vuonna 2024 (47,5 vuotta 2023). Vakituiseista henkilöstöstä yli 50-vuotiaita on 45,9 % (2023: 46 %). Suurimmat ikäryhmät ovat 45–49-vuotiaiden ja 55–59-vuotiaiden ikäryhmät.

Vuonna 2024 sairauspoissaoloja oli keskimäärin 15,7 päivää henkilötyövuotta kohden, kun vastaava luku vuodelta 2023 oli 16,5 päivää henkilötyövuotta kohden.



Kuva 1. Turun kaupungin henkilöstön ikärakenne

Turun kaupungin henkilöstöstrategian visiona on: Turku on vetovoimainen työnantaja.

Henkilöstöstrategian visiota pyritään toteuttamaan kolmen painopisteen kautta:

1. Työ lisää hyvinvointia
2. Osaaminen ja uudistuminen
3. Parempi johtaminen

Seuraavassa käsitellään henkilöstöstrategian painopisteen ”Työ lisää hyvinvointia” tilaa ja kehitystä Kunta10 -kyselyn tulosten perusteella.



Työ lisää hyvinvointia

Työ lisää hyvinvointia -painopisteen tavoitteiden mittarit ovat sidoksissa vuorovuosina Kunta10 -tutkimukseen ja kaupungin omaan työhyvinvoinnin välikyselyyn. Vuonna 2024 toteutettiin Kunta10 -tutkimus, jonka vertailukohana käytetään edellistä Kunta10 -tutkimusta vuodelta 2022.

Turku on osallistunut Kunta10 -kyselyyn vuodesta 1997 alkaen. Kyselyyn on vastannut noin 58000 kuntatyöntekijää Suomessa ja mukana on ollut 11 kuntaa. Kysely toteutetaan joka toinen vuosi.

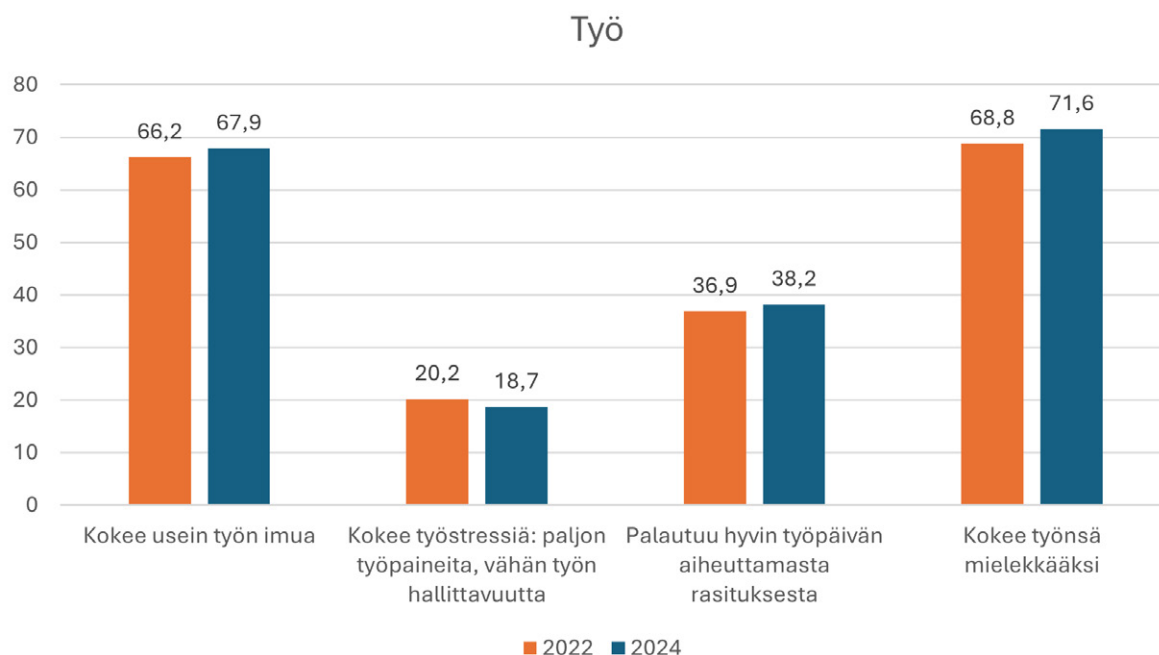
Seuraavassa käsitellään henkilöstön hyvinvointiin liittyviä näkökulmia Kunta10 -tulosten perusteella.

Kunta10 -tutkimuksen tulokset vuodelta 2024 kertovat työhyvinvoinnin tilasta ja kehittymisestä. Henkilöstöraportin mukaan Työterveyslaitoksen tekemä Kunta10 -kysely selvittää kunta-alan henkilöstön työtä ja työssä tapahtuvia muutoksia sekä niiden vaikutuksia henkilöstön terveyteen ja hyvinvointiin.

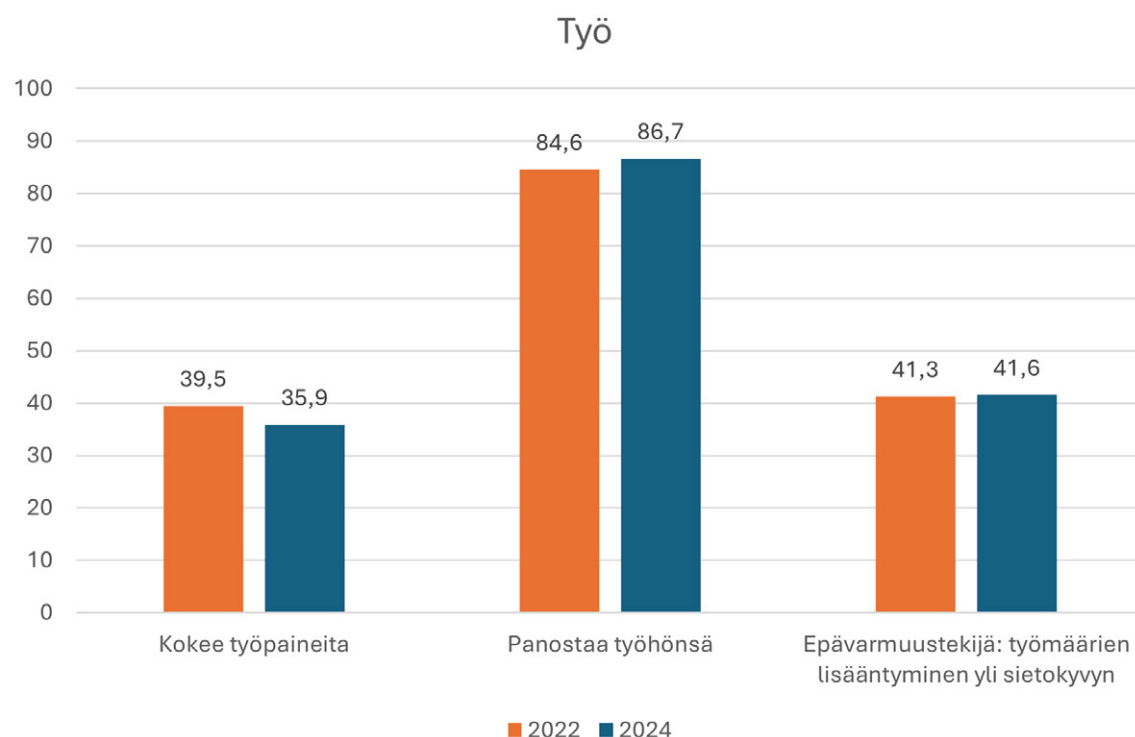
Kunta10-tutkimus toteutettiin syys-lokakuussa 2024. Turun kaupungin kyselyn saaneista työntekijöistä 61 prosenttia (v. 2022 55 %) eli 3 444 työntekijää vastasi kyselyyn. Kyselyn tulosten perusteella tehtävät kehittämistoimet määritellään jokaisessa työyhteisössä ja kullakin organisaatiotasolla itse.



**Työ – työn imu, työstressi, palautuminen, työn mielekkyys:
kaikissa positiivinen kehityssuunta**



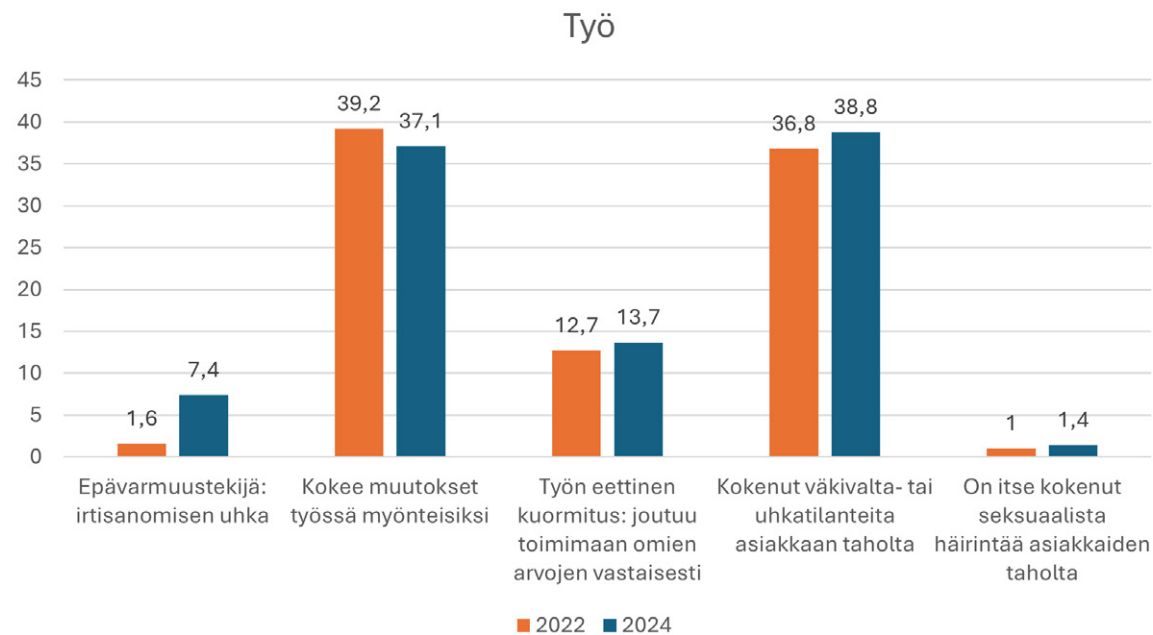
- Työstressiä kokevia on hieman vähemmän kuin vuonna 2022. **Työn ja työpaineiden hallintaan ja säätelyyn tulee edelleen panostaa.**
- Työpäivästä hyvin palautuvia on hieman enemmän kuin vuonna 2022. Kuitenkin 3/5 vastaajista kokee, ettei ehdi palautumaan työpäivästä.
 - o Parhaiten työpäivän rasituksista palautuvat päälliköt ja johto 58 % (v. 2022 50 %). Huonoimmin palautuvat henkilöt, joilla ei ole esihenkilöasemaa 37 % (v. 2022 37 %).
 - o Naiset (v. 2024 36 %, 2022 35 %) palautuvat miehiä (v. 2024 43 %, 2022 44 %) huonommin työpäivän rasituksesta.
 - o Ikäryhmistä paras palautumiskokemus on 60 vuotta täyttäneillä (v. 2024 44 %, 2022 41 %).
- Henkilöstön palautuminen nostettiin kehittämisen kohteeksi jo vuonna 2022. **Palautumiskeinojen tunnistamiseen ja hyödyntämiseen on syytä kiinnittää edelleen erityistä huomiota.**

**Työ – työpaineet, työhön panostus, työmäärien lisääntyminen:
kehitys lievästi positiivista**

- Kokemus/pelko työmäärien lisääntymisestä yli sietokyvyn on yhtä korkealla tasolla kuin 2022.
 - o Ikäryhmittäin kokemus työmäärän lisääntymisestä vaihtelee. Alle 30 -vuotiaista 39 % on vuonna 2024 kokenut työmäärän lisääntyneen (v. 2022 42 %). Yli 60 -vuotiailla vastaavat luvut ovat 32 % niin vuonna 2024 kuin 2022. Korkeimmat arviot työmäärän lisääntymisestä on ikähaarukassa 30–39-vuotiaat, jolloin 47 % on kokenut työmäärän lisääntyneen yli sietokyvyn (v. 2022 46 %).
 - o Ammattiryhmistä vuonna 2024 61 % (v. 2022 59 %) peruskoulun alaluokkien ja varhaiskasvatuksen opettajista kokee työmääränsä lisääntymisen yli sietokyvyn.
 - o Henkilön organisatorisen aseman perusteella kokemus työmäärien lisääntymisestä on korkeimmillaan lähiesihenkilöillä 45 % (v. 2022 48 %).
 - o Ikäryhmässä 30–39-vuotiaat työnantajan vaihtamista harkinneiden määrä on suurin (v. 2024 53 %, 2022 57 %).

- Noin 55 % on ilmoittanut lähijohtajalle huolensa, että työmäärä on lisääntymässä yli sietokyvyn. Laskua tässä luvussa vuoteen 2022 verrattuna on 3,7 %-yksikköä.
 - o Suurin muutos ilmoittamisen osalta on tapahtunut alle 30-vuotiaiden ikäluokassa. Heistä v. 2024 37 % (v. 2022 54 %) on ilmoittanut lähijohtajalle huolensa, että työmäärä on lisääntymässä yli sietokyvyn.
 - o Ammattiryhmistä korkein ilmoittamisaste vuonna 2024 on ollut johtajilla 68 % (v. 2022 75 %).
 - o Naiset (v. 2024 57 %, 2022 61 %) ovat tehneet ilmoituksia hieman aktiivisemmin kuin miehet (v. 2024 50 %, 2022 49 %).
- **Tarkastuslautakunta on aiempina vuosina jo kiinnittänyt huomiota kokemukseen liiallisesta työmäärästä. Erityisen hälyttävää on peruskoulun alaluokkien ja varhaiskasvatuksen opettajien kokema työmäärän lisääntyminen yli sietokyvyn. Organisaation ja tehtävien muuttuessa on tärkeää arvioida työnjakoa, priorisoida tehtäviä ja luopua vanhoista käytännöistä.**



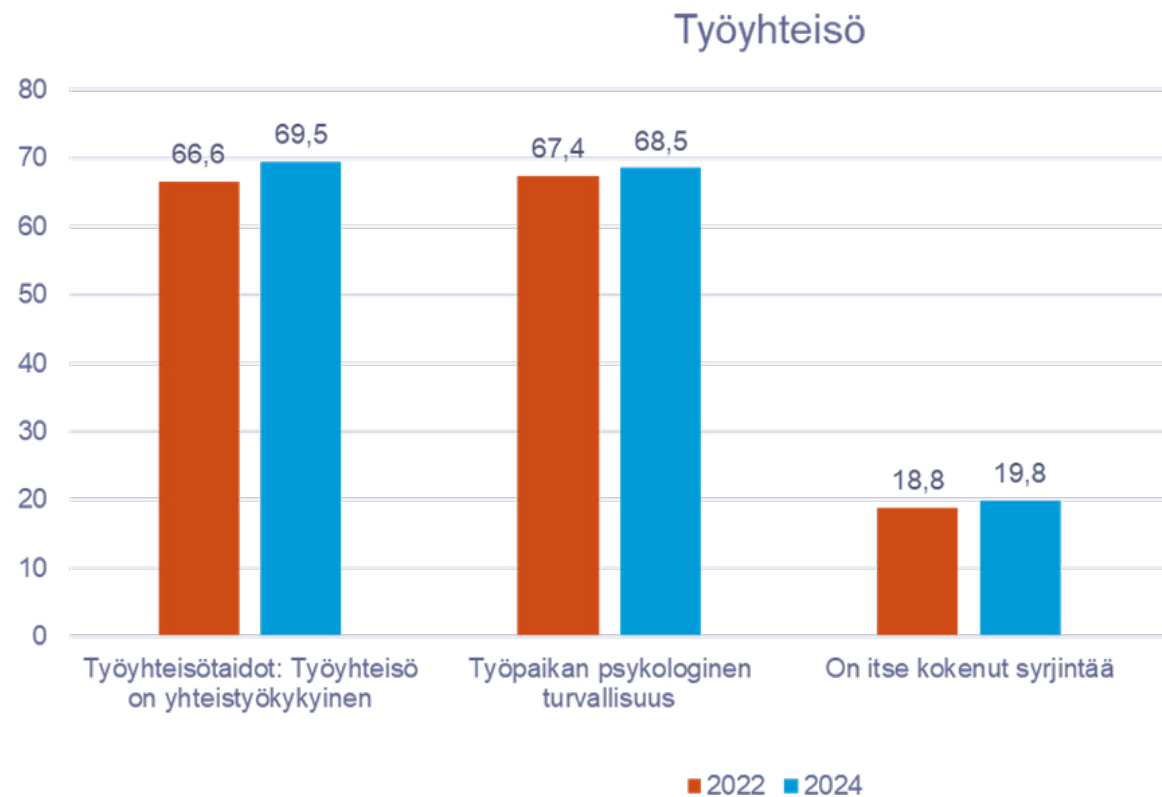
Työ – irtisanomisen uhka, muutosmyönteisyys, eettinen kuormitus, väkivalta- ja uhkatilanteet, seksuaalinen häirintä asiakkaiden taholta

- Irtisanomisen uhkaa kokee selvästi suurempi joukko vastaajista kuin viime kierroksella – YT-ilmoitus ajoittui käynnissä olleen Kunta10-kyselykierroksen keskelle. Samaan aikaan ilmoitukset lähijohtajalle työmäärän lisääntymisestä yli sietokyvyn ovat vähentyneet.
- o Irtisanomisen uhkaa ovat kokeneet erityisesti määräaikaaisessa työsuhteessa olevat (v. 2024 21 %, v. 2022 5 %).
- o Korkeimman irtisanomisen uhan kokemukset ammattiryhmistä on toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöillä 14 % (v. 2022 4 %).

- Muutosmyönteisyys on laskenut parilla prosenttiyksiköllä viime kyselykierrokselta.
- Väkivalta- tai uhkatilanteita on asiakkaan taholta kokenut 2 prosenttiyksikköä isompi osuus vastaajista kuin vuonna 2022.
 - o Korkeimmillaan väkivalta- ja uhkatilanteita on koettu alle 30-vuotiaiden ryhmässä (v. 2024 60 %, 2022 55 %) kun taas alhaisimmillaan luvut ovat 60 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä (v. 2024 26 %, 2022 29 %).
 - o Organisatorisen aseman perusteella eniten uhkatilanteita kokevat henkilöt, joilla ei ole esihenkilöasemaa (v. 2024 40 %, 2022 38 %).
 - o Ammattiryhmissä eniten väkivallan uhkaa ovat kokeneet erityisopettajat (v. 2024 76 %, 2022 73 %). Erityisopettajat ovat kokeneet väkivaltaa myös tavaroiden heittelyn muodossa (v. 2024 66 %, 2022 64 %).
 - o Joissakin ammattiryhmissä on koettu väkivaltaa myös aseella uhkaamisen muodossa.

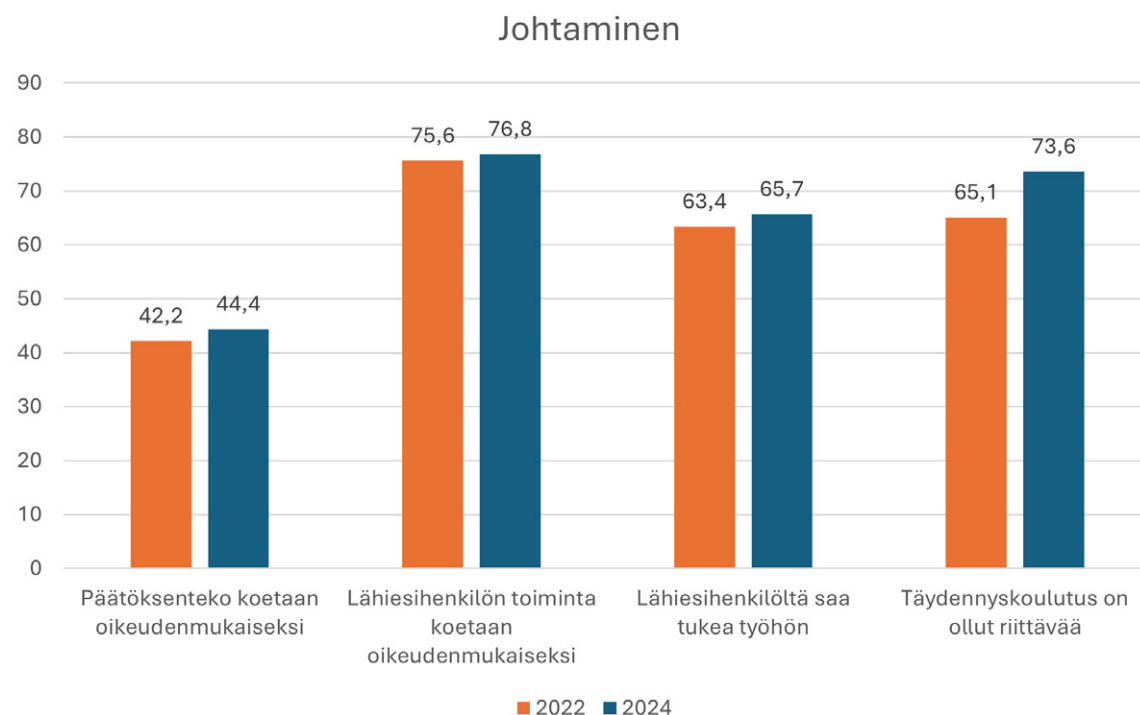
Systemaattista työtä väkivalta- tai uhkatilanteiden ehkäisyyn ja hallintaan tulee jatkaa. Kaupungissa on aloitettu työ näiden tilanteiden hallitsemiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi.



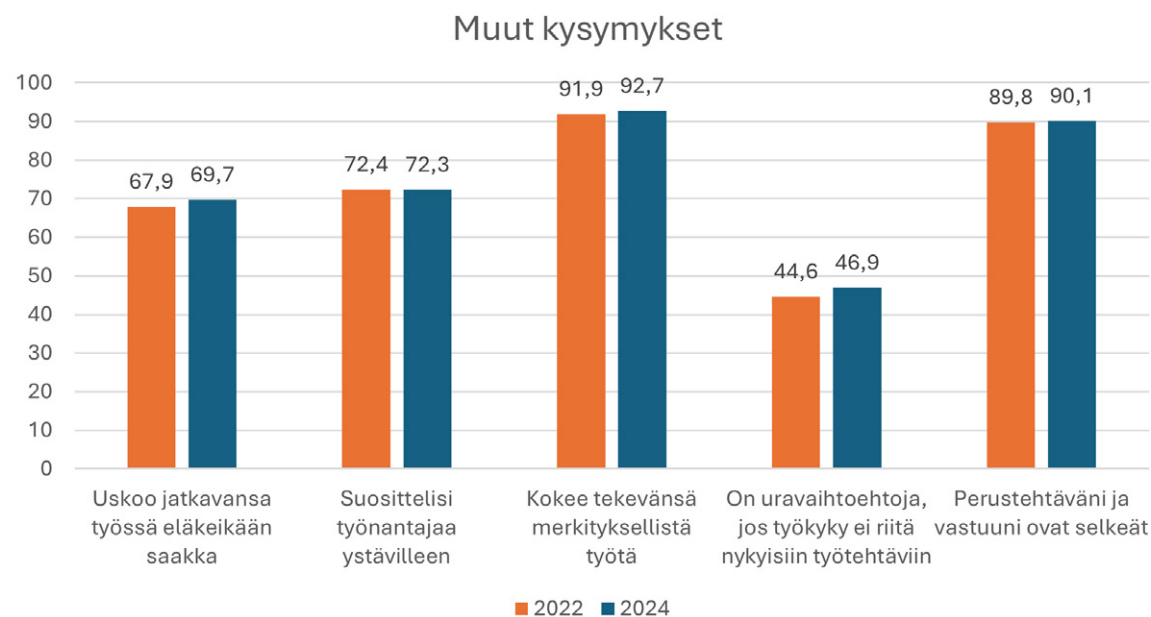
Työyhteisö – yhteistyö, psykologinen turvallisuus, syrjintä, työpaikkakiusaaminen

- Syrjinnästä ilmoittaminen on lisääntynyt verrattuna vuoteen 2022 (24,4 % > 27,1 %). Syrjintään ei voida puuttua, ellei siitä saada tietoa, joten puheeksi ottaminen ja syrjinnän kokemuksesta kertominen ovat avainasemassa asian selvittelyssä.
 - o Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöiden ryhmässä syrjijäksi koetaan työnantaja tai työnantajan edustaja (v. 2024 46 %, 2022 47 %).
- Työpaikkakiusaamista on kokenut 9,5 % vastaajista, mikä on vajaan prosentin enemmän kuin vuonna 2022 (8,6 %).
- Kiusaamista kokeneista n. 51 % on ilmoittanut asiasta työnantajalle. Ilmoittamisaktiivisuus on lisääntynyt verrattuna vuoteen 2022 (n. 47 %).

Johtaminen – päätöksenteon ja lähijohtajan toiminnan oikeudenmukaisuus, lähijohtajalta saatu tuki, täydennyskoulutus: tulokset osoittavat positiivista kehityssuuntaa



- Ammattiryhmistä päätöksenteko koetaan oikeudenmukaiseksi useimmin johtajien ryhmässä (v. 2024 59 %, 2022 52 %). Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöiden ryhmässä vastaavat luvut ovat selkeästi alhaisemmat (v. 2024 38 %, 2022 32 %)
- Täydennyskoulutuksen riittävyyden kokemisessa on huomattavan positiivinen kehitys.
- **Toiminnan ja organisaation muutoksissa johtamisen tukeen ja koulutukseen tulee panostaa.**

Muut – Työssä jatkaminen & Turun omat kysymykset: positiivista kehitystä

- Eläkeikään saakka uskoo jatkavansa n. 70 % vastaajista, ollen hieman enemmän kuin vuonna 2022. Kuitenkin kolmannes vastaajista on epäileväinen asian suhteen.
 - o Kysymykseen vastaamiseen vaikuttaa myös vastaajan ikä. Vähiten eläkeikään asti työssä jatkamiseen uskovat alle 30-vuotiaat (v. 2024 55 %, 2022 53 %) kun taas 60-vuotta täyttäneiden ryhmässä uskoa on enemmän (v. 2024 86 %, 2022 83 %).
- Eläkkeelle jäämistä on harkinnut 60-vuotta täyttäneistä (v. 2024 56 %, 2022 64 %) ja ikähaarukassa 50–59-vuotiaat (v. 2024 17 %, 2022 21 %).

- Vajaa puolet kokee itsellä olevan uravaihtoehtoja, mikäli työkyky ei riittäisi nykyisiin tehtäviin. Organisatorisen aseman perusteella päälliköt ja johto kokevat lähiesihenkilöitä ja ei esihenkilöasemaa omaavia useammin olevan uravaihtoehtoja, jos työkyky ei riitä nykyisiin työtehtäviin (v. 2024 64 %, 2022 51 %). Ikäryhmistä alle 30-vuotiaat näkevät uravaihtoehtoja muita enemmän (v. 2024 69 %, 2022 73 %).
- Ammattiryhmistä johtajat ovat valmiita suosittelemaan muita useammin työnantajaa ystävilleen (v. 2024 87 %, 2022 84 %).

Kunta10 -kyselyn perusteella positiivisina asioina esiin nousevat:

- Työn merkityksellisyys
- Perustehtävien ja vastuiden selkeys
- Työn mielekkyys
- Työhön panostaminen
- Työyhteisön yhteistyökyky
- Lähijohtajan toiminnan oikeudenmukaisuus
- Täydennyskoulutuksen riittävyys

Kunta10 -kyselyn perusteella kehitettävää löytyy edelleen muun muassa seuraavista:

- Työmäärien tarkastelu, säätely ja hallinta
- Väkivalta- ja uhkatilanteiden ehkäisy ja hallinta
- Syrjintäkokemukset
- Työstä palautumisen edistäminen

Vaikka vuoden 2024 Kunta10 -kyselyn tulokset noin 60 prosentissa kysymyksistä osoittivat positiivista kehitystä, voidaan kysyä, mikä on tavoitetaso mihin voimme olla tyytyväisiä.

1.3 Hyvinvoinnin näkökulma kaupungin toiminnassa

Tarkastuslautakunta on vuoden 2023 arviointikertomuksessaan käsitellyt kaupungin ja hyvinvointialueen välistä työnjakoa ja velvollisuuksia hyvinvoinnin järjestämisessä.

Väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen (HYTE) on sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueiden ja kuntien yhteinen tehtävä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021: 6 ja 7 §). Työn on perustuttava sekä hyvinvointialueen että kunnan strategiaan, jotka luovat puitteet yhteisesti tehtävälle HYTE-työlle.

Tässä arviointikertomuksessa hyvinvointiin osaltaan vaikuttavia asioita on käsitelty johtamisen ja henkilöstön työhyvinvoinnin näkökulmista. Lisäksi on tarkasteltu perusopetuksen yläkoulun ja ammatillisen koulutuksen sekä varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumista.

Tarkastuslautakunta on johtopäätöksensä esittänyt muun muassa, että kaupungin on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Kaupungin on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöstensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin.

Alla tarkastuslautakunnan vuoden 2023 arviointikertomuksessaan esittämiä suosituksia ja ajankohtaisia huomioita niihin:

- Hyvinvointiin liittyvät kaupungin lakisääteiset vaatimukset ja tehtävät tulee ottaa huomioon päivitettäessä tavoiteasiakirjoja ja organisaatiota uudelle valtuustokaudelle.
 - o Kaupunginhallituksen lausunto 7.10.2024: ”Kaupungissa tulee jatkossakin olemaan yhteisvaikuttava poikkialainen foorumi lakisääteiselle hyvinvoinnin edistämiseksi. Hyvinvointi ja terveyden edistäminen otetaan huomioon tavoiteasiakirjoissa.”

- o Kaupungin tavoiteasiakirjoja päivitetään 1.6.2025 alkavalle valtuustokaudelle.
- o Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunta on toiminut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 §:n mukaisena monijäsenisenä toimielimenä. **Kaupungin on 1.6.2025 lukien nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho.**
- o Kaupunginvaltuuston 12.5.2025 hyväksymän hallintosäännön 18 §:n mukaan ”Yhteisvaikuttavan johtamisen johtoryhmien teemat päätetään pormestariohjelmassa kuitenkin siten, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyö ja hyvinvointialueyhteistyö ovat yhdessä johtoryhmässä.”

- Hyvinvoinnin tavoitteiden, toimenpiteiden ja näiden toteuttamiseen liittyvien palvelukokonaisuuksien rajat ylittävien vastuiden tulee olla selkeät. Hyvinvoinnin kokonaisvaltainen edistäminen edellyttää poikkihallinnollista työtapaa niin johtamisessa, kehittämisessä kuin palvelujen tuotannossa.
 - o Kaupunginhallituksen lausunto 7.10.2024: *”Poikkialainen ja yhteisvaikuttava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen foorumi vastaa sekä vuosittaisen että valtuustokauden mittaisen (laajan) hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman laadinnasta. Toimenpiteet konkretisoidaan ja näkyvät yhteisvaikuttavassa toiminnassa sekä palvelukokonaisuuksien ja -alueiden toiminta- ja palvelusuunnitelmissa.”*
 - o Kaupungissa astuu 1.6.2025 voimaan uusi hallintosääntö ja uusi organisaatio.
- Kaupungissa tulee kirkastaa hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ja kokonaisuudet sekä ymmärtää näiden keskinäiset vaikuttavuudet. Hyvinvoinnin mittareiden tuloksia ja kehitystrendejä arvioitaessa haasteena nähdään eri toimenpiteiden vaikuttavuuden todentaminen tarkasteltavaan asiaan.
 - o Kaupunginhallituksen lausunto 7.10.2024: *”Hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ohjaavat hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman laadintaa. Laadinnassa hyödynnetään kansallista tutkimus- ja arviointitietoa yhteistyössä Varhan kanssa. Eri toimenpiteiden vaikuttavuuden todentamista hallitaan yhteisvaikuttavan toiminnan ja talouden konseptilla.”*
 - o Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt palvelustrategian 24.2.2025. Palvelustrategia sisältää palveluperiaatteet ja palvelulupaukset.
- Kaupungin tulee varmistaa, että päätöksenteossa otetaan huomioon päätösten arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin.
 - o Kaupungin tavoitteena on kehittää tiedolla johtamista.

- Kunnan on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa ja tuettava sitä asiantuntemuksellaan. Yhteistyötä ja sen mahdollisuuksia tulee aktiivisesti kehittää yhteistyössä Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ja muiden toimijoiden kanssa.
 - o Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kanssa käydään lakisääteiset neuvottelut. Lisäksi hyvinvointialueen kanssa on kehitetty yhdyspintatyötä hyvinvointialueen vastuualueen kanssa ja eri työryhmissä. Esimerkkinä hyvinvointialue tekee yhteistyötä kuntien kanssa ehkäisevän päihdetyön osalta. Yhteistyötä edistetään hyvinvointialueen vetämän hyte-koordinaattoriryhmän kautta. Turun kaupunki tuottaa ja tilaa omalta osaltaan tarvittavaa tietoa muun muassa suuralueista myös hyvinvointialueen käyttöön.
 - o Hyvää kehitystä koetaan tapahtuneen eri roolien ja palvelujen määrittelyssä ja kuvaamisessa: mitä tehdään kunnissa, hyvinvointialueella tai sitten näiden yhdyspinnassa.
 - o Kuntien ennaltaehkäisevän työn tekemistä voidaan edistää tuottamalla tietoa terveydenhoidon vastaanottokäynteihin johtaneista syistä. Tällöin voidaan panoksia kohdistaa myös niihin juurisyihin, jotka sairauksia aiheuttavat. Yksi yhdyspintatyössä tapahtuvan yhteistyön muoto liittyy elintapaohjauksen kehittämiseen. Turussa tämä tarkoittaa konkreettisesti esimerkiksi liikuntapalveluissa tuotettavaa liikuntaneuvontaa.
 - o Hyvinvointialueyhteistyötä on saatu edistettyä myös Turun lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuuden osalta. Yhteistyökumppaniksi on tässä haastattelujen mukaan otettu myös lastensuojelujärjestöt.



Hyvinvoinnin kehittyminen Turun kaupungin ohjausasiakirjojen mukaan

1. Kaupunkistrategia

Turun kaupunkistrategiassa hyvinvointiin suoranaisesti liittyviä tavoitteita on kaksi: hyvinvointi ja hyvä arki. Strategiakokonaisuuden ”hyvinvoivat asukkaat” osalta strategiaraportissa todetaan, että **kaupungin rakenteet ja toiminta hyvinvoinnin edistämiseksi** on hyvän tason rajalla ja edelleen yli kansallisesti arvioidun keskiarvon, mutta **laskussa**. Työn tuloksissa näkyy kansallinen trendi eli hyvinvoinnin tilan heikkeneminen.

Kaupunkistrategiassa ”hyvinvoinnin” tavoitteiden toteutumista mitataan viidellä mittarilla. Strategiaraportin mukaan mittareista neljän osalta kehitys on heikentynyt ja yhden mittarin osalta kehitys on ollut neutraali tai seurattietoa ei ole ollut saatavilla. ”Hyvän arjen” tavoitteiden toteutumista seurataan kolmella mittarilla. Näistä kaikkien kolmen mittarin kehitys on heikentynyt.

Turun kaupungin vuoden 2024 strategiaraportin mukaan keskeinen huomio vuodesta 2024: ”Monilla turkulaisilla menee hyvin. Kuitenkin erityisesti aikuisväestön erilaiset psyykkiset haasteet kasvaneet niin Turussa kuin valtakunnallisesti. Turkulaisten hyvinvointia haastaa alueiden eriytyminen.”

Hyvinvoivat asukkaat

Tavoite	Hyvinvointi
---------	-------------

	Panostamme hyvinvointia tukevaan ennaltaehkäisevään työhön ja toimimme tiiviissä yhteistyössä hyvinvointialueen korjaavien palveluiden kanssa.
--	--

Tavoite	Hyvä arki
---------	-----------

	Luomme hyvää arkea, viihtyisiä, saavutettavia ja turvallisia asuinalueita sekä ihmisten erilaisia elämäntilanteita tukevia palveluita.
--	--

2. Pormestariohjelma

Pormestariohjelma on poliittinen sopimus, joka ohjaa kaupungin virkavalmistelua sekä poliittista päätöksentekoa. Pormestariohjelman 2021–2025 kymmenestä teemasta yksi on ”hyvinvoinnin edistäminen ja palvelujen kehittäminen – hyvinvoiva Turku”.

Kaupunginvaltuusto on 14.4.2025 käsitellyt pormestariohjelman raporttia valtuustokaudelta. Hyvinvoinnin edistämiseen liittyviä tavoitteita raportissa on kirjattu 26. Tavoitteet ovat olleet nimettynä hyvinvointitoimialalle, kasvatuksen ja opetuksen, kulttuurin, liikunnan ja lasten ja nuorten palvelukokonaisuuksille.

Pormestariohjelman kymmenen teemaa on jaettu yli sataan tavoitteeseen.

Pormestariohjelman tavoitteiden määräästä ja kaupunkistrategiasta poikkeavasta rakenteesta johtuen kokonaiskuvaa hyvinvoinnin kehittymisestä on raportoinnin perusteella vaikea muodostaa.

Pormestariohjelman tavoitteiden määräästä ja kaupunkistrategiasta poikkeavasta rakenteesta johtuen kokonaiskuvaa hyvinvoinnin kehittymisestä on raportoinnin perusteella vaikea muodostaa.

3. Hyvinvointiin liittyviä erillisohjelmia (<https://www.turku.fi/hyvinvoivat-turkulaiset/hyvinvointiraportit-suunnitelmat-ja-mittaristot>)

- Hyvinvointikertomus
 - o Ei operatiivinen ohjausasiakirja vaan tilannekuva, mihin asioihin pitää paneutua
- Lasten ja nuorten hyvinvointikertomus ja -suunnitelma 2024–2025
 - o Toimintasuunnitelman osana
- Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2024–2025
- Osallisuuden toimintamalli (päivitetään vuonna 2025)
- Mielen hyvinvoinnin edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön toimintasuunnitelmat
 - o Lasten ja nuorten toimintasuunnitelma
 - o Työikäisten ja ikääntyneiden toimintasuunnitelma

Turun kaupungin vuosien 2021–2024 laaja hyvinvointikertomus 2025

Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 6 §:n mukaan ”**kunnan on seurattava kuntalaisten elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin.** Kunnassa on **raportoitava** kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä **valtuustolle vuosittain.** Lisäksi kunnassa on valmisteltava **valtuustolle valtuustokausittain hyvinvointikertomus ja -suunnitelma** edellä mainituista asioista.”

Vuosien 2021–2024 **laajan hyvinvointikertomuksen** mukaan kertomuksessa **keskitytään** erityisesti **aikuisten hyvinvoinnin tilanteeseen.** Kertomuksessa mainitaan, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi on tehty omaa tilannekuva-arviota ja sen pohjalta oma erillinen hyvinvoinnin edistämisen suunnitelma ja mittaristo. Haastattelujen mukaan **lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan liittyvät asiat on käsitelty osana vuosisuunnittelua,** eikä niitä ole hyväksytty erillisenä asiakirjana.

Hyvinvointikertomuksen mukaan keskeisiä havaintoja valtuustokauden ajalta:

Valtaosa turkulaisista aikuisista voi hyvin. He ovat elämäänsä ja asuinalueeseensa tyytyväisiä, työ- ja toimintakykyisiä sekä monella tapaa toimeliaita ja aktiivisia osallistujia ja harrastajia. Esimerkiksi:

- 4/5 on työkykyisiä, eikä koe psyykkistä kuormitusta,
- noin 2/3 kokee terveytensä hyväksi,
- 85 % ei koe itseään yksinäiseksi ja
- lähes puolet kokee itsensä onnelliseksi sekä elämänlaatunsa hyväksi ja liikkuu terveysliikuntasuosituksen mukaan.

Samaan aikaan valtuustokauden aikana ovat erityisesti aikuisväestön erilaiset psyykkiset haasteet kasvaneet niin Turussa kuin koko maassa. Turussa on lisäksi eri asuinalueiden välillä suuria eroja terveydessä ja hyvinvoinnin kokemisessa.

Hyvinvointikertomus nostaa esiin näitä kasvaneita turkulaisten hyvinvointia uhkaavia haasteita, sekä lisääntyneitä eriarvoisuutta ja mahdollisesti yhteiskunnan turvallisuutta heikentäviä tuloksia.

Turkulaisten työ- ja toimintakyvyn sekä hyvinvoinnin ja elämänlaadun edistämisen haasteet vuosien 2021–2024 laajan hyvinvointikertomuksen mukaan:

1. Yksinäisyys ja heikko osallisuus:

Yksinäisyys on merkittävä haaste kaikissa ikäryhmissä. Monilla asukkailla on myös heikko osallisuuden tunne, mikä heikentää yhteisöllisyyttä ja vaikuttaa negatiivisesti hyvinvointiin.

2. Liikkumattomuus ja elintavat: liikkumattomuus ja epäterveelliset elintavat ovat yleisiä ongelmia, jotka vaikuttavat niin työ- ja toimintakykyyn kuin työssä ja arjessa jaksamiseen sekä hyvinvointiin.

3. Psyykkinen kuormittavuus ja syrjäyty-

minen: Psyykkinen kuormittavuus ja syrjäytymiskokemukset ovat merkittäviä hyvinvointia heikentäviä tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa sekä henkiseen että fyysiseen terveyteen, sosiaalisiin suhteisiin ja taloudelliseen tilanteeseen.

4. Segregaatiokehitys: Alueiden eriarvoistuminen heikentää hyvinvointia ja vaikuttaa negatiivisesti yhteisöllisyyden ja osallisuuden kokemiseen.

5. Hyvien väestösuhteiden edistäminen:

Hyvien väestösuhteiden kautta vahvistetaan eri väestöryhmien välistä myönteistä vuorovaikutusta, kunnioitusta ja turvallisuuden tunnetta sekä lisätään luottamusta yhteiskuntaan mm. yhteiskuntarauhan, kotoutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Ikäryhmäkohtaiset painotukset hyvinvointihaasteissa:

- Nuoret aikuiset/työikäiset: Vanhemmuuden tukeminen, työkyvyn edistäminen, yksinäisyyden ehkäisy ja liikunnan lisääminen.
- Ikääntyneet: Yhteisöllisyyden vahvistaminen, ehkäisevä päihdetyö, liikkumattomuuden ja kaatumisten ehkäisy sekä kulttuuripalveluiden käyttöön aktivoiminen.

Tarkastuslautakunnan huomioita hyvinvoinnista ja vuosien 2021–2024 laajan hyvinvointikertomuksen havainnoista ja esitetyistä haasteista

- Vuonna 2020 laaditun laajan hyvinvointikertomuksen mukaan hyvinvoinnin kannalta oli tunnistettu neljä keskeistä haastetta:
 1. Ikärakenteen muutos
 2. Mielen voimavarat
 3. Työ- ja toimintakyky
 4. Tasapuolinen aluekehitys

Yhteisiä huolen aiheita ja haasteita ovat vuoden 2020 raportoinnissa olleet vuoden 2025 havaintoihin verrattuna erityisesti mielenterveyteen ja alueellisen kehitykseen liittyvät haasteet.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunnan vuodelle 2025 hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa on päätetty tukea, edistää ja seurata erityisesti seuraavia asioita:

1. Segregaation ja sen vaikutusten vähentämisen kokonaisuus: mm. a) asunnottomuuden kehitys sekä asumis- /asuntopolitiikka, b) asuinalueiden välisten hyvinvointierojen seuranta c) panostaminen heikommassa ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen, d) päihteiden ja muiden riippuvuuksien tilannetta (ehkäisevä päihdetyö).
2. Osallisuuden kokonaisuuden vahvistaminen: erityisesti yhteisöllisyyden merkityksen huomiointi sekä vaikuttajaryhmien kuuleminen.

3. Järjestöyhteistyö ja sen merkitys: kumppanuutta järjestöjen kanssa vahvistetaan ja huolehditaan lautakunnan avustustoiminnan kehittämisestä ja avustusyhteistyöstä Varhan kanssa.
4. Lasten ja nuorten palvelukokonaisuuden eteneminen.
5. Työikäisten, erityisesti miesten, sekä ikääntyvien hyvinvointi.
6. Ruoka-aputoiminnan kestäväälle pohjalle saattaminen.
7. Liikunta ja liikkuminen arjessa sekä liikkumattomuus (uusi painopiste) -aiheen tärkeyden nostamisen avulla lautakunta haluaa osaltaan tukea liikuntalautakunnan ja liikunnan palvelukokonaisuuden tavoitteita.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunnan vuoden 2025 toimintasuunnitelman mukaan:

- Turussa hyvinvoinnin edistämistä toteutetaan laajasti kaikkien palvelukokonaisuuksien ja -alueiden toiminnassa ja niiden välisessä yhteistyössä sekä yhteistyössä muiden sidosryhmien, kuten Varhan, järjestöjen, tutkimuslaitosten, oppilaitosten ym. kanssa. Näitä toimenpiteitä on kuvattu sekä osana Hyvinvointikertomusta että palvelukokonaisuuksien ja -alueiden toiminta- ja palvelusuunnitelmia.
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisellä on oleellinen taloudellinen merkitys: ennaltaehkäisevät toimet ovat hoitavaa ja korjaavaa edullisempia.
- Konsernihallinnon Integraatiotoiminnon hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastualueen tehtävä on kaupunkitasoisesti osaltaan koordinoida hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä erilaisissa tehtävissä.

- Järjestämislain mukaisesti hyvinvointialue (Varha) kutsuu vuosittain alueen kunnat neuvottelemaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteista. Kunnalla on velvoite osallistua neuvotteluihin. Yhteistyötä Varhan kanssa tehdään useissa eri yhteistyöryhmissä, järjestöille annettavien avustusten valmistelussa sekä yhteistyöfoorumeissa ja projekteissa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunnan toiminta päättyy valtuustokauden lopussa 31.5.2025.



Vuoden 2025 hyvinvointikertomuksessa

- on käsitelty Turun kaupungin ohjausasiakirjoja ja niiden hyvinvointiin liittyviä näkökulmia,
- ei ole käsitelty erityisesti lasten hyvinvoinnin näkökulmaa,
- on esitetty hyvinvointialueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painopisteitä, tavoitteita ja toimenpiteitä,
- liitteessä 1 on tuotu esille valtuustokauden hyvinvointia edistäneitä toimia Turussa,
- todetaan, että Turun oma hyvinvointisuunnitelma tullaan päivittämään niin, että hyvinvointialue Varhan 2025 kevätkaudella päivitettävät suunnitelmat ja niistä johdetut yhteiset tekemiset kuin myös kaupungin omissa strategia-/pormestariohjelmassa esiin nostetut asiat voidaan paremmin huomioida tulevien hyte-toimenpiteiden ohjaavana tekijänä.

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota hyvinvoinnin edistämiseen vaikuttaviin tekijöihin niin kaupungin omassa toiminnassa kuin otettavaksi huomioon yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa

- Vieraskielisten osuuden kasvu Turun väestössä ja väestön kasvu yleisesti
- Alueiden olosuhteet, ominaispiirteet ja kehittäminen, mm. segregaaation ehkäiseminen
- Asunnottomuus
- Pienituloisuus
- Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta, työ- ja toimintakyvyn ylläpito
- Väestön ikärakenne ja palvelutarpeet, ikäntyneiden toimintakyvyn ylläpito, lasten ja nuorten terveyteen liittyvät seikat; mm. mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt



Tarkastuslautakunnan johtopäätöksiä ja suosituksia

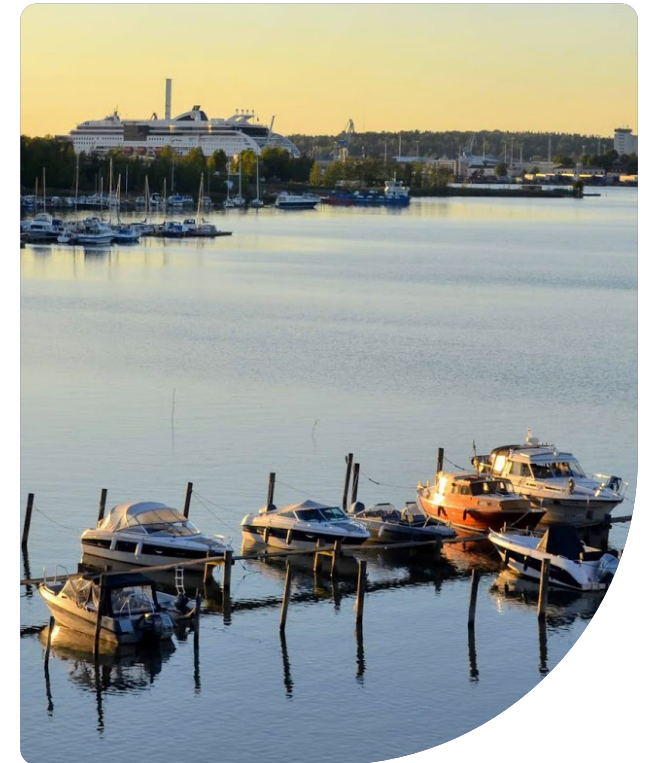
- Hyvinvointi koetaan käsitteenä laajaksi ja monitahoiseksi asiaksi, jota on vaikea yksiselitteisesti määritellä. Hyvinvoinnin nähdään liittyvän osana kaikkeen toimintaan. Toiminnassa ja palveluissa tuleekin ymmärtää hyvinvointiin vaikuttavat tekijät.
- Jotta hyvinvointiin vaikuttavia haasteita voitaisiin poistaa/vähentää, tulee tunnistaa ongelmia aiheuttavat olosuhteet ja niiden taustalla olevat tekijät, ongelmien juurisyys.
- Hyvinvointiin vaikuttavat toimenpiteet tulee koordinoitusti määritellä, priorisoida ja vastuuttaa toimijoille.
- Toimenpiteet tulee sisällyttää tarvittavalla tavalla vuosisuunnitelmiin tai ottaa arjen työn käytännöiksi.
- Päätösten vaikutuksia tulee arvioida monipuolisesti hyvinvoinnin näkökulmasta.
- Yhteistyötä ja yhteisymmärrystä hyvinvointialueen kanssa tulee edelleen kehittää. Yhteistyössä ja tarpeissa tulee tunnistaa Turun erityispiirteet alueen kuntien joukossa. Muuttuvissa organisaatioissa tärkeää on löytää kulloinkin oikeat henkilöt ja tahot asioita hoitamaan ja edistämään. Jatkossa yhteistoimintaa voidaan kehittää lisäämällä hyvinvoinnin edistämisen toimintasuunnitelmaan eri yhteistoiminnan muotoja.

Jotta hyvinvointiin vaikuttavia haasteita voitaisiin poistaa/vähentää, tulee tunnistaa ongelmia aiheuttavat olosuhteet ja niiden taustalla olevat tekijät, ongelmien juurisyys.

1.4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

Kuntalain mukaan **valtuuston tulee päättää** kuntastrategiasta, talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. **Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa** on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Lisäksi siinä on annettava tietoja kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä **tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.**

Seuraavassa käsitellään vuoden 2024 ja aiempien vuosien huomioita koskien toimintakertomuksissa esitettyä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa.



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

Toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittämiseen vaikuttavia seikkoja. Raportoinnissa on suositeltavaa ottaa huomioon valtuuston hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet, joissa päätetään riskien luokittelusta, niihin suhtautumisesta ja niistä raportoinnista.

Kunnan toimintaan vaikuttavat riskityypit

- **Strategiset riskit:** Pitkän aikavälin tavoitteisiin ja menestystekijöihin liittyvät riskit.
- **Toiminnalliset riskit:** Päivittäiseen toimintaan, prosesseihin, tietojärjestelmiin, henkilöstön osaamiseen ja saatavuuteen, suhdanvaihteluihin ja lainsäädännön muutoksiin liittyvät riskit.
- **Taloudelliset riskit:** Talouden tasapainoon, tulo-rahoituksen riittävyyteen, investointeihin ja rahoitukseen liittyvät riskit.
- **Rahoitusriskit:** Korkoriski, valuuttariski, likviditeettiriski ja luottoriski.
- **Vahinkoriskit:** Vakuutusten käyttö vahinkojen ja toiminnan keskeytymisen varalta.

Riskien arvioinnin toteutustapa Turussa kehittyy

- Vuonna 2021 otettiin käyttöön uusi riskienhallintasovellus Granite Erm -ohjelma. Ohjelma sisältää kokonaisvaltaisen riskienhallinnan, riskien tunnistamisen, arvioinnin ja hallintakeinojen seurannan.
- Riskien arvioijia on ohjeistettu arvioimaan riskit uudelleen aina, kun toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia tai jokin riski, johon tulee reagoida, toteutuu. Riskiarvio tulee laatia vuosikellon mukaan aina vähintään kerran vuodessa.
- Granite Erm -ohjelma mahdollistaa riskien arvioinnin menetelmien ja hallinnan yhdenmukaistamisen kaupunkikonsernissa.
- Turun kaupunginvaltuusto on 14.2.2022 päättänyt hyväksyä **Turun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet**. Tämän asiakirjan mukaan ”Kaupungin eri toiminnot ja konserniin kuuluvat yhteisöt suorittavat vuosittain kokonaisvaltaisen riskienhallintaan liittyvän arvion, joka sisältää keskeisten riskien tunnistamisen, arvioinnin riskien seurauksista ja merkittävyydestä, riskienhallintakeinojen määrittämisen ja niiden toteuttamisen seurannan. **Keskeiset riskit huomioidaan talousarvion laadinnassa ja päätöksenteon yhteydessä. Arvioinnin pohjalta kaupunginhallitus valmistelee talousarvion laadinnan yhteydessä kaupungin riskiprofiilin ja päättää menettelytavat keskeisten riskien hallitsemiseksi.**”

Riskienhallinnan kehityskohteet

- Riskienhallintaohjelman käytön osaamiseen ja koulutukseen tulee kiinnittää huomiota.
- Riskien luokittelua ja sisältöä tulee kehittää tarpeita vastaavaksi.
- Riskien hallintakeinojen käytön seurantaan tulee kehittää.
- Riskien ja niihin liittyvien toimenpiteiden omistajuus tulee selkeyttää, erityisesti silloin, kun toimintaan osallistuu useita tahoja organisaation eri osissa. Kaupungissa ollaan ottamassa käyttöön yhteisvaikuttavaa johtamistapaa.
- Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeen mukaan keskeiset toteutuneet riskit tulee kirjata riskienhallintaohjelmaan. Ei ole selvää, miten tieto järjestelmään kirjatusta riskeistä ja niiden hallintakeinoista tai toteutuneista riskeistä kulkee organisaatiossa ja tavoittaako se tarpeellisilta osin kaupungin ylimmän johdon.

- Kaikki strategiset yhteisöt eivät käytä riskienhallinnan työvälineenä ja raportoinnissa Granite -järjestelmän ERM kokonaisvaltaisen riskienhallinta -moduulia. Näin ollen moduulista ei ole suoraan raportoitavissa konsernijohdolle kaikkia kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä keskeisiä riskejä hallintakeinoineen.

Riskienhallinnan koordinointi

Turun kaupungin riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa arvioi ja kehittää kansliapäällikön nimeämä riskienhallinnan koordinaatioryhmä, jonka puheenjohtaja raportoi riskienhallinnasta kaupungin johdolle.

Riskienhallinnan koordinaatioryhmän puheenjohtajana toimii turvallisuus- ja riskienhallinta-johtaja. Koordinaatioryhmä ei ole kokoontunut vuoden 2024 aikana. Turvallisuus- ja riskienhallinta-johtajan virka on ollut täyttämättä aikavälillä kesäkuu-joulukuu 2024. Tämä on aiheuttanut haasteita tehtäväkentän hoitamisessa.

Keskeiset riskit pysyvät vuosittain lähes samoina

• Henkilöstö ja avainhenkilöriskit

Henkilöstön saatavuus, riittävyys ja vaihtuvuus sekä avainhenkilöriskit ovat toistuvasti keskeisiä riskejä. Hallintakeinoina ovat muun muassa henkilöstöjohtamisen kehittäminen, palkkatasojen arviointi, työsuhde-etujen esiin tuominen, työnantajakuva parantaminen ja tehtäväkuvien arviointi.

Avainhenkilöriskin hallintaan ja käytettäviin keinoihin tulee kiinnittää erityistä ja välitöntä huomiota suunniteltaessa ja toimeenpantaessa Turun kaupungin uutta organisaatiota.

- **Toimitiloihin liittyvät riskit**

Vuonna 2024 toimitiloihin liittyviksi riskeiksi arvioitiin sisäilmaongelmat, tilojen määrällinen tai laadullinen riittämättömyys, peruskorjauksista tinkiminen sekä väistötilojen vähäisyys. Hallintakeinoja ovat hankesuunnittelun nopeuttaminen, kiinteistöjen kunnosta huolehtiminen ja korjausvelan syntymisen estäminen.

Kiinteistöjen kunnossapitoa varten tulee olla pitkän tähtäyksen suunnitelma, joka on kytketty kaupungin palvelujen ja palveluverkkojen suunnitelmiin. Kuntokartoituksiin perustuvat korjaustarpeet tulee aikatauluttaa investointisuunnitelmissa.

Tarkastuslautakunta on käsitellyt sisäilma-asioita aiempien vuosien arviointikertomuksissa (2016, 2017, 2019 ja 2020).

Kaupungin tulee huolehtia kiinteistöistään ja toimitiloistaan tarkastamalla ja huoltamalla tekniikka ja rakennukset vuosittain ammattihenkilöiden toimesta. Kiinteistöjen ja toimitilojen huoltotarkastukset tulee toteuttaa niin, että eri alojen asiantuntijat tarkastavat oman alansa asiat.

Teknisten laitteiden ja varusteiden tarkastukset tulee tehdä perusteellisesti, ei pelkästään silmämääräisesti päältä päin. Tehdyt tarkastukset, korjaukset ja mahdolliset riskit tulee kirjata huoltokirjaan ja raportoida.

- **Taloudelliset riskit**

Toimintaympäristön heikkenemiseen vaikuttavat verotulojen väheneminen, heikko suhdannekehitys, valtionosuuksien pieneminen sekä korkokulujen kasvu ja lisääntynyt lainanotto. Hallintakeinoina ovat talouden sopeuttamisohjelman jatkuminen, talouden ennustettavuuden parantaminen sekä investointikohteiden priorisointi että toteutusaikataulun pidentäminen.

Toimintaympäristön muutosten vaikutukset ja riskit hankkeiden rahoitukseen ja tätä kautta investointisuunnitelmien aikataulutukseen tulee ottaa huomioon toiminnan ja talouden suunnittelussa.

2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selonteko

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on annettava tietoja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on taloudellista ja tuloksellista. **Sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa.**

Kaupunginhallituksen 7.2.2022 hyväksymässä **riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeessa** kuvataan tarkentavasti sisäisen valvonnan vastuita, tavoitteita ja menettelytapoja.

Palvelukokonaisuuksien, -alueiden sekä toimintayksiköiden **itsearviointina** laatimien selonteiden perusteella on tunnistettu joitakin keskeisiä **sisäisen valvonnan puutteita ja kehittämiskohteita.**

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosesseihin ja tehtäviin tulee kiinnittää erityistä huomiota toiminnan, organisaation ja henkilöstön jatkuvissa muutostilanteissa.

Positiivista kehitystä osoittaa pyrkimys reaalitajaiseen ja jatkuvaan riskien arviointiin riskienhallintasovelluksen avulla. Riskienhallinnan tulee olla jatkuvaa ja ajantasaista. Keskeiset kaupungintasoiset riskit ja menettelytavat niiden hallitsemiseksi tulee huomioida toiminnan ja talouden suunnittelussa, toimeenpanossa ja päätöksenteossa.

3. Konsernivalvonnan järjestäminen

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan konsernijohtoon vastuulla olevaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurantaa, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista.

- **Kaikki strategiset yhteisöt eivät käytä riskienhallinnan työvälineenä ja raportoinnissa Granite -järjestelmän ERM kokonaisvaltainen riskienhallinta -moduulia.** Näin ollen moduulista ei ole suoraan raportoitavissa konsernijohtolle kaikkia kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä keskeisiä riskejä hallintakeinoineen.

Riskienhallintaohjelman käyttö tulee ohjeistaa ja valvoa sen toimeenpano.

- **Johdon digitaalinen raportointijärjestelmä on saatu täysimääräisesti käyttöön vuonna 2024.** Järjestelmää käytetään pääasiallisesti omistajaohjauksen vastuualueella päätösten valmistelun tukena sekä konserniyhteisöjen talouden seurannassa ja valvonnassa.
- **Tytäryhteisöjen hallituksen nimeämisestä säädetään kuntalaissa ja kaupungin konserniohjeessa.** Kuntalain mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjeessa edellytetään hallituksen jäseniltä asiantuntemusta ja kykyä operatiivisen johdon ohjaukseen ja tukemiseen. Hallituksen jäsenillä tulee olla kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.

Hallituksen jäsenten nimeämiskäytäntöihin tulee kiinnittää selvästi aiempaa enemmän huomiota.

2.

Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus



Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus

Talouden arvioinnissa on keskitytty erityisesti konserninäkökulmaan seuraavista syistä:

- vuoden 2023 alusta sote-uudistus supisti merkittävästi emokaupungin kokoa, jonka jälkeen konserniyhteisöjen suhteellinen osuus kaupunkikonsernista kasvoi,
- kuntien taloudellista asemaa koskeva lain-säädäntö korostaa koko kuntakonsernin näkökulmaa. Kuntalaissa (118 §) säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Pykälässä säädetty raja-arvot tunnetaan yleisesti myös ns. kriisikuntakriteereinä ja ne lasketaan suurimmaksi osaksi konsernitilinpäätöksen perusteella,

- kunnat järjestävät toimintojaan eri tavoin, minkä vuoksi konsernitasolla kuntien välinen vertailukelpoisuus on parempi,
- Turussa emokaupunki toimii konsernissa ns. sisäisenä pankkina. Kaupungin lainannostosta merkittävä osa ohjautuu antolainoina konserniyhteisöille,
- merkittävä osuus investoinneista tehdään konserniyhteisöissä, esimerkiksi uudiskoh-teet toteutetaan lähtökohtaisesti KOy Turun Monitoimitilat taseeseen.

Emokaupunkia on tarkasteltu lähinnä Pormestariohjelmassa asetettujen taloustavoitteiden toteutumisen kannalta.



Kaupunkikonsernien vertailua

Alla oleviin taulukoihin on koottu Suomen suurimpien kasvukeskusten konsernitilinpäätöksistä 2024 vertailutietoa ja tunnuslukuja.

	Turku	Oulu	Tampere	Vantaa	Espoo	Helsinki
Omavaraisuusaste, %	38	57	37	37	45	58
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	143	102	167	169	198	103
Kertynyt ylijäämä, €/asukas	2 633	5 561	3 885	3 624	3 896	11 528
Konsernin lainakanta, €/asukas	8 557	4 182	9 559	8 357	11 783	12 036
Konsernin lainat ja vuokravastuut, €/asukas	11 025	5 306	11 994	9 617	14 767	14 348
Konsernin lainasaamiset, €/asukas	137	0	77	703	589	730
Asukasmäärä 2024	206 035	216 194	260 358	251 405	321 030	684 589
Asukasmäärä 2023	201 889	214 651	255 050	247 443	314 024	674 500
Asukasmäärän muutos 24/23, %	2,02 %	1,32 %	2,43 %	1,91 %	2,91 %	1,65 %

Taulukko 1. Kaupunkikonsernien taseista 2024 laskettuja tunnuslukuja.

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

Suhteellinen velkaantuneisuus kertoo, kuinka paljon kuntakonsernin tilikauden käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun.

Investointeja voidaan toteuttaa myös vuokrahankkeina. Tällöin tulevien vuosien käyttötaloutta rasittavat vuokran maksut näkyvät tilinpäätöksen **vuokravastuina**.

	Turku	Oulu	Tampere	Vantaa	Espoo	Helsinki
Toiminnan ja investointien rahavirta 5 v./asukasmäärä, €	-2 874	-759	-3 290	-652	-84	-4 148
Laskennallinen lainanhoitokate	0,8	2	0,9	4,6	0,9	ei saatavilla
Kassan riittävyys, päivää	31	69	24	47	207	45
Investointien tulorahoitus, %	51 %	78 %	53 %	38 %	101 %	58 %

Taulukko 2. Kaupunkikonsernien rahoituslaskelmista laskettuja tunnuslukuja.

Konsernin laskennallinen lainanhoitokate

kertoo tulo-rahoituksen riittävyyden vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Kuntaliiton mukaan lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 1 ja tyydyttävä, kun arvo on 0,8–1,0. Yksi ns. kriisikuntakriteeri täyttyy, kun tunnusluku on alle 0,8. Jos tunnusluku on pienempi kuin 1, joudutaan vieraan pääoman hoitoon ottamaan lisää lainaa, realisoimaan omaisuutta tai vähentämään rahavaroja¹.

Omavaraisuutta ja velkaantuneisuutta mittaessa Turku-konserni sijoittuu Suomen kuuden suurimman kaupunkikonsernin vertailussa keskivaiheille. Oulu ja Helsinki ovat näiden tunnuslukujen valossa joukon parhaiten menestyvät. Turussa konsernitaseeseen kertyneet ylijäämät olivat selkeästi vertailuryhmän pienimmät. Konsernin vuokravastuut olivat yhdessä Espoon kanssa joukon suurimmat. Laskennallinen lainanhoitokate oli Turussa (0,8) enää tyydyttävällä tasolla. Asukasmäärän suhteellinen kasvu oli suurinta Espoossa ja Tampereella ja Turku sijoittui kolmanneksi. Turun tuloveroprosentti on Suomen kasvukeskusten keskikastia.



¹ Lainanhoitokatteen laskukaava (Vuosikate + Korkokulut) / (Korkokulut + Lainakanta/8)

Turku-konsernin toiminnasta ja investoinneista aiheutunut velkaantuminen kiihtyi vuonna 2024

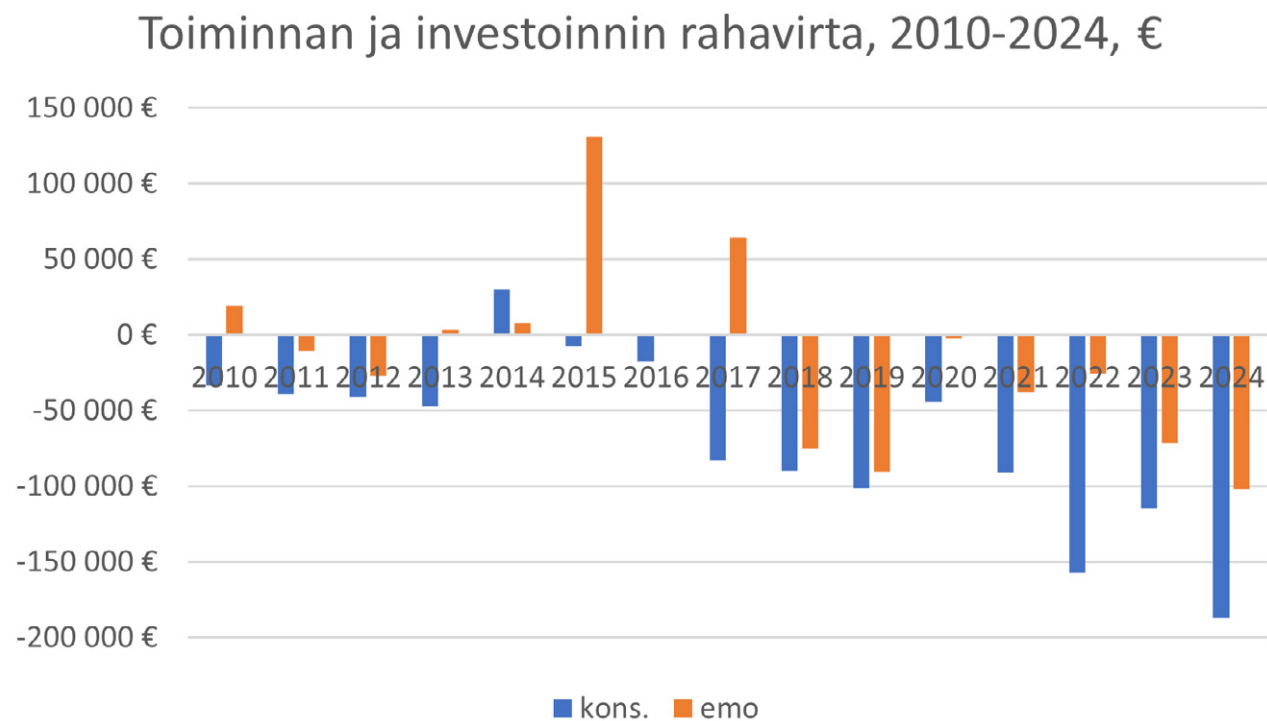
Toiminnan ja investointien² rahavirta kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä eli rahamäärää, joka jää jäljelle käyttötalouden tulojen ja menojen sekä investointimenojen jälkeen. **Negatiivinen toiminnan ja investoinnin rahavirta tarkoittaa, että kuntakonserni velkaantuu pitkällä tähtäimellä.** Rahoituslaskelmaan 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 neljäntoista vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 68,1 miljoonaa euroa negatiivinen. Vuonna 2023 em. rahavirta oli peräti 187 milj. euroa negatiivinen, mikä oli vuodesta 2010 alkaneen seurantahistorian korkein lukema. **Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu lainanotolla, omaisuutta myymällä tai kassavaroja vähentämällä.**

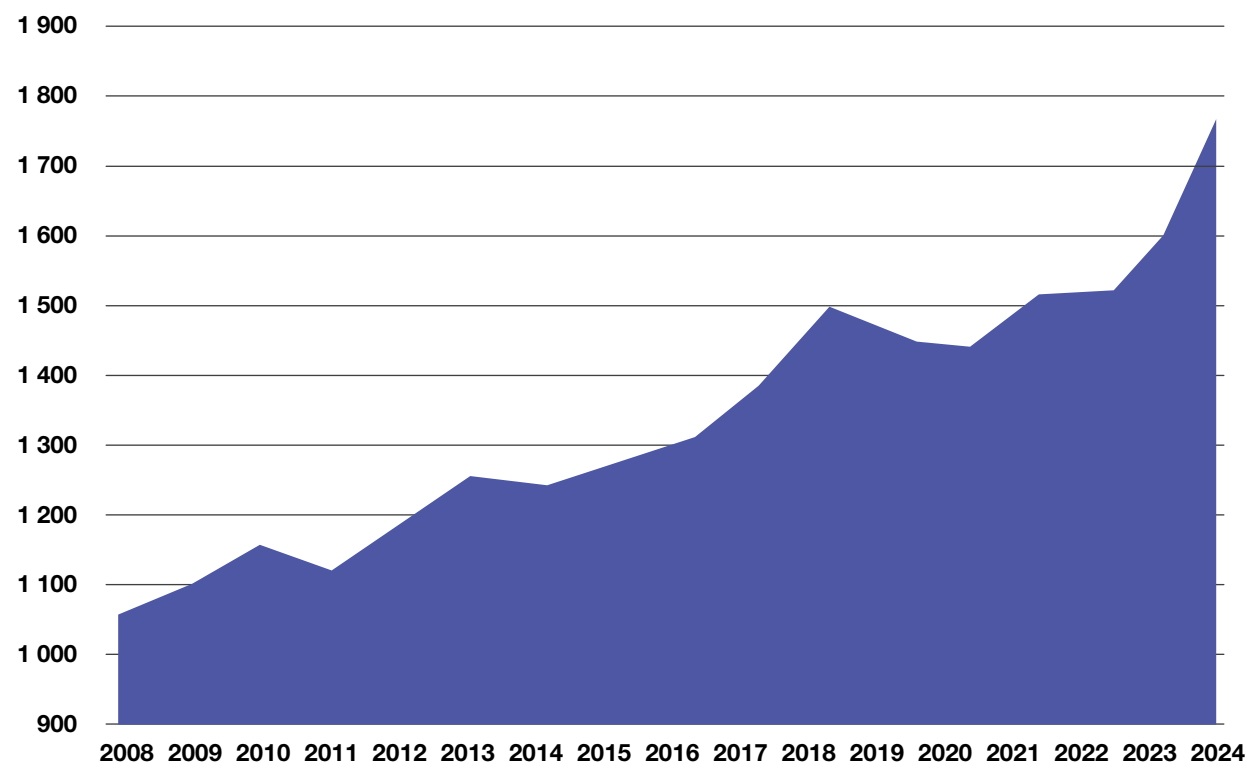
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ka. 10–24
kons.	-33 228	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-101 193	-44 449	-90 660	-157 205	-114 124	-59 574	-68 073
emo	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878	-2 412	-37 658	-25 367	-71 112	-8 044	-14 271

Taulukko 3. Toiminnan ja investointien rahavirta konsernissa ja emokaupungissa 2010–2024 (milj. euroa). Negatiivinen rahavirta on merkitty taulukkoon punaisella.

² Tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kuntakonsernin talouden tasapainosta. Tämä johtuu muun muassa tuloslaskelman poistojen pienuudesta suhteessa investointimеноihin. Kuntakonsernin tuloslaskelma voi siis osoittaa ”yliäämää” ja samalla, kuntakonserni velkaantuu voimakkaasti. Poistojen ja investointimenojen epäsuhtaongelma eliminoiduu tarkasteltaessa tilinpäätöksen rahoituslaskelmaa.



Kuva 2. Toiminnan ja investointien rahavirta konsernissa ja emokaupungissa 2010 – 2024 (tuhatta euroa).

KONSERNIN LAINAKANNAN KEHITYS 2008-2024, MILJ. €**Kuva 3.** Konsernin lainakannan kehitys vuosina 2008–2024.

Konsernin lainakannan kasvu oli vuonna 2024 seurantahistorian suurinta.

Korkeasta investointitasosta ja matalasta tulorahoituksesta johtuen konsernin lainakanta on kasvanut voimakkaasti. Vuodesta 2008 lähtien lainakanta on kasvanut yhteensä noin 710 miljoonaa euroa eli noin 67 %:a, keskimäärin noin 42 miljoonaa euroa vuodessa. Päättynään vuonna 2024 konsernin lainakanta kasvoi edellisvuodesta 166 miljoonalla eurolla ollen vuoden 2024 lopussa noin 1763 miljoonaa euroa. **Konsernin lainakannan vuotuinen kasvu oli vuodesta 2010 alkaneen seurantahistorian suurinta.**

Pormestariohjelman taloustavoitteista toinen on toteutumassa

Turun kaupunkistrategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 14.2.2022. Se ei sisällä konkreettisia ja laskettavissa olevia investointien rahoitukseen liittyviä tavoitteita.

Pormestariohjelmassa emokaupungin velkaantumiselle on asetettu **katto** siten, että oikaistu lainakanta voi olla enintään 3 390 euroa asukasta kohden vuoden 2025 lopulla. **Oikaistulla lainakannalla** tarkoitetaan emokaupungin lainakantaa, josta on vähennetty antolainaus tytäryhteisöille. Oikaistu lainakanta nousi vuonna 2024 edellisen vuoden 312 miljoonasta eurosta noin 375 miljoonaan euroon. Asukaskohtaisesti laskettu emokaupungin oikaistu lainakanta oli noin 1820 euroa. **On todennäköistä, että pormestariohjelman lainakattotavoite tullaan saavuttamaan.**

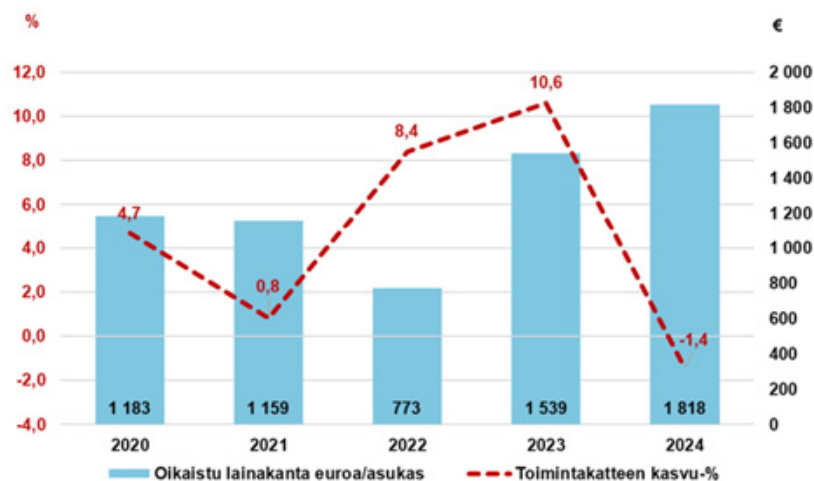
Toisena pormestariohjelman tavoitteena on toimintakatteen keskimääräinen enintään 2,3 % vuosittainen muutos vuosina 2022 - 2025. Kunnan tilinpäätöksen välituloksena ilmoitettava toimintakate ilmoittaa, paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Tämä tavoite ei ole toteutunut vuosina 2022 ja 2023. Toimintakatteen kasvu oli vuonna 2022 noin 8,4 % ja vuonna 2023 peräti 10,6 %. Vuonna 2024 toimintakate parantui pienenemällä edellisvuodesta 1,4 %. Vuosien 2022 ja 2023 tavoiteuraa huomattavasti suurempien kasvuprosenttien takia **on epätodennäköistä, että pormestariohjelman toimintakatteen muutostavoite tullaan saavuttamaan vuoden 2025 loppuun mennessä.**



Pormestariohjelmassa asetetun velkakaton rajoittuminen ainoastaan emokaupungin velkaantumiseen antaa melko kapean kuvan konsernin velkaantumisesta. Vuoden 2024 lopussa konsernin lainakanta asukasta kohden oli 8577 euroa, eli lähes viisinkertainen emokaupungin oikaistuun lainakantaan verrattuna.

Konsernin ulkopuolisina vuokrahankkeina toteutettavien investointien tulevien vuosien vuokran maksut näkyvät tilinpäätöksen vuokravastuina. Konsernin vuokravastuut yhteensä vuoden 2024 lopussa olivat noin 508 miljoonaa euroa.

Pelkästään emokaupunkia koskeva velkakatto antaa kapean kuvan konsernin velkaantumisesta. Konsernin lainakanta on lähes viisinkertainen emokaupungin oikaistuun lainakantaan verrattuna.



Vuoden 2023 toimintakatteen kasvuprosentti on vertailukelpoistettu oikaisemalla sotien vaikutus. Toimintakatteen kasvuprosentin ollessa negatiivinen on toimintakate parantunut edellisvuodesta. Toimintakatteen kasvuprosentin ollessa positiivinen on toimintakate heikentynyt edellisvuodesta.

Pormestariohjelmassa sitouduttu:

Toimintakatteen kasvun enimmäisraamiin

- 2023 3,3 %
- 2023 2,4 %
- 2024 2,4 %
- 2025 2,4 %

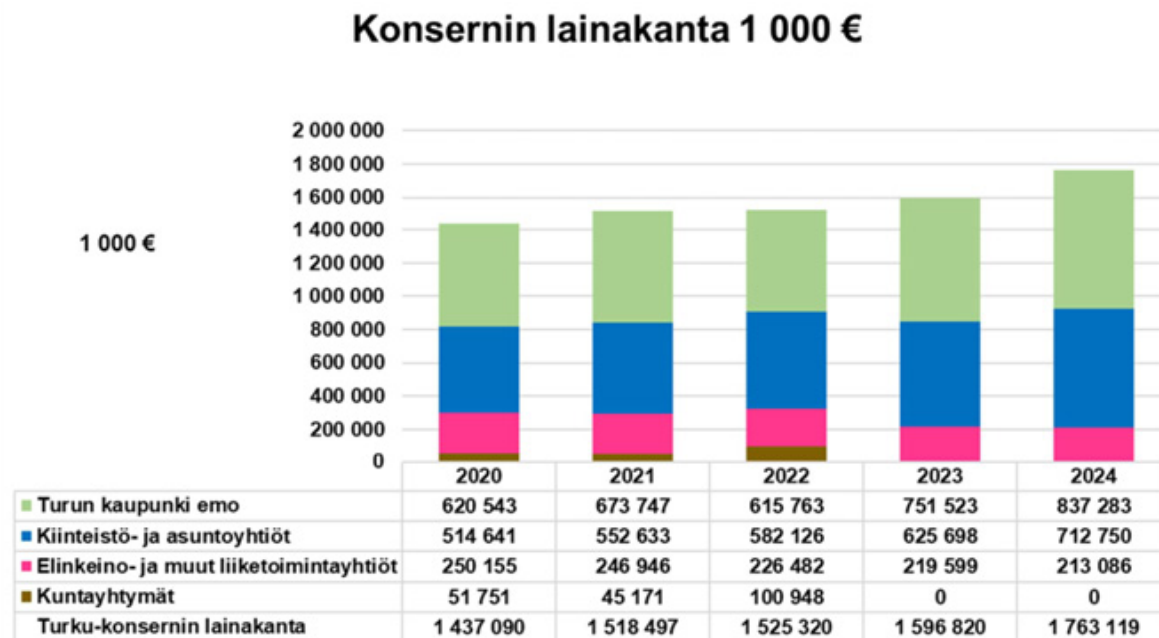
Kuva 4. Emokaupungin oikaistu lainakanta euroa asukasta kohden ja toimintakatteen %-muutos vuosina 2020–2024. Lähde: Talousohjaus.

Oikaistu lainakanta enintään 3 390 euroa asukasta kohden vuoden 2025 lopulla.

Asuntotuotantotavoitteet pitävät osaltaan konsernin lähivuosien investointitason korkealla

Konsernin tulevien vuosien investointimäärää pitävät korkealla esimerkiksi Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteissa konserniyhteisöille (TVT Asunnot Oy, Turun ylioppilaskyläsäätiö ja Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy) asetetut asuntotuotantotavoitteet. Tavoitteen mukaan TVT Asuntojen omistaman asuntokannan suhteellisen osuuden koko Turun asuntokannasta ei tule merkittävästi muuttua. Yhtiön omistamien asuntojen määrä voi tavoitteen mukaan vaihdella 0,5 prosenttiyksikön verran (10,25 % - 10,75 %) suhteessa nykyiseen yhtiön osuuteen Turun kokonaisasuntokannasta. Vuoden 2024 lopussa TVT:n hallinnassa oli 10,0 prosentin osuus koko kaupungin asuntokannasta, eli tavoitteessa asetettuun vaihteluväliin yltäminen aiheuttaa merkittäviä uudisinvestointeja. Vuoden 2024 lopussa TVT:llä oli rakenteilla 736 uutta asuntoa.

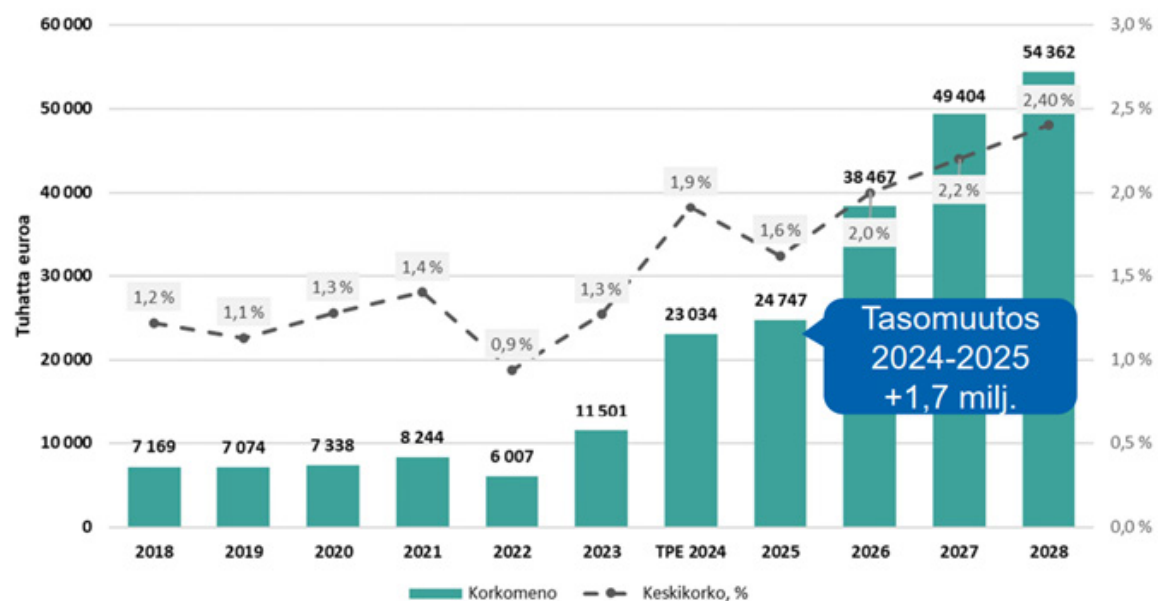




Kuva 5. Konsernin lainakannan kohdistuminen; emokaupungin, kuntayhtymien ja konserniyhteisöjen osuudet vuosina 2020–2024.

Korkotason nousun täysi vaikutus tulee viiveellä

Viime vuosina sekä korkotaso että rakennuskustannukset ovat nousseet voimakkaasti. Markkinakorkojen kehityksestä poiketen, **korkotason nousu tulee vaikuttamaan kaupungin varainhankinnan kustannuksiin hieman viiveellä, erityisesti vuosina 2024–2028**. Talousjohdon ennusteen mukaan kesikorko tulee nousemaan vuoden 2022 alle prosentin tasolta 2,4 prosenttiin vuonna 2028. Korkomenot nousevat samalla ajanjaksolla noin 6 miljoonasta eurosta noin 54 miljoonaan euroon.



Kuva 6. Korkomeno- ja kesikorkoennuste 2018–2028, lähde: talousohjaus.

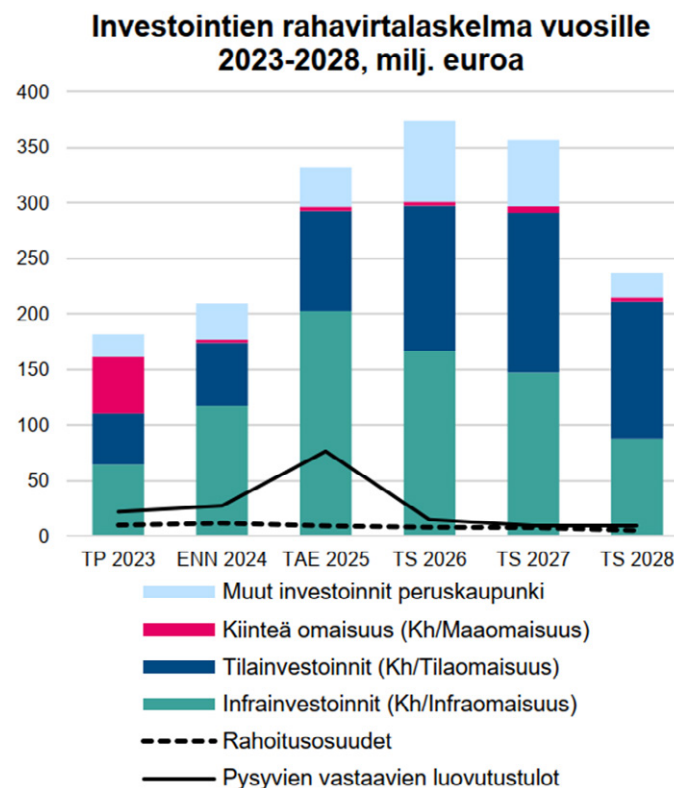
Kohonnut korkotaso vaikuttaa sekä emokaupungin että konserniyhteisöjen talouteen. Esimerkiksi konsernitilinpäätöksen 2024 mukaan korkojen nousu on välittynyt voimakkaasti TVT Asunnot Oy:n korkokuluihin, vaikka yhtiön lainakanta on mm. korkotukilainoituksen kautta suojattu ja suojaukset ovat tulleet käyttöön.

Konsernin investointimenot olivat vuonna 2024 yhteensä noin 359 miljoonaa euroa, josta emokaupungin osuus oli 187 miljoonaa. Konserniyhteisöistä suurimmat investointimenot olivat TVT:llä noin 83 miljoonaa euroa, Turku Energialla noin 29 miljoonaa euroa ja Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy:llä noin 30 miljoonaa euroa. Konsernin vuosikate oli vuonna 2024 noin 177 miljoonaa euroa eli investoinneista rahoitettiin tulorahoituksella ainoastaan 50,5 prosenttia. Omaisuuden myynnillä investoinneista rahoitettiin noin 8 prosenttia. Loput investoinneista rahoitettiin pääosin lainarahoituksella.



Lähipuosien investointisuunnitelmat ovat massiivisia

Kohonnut korkotaso ei ole juurikaan vaikuttanut toimintasuunnitelman investointimäärärahoihin. Toimintasuunnitelmassa on vuosille 2025–2028 varattu pelkästään emokaupungin investointimäärärahoja yhteensä noin 1,3 miljardia euroa.



Kuva 7. Emokaupungin budjetoitu investointitaso 2023–2028. Lähde: talousohjaus.

Kaupunkiympäristön palvelukokonaisuuden mukaan yllä olevassa kuviossa esitetty lähivuosisien noin 1,3 miljardin investointitaso ei sisällä:

- yhtiömuotoisia tilahankkeita; kustannusarvioltaan yhteensä 421 miljoonaa euroa
- pitkäkestoisia vuokrahankkeita; 139 miljoonaa euroa
- leasinghankkeita
- suunnittelu/valmisteluvaiheessa olevia tilainvestointeja, joiden toteutusmuotoa ei ole vielä päätetty; yhteensä noin 304 miljoonaa euroa.

Konsernissa ollaan jo toteuttamassa tai suunnittelemassa lähivuosisiksi suuria hankkeita kuten Sataman terminaali ja joukkoliikennetkaisu. Lisäksi konserniin kuuluville asuntoyhdistöille on asetettu merkittäviä uudisrakennustavoitteita. Näiden kustannukset eivät sisälly 1,3 miljardin euron investointimäärärahaan, mutta lisäävät konsernin lainakantaa.

Tulevien investointien kokonaismäärän hahmottamista vaikeuttavat myös pitkän aikavälin investointisuunnittelun ulkopuolelta ”yllättäen” tulevat investointitarpeet.

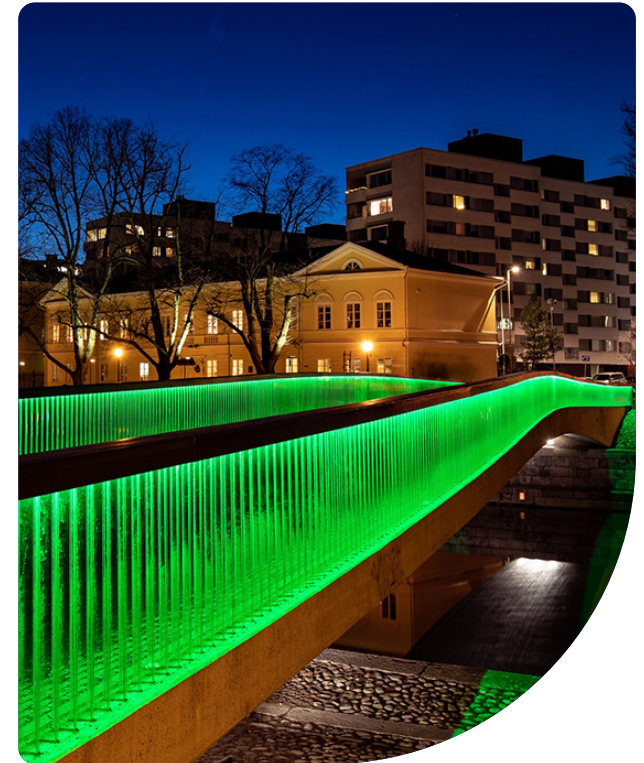
Velkaantuminen uhkaa kiihtyä edelleen. Toimintasuunnitelmassa on vuosille 2025–2028 varattu pelkästään emokaupungin investointeihin yhteensä noin 1,3 miljardia euroa.

Investointien vaikutus kaupunkikonsernin poistotasoon

Lähivuosien korkea investointitaso tulee näkymään konsernituloslaskelmassa kohoavien rahoituskustannusten lisäksi poistotasossa. Vanhojen jo kirjanpidossa lähes loppuun poistettujen rakennusten ja infran korvaaminen uudisrakentamisella kasvattaa poistoja.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeessa³ toimitilojen ja infrakohteiden poistoajat, joita tulee soveltaa kuntakonsernin tilinpäätöksessä. Yleisohjeessa suositellaan rakennusten osalta pääsääntöisesti 20 vuoden poistoaikaa ja infrainvestointien osalta 15 vuoden (kadut, tiet, torit, puistot) tai 10 vuoden (sillat, laiturit, uimalat) poistoaikaa. Vuonna 2024 konsernituloslaskelman vuosikate, josta poistot vähennetään, oli noin 177 miljoonaa euroa. Saman vuoden poistotaso oli noin 143 miljoonaa euroa.

Suurten uudisinvestointien myötä kohoavat rahoituskustannukset ja poistot aiheuttavat siis jatkossa painetta konsernituloslaskelman tulokseen. Mikäli tuloslaskelma painuisi alijäämäiseksi vähentää se taseen kertyneitä ylijäämiä. Kuntaliiton mukaan yleisin syy kriisikunnaksi päätymiseen on kunnan taseeseen kertynyt alijäämä. Vuoden 2024 lopussa konsernitaseen kertynyt edellisten tilikausien ylijäämä oli noin 521 miljoonaa euroa.



³ Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista, Helsinki 2016.

Isot investoinnit ja velkataakka altistavat konsernin erilaisille riskeille

Rakentamisen heikon suhdanteen takia on rakennusala Suomessa taloudellisissa vaikeuksissa. Konsernissa toteutetaan useita monivuotisia rakennushankkeita, mikä altistaa **vastapuoliriskille**. Vastapuoliriski tarkoittaa sitä, että toinen sopimusosapuoli laiminlyö sitoumuksensa tai ei kykene vastaamaan niistä.

Korkotason nousu tulee vaikuttamaan konsernin rahoituskustannuksiin viiveellä tulevien vuosien aikana. Erityisesti uuden lainan nostohetkellä altistutaan nousseelle korkotasolle. Uutta lainaa tarvitaan konsernin investointien toteuttamiseen sekä erääntyvien lainojen jälleen rahoittamiseen. Korkotason nousun seurauksena yhä suurempi osa toimintakatteesta joudutaan tulevaisuudessa käyttämään rahoituskuluihin.

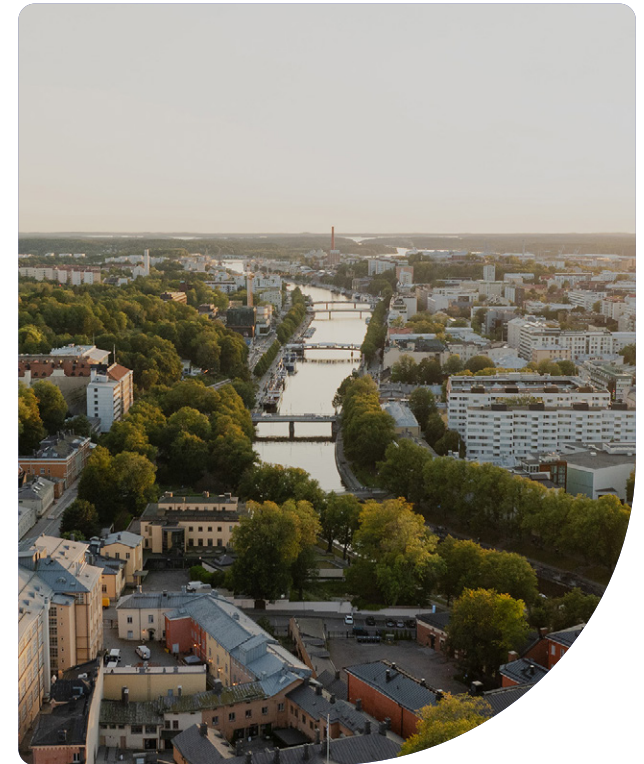
Konsernin kasvava lainakanta altistaa erityisesti **korkoriskille**. Velkarahariippuvuus ja jo olemassa olevien lainojen jälleenrahoitus-tarve altistavat myös **varainhankintariskille**. Konsernilla ei ole juurikaan nopeasti rahaksi muutettavaa likvidiä omaisuutta ja kassavarojen riittävyys on rajallinen. Vuoden 2024 lopussa konsernin kassan riittävyys oli 31 päivää. Tilinpäätöksen mukaan **likviditeettiriskiä** hallitaan laatimalla konsernitilejä koskeva kolmen kuukauden rullaava kassaennuste, josta ilmenee periodin likviditeettitarve.



Kasvukeskusten joukkoon kuulumalla investointien rahoituskyky paranee

Käytännössä kaupunki hankkii lainarahoitusta Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen kautta. Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj muodostavat kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän. Haastateltujen mukaan Suomen valtion ja Kuntien takauskeskuksen luottoluokitus ja -kelpoisuus kulkevat käsikädessä. Turun kaupungin kyky vaikuttaa koko Suomen julkisen talouden luottokelpoisuuteen on siten rajallinen. Konsernitasolla voidaan vaikuttaa velkarahariippuvuuteen hyvällä käytötalouden ja investointien hallinnalla. Myös kaupungin väestökehityksen pysyminen positiivisena on tärkeää. **Väestönkasvun ansiosta kaupunkikonsernin asukaskohtainen lainakanta on kasvanut suhteessa vähemmän kuin lainakanta kokonaisuudessaan.** Vuoden 2024 tilinpäätöksen mukaan Turun asukasmäärä oli kasvanut 4146 henkilöllä edellisestä vuodesta.

Positiivista väestönkasvua varjostaa työttömyyden kasvu. Turussa oli vuoden 2024 lopussa Varsinais-Suomen korkein työttömyysaste 14,8 %, jossa kasvua 1,8 prosenttiyksikköä. Turussa oli kuuden suurimman kaupungin korkein työttömyysaste ja työttömien määrä on kasvanut vuoden aikana eniten Turussa.





Kuva 8. Konsernin asukaskohtaisen lainakannan kehitys vuosina 2018–2024.

3.

Jätehuollon arviointi



3.1 Jätehuolto Turussa

3.1.1 Arvioinnin tavoitteet ja rajaukset

Lounais-Suomen Jätehuollolle on asetettu lukuisia tavoitteita lainsäädännössä, suosituk-
sissa ja osakaskuntien hyväksymissä ohjaus-
asiakirjoissa. Jokaisen yksittäisen tavoitteen
toteutumisen arvioinnin sijaan, arvioinnissa
on keskitytty tarkastuslautakunnan mielestä
keskeisimpien **laatu-, kustannus- ja ympäris-
tötavoitteiden** toteutumisen arviointiin.

Jätehuollon keskeisen toimijan Lounais-
Suomen Jätehuolto Oy:n (”jätehuoltoyhtiö”,
”LSJH”) yhteiskunnallisen tehtävän merkit-
tävyttä kuvaa se, että se on määritelty kon-
sERNIOHJEISSA Turun kaupungin strategiseksi
yhteisöksi. Siksi keskeisimpien toiminnallisten
ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen
arvioinnin lisäksi arvioinnissa on nostettu esiin
myös **konserniohjaukseen** liittyviä havaintoja.

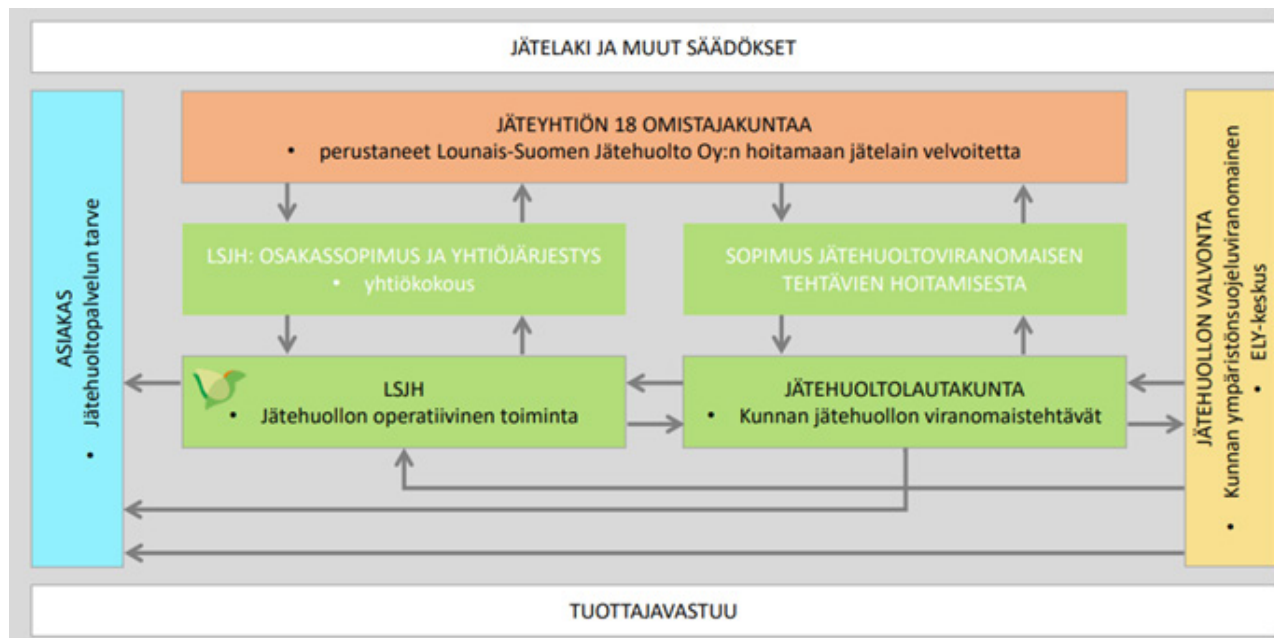
3.1.2 Käsitteet

Yhdyskuntajätteellä tarkoitetaan vakinai-
sessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa,
asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvää
jätettä, mukaan lukien paperi-, kartonki-, lasi-,
metalli-, muovi-, tekstiili- ja biojäte sekä käy-
töstä poistetut sähkö- ja elektroniikkalaitteet,
paristot, akut ja suurikokoiset esineet sekä
laadultaan siihen rinnastettavaa hallinto-, pal-
velu- ja elinkeinotoiminnassa syntyvää jätettä.
Sekalaisella yhdyskuntajätteellä tarkoite-
taan yhdyskuntajätettä, joka jää jäljelle, kun
jätteestä on sen syntypaikalla kerätty erilleen
jätelajeittain yksilöidyt jakeet. **Jätteen kierrä-
tyksellä tarkoitetaan** toimintaa, jossa jäte val-
mistetaan tuotteeksi, materiaaliksi tai aineeksi
joko alkuperäiseen tai muuhun tarkoitukseen.
Jätteen kierrätyksenä ei pidetä jätteen hyödyn-
tämistä energiana eikä jätteen valmistamista
polttoaineeksi. Arvioinnissa ei ole käsitelty
teollisuuden tai elinkeinoelämän tarvitsemaa
jätehuoltoa.

**Huom! Selkeästi positiiviset
havainnot on merkitty vihreällä,
neutraalit tai huomiota vaativat
havainnot on merkitty sinisellä,
kehittämiskohteet on merkitty
punaisella**



3.1.3 Toimijat



Kuva 9. Jätehuollon organisoituminen Turussa

Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta

Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta hoitaa 18 kunnan **jätehuoltoviranomaisen lakisääteiset tehtävät**. Lautakunta päättää mm. jätehuoltomääräyksistä ja jätetaksasta sekä seuraa jätehuollon järjestämistä alueellaan.

Lounais-Suomen Jätehuolto Oy (LSJH)

Lounais-Suomen Jätehuolto Oy **toteuttaa lakisääteiset jätehuoltopalvelut** 18 omistajakuntansa puolesta. Yhtiön toimialueella asuu noin 450 000 ihmistä, sen palveluksessa oli 173 henkilöä (2023) ja liikevaihto on noin 34 miljoonaa euroa.

3.2 Jätehuollolle asetetut tavoitteet

Jätehuollolle on asetettu runsaasti erilaisia tavoitteita muun muassa kansallisessa lainsäädännössä, osakaskuntien taholta sekä jätehuoltoyhtiön omassa strategiassa.

3.2.1 Valtakunnalliset tavoitteet ja lainsäädäntö

Jätelaki 741/2021

Jätelaki astui voimaan heinäkuussa 2021 ja sen tavoitteena on saavuttaa EU-direktiivien asettamia jätehuollon ja kierrätyksen tavoitteita. **Jätelain tavoitteena on vähentää jätteen määrää ja lisätä uudelleenkäyttöä ja kierrätystä.** Jätelain myötä kunta tai kunnan omistama yhtiö kilpailuttaa ja järjestää erillis-kerättävien jätteiden kuljetuksen kiinteistöiltä kaikkialla Suomessa.

Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2027

Valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa esitettyssä visiossa **jätteen määrää tullaan**

vähentämään edelleen nykyisestä ja uudelleenkäytön ja kierrätyksen osuus kasvaa.

Suunnitelmassa esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet ovat lähinnä valtiohallintoa sitovia, mutta siinä on toimenpide-ehdotuksia myös yrityksille, kunnille ja järjestöille.

Muu lainsäädäntö

Esimerkkinä lainsäädännön muutosten vaikutuksesta jätehuoltoyhtiön toimintaan ja omistukseen on mahdollinen hankintalain uudistus. Lakiuudistuksessa saatetaan nostaa kunnan omistususuusvaatimusta ns. in house -yhtiöissä esimerkiksi kymmeneen prosenttiin, jotta ne voisivat käyttää niiden palveluja ilman kilpailutusta. Tällöin pienemmät osakaskunnat joutuisivat miettimään jätehuollon järjestämisen uudelleen ilman nykyistä seudullista yhtiötä. Hankintalain uudistuksella olisi merkittävä vaikutus myös Turulle, koska LSJH:n toiminta yhtiönä tulisi kokonaisuudessaan järjestellä uudelleen.

Tilinpäätöksessä 2024 jätehuoltoyhtiön johto on todennut, että toistuvat muutokset erityisesti jätelainsäädäntöön liittyen aiheuttavat jatkuvia muutoksia ja siten epävarmuutta.

3.2.2 Turun kaupungin jätehuollolle asettamat tavoitteet

Osakassopimuksessa (12/2021) on sovittu muun muassa Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n tehtävistä ja rahoituksesta. Yhtiö huolehtii osakaskuntien vastuulle jätelain mukaan kuuluvista tehtävistä kuten jätteenkuljetuksesta, jätteiden vastaanotosta, kierrätyksestä, hyödyntämisestä, loppusijoituksesta sekä valistuksesta ja neuvonnasta. Osakassopimuksessa on linjattu, että **rahoituksen tulee perustua yhtiön tuloihin, jotka se hankkii ensisijaisesti toiminnasta perittävillä maksuilla.**

Turun kaupungin Omistajapolitiikassa 2022–2025 (kv 13.12.2021 § 30) linjataan ensisijaisesti, missä yhteisöissä kaupunki on mukana omistajana ja mitä kaupunki omistajuudellaan tavoittelee. Asiakirjassa on linjattu, että kaupunki hallitsee jätehuolto liiketoimintaa yhtiön omistusosuutensa puitteissa kiinnittäen erityistä huomiota toiminnan **sisäisen tehokkuuden varmistamiseen** ja elinkeinopoliittisen **kiertotalousliiketoiminnan edistämiseen.**

Turun kaupungin konserniohjetta (kv 13.12.2021 § 286) tulee noudattaa soveltuvin osin myös Turun kaupungin osakkuusyhteisöjen ohjaukseen ja yhteisön hallituksen tulee käsitellä se tiedoksi merkittävänä. Kaupunkikonserniin kuuluvat yhteisöt on jaettu strategisiin ja operatiivisiin yhteisöihin. Strategisissa yhteisöissä yhteiskuntapolitiisilla näkemyksillä on yleensä merkittävämpi rooli yhteisön ohjauksessa ja päätöksenteossa. Lounais-Suomen Jätehuolto Oy -konserni on määritelty strategiseksi yhteisöksi. Konserniohjeissa on linjattu varsin yksityiskohtaisesti merkittäviä yhteisöjen toimintaan ja hallintoon liittyviä asioita, kuten hallituksen kokoonpanoon ja toimintaan, valvontavastuuseen, rahoituksen ja taloudenpitoon, hankintoihin, henkilöstöpolitiikkaan liittyen, Turku-konsernin tarjoamien tukipalveluiden käyttöön sekä tiedottamiseen, viestintään ja markkinointiin kohdistuvia määräyksiä.

Tulkinnanvaraista on, miten ja mitä kohtia konserniohjeista tulee soveltaa Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:ssä, joka on toisaalta määritelty strategiseksi yhteisöksi, mutta jonka omistuksesta Turun kaupungin osuus on vain 22,46 prosenttia.

Jätehuolto-ohjelmat

Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta on laatinut toimialueelleen ”Jätehuoltopoliittisen ohjelman vuosille 2017–2022” (Kv 28.11.2016 § 192). Ohjelma on alueen kuntien ja kaupunkien yhteinen tahdonilmaus siitä, mihin suuntaan jätehuoltoa tulee alueella kehittää ja millaisin periaattein sitä toteutetaan. Ohjelman tavoitteet on jaettu kolmeen eri osa-alueeseen, joita ovat 1) jätteen synnyn ehkäisy, neuvonta ja valistus, 2) jätteen hyödyntämis- ja kuljetuspalvelut ja 3) jätemaksut ja palvelutaso.

”Kohti kiertotaloutta, Lounais-Suomen jätehuolto-ohjelma 2023–2028” (kh 24.4.2023 § 163) on jätehuollon yhteistoiminta-alueen kuntien (LSJH:n osakaskuntien) **yhteinen näkemys siitä, miten seudun jätehuolto toteutetaan ja kehitetään** vuosina 2023–2028. Se korvaa aikaisemman Jätehuoltopoliittisen ohjelman.

Muu jätehuoltoyhtiön ohjaus ja ohjausasiakirjat

Turun kaupungilla on **ainakin 44 strategista ohjausasiakirjaa** (kv 14.2.2022 § 20), joissa on asetettu tavoitteita ja esitetty erilaisia tahtotiloja. Edellä mainittujen jätehuolto-ohjelmien, konserniohjeiden ja omistajapolitiikan lisäksi jätehuoltoon liittyviä ohjausasiakirjoja ja määräyksiä ovat ainakin seuraavat:

- o Kaupunkistrategia, kv 14.2.2022
- o Hankintastrategia, kh 25.10.2021
- o Kiertotalouden tiekartta; Kiertotalouden Turku – kohti resurssiviisautta, kh 22.11.2021
- o Turun kaupungin ilmastosuunnitelma 2029, kv 11.6.2018
- o Turun kaupungin ympäristösuojelumääräykset, kv 15.4.2019
- o Turun kaupungin toimintasuunnitelma

Kokonaisuudessaan jätehuoltoon kohdistuvien erilaisten ohjausasiakirjojen ja tavoitteiden määrä on huomattavan suuri.



Ohjausasiakirjojen lisäksi jätehuoltoyhtiötä ohjataan erilaisin toimielinpäätöksin.

Turun kaupunginhallituksen konsernijaosto huolehtii kaupunkikonsernin konserniohjauksen ja -valvonnan täytäntöönpanosta sekä niiden toimivuudesta. Konsernijaosto tekee esityksiä omistajapolitiikan linjauksista ja konserniohjauksen periaatteista, tytäryhteisöille asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista sekä muista yhteisöjen toimintaan ja talouteen liittyvistä asioista. Vaikka Lounais-Suomen Jätehuolto Oy on vain Turun kaupungin osakkuusyhteisö (omistusosuus 22,46 %), on kaupunginhallituksen konsernijaosto esimerkiksi hyväksynyt osaltaan talousarvioon sisällytettävän tulostiedon (khkon 21.10.2024 §74). Konsernijaoston päätöksistä päätellen, Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:tä ohjataan kuin se olisi kaupungin tytäryhteisö. Konserniohjausta kehitettäessä erityisesti **osakkuusyhteisölle annettavan ohjeistuksen (juridinen) sitovuus kaipaa täsmennystä. Myös muiden osakkaiden etu tulee huomioida tavoitteita asetettaessa osakkuusyhteisölle.**

3.2.3 Omistajaohjaus

Osakassopimuksessa (17.12.2021) on sovittu, että LSJH:n hallitukseen valitaan 13 varsinaista jäsentä siten, että suurimmalla osakkaalla Turulla on oikeus nimittää kolme jäsentä. Raisiolla ja Salolla on oikeus kummallakin nimittää kaksi jäsentä. Kaarina, Naantali, Paimio ja Parainen saavat nimittää kukin yhden jäsenen. Pienemmillä osakaskunnilla on oikeus nimittää yhteisesti kaksi hallituksen jäsentä. Käytännössä hallituksessa vaihtuu joka vuosi vähintään kaksi hallituksen jäsentä, koska vähemmistöosakkaat vaihtavat jäsenet vuosittain.

Turun kaupungin omistajapolitiikan 2022–2025 mukaan kaupungin yhteisöomistusten hallinnan **tulee perustua hyvään hallintotapaan (corporate governance)** ja hallitustyöskentelyyn, joka luo lisäarvoa kullekin yhteisölle ja kasvattaa yhteisön omistaja-arvoa.



Tilikaudella 2024 hallituksessa oli 13 jäsentä eli hallituksen koko oli osakassopimuksen mukainen. Sen sijaan, hallitus ei ole kooltaan Kuntaliiton hyvän hallintotavan suosituksen¹ mukainen. Suosituksen mukaan osakeyhtiön hallitukseen valitaan vähintään viisi ja enintään seitsemän jäsentä.

Nimitysoikeuksien tarkasta jaottelusta osakaskuntien kesken voi seurata, että yksittäiset hallituksen jäsenet ovat edustamassa tiettyä kuntaa, eivätkä välttämättä aja yhtiön kaikkien osakkeenomistajien yhteistä etua.

Turun kaupungin omistajaohjauksen mukaan hallituksen kokoonpano (pl. vähemmistöosakaiden nimittämät kaksi jäsentä) vaihtuu käytännössä neljän vuoden välein, kuntavaaleja seuraavan vuoden varsinaisessa yhtiökokouksessa. **Ajallisesti valtuustokausiin sidottu hallitusjäsenyys ei välttämättä huomioi eri rytmissä tapahtuvaa yhtiön tarpeiden ja kehitysvaiheen muutosta.**



¹ Suomen kuntaliitto 2009: Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate Governance)

3.3 Tavoitteiden toteutuminen

3.3.1 Laatatavoitteet

Jätehuollon **toimivuuteen, tehokkuuteen liittyviä** laadullisia arviointikriteereitä ovat seuraavat:

- o polttokelpoisen jätteen paikallinen hyödyntäminen,
- o yhdyskuntajätteen määrän kehitys,
- o kaatopaikkajätteen vähentyminen,
- o kierrätyksen osuuden kasvu ja
- o jätehuollon asiakastyytyväisyys

Lounais-Suomen Jätehuoltopoliittisessa ohjelmassa 2017-2022 on asetettu tavoitteeksi **polttokelpoisen jätteen² hyödyntäminen paikallisesti**. Kuvio 1 havainnollistaa, että vuoteen 2020 asti käytännössä kaikki polttokelpoinen jäte kuljetettiin joko ulkomaille tai muualla Suomeen. Tavoite kestävästä ja

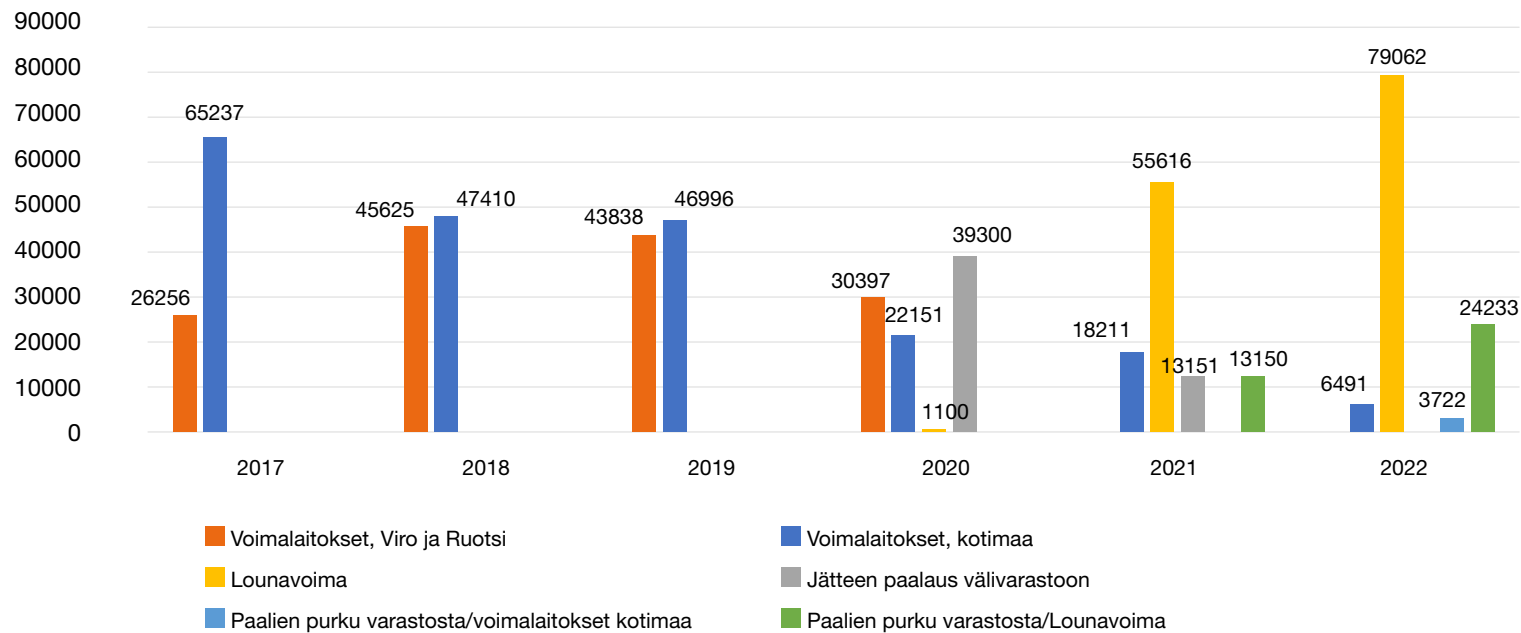
paikallisesta hyödyntämisestä on merkittävä, sillä polttokelpoisen yhdyskuntajätteen osuus on noin 76 prosenttia kaikesta LSJH:n käsittelemästä yhdyskuntajätteestä.

Tavoite polttokelpoisen jätteen (sekajätteen) paikallisesta hyödyntämisestä on toteutunut vuodesta 2021 alkaen. Polttokelpoinen jäte hyödynnetään energiantuotannossa paikallisesti Salossa Lounavoiman ekovoimalaitoksessa. Voimalaitos täyttää tulevaisuuden päästövaatimukset.



² LSJH:n johdon mukaan polttokelpoista jätettä kutsutaan nykyisin sekajätteeksi, kun nimitykset yhtenäistettiin valtakunnallisesti.

Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n vastaanottaman polttokelpoisen jätteen käsittely 2017-2022



Kuvio 1. Polttokelpoisen jätteen hyödyntäminen vuosina 2017–2022.

Tavoite polttokelpoisen jätteen paikallisesta hyödyntämisestä toteutui vuodesta 2021 eteenpäin.

Lounais-Suomen Jätehuoltopoliittisessa ohjelmassa 2017–2022 tavoitteena on **yhdyskuntajätteen määrän vähentyminen**. **Tavoite jätteen määrän vähentymisestä ei ole toteutunut. Vastaanotetun yhdyskuntajätteen määrä on kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2022 reilulla 8 prosentilla.** Huomattavaa kuitenkin on, että jätteen määrän kehitykseen vaikuttavat yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset ja kuluttajien käyttäytyminen.

Jätteen loppukäsittelyllä tarkoitetaan jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä tai kierrätystä. Loppukäsittelyyn päätyvää jätettä kutsutaan **kaatopaikkajätteeksi**. **Kaatopaikkajätteen osuus yhdyskuntajätteistä on sekä absoluuttisesti alhainen että laskenut edelleen vuoden 2017 tasosta (1,8 prosenttia) 1,4 prosenttiin vuonna 2022.**

Jätelainsäädännön yhtenä tavoitteena on **kierrätyksen lisäys**. Jätehuoltopoliittisen ohjelman voimassaoloaikana **yhdyskuntajätteen materiaalikierrätyksen osuus on noussut vain hieman**. Vuoden 2017 taso oli 19,5 % ja vuoden 2022 taso oli 22,3 prosenttia.

3.3.2 Kustannukset

3.3.2.1 Kustannukset ja taksat kuluttajille

Lounais-Suomen Jätehuoltopoliittisessa ohjelmassa 2017–2022 yksi tavoite on, että jätteenkäsittely- ja kuljetusmaksut ovat **läpinäkyviä** ja ne noudattavat **aiheuttaja maksaa -periaatetta**. Ohjelman mukaan maksujen lähtökohteisena perusteena tulee olla maksuvelvollisen tuottama **todellinen jätemäärä**. Lounais-Suomen jätehuolto-ohjelman 2023–2028 mukaan taksapolitikassa tavoitteena on **maksujen kattavuus** ja **tasapuolisuus** sekä **ohjaus** etusijajärjestyksen mukaiseen jätehuoltoon.



Jätehuollosta peritään taulukon 4 mukainen
kiinteistökohtainen perusmaksu.

Jätehuollon perusmaksun kehitys vuosina 2017 - 2024 Lounais-Suomessa

Nimike	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023	2024
Omakoti- ja pientalot (1-3 huoneistoa)	19,23	19,23	19,23	19,23	19,23	19,23		
Omakoti- ja pientalot (1-4 huoneistoa)							19,23	21,73
Omakoti- ja pientalot (1-3 huoneistoa), asumaton		12,10	12,10	12,10	12,10	12,10		
Omakoti ja pientalo, asumaton							12,10	13,67
Korttelikeräysasunto								19,68

Taloyhtiöt 4 tai enemmän huoneistoja	14,52	14,52	14,52	14,52	14,52	14,52		
Taloyhtiöt 10 tai enemmän huoneistoja	12,90	12,90	12,90	12,90	12,90	12,90		
Taloyhtiöt 20 tai enemmän huoneistoja	10,08	10,08	10,08	10,08	10,08	10,08		
Huoneistoja 5 tai enemmän							17,42	19,68

Vapaa-ajan asunnot	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	13,67
Asuntola-asunto, palvelutaloasunto	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	12,10	13,67

Maksut alv 0%

* Uudessakaupungissa eri perusmaksutaksa

Taulukko 4. Jätehuollon perusmaksun kehitys kiinteistötyypeittäin (Lähde: Lounais-Suomen jätehuoltolautakunta)

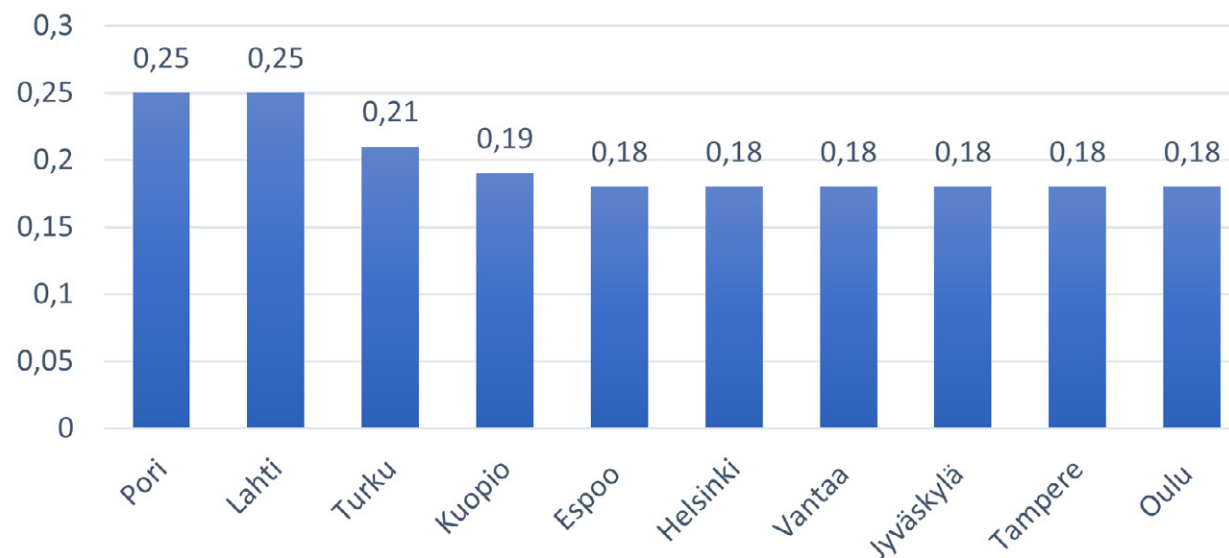
Lounais-Suomen jätehuolto-ohjelman 2023–2028 mukaan jätehuollon perusmaksu on täyskattainen, jotta perusmaksutuloilla järjestettävien kiinteiden palveluiden ja toimintojen kustannukset voidaan kattaa syntyvän jätteen määrästä riippumatta. Perusmaksun taksarakennetta uudistettiin vuodeksi 2023, jolloin kiinteistötyyppejä vähennettiin ja perusmaksu nousi taloyhtiöiden osalta. Vuonna 2024 perusmaksu nousi kaikkien kiinteistötyyppien kohdalla. **Perusmaksun osuus kuluttajien jätemaksusta on ongelma siinä mielessä, että se ei perustu maksuvelvollisten aiheuttamaan todelliseen jätemäärään eikä noudata siten aiheuttaja maksaa -periaatetta eikä kannusta jätemäärän vähentämiseen.**

Perusmaksun lisäksi jätehuollosta peritään myös muita maksuja. Taksarakenteen monimuotoisuuden vuoksi **Kiinteistöliitto seuraa kuluttajien jätehuoltokustannusta ns. indeksitalon³ perusteella.** Alla olevissa kuvioissa on vertailtu indeksitalon jätehuoltokustannusten kehitystä Turussa yli ajan sekä vertailtu jätehuoltokustannuksia muihin suuriin kaupunkeihin. **Vertailun perusteella Turussa kuluttajien jätehuoltokustannukset ovat suurten kaupunkien vertailussa korkeimpien joukossa. Toisaalta kuluttajien jätehuoltokustannusten kehitys Turussa viimeisen kymmenen vuoden aikana on ollut erittäin maltillista.**



³ Indeksitalo on 10 000 kuutiometrin asuinkerrostalo, joka sijaitsee kaupunkikeskustan ruutukaava-alueella ja jossa on 40 asuntoa. Talon jäteastioiden määrät ja tyhjennysvälit ovat keskimääräisiä.

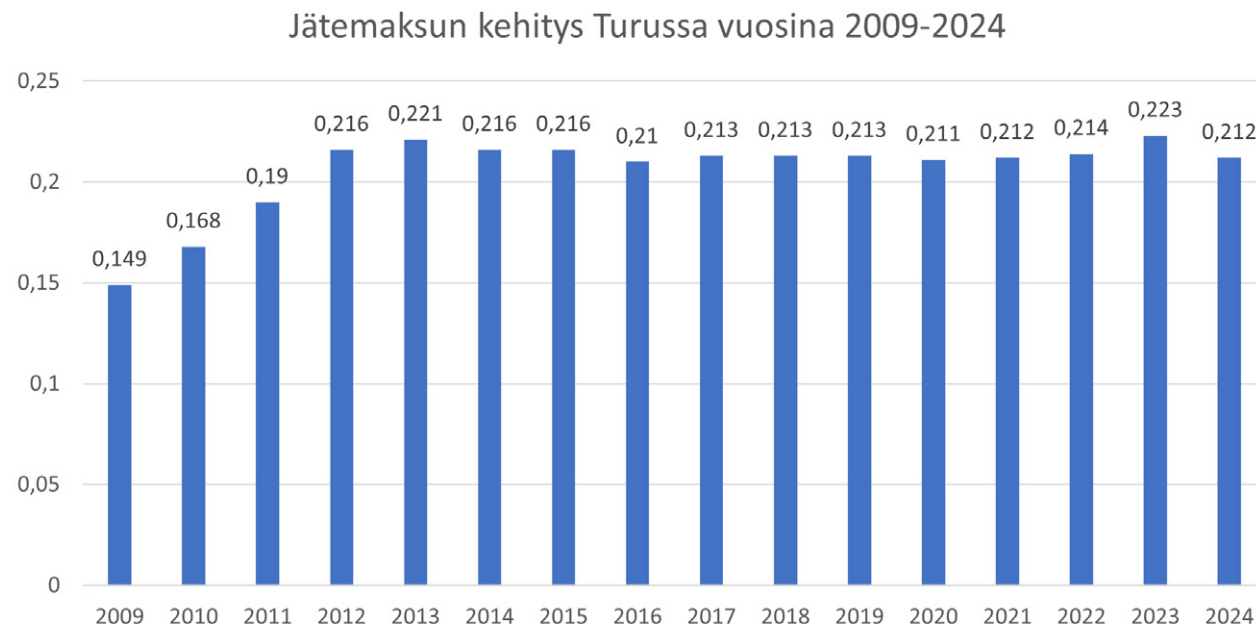
Jätehuollon kustannukset 10 suurimmassa kaupungissa 2024



Kuva 10. Indeksitalon jätehuoltokustannukset (€/m²/kk) Suomen 10 suurimmassa kaupungissa 2024.

Lähde: Kiinteistöliitto.

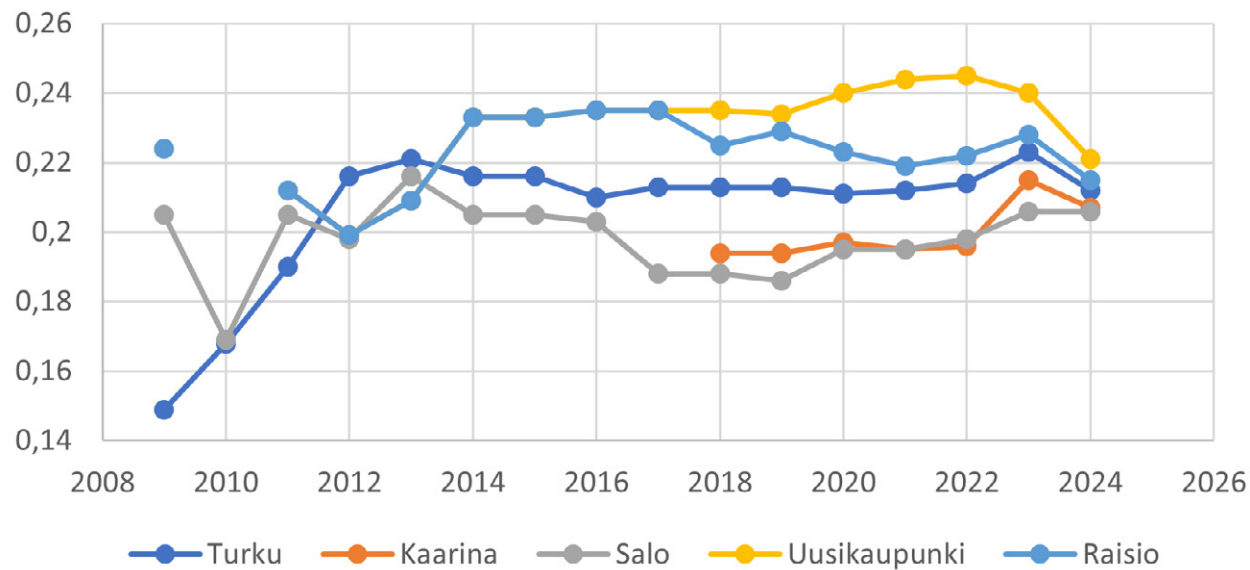
Suomen kymmenen suurimman kaupungin vertailussa Turussa sijaitsevan indeksitalon jätemaksu on kolmanneksi korkein. LSJH:n johdon mukaan eri alueiden jätehuoltokustannusten vertaaminen toisiinsa on haastavaa. Tämä johtuu mm. maantieteellisistä eroista (esim. LSJH:n alueella on laaja saaristoalue, jonne palveluiden tuottaminen kalliimpaa kuin mantereelle), ulkopuolisen ja oman työn osuuksista, palvelutasosta (esim. tehdäänkö palvelua minimivaatimusten lisäksi täydentävästi) sekä jätehuoltopalveluiden kehittämiseksi tehtyjen panostusten eroista eri jätelyhtiöissä ym.



Kuva 11. Indeksitalon jätemaksun (€/m²/kk) kehitys vuosina 2009–2024 Turussa

Viimeisen kymmenen vuoden aikana indeksitalon jätemaksu Turussa on pysynyt lähes samana. Turussa kuljetusyrittäjät hinnoittelevat sekajätteiden kuljetuksen osuuden, koska vielä toistaiseksi LSJH ei vastaa kuljetusten järjestämisestä. Tältä osin LSJH ei pysty vaikuttamaan jätehuollon kustannustasoon. Jätelain uudistamisen takia pakkaus- ja biojätteiden kuljetukset ovat nykyään LSJH:n kilpailuttamia ja järjestämiä. Jätehuoltolautakunnan päätöksen mukaan sekajätteen kuljetukset siirtyvät LSJH:n vastuulle vuosien 2026–2029 aikana myös Turussa.

Indeksitalon jätehuoltokustannusten €/m²/kk kehitys 2008-2024 eräissä LSJH:n osakaskunnissa



Uusikaupunki tuli LSJH:n osakkaaksi vuoden 2022 alusta alkaen. Viimeisen kymmenen vuoden aikana jätehuoltokustannusten nousu on ollut maltillista. Myös **osakaskuntien väliset erot jätehuoltokustannuksissa ovat kaventuneet.**

Kuvio 2. Indeksitalon jätemaksun (€/m²/kk) kehitys vuosina 2008–2024 eräissä seudullisen jätehuoltoyhtiön osakaskunnissa

3.3.2.2 Jätehuoltoyhtiön talous ja investoinnit

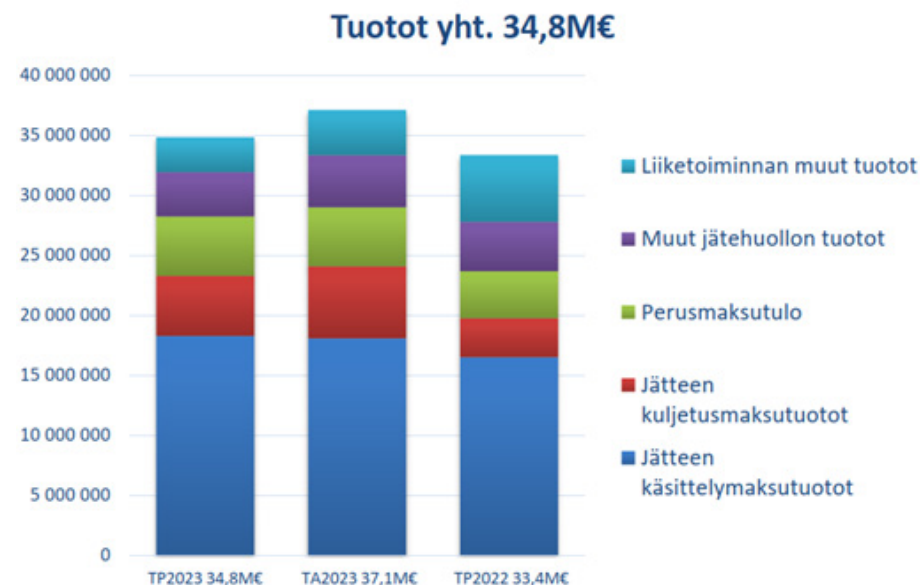
Kuntaliiton mukaan jäteyhtiöiden tulee **kattaa kulunsa asiakasmaksuilla** ja **kohtuullinen tuotto** on sallittu. Turun kaupungin omistajapolitiikassa on linjattu, että yhtiön ”**toiminnallisen ja taloudellisen suorituskyvyn tulee parantua ja mahdollistaa tuloutus pääosin osingonjakona.**”

Yhtiö on maksanut tilikausilta 2022, 2023 ja 2024 osinkoa omistajakunnille vuosittain noin 0,284 milj. euroa. Vuonna 2021 osinkoa ei jaettu. **Yhtiön johdon mukaan useana vuonna on saavutettu odotettua parempi tulos, joka on käytetty investointeihin ja palvelujen kehittämiseen.**

Vuoden 2024 lopussa Lounais-Suomen Jätehuolto konsernilla oli pitkäaikaista lainaa noin 40 milj. euroa. **Yhtiöllä on kuitenkin investointitarpeita kuten uusi Turun Topinpuiston lajitteluasema, mikä edellyttää ulkopuolisen rahoituksen lisäystä.** Alustavan arvion mukaan vuosina 2025 - 2028 tulevat bruttoinvestoinnit ovat noin 33 milj. euroa.

Yhtiö saa tällä hetkellä sekajätteen vastaanotosta (käsittelystä) suurimman osan tuloistaan. **Sekajätteen määrä on kuitenkin tulevaisuudessa vähenemässä kierrätysvelvoitteiden kiristyessä ja keräysmenetelmien kehittyessä, mikä tulee vaikuttamaan aina-kin jätehuollon rahoituksen rakenteeseen.** Vuonna 2023 jätteen käsittelymaksutuotot olivat noin 18 miljoonaa euroa, mikä on yli puolet yhtiön kaikista tuotoista.

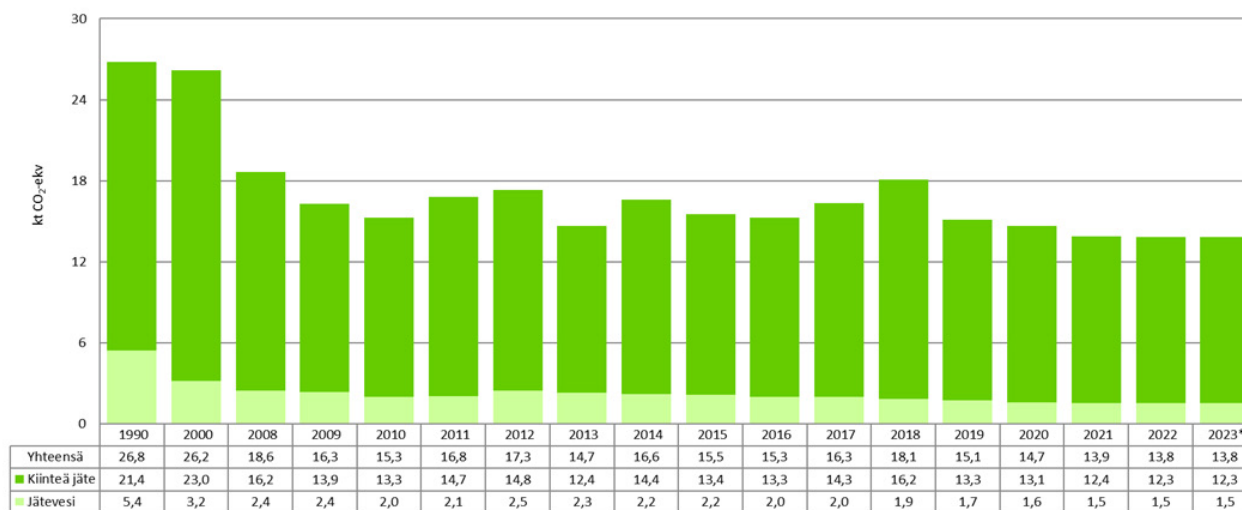
Kuvio 3. Lounais-Suomen Jätehuolto Oy:n tuottojen jakaantuminen



3.3.3 Ympäristökuormitus

Jätehuollon suurimmat päästölähteet LSJH:n alueella ovat vanhojen kaatopaikkojen aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt ja kierrätyskelvottoman sekajätteen hyödyntäminen energiana. LSJH:n vastuulla olevien käytöstä poistuvien kaatopaikkojen pinnat suljetaan tiiviillä pintarakenteilla, jolloin päästöt pienenevät merkittävästi.

Vuonna 2016 biohajoavan ja muun orgaanisen yhdyskuntajätteen, rakennus- ja purkujätteen ja muun jätteen sijoittamista kaatopaikoille sekä tällaisen jätteen hyödyntämistä maantäytössä rajoitettiin orgaanisen jätteen kaatopaikkakiellolla. Kiellolla pyrittiin vähentämään jätteen aiheuttamia kasvihuonekaasupäästöjä. **Nykyään valtaosa jätteestä hyödynnetään joko energiakäytössä tai materiaalina.** Kunnissa, joissa jätteenpoltolla tuotetaan kaukolämpöä, on jätteenpolton päästö mukana kaukolämmönkulutuksen päästössä.



Taulukko 5. Jätehuollon kasvihuonekaasupäästöjen kehitys Turussa vuosina 1990, 2000 ja 2008–2022 sekä laskennan ennakkotieto 2023

Taulukosta 5 nähdään, että **jätehuollon aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet merkittävästi vuosituhannen vaihteen tasosta.** Vuoden 2008 jälkeen kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen on ollut maltillisempaa.

3.4 Johtopäätökset

Toiminnan ohjaus

Jätehuollon lainsäädännön tavoitteena on vähentää jätteen määrää ja lisätä uudelleenkäyttöä ja kierrätystä.

Toimintaa ohjataan myös lukuisilla ohjausasiakirjoilla. Kokonaisuudessaan jätehuoltoon kohdistuvien erilaisten tavoitteiden määrä on suuri.

Toistuvat muutokset erityisesti jätelainsäädäntöön liittyen aiheuttavat jätehuoltoyhtiön toimintaan jatkuvia muutoksia ja siten epävarmuutta.

Osakkuusyhteisölle annettavan ohjeistuksen (juridinen) sitovuus kaipaa täsmennystä. Myös muiden osakkaiden etu tulee huomioida tavoitteita asetettaessa osakkuusyhteisölle.

Jätehuoltoyhtiön hallitus ei ole kooltaan eikä tosiasialliselta toimikaudeltaan Corporate Governance- suositusten mukainen.

Ajallisesti kuntien valtuustokausiin sidottu hallitusjäsenyys ei huomioi eri rytmissä tapahtuvaa jätehuoltoyhtiön tarpeiden ja kehitysvaiheen muutosta.

Hallituksen jäsenten nimitysoikeuksien tarkasta jaottelusta osakaskuntien kesken voi seurata, että yksittäiset hallituksen jäsenet ovat edustamassa tiettyä kuntaa, eivätkä aja yhtiön kaikkien osakkeenomistajien yhteistä etua.

Ympäristö- ja laatutavoitteiden toteutuminen

Sekajätettä on hyödynnetty paikallisesti vuodesta 2021 alkaen Salossa Lounavoiman ekovoimalaitoksessa. Voimalaitos täyttää tulevaisuuden päästövaatimukset.

Vaikka vastaanotetun yhdyskuntajätteen määrä on kasvanut vuodesta 2017, kaatopaikkajätteen osuus yhdyskuntajätteistä on sekä absoluuttisesti alhainen ja laskenut edelleen vuoden 2017 tasosta.

Yhdyskuntajätteen materiaali kierrätyksen osuus on noussut vain hieman.

Kustannukset

Turussa kuluttajien jätehuoltokustannukset ovat suurten kaupunkien vertailussa korkeimpien joukossa. Toisaalta jätehuoltokustannusten nousu viimeisen kymmenen vuoden aikana on ollut erittäin maltillista.

Jätehuoltoyhtiön osakaskuntien väliset erot jätehuoltokustannuksissa ovat kaventuneet.

Yhtiön johdon mukaan useana vuonna on saavutettu odotettua parempi tulos, joka on käytetty investointeihin ja palvelujen kehittämiseen.

Yhtiöllä on kuitenkin investointitarpeita kuten uusi Turun Topinpuiston lajitteluasema, mikä edellyttää ulkopuolisen rahoituksen lisäystä.

Sekajätteen määrä tulee vähenemään kierrätysvelvoitteiden kiristyessä ja keräysmenetelmien kehittyessä, mikä tulee vaikuttamaan ainakin jätehuollon rahoituksen rakenteeseen.

Ilmastotavoitteet

Jätehuollon aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet merkittävästi vuosituhatuuden vaihteen tasosta.



4.

Perusopetuksen yläkoulun ja ammatillisen koulutuksen arviointi



4.1 Perusopetuksen tavoitteet ja tilastollista taustaa perusopetukseen

Perusopetuksen tavoitteet

Perusopetuksen lähtökohtaiset tavoitteet on kirjattu Perusopetuslaissa seuraavasti:

”Perusopetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.”
(Perusopetuslaki 628/1998 [628/1998](#))

Pormestariohjelmassa 2021–2025 (Kv 23.8.2021) on kasvatuksen ja opetuksen palveluille asetettu mm. seuraavia tavoitteita:

- Turkulaisten osaamis- ja koulutustaso nousee. Osaamisen kärkihankkeessa asetamme tavoitteet koulutus- ja osaamistason nostolle sekä toimenpideohjelman sen toteuttamiseen.
- Turussa tarjoamme maan parasta koulutusta koko koulupolun ajan aina varhaiskasvatuksesta lähtien. Vahvistamme oppilaiden oppimisen tukea ja oppilashuoltoa. Huolehdimme koulujen välisten erojen tasaamisen ns. positiivisen diskriminaation rahoituksesta tavoitellen hyvän, jatko-opinnot mahdollistavan kielitaidon oppimista kaikille. Vahvistamme myös vanhempien ja oppilaiden osallisuutta koulupolkuun ja sen tavoitteiden asettamiseen.
- Turku on Suomen paras toisen asteen kouluttaja laadukkaiden ja monipuolisten lukioiden ja tulevan Taito-kampuksen myötä. Jokainen nuori valmistuu vähintään 2. asteen tutkintoon.
- Koulutyöskentelyn tulee olla jokaiselle turvallista. Työskentelemme tinkimättä turvallisen koulunkäynnin eteen muun muassa ehkäisten koulukiusaamista ja -väkivaltaa.
- Laajennamme peruskoulun erikoisluokkatointia kaupungissa ja siten vahvistamme lähiökoulujen vetovoimaa.

Syksyllä 2024 Turun kaupungin kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuuden keskeiset kehittämisteemat lukuvuonna 2024–2025 nimettiin kasvatus- ja opetuslautakunnassa seuraavasti:

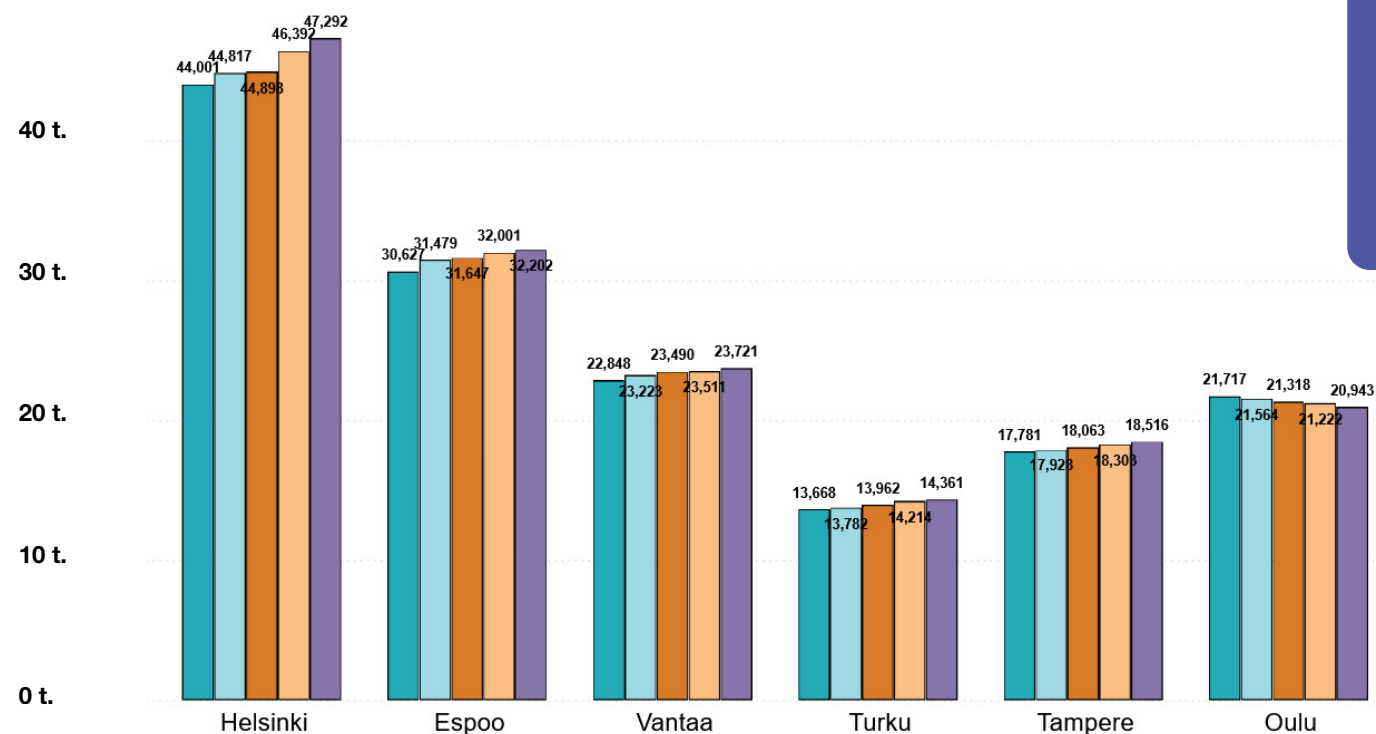
1. Lasten ja lapsiperheiden eriarvoistumiskehityksen pysäyttäminen
2. Lasten ja nuorten kielellisten valmiuksien ja lukutaidon vahvistaminen
3. Oppimisen tuen toimintamallien ja -kulttuurin kehittäminen
4. Lasten ja nuorten turvallisuutta edistävien toimintamallien ja -kulttuurin kehittäminen
5. Lasten ja nuorten liikkumisen ja liikunnallisen toiminnan lisääminen
6. Lasten ja nuorten harrastus- ja kerhotoiminnan kehittäminen
7. Turun elinvoiman vahvistaminen ja osaamistarpeisiin vastaaminen



Tilastollista taustaa perusopetukseen

Perusopetuksen oppilaiden määrä on ollut **kasvussa** vuosina 2019–2023 Turussa, Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Tampereella kuten kuvasta 12 ilmenee.

● 2019 ● 2020 ● 2021 ● 2022 ● 2023



Turussa samoin kuin Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Tampereella perusopetuksen oppilaiden määrä on ollut kasvussa vuosina 2019–2023.

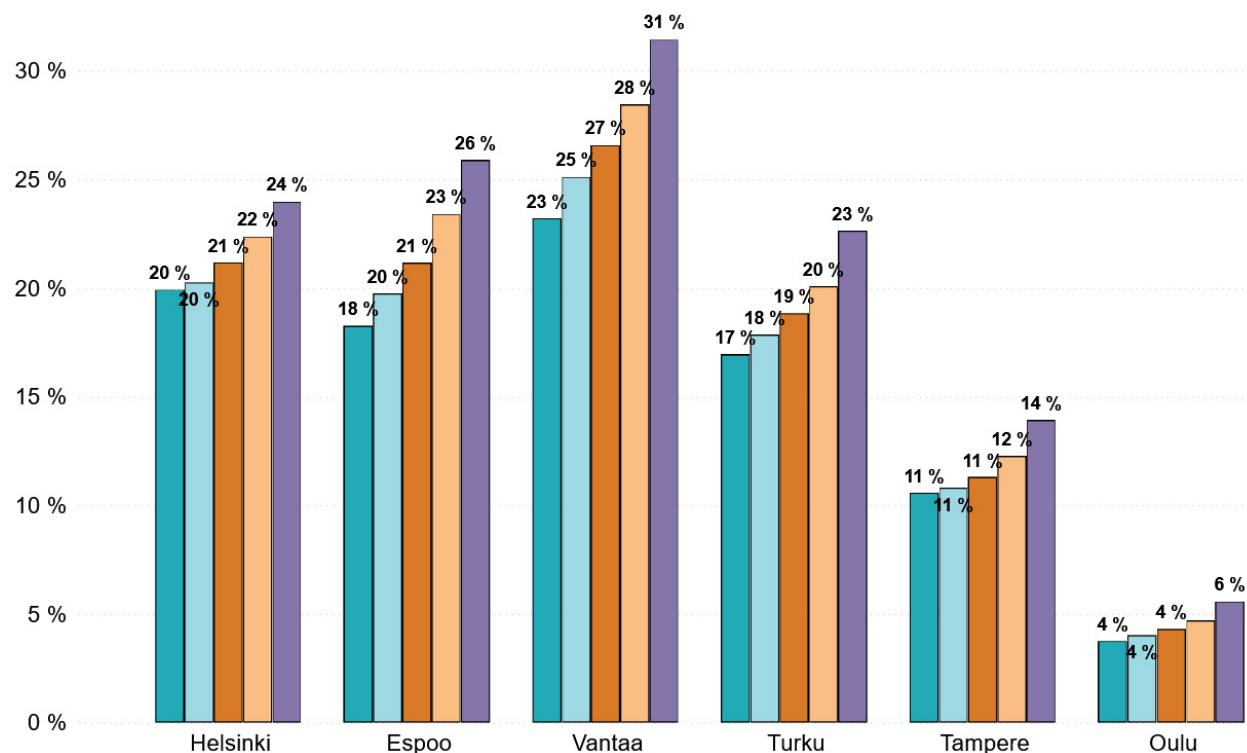
*Oppilasmäärä kyseisen vuoden tilastopäivän 20.9. mukaan.

Kuva 12. Kunnan järjestämän suomen- ja ruotsinkielisen perusopetuksen 1.–9. vuosiluokkien oppilaat (oppilasmäärät vuoden tilastopäivän 20.9. mukaan) vuosina 2019–2023 (kuutoskaupunkivertailu.fi 7.11.2024, Vipunen – opetushallinnon ja Tilastokeskuksen tietopalvelusopimuksen aineistot)

[Palvelut ja niiden käyttö - Perusopetus - Kuutoskaupunkien palveluvvertailu](#)

- Kuutoskaupunkivertailun mukaan **vieraskielisten osuus perusopetusikäisistä (7–15 v.) on kasvanut kaikissa vertailun kaupungeissa** vuosina 2019–2023, kuten kuvasta 13 nähdään. Turussa tuo osuus oli vuonna 2023 neljänneksi suurin (23 %). **Erot Turun koulujen välillä voivat olla erittäin suuria: jossain koulussa vieraskielisten osuus voi olla parin prosentin luokkaa, jossain toisessa koulussa jopa selvästi yli 40 %.**

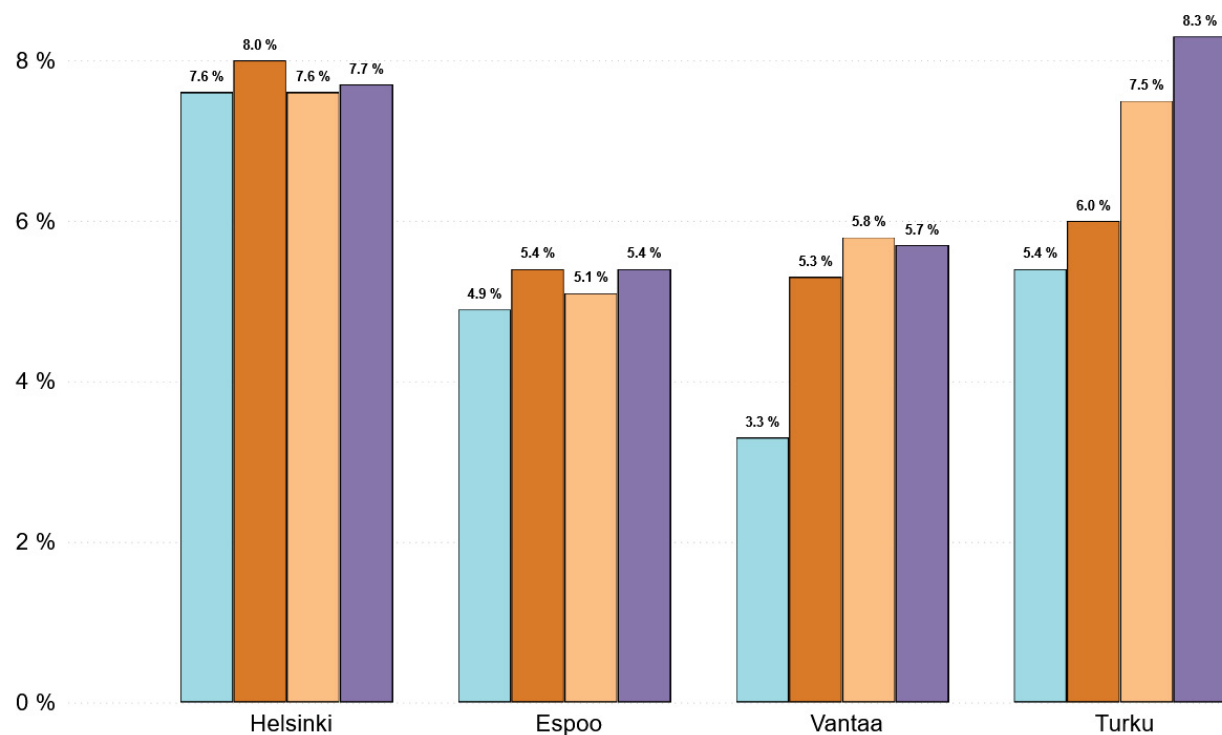
● 2019 ● 2020 ● 2021 ● 2022 ● 2023



Kuva 13. Kuutoskaupunkien vieraskielisten osuus perusopetusikäisistä (7–15 v.) vuosina 2019–2023.
([Kuutoskaupunkivertailu.fi](https://kuutoskaupunkivertailu.fi) 8.11.2024 / Tilastokeskus)

- **Erityisen tuen päätöksen saaneiden oppilaiden osuus** kunnan järjestämän perusopetuksen oppilaista (1.–9. lk) oli neljän suuren kaupungin vertailussa vuonna 2023 suurin Turussa (8,3 %); ks. kuva 14.

● 2020 ● 2021 ● 2022 ● 2023

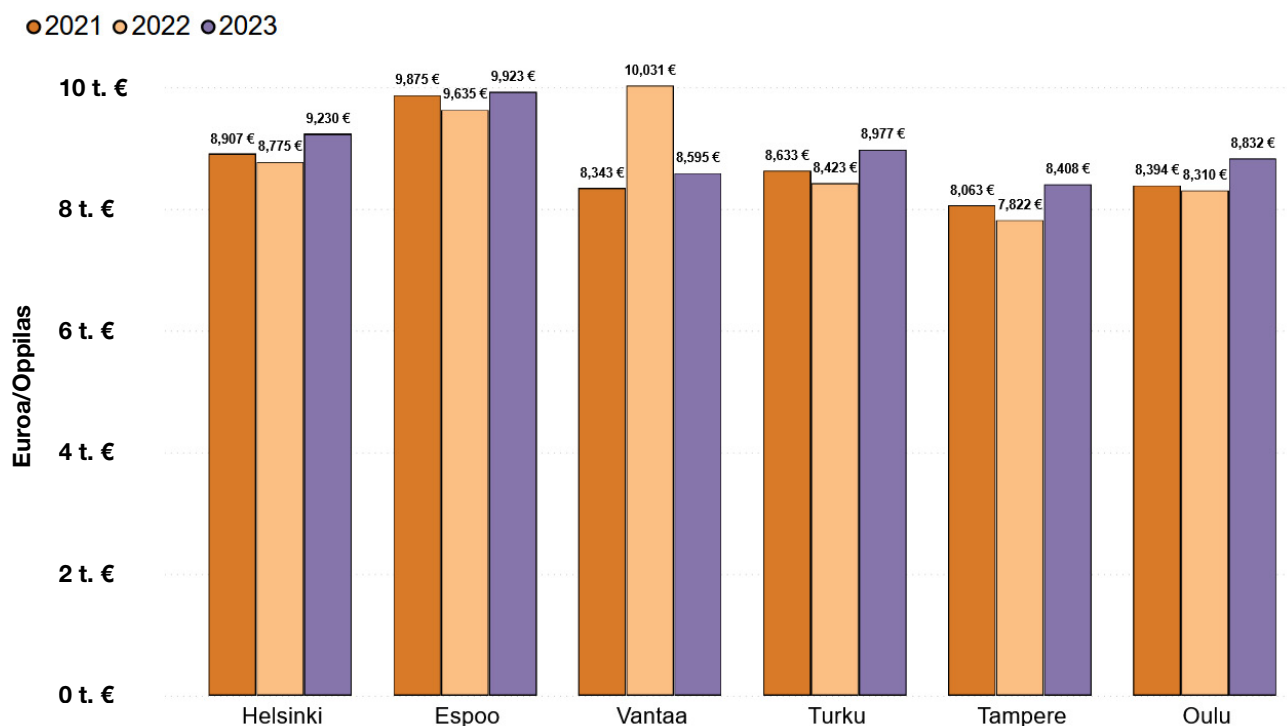


Kuva 14. Erityisen tuen päätöksen saaneiden oppilaiden osuus kunnan järjestämän perusopetuksen oppilaista (1.–9. lk) tilastopäivän 20.9. mukaan vuosina 2020–2023.

([Kuutoskaupunkivertailu.fi](https://kuutoskaupunkivertailu.fi) 21.1.2025, Vipunen – opetushallinnon ja Tilastokeskuksen tietopalvelusopimuksen aineistot)

<https://kuutoskaupunkivertailu.fi/perusopetus/palvelut-ja-niiden-kaytto/>

- Kuutoskaupunkivertailusta nähdään, että yhtä poikkeusta lukuun ottamatta suurimpien kaupunkien **oppilasta kohden lasketut kulut** vuosina 2021–2023 ovat olleet nousevia; ks. tarkemmin kuva 15.



*Oppilasmäärä on kahden vuoden tilastopäivän keskiarvo

Kuva 15. Toimintakulut oppilasta kohden (oppilasmäärä kahden vuoden tilastopäivän keskiarvo), 9-vuotinen perusopetus (sis. aineopetuksen) vuosina 2021–2023. ([Kuutoskaupunkivertailu.fi](https://kuutoskaupunkivertailu.fi) 7.11.2024, Valtiokonttori)

[Kustannukset - Perusopetus - Kuutoskaupunkien palveluverailu](#)

4.2 Turun perusopetuksen yläkoulujen opetus on kohtalaisen hyvällä tasolla – lukutaidon kehittämiseen panostetaan

- Valtakunnallisessa äidinkielen kokeessa Turun 9. luokkalaiset olivat keskimäärin 7+ tasolla, joka oli myös valtakunnallinen keskiarvo. Koulujen välillä oli eroja; tulos on kohtalainen, mutta kyllä siinä parannettavaakin on.
- Turun kaupungin perusopetuksen palvelusuunnitelmassa jokainen koulu sitoutuu lukemisen, laskemisen ja liikunnan tavoitteisiin. Näitä seurataan itsearvioinnilla. Yhteistyö yliopiston Oppimisanalytiikan kanssa on kehittänyt mittaristoa lukemisessa (äidinkielessä) ja matematiikassa 3. ja 6. luokilla.
- Haastattelujen mukaan on näyttöä siitä, että **oppilaiden lukemisen taidot** ovat **heikentyneet**. Tämä voi johtaa esimerkiksi siihen, että ihmiset eivät saa töitä tai ymmärrä itseään koskevaa tietoa. Siksi on vahvasti lähdetty painottamaan lukutaidon merkitystä.
- Turkuun on valmisteltu lukutaitostrategia, joka on valmistunut loppuvuodesta 2024 – se pitää toimenpideohjelmat sisällään.
- Lasten ja nuorten kielellisten valmiuksien ja lukutaidon vahvistamisen osalta on huomioitava ainakin seuraavanlaisia toimenpiteitä ja tuloksia:
 - o Osaava ja oppiva Turku www.turku.fi/osaava-ja-oppiva-turku
 - o Turun lukutaitostrategia 2030 [Turun lukutaitostrategia](https://www.turku.fi/turun-lukutaitostrategia) | [Turku.fi](https://www.turku.fi)
– [Lasten ja nuorten lukutaito](https://www.turku.fi/lasten-ja-nuorten-lukutaito)
 - o Kielellisesti tuettu opetus (KIETU), oman äidinkielen opetus, S2-opetus <https://www.turku.fi/perusopetus/monikielinen-opetus>
 - o Aiemmin vuosina 2021–2022 Lukulukkari-hanke (Lukulukkari-hanke on saanut 184 000 euron avustuksen ja sen toimenpiteet on toteutettu vuosina 2021–2022 yhteistyössä Turun normaalikoulun kanssa)
 - o Hyviä uutisia mm. aikuisväestön (16–65-vuotiaat) lukutaidoista Suomessa <https://okm.fi/-/suomi-aikuisvaeston-piaac-tutkimuksen-karkimaa>

Turkuun on valmisteltu lukutaitostrategia, joka on valmistunut loppuvuodesta 2024.

- Turussa vahvuutena nähdään hyvät työhön-sä sitoutuneet rehtorit.
- Turussa oppilasmäärä kasvaa – hieno asia. Monikieliset oppilaat lisääntyvät. Positiivinen asia on myös, että tulee työperäistä maa-hanmuuttoa ja oppilaita, joilla on todella vah-va peruskoulu takana jo lähtömaassaan.
- Monikielisten oppilaiden koulunkäynnin aloittamista tukevan Valmistavan opetuksen (Valmo) volyymi on kolminkertaistunut. Näin myös resurssien tarve kasvaa huomattavasti.
- Haastatteluissa oli esillä myös oppilaiden jatkaminen Valmosta, johon tulee kiinnittää huomiota. **Yhä useammat oppilaat siirre-tään tavalliselle luokalle, vaikka he eivät vielä osaisi lukea tai kirjoittaa.**
- Haastattelujen mukaan yksi kehittämiskohde on yläkoulun aineenopettajien pedagogisten taitojen vahvistaminen.
- Pedagogisten tavoitteiden mittareita ei tällä hetkellä ole – niiden kehittäminen on tärkeää.
- Haastattelujen mukaan **rehtoreiden aika ei tahdo riittää pedagogiseen kehittämi-seen, vaikka se olisi tärkeä tehtävä.**
- Turussa yläkoulun oppilaat kiinnittyvät huo-nosti kouluun: poissaoloja on paljon. Niitä on toki saatu vähennettyä edellisluovuodesta.
- Haastattelujen mukaan kolme huomiota Turun yläkoulujen **oppimistuloksista**:
 - o Suomenkielisten oppilaiden osaamisen taso on laskenut viime vuosikymmenen aikana.
 - o Ruotsinkielisten koulujen kehitys on ollut myönteisempi kuin suomenkielisten.
 - o Maahanmuuttajataustaisten ja syn-typeräisten oppilaiden välinen ero on kaventunut.
- **Turun kaupungin perusopetuksessa to-teutettiin yhteistyössä Turun yliopiston kanssa syksyllä 2024 laaja digitaalinen kartoitus oppilaiden matemaattisista tai-doista (FUNA) ja lukutaidosta (MUREA) 3. ja 6. vuosiluokilla.** Tavoitteena oli saada ajankohtaista, tutkimusperustaista tietoa oppimisen nykytilasta ja mahdollisista oppimisvaikeuksista.
- Kartoitus toteutettiin lokakuussa 2024 kai-kissa Turun kaupungin peruskouluissa 3. ja 6. luokkien oppilaille. Yhteensä yli 3 000 oppilasta osallistui tutkimukseen. Tuloksia tarkasteltiin alueittain (pohjoinen, eteläinen, itäinen), sukupuolittain sekä äidinkielen/koti-kielen mukaan. Lisäksi mukana oli oppilaan itsearvio omaan oppimiseensa liittyen.
- Kartoituksen keskeiset tulokset:
 - o Kokonaisuutena oppimistulokset olivat vahvoja. **Turkulaisten oppilaiden keski-määräiset tulokset olivat sekä matema-tiikassa että lukutaidossa korkeammat kuin kansallisessa vertailuaineistossa molemmissa ikäryhmissä.**
 - o Sukupuolten välillä havaittiin odotettuja eroja: Pojat menestyivät paremmin mate-matiikassa ja tytöt lukutaidossa.

- o Huolestuttavia alueellisia eroja havaittiin. **Itäisellä yhteistyöalueella oppimistulokset olivat merkittävästi heikommat sekä matematiikassa että lukemisessa verrattuna muihin alueisiin.**
- o Monikielisillä oppilailla esiintyi erityisesti lukemiseen liittyviä vaikeuksia.
- o **Tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että oppimisen haasteet voivat kasautua. Jos oppimisen vaikeuksiin ei puututa riittävän varhaisessa vaiheessa, ne voivat syventyä ja vaikeuttaa myöhempää oppimista.** Uusi tieto rakentuu usein aiemmin opitun varaan, minkä vuoksi varhainen tuki on ensiarvoisen tärkeää.

Arvosanat ovat tyypillisesti laskeneet, kun siirrytään perusopetuksesta lukioon

Tarkastuslautakunnan pyynnöstä Turun kaupungin tietopalveluissa tehtiin tilastollinen vertailu: 2023 keväällä Turun perusopetuksesta valmistuneiden päättöarvosanojen keskiarvojen suhde lukio-opintojen ensimmäisen kurssin arvosanojen keskiarvoihin oppiainekohtaisesti (Lähde: Opintopolku). Arvosanojen keskiarvoissa oli tapahtunut muutoksia seuraavasti:

	pienin muutos	suurin muutos
Äidinkieli	-3,8 %	-14,2 %
Englanti	+2,5 %	-22,9 %
Pitkä matematiikka	-10,3 %	-31,2 %
Lyhyt matematiikka	-3,5 %	-25,5 %

Kun siirrytään yläkoulusta toiselle asteelle lukioon, ovat arvosanat pääsääntöisesti laskeneet. Suurimmillaan muutokset ovat olleet pitkässä matematiikassa, jossa arvosanat ovat laskeneet jopa 31 %.

4.3 Erityislasten määrä on lisääntynyt – tarvitaan pienryhmiä ja toimivaa oppilashuoltoa

- Erityislasten¹ määrä on lisääntynyt – on yhä enemmän pienryhmien tarvetta. Haastatteluiden mukaan tämä on todella vaikea yhtälö, koska sopeuttamistoimet ovat käynnissä ja pitäisi supistaa. Enemmän lapsia on erityisen tuen päätöksellä – heillä on oikeus saada erityisluokanopettajan palveluja. Tarvitaan lisää erityisluokanopettajia, lisää pienryhmiä eli tulee lisää kustannuksia.
- Lapset ja nuoret palvelukokonaisuuden mukaan **tällä hetkellä alakoululaisista 25,9 % on yli 23 oppilaan luokassa ja yläkoululaisista 19,7 % on luokassa, jossa yli 25 oppilasta** – on syytä selvittää todelliset opetusresurssien ja tuen tarpeet.
- Turussa oli viimeisen tilastointipäivän mukaan melkein 15 % oppilaista tehostetussa tuessa² ja toiset 15 % erityisessä tuessa³. **Eli 30 % koululaisista saa jotain tukea oppimiseensa.**

Turun kouluissa ei ole kaikkia oppilashuollon ammattihenkilöitä mitoitusten mukaisesti.

¹ Erityislapsi-käsitteellä ei ole tarkkaa määritelmää. Usein sillä viitataan lapseen, jolla on erityisen tuen tarvetta.

² Tehostettu tuki on oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin jatkuvampaa, voimakkaampaa ja yksilöllisempää tukemista. Oppilas voi tällöin tarvita useampaa tuen muotoa.

³ Jos oppilaalle annettu tehostettu tuki ei riitä auttamaan oppilasta selviytymään koulutyöstä, tehdään hänelle pedagogiseen selvitykseen perustuva erityistä tukea koskeva hallintopäätös. Oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS), josta on käytävä ilmi erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Lisätietoa <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/oppimisen-ja-koulunkaynnin-tuki>

- Haastattelujen mukaan kouluihin tarvitaan nyt ehdottomasti kouluvalmentajia⁴ ja yhteisöpedagogeja⁵.
- Turun kouluissa ei ole kaikkia oppilashuollon ammattihenkilöitä mitoitusten mukaisesti.
- Tietosuojalainsäädäntö ja oppilas- ja opiskelijahuoltolainsäädäntö ovat tällä hetkellä keskenään ristiriidassa, mikä aiheuttaa haasteita tietojen siirrossa kaupungin ja hyvinvointialueen välillä.
- Useita kouluja on ollut vuoden verran ilman koulupsykologipalveluja, jotka ovat lakisääteisiä eli oppilailla on niihin oikeus. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen (Varha) sekä kansallisen tason ongelmien vuoksi tämä oppilaiden lakisääteinen oikeus ei ole kaikilta osin toteutunut.



⁴ Kouluvalmentaja on opetukseen sitomaton koulun työntekijä, joka toimii pääsääntöisesti ilman ennakkoon sovittua aikataulua.

⁵ Yhteisöpedagogitutkimuksen suorittanut tuntee yksilön kasvuun, kehitykseen, osallisuuteen sekä hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ja hahmottaa sosiaalisten ongelmien syntytekijät sekä näitä ehkäisevän työn sovellusmahdollisuudet erityisesti nuorten parissa tehtävässä työssä.

- Aiemmin on ollut käytäntönä, että kun oppilas sairastuu koulupäivän aikana, hän menee kouluterveydenhoitajan vastaanotolle. Nyt Varhan tekemien yksipuolisten päätösten takia kouluterveydenhoitajien työ on rajattu pelkästään siihen, että he tekevät säännönmukaisia terveystarkastuksia lapsille yhdessä koululääkäreiden kanssa. **Käytännössä opettajat joutuvat nyt huolehtimaan päivän aikana sairastuneista oppilaista.**
- Nykyisin Varhan organisaatiossa työskentelevät oppilashuollon työntekijät eli kouluterveydenhoitajat, -kuraattorit ym. olisi haastattelujen mukaan hyvä saada takaisin kasvatuksen ja opetuksen organisaatioon.
- Toiminnan ja laadun kehittämistyö (sekä perustoiminnassa ja hankkeissa) tulisi tehdä matriisseissa keskitetysti niin, että kehittämisen tulokset olisivat yhtäläisesti kaupungin yksiköiden käytettävissä.
- **Kiusaamisen torjunnan tulisi olla osana kaupungin turvallisuusajattelua** niin, että siitä kaupunkitasolla vastaa henkilö tai ryhmä, joka tukee kouluja kiusaamisen torjunnassa.
- Yksi tärkeimmistä kehittämiskeinoista kouluissa on oppilaiden kohtaaminen. Siihen tarvitaan aikuisia, aikaa ja resursseja. Kohtaamisella pystytään vähentämään monia ongelmia jo ennaltaehkäisevästi.

Yksi tärkeimmistä kehittämiskeinoista kouluissa on oppilaiden kohtaaminen.

4.4 Palvelujen järjestämisen organisointi muutoksessa

- Lasten ja nuorten palveluiden poikkihallinnollista kehittämistä omaksi palvelukokonaisuudekseen on haastatteluissa pidetty tervetulleena hyvänä asiana.
- Työn alla olevassa organisaatiouudistuksessa mietitään, miten Uutta Turkua rakennetaan ja miten siitä saataisiin aiempaa toimivampi, miten päästäisiin segregatiota torjumaan ja miten esimerkiksi eri alueiden tavoitteita päästäisiin paremmin kohdenne-tuin toimin tukemaan.
- Uuden Turun valmistelussa esillä on ollut muun muassa varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja nuorisotoimen aluejaon yhtenäistäminen.
 - o Tekoälyä käytetään optimoimaan aluejako asukasmäärien, monikielisten perheiden määrän ja etäisyyksien perusteella.
- Haastatteluiden mukaan **monet yläkoulujen rehtorit ovat huolissaan koulusegregaation lisääntymisestä: monikieliset oppilaat ovat liian paljon keskitettyinä joihinkin harvoihin yläkouluihin.**
- Segregaation eli alueellisen eriytymisen torjunta on yksi kaupungin keskeisistä tavoitteista. Haastattelujen mukaan perusopetuksen oppilaaksiottoalueiden muutoksilla pystytään jossain määrin vähentämään alueellista eriytymistä ja sen haittavaikutuksia. Tähän voidaan pyrkiä esimerkiksi siten, että **tasataan monikielisten oppilaiden suhteellista osuutta eri koulujen välillä.**

Haastattelujen mukaan perusopetuksen oppilaaksiottoalueiden muutoksilla pystytään jossain määrin vähentämään alueellista eriytymistä ja sen haittavaikutuksia.

- Huolestuttavaa perusopetuksen henkilöstön työhyvinvoinnin kannalta on, että viimeisimmän Kunta-10 tutkimuksen mukaan noin 63 % henkilöstöstä on kokenut väkivalta- tai uhkatilanteita asiakkaan taholta (kuva 16).



Kuva 16. Ote Kasvatuksen ja opetuksen henkilöstön Kunta-10 tuloksista. (Turun kaupunki)

- Näihin haasteisiin on vastattu muun muassa siten, että perusopetuksessa on pari vuotta sitten käynnistetty haastavien tilanteiden hallintamallikoulutus MAPA, jossa pyritään haasteellisen käytöksen ennaltaehkäisyyn ja hallintaan. Haastatteluiden mukaan MAPAn käyneillä työhyvinvointi paranee, sillä he tietävät joitakin keinoja tilanteista selviämiseen ja he pystyvät torjumaan tilanteita ennen kuin ne menevät vaaralliselle tasolle. Lisätietoa: <https://suomenmapakeskus.fi/mita-on-mapa-koulutus/>
- Perusopetuksen lukuvuodesta 2024–2025 on tarkoitus tehdä kohtaamisten vuosi. **Luottamuksen rakentaminen ja sopiva työilmapiiri ehkäisee parhaiten ylilyöntejä.**
- Opetussuunnitelman ohella perusopetusta ohjaa talous, joka vaikuttaa tietysti opetuksen laatuun; minkälaisia ryhmiä on mahdollista muodostaa ja minkälaisia resursseja on esimerkiksi luokkatyöskentelyn tukemiseen.

- Kiristyneen taloustilanteen vuoksi koulujen resurssien käyttö on käyty läpi aiempaa tarkemmin. On kehitetty uusi resurssimalli, jonka perusteella uusi resurssijako on otettu kouluissa käyttöön helmikuussa 2025.
- Talouden seurantaan liittyy yksi taloushallinnon menettelyjen yksityiskohta: palkkojen sopimuskorotukset ovat konsernin varauksissa. On tärkeää, että ne tuloutetaan kouluille silloin, kun palkankorotukset koulujen maksettavaksi lankeavat. Muutoin talouden seurannan antama kuva on vääristynyt.
- Muihin kuutoskaupunkeihin verrattuna Turun kasvatuksen ja opetuksen hallinnon organisaatio on kovin ohut.
- Vuoden 2024 osalta Turun perusopetuksessa on saavutettu varsin hyvin asetetut toiminnalliset tavoitteet. Vain yksi tavoite ei ollut edennyt toivotulla tavalla: laaja-alaisen erityisopettajien lukumäärä suhteessa oppilaisiin. Tavoitteena oli yksi (1) laaja-alainen erityisopettaja 200 oppilasta kohden. Esityksiä henkilöstösuunnitelmaan on tehty, mutta nämä esitykset eivät ole menneet läpi. Muut asiat olivat edenneet tavoitteen mukaisesti.
- Henkilöstön saatavuushaasteita on edelleen olemassa, erityisesti ruotsinkielisen henkilöstön osalta.
- Koulurakennusten kunnossa on paljon puutteita, minkä takia väistötiloissa opiskelevien määrä on liian suuri – **melkein 20 % eli vajaa 3 000 oppilasta käy koulua väistötiloissa**. Jossain kohtaa historiassa huolto- ja kunnossapitotöitä on laiminlyöty ja korjausvelkaa on päässyt kertymään liikaa.

Uusia koulurakennuksia on lähivuosina rakenteilla paljon: vahvistettuja koulurakennus- ja päiväkotirakennushankkeita on yhteensä 632 miljoonan euron arvosta.

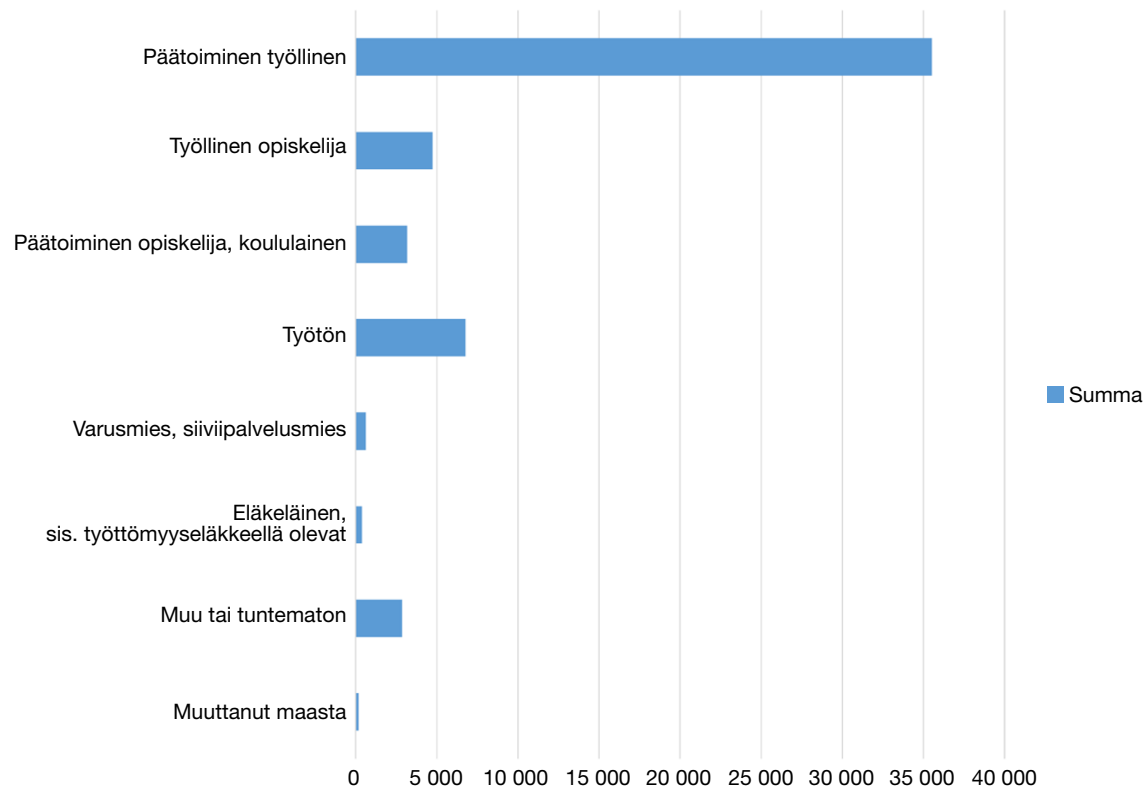
- Uusia koulurakennuksia on lähivuosina rakenteilla paljon: vahvistettuja koulurakennus- ja päiväkotirakennushankkeita on yhteensä 632 miljoonan euron arvosta.
- Opetushallituksen mukaan Suomessa kouluruoka maksoi vuonna 2023 päivässä keskimäärin 3,25 euroa per oppilas. Siitä elintarvikkeiden osuus on noin 40 prosenttia. Turussa kouluruoka maksaa **2,53 euroa** oppilasta kohden päivässä.

4.5 Ammatillisessa koulutuksessa haasteita ja kärkituloksia

- Vuosittain Turun ammatti-instituutissa (TAI) opiskelee noin 10 200 opiskelijaa eri pituisia ajanjaksoja. Toisen asteen yhteishaussa valitaan joka vuosi noin 1 300 uutta opiskelijaa. Noin puolet kaikista opiskelijoista on aikuisopiskelijoita.
- Turun kaupungin yläkouluista suurin osa oppilaista on löytänyt paikan toisen asteen oppilaitoksista. Vuoden 2024 kevätlukukauden jälkeen tilanne oli seuraava:
 - o Turun päivälukioihin haki ensisijaisesti yhteensä 1 447 oppilasta, ja Turun ammatti-instituuttiin 1 422 oppilasta.
 - o Turun kaupungin kouluissa oli viime kevään valmistujaispäivänä 1581 yhdeksäsluokkalaista, joista 1550 valmistui tuona päivänä. Eli lähes puolet Turun ammatti-instituuttiin tai päivälukioihin hakeneista tulee muualta kuin Turusta.
- Haastatteluiden mukaan yleisellä tasolla yläkouluikäisten valmiudet eivät kaikilta osin (matematiikka, äidinkielen ja S2⁶ osa-alueet) tue ammatilliseen koulutukseen siirtymistä.
- Oppisopimuksia tehdään noin 1 000 vuodessa eri työpaikoille.
- Opiskelijoiden polarisoitumiskehitys on jatkunut. Tukea tarvitsevia opiskelijoita on enemmän ja tutkintasuoritusten - niin tutkinnon osa kuin koko tutkinto - määrät ovat hieman alentuneet. Samaan aikaan on myös korkeakouluopintoihin suuntautuvien opiskelijoiden määrä kasvussa. Opiskelijat ovat kiinnostuneita niin kaksoistutkinnon suorittamisesta kuin alakohtaisista ammattikorkeakoulupoluista. (Ammatillisen koulutuksen palvelusuunnitelma 2024 toteutuma)
- **Noin 30 % TAI:n opiskelijoista on monikielisiä. Opetuksen pienryhmille olisi tarvetta, mutta tällä hetkellä niihin ei ole resurssien puolesta mahdollisuutta.**
- Kaikkiin perustutkinto-opintoihin sisältyy yhteistyötä yritysten kanssa.
- Haastattelujen mukaan kaksi keskeistä haastetta TAI:n koulutustyössä ovat
 - o monikielisten opiskelijoiden eteneminen sekä
 - o nuoret, joilla on hyvin monipuolisia haasteita opinnoissaan/ elämässään.
- Haastatteluissa nousi esiin kysymys, miten mahdollistettaisiin toisella asteella oppilaitosnuorisotyö nykyistä vahvemmin.

⁶ S2 – suomi toisena kielenä

**Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin sijoittuminen
1 v. tutkinnon jälkeen**



Kuva 17. Turun ammatti-instituutissa tutkinnon suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin sijoittuminen yksi vuosi tutkinnon jälkeen – tilastovuosi 2022. (Lähde: [Vipunen.fi](#)) [Excel Web Access - /fi-fi/Raportit/Ammatillinen koulutus - työllistyminen ja jatko-opinnot - koulutuksen järjestäjä.xlsb \(vipunen.fi\)](#)

- Turun seudulla on 10 erillistä ammatillisen koulutuksen järjestäjää, mikä valtakunnallisesti tarkasteltuna on erikoisuus ja tietynlainen ongelma.
- Turun ammatti-instituutista saatujen tietojen mukaan vuoden 2023 osalta 80,6 % valmistuneista on vuoden kuluttua työelämässä tai jatko-opinnoissa - pääosin Turun seudulla.
- Opetushallituksen tilastopalvelu Vipunen kertoo, että kun tutkinnon suorittamisesta on kulunut yksi vuosi, on Turun ammatti-instituutin opiskelijoista työllistyneitä noin 75 % (tilastovuosi 2022). Työttömänä oli noin 11 %, osa oli jatko-opinnoissa, varusmiespalveluksessa ym.
- TAln **pitovoima-aste** on hyvin korkea: Turun ammatti-instituutista 2019–2023 valmistuneista asui koulutusmaakunnassaan Varsinais-Suomessa vuoden 2023 lopussa 91,2 %. Vertailun vuoksi: vastaava pitovoima-aste oli 71,6 % Turun ammattikorkeakoululla ja 54,9 % Turun yliopistolla.

- Haastattelujen mukaan vuonna 2021 tapahtunut oppivelvollisuuden pidentäminen 18-vuotiaisiin asti haastaa Turun ammatti-instituutin henkilöstöä, koska opiskelija-aines on nykyisin niin heterogeenista. Opiskelemaan tulee myös enemmän opiskelijoita, jotka eivät ole opiskelukykyisiä.
- **Koulukuntoisuus on kasvaneella määrällä opiskelijoita huolestuttavalla tasolla, mikä takia tarvitaan terveydenhuollon erityispalveluja opiskelijoiden tukemiseksi.**
- Opiskelijoiden tuen tarpeet ovat myös kasvaneet – erityisen tuen päätöksiä tehdään noin 1 000 opiskelijalle vuodessa.
- **Turussa on käynnistetty kaupunkikonsernin ammatillisen koulutuksen rakenteiden selvitystyö, jossa tarkastellaan, miten kaupungin ammatillinen koulutus tulisi tulevaisuudessa järjestää.**
- Tällä hetkellä Turun ammatti-instituutissa annettujen opetustuntien määrä yhtä osaamispistettä kohden on Varsinais-Suomessa korkein. Asetuksessa säädetty minimivaatimus on 12 h/ osaamispiste ja TAI:ssa opetustunteja on annettu 18–19 h/ osaamispiste.
- Pormestariohjelmassa 2021–2025 tavoitteeksi on asetettu, että Turku on Suomen paras toisen asteen kouluttaja. Ammatillisen koulutuksen osalta tavoitteen mittaaminen on haastavaa. **Yhtenä positiivisena signaalina voidaan pitää, että vuonna 2024 TAI oli paras oppilaitos valtakunnallisessa ammattitaidon kilpailussa, Taitaja rankingissa. Turussa on myös aika pieni negatiivinen keskeyttäminen⁷, kun ottaa huomioon kaupunkirakenteen, kaupungin koon ja monikulttuurisuuden. Vuonna 2024 negatiivinen keskeyttäminen TAI:ssa oli 6 % eli 592 henkilöä.**

Vuonna 2023 Turun Ammatti-instituutista valmistuneista 80,6 % on vuoden kuluttua työelämässä tai jatko-opinnoissa, pääosin Turun seudulla. Lisäksi pitovoima-aste oli korkea: vuosina 2019–2023 valmistuneista 91,2 % asui edelleen Varsinais-Suomessa vuoden 2023 lopussa.

⁷ Opintojen keskeyttämiset voidaan jakaa keskeyttämissyn perusteella positiivisiin ja negatiivisiin keskeyttämiin. Positiivinen keskeyttäminen tarkoittaa sitä, että opiskelija hakeutuu toiselle koulutuslalle tai toiseen oppilaitokseen ammatinvalintansa selkiytyttyä (Opetushallitus 2002, 33). Myös työelämään hakeutuminen tai armeijaan siirtyminen voidaan nähdä positiivisena syynä keskeyttää opinnot (Määttä, Kiiveri & Kairaluoma 2011). Se osa keskeyttäneistä, joka tavallaan jää ajalehtimaan eikä yritä etsiä ratkaisua tilanteeseen, on syrjäytymisvaarassa. (Ketomäki 2011, 13)

- Haastattelujen mukaan ammatilliselle koulutukselle riittää, kun peruskoulusta valmistunut nuori osaa lukea, kirjoittaa, laskea ja pystyy sosiaalisesti toimimaan ja käyttäytymään, niin ei tarvitse mitään muuta osata. Ammatillisessa koulutuksessa kyllä huolehditaan jatkosta niin, että voi sen jälkeen siirtyä työelämään tai vielä jatko-opintoihin.

Panostukset ammatilliseen koulutukseen kannattavat, koska näin ylläpidetään ja parannetaan alueen vetovoimaa ja elinvoimaa.



5.

**Tarkastuslautakunnan
aiempien suositusten
toteutuminen
varhaiskasvatuksessa**



Tarkastuslautakunta teki arvioinnin varhaiskasvatuksesta vuonna 2013. Sen jälkeen lautakunta on tehnyt jälkiseurantaa arviointiin liittyvistä keskeisistä asioista vuosien 2014, 2015, 2016, 2020, 2021 ja 2023 arviointikertomuksissa.

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

Seuraavassa käydään läpi jälkiseurannan keskeisimmät huomiot.

Turussa 4–6-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen on pysynyt korkealla tasolla, noin 96 % vuonna 2023.

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
4-vuotiaat	94,1	94,8	94,4	93,8	96,0	95,0	94,6
5-vuotiaat	95,3	95,7	95,3	98,0	96,4	95,7	95,8
6-vuotiaat	94,8	92,6	97,8	97,4	94,8	97,4	95,3
4–6-vuotiaat	94,7	94,4	95,9	96,4	95,7	96,1	95,2

Taulukko 6. Kunnan järjestämässä ja tukemassa varhaiskasvatuksessa tai kunnallisessa kerhotoiminnassa olleiden 4–6-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä joulukuussa 2023. (Kuusikko-työryhmä 13.6.2024)

Lisätietoja: https://kuutoskaupunkivertailu.fi/wordpress/wp-content/uploads/2024/08/24_06_13_Kuusikko_Varhaiskasvatus_2023.pdf

- Kuutoskaupunkien raportin 13.6.2024 mukaan kunnan järjestämään ja tukemaan varhaiskasvatukseen osallistumisaste (4–6-vuotiaat) oli vuonna 2023 Turussa kuutoskaupunkien korkein, keskimäärin 96,4 % (98 % vuonna 2022). (ks. taulukko 6)
- Alle 3-vuotiaita lapsia on palvelun piirissä enemmän kuin aiempina vuosina. Äidinkielenään suomea, ruotsia tai saamea puhuvien alle 3-vuotiaiden sekä monikielisten 3–5-vuotiaiden lasten osuudet varhaiskasvatuksessa kasvavat.
- Valtakunnallisena ja paikallisena tavoitteena on osallistumisasteen nostaminen, koska varhaiskasvatukseen ja alkuopetukseen osallistuminen tukee lapsen koulupolulla etenemistä.
- **Erityisiä toimia suunnataan maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseen, jotta heidän kotoutumisensa edistyy.**

Ikä	2021	2022	2023
10-11 kk	3,8	5,0	3,6
1 v	43,9	44,8	45,1
2 v	77,4	80,3	85,6
3 v	91,8	92,2	94,0
4 v	95,7	97,1	93,8
5 v	98,3	97,2	98,0
6 v	99,7	99,6	97,4
0-6 v	82,3	82,7	83,6

Taulukko 7. Osallistumisaste (%) kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen ja yksityisen hoidon tukeen Turussa, 10 kk – 6-vuotiaat lapset (Kuusikkotyöryhmän vertailu).



Kuva 18. Varhaiskasvatuksen palvelujen jakautuminen kunnalliselle ja yksityisille palveluntuottajille joulukuussa 2024 (Turun kaupungin kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuus).

Turun varhaiskasvatuksen tuen rakenteiden arviointi ja tarkastelu

Pormestariohjelmassa varhaiskasvatukselle asetettiin tavoitteeksi muun muassa:

- Vahvistetaan oppilaiden oppimisen tukea ja oppilashuoltoa.

Keväällä 2025 varhaiskasvatuksen palveluissa olevista 8 508 lapsesta on:

- erityinen tuki 231 lapsella ja
- tehostettu tuki 608 lapsella.
- Esiopetuksessa erityinen tuki on 110 lapsella, jotka voivat olla samoja kuin varhaiskasvatuksessa tuella olevat, koska lapselle tehdään päätös sekä varhaiskasvatukseen että esiopetukseen.

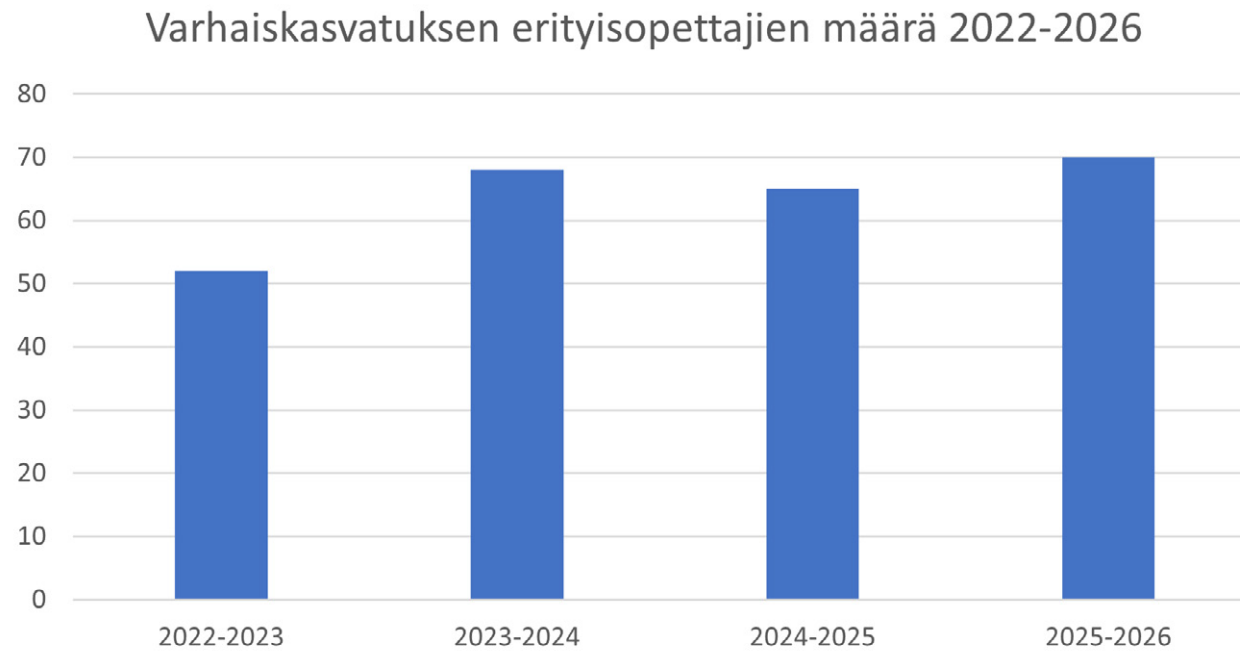
- **Edellä mainittujen Turun varhaiskasvatuksen tietojen mukaan siis tuen piirissä olevia lapsia on noin 11 % varhaiskasvatuksen palveluissa olevista lapsista. Tämä on huomattava määrä, mutta kuitenkin selvästi vähemmän kuin perusopetuksessa, jossa tuen piirissä on noin 30 % lapsista.**

Vuonna 2024 on tehty ulkopuolinen arviointi Turun varhaiskasvatuksen tuen rakenteista.

Arvioinnin päähavainnot:

- Arvioinnin suositusten perusteella toimintavuonna 2024–2025 pilotoidaan ja kokeillaan uusia toimintamalleja. Pilotoinnin tulokset ovat valmistuneet huhtikuun 2025 aikana.

On tärkeää, että päiväkodissa on osaavia ja ammattitaitoisia työntekijöitä sekä erityisopettaja, joka auttaa ryhmiä. Tämä auttaa varmistamaan, että kaikki lapset saavat samanlaista kohtelua ja mahdollisuuksia riippumatta heidän erilaisista tarpeistaan ja taustoista.



Kuva 19. Turun kaupungin varhaiskasvatuksen erityisopettajien lukumäärä lukuvuodesta 2022–2023 lukuvuoteen 2025–2026. (Turun kaupunki, kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuus)

- Yksityisillä palveluntuottajilla on Turussa omat varhaiskasvatuksen erityisopettajansa eli he eivät näy kunnallisissa vakanssilukemissa.
- **Valssi-arvioinnissa¹ on todettu, että päiväkodin johtajien ja varhaiskasvatuksen erityisopettajien mukaan Turun kaupungin varhaiskasvatuksen erityisopettajaresurs- si ei ole riittävää ja lapsi- ja ryhmäkohtaisia avustajia ei ole tarvetta vastaavasti.**
- Varhaiskasvatuksen tuen rakenteiden arvioinnin johtopäätöksenä todetaan myös, että on tärkeää, että päiväkodissa on osaavia ja ammattitaitoisia työntekijöitä sekä erityisopettajia, joka auttaa ryhmiä. Tämä auttaa varmistamaan, että kaikki lapset saavat samanlaista kohtelua ja mahdollisuuksia riippumatta heidän erilaisista tarpeistaan ja taustoista.



¹ Valssi on kansallinen laadunarviointijärjestelmä, jonka tarkoituksena on tukea järjestäjiä ja palveluntuottajia heidän laadunhallinnassaan. Valssi on monipuolinen digitaalinen palvelu, jolla voidaan toteuttaa arviointitiedonkeruita, saada toimijakohtaisia arviointiraportteja, tuottaa arvioinnin toimipaikkakohtaisia yhteenvedoja sekä julkaista toimijan lakisääteisiä arviointituloksia. Lisätietoa: <https://www.karvi.fi/fi/arvioinnit/varhaiskasvatus/valssi-varhaiskasvatuksen-laadunarviointijarjestelma>

Erityislastentarhanopettajien rekrytointi onnistui erinomaisesti

- Erityisopettajien rekrytointi vuonna 2024 onnistui haastattelujen mukaan erinomaisesti. Edelleen on vaikea saada kelpoisia varhaiskasvatuksen opettajia ja päiväkotien välillä on merkittävää vaihtelua.
- Pääsääntöisesti lasten määrän mukaan henkilöstöä on palkattu joko määräaikaista, jos henkilöllä ei ole kelpoisuuden antavaa koulutusta tai toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen, jos henkilöllä on kelpoisuus. Kelpoisten henkilöiden osuus lastenhoitajissa on samalla tasolla kuin aikaisemmin, erityisopettajaksi kelpoisten määrä on lisääntynyt ja varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoisten määrä on vähentynyt, tosin vain parilla prosentilla.
- Keväällä 2025 Turun kaupungin varhaiskasvatuksen palveluksessa oli yhteensä 1270 työntekijää (1323 vuonna 2024), joista 254:ltä puuttui kyseiseen tehtävään vaadittava kelpoisuus (303:lta vuonna 2024). **Keskimäärin ilman kelpoisuutta olevia työntekijöitä oli 20 % (23 % vuonna 2024). Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta henkilöstön saatavuus oli tätäkin pahempi ongelma: siellä ilman kelpoisuutta oli 30 % työntekijöistä (35 % vuonna 2024).**
- Varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuustilanne on hieman edellisvuodesta parantunut, mutta etenkin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta on vielä paljon parannettavaa.
- Koko henkilöstön kielitietoisuutta varhaiskasvatuksessa on lisätty kouluttamalla.

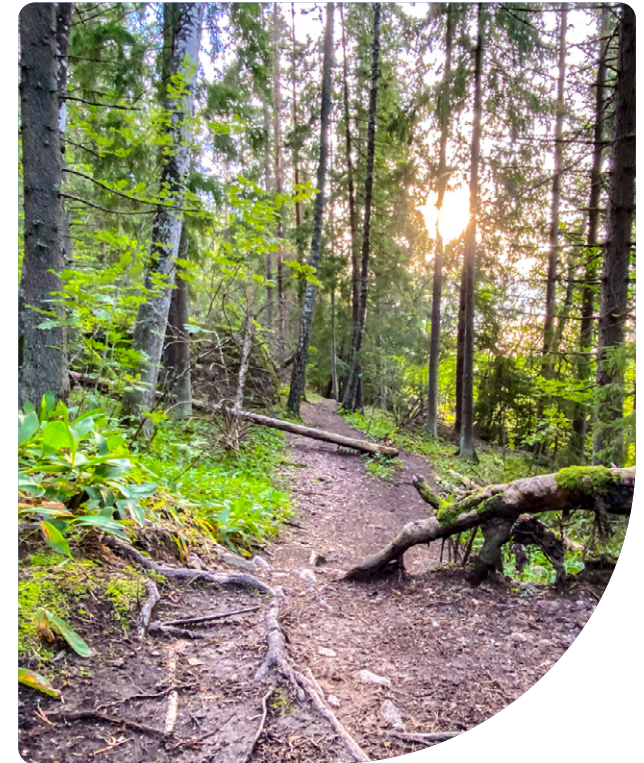


Asiakkaat tyytyväisiä

- Varhaiskasvatuksen vuoden 2025 asiakastyytyväisyyskyselyn (vastaajina 958 huoltajaa) mukaan varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen nähtiin edistävän lapsen kasvua, kehitystä ja oppimista.
- Kyselyyn vastanneet huoltajat olivat myös sitä mieltä, että varhaiskasvatuksessa olevat lapset oppivat paljon uusia asioita.

Varhaiskasvatuksen palveluverkko on kehittymässä

- Haastatteluiden mukaan tilojen osittainen huonokuntoisuus voi vaikeuttaa toimintaa, mutta varhaiskasvatuksen tavoitteet saavutetaan pääsääntöisesti hyvin.
- Päiväkotien palveluverkkosuunnitelman ja uudisrakennusten osalta on haastattelujen mukaan suunnittelu käynnissä ja myös rakentaminen aloitettu useassa kohteessa.
- Lähtökohtana on edelleen, että varhaiskasvatus toteutuu lähipalveluna. Erityisesti idässä on kapasiteetin kanssa ongelmia, joten varhaiskasvatuspaikkana ei aina ole lähin päiväkotikoti. Tämän takia pieni määrä lasten vanhempia voi joutua käyttämään huomattavasti aikaa, kun kuljettavat lapsensa joukkoliikenteellä hoitopaikkaan.



Lasten- ja nuorten palvelukokonaisuuden vaikutukset Turun varhaiskasvatuksen järjestämiseen jatkossa

- Haastattelujen mukaan tuleva muutos tiivistää toivottavasti alueellista yhteistyötä ja näin ollen parantaa myös alueilla asuvien tarpeisiin vastaamista ja samalla voitaneen myös tehostaa toimintaa.
- Lapsiryhmissä varhaiskasvatus ja esiopetus toteutunee sinänsä kuten aikaisemminkin.

Esiopetuksen järjestäminen

- Kasvatus- ja opetuslautakunnan suomenkielinen jaosto on 19.9.2024 päättänyt esiopetukseen ottamisen perusteet lukuvuodesta 2025–2026 alkaen toistaiseksi:
<https://ah.turku.fi/kaoplksj/2024/0919007x/5102489.htm>
- Haastattelujen mukaan esiopetusta on järjestetty 20 yksityisessä päiväkodissa lukuvuonna 2024–2025 ja lukuvuonna 2025–2026 sitä järjestetään 12 yksityisessä päiväkodissa. Kunnallisella puolella esiopetusta järjestetään noin 50 päiväkotikokonaisuudessa.

**Yksityisissä päiväkodeissa
järjestettävä esiopetus on selvästi
supistumassa lukuvuonna
2025–2026.**



www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut