



# Arviointikertomus

Turun kaupungin tarkastuslautakunta  
23.5.2023

# 2022

<b>Raportoija ja raportointiaika</b>	Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2023 Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.
<b>Raportin nimi</b>	Arviointikertomus 2022
<b>Raportin jakelu</b>	Raportti on saatavissa suomeksi ja ruotsiksi internetistä osoitteesta <a href="http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut">www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut</a>
<b>Asiasanat</b>	Arviointiraportti, arviointikertomus, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet
<b>Raporttisarjan nimi</b>	Turun kaupungin tarkastuslautakunta
<b>Raportin tunnistetiedot</b>	Sivujen lukumäärä 106 + liite Kieli suomi
<b>Raportin jakaja</b>	Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000

## TIIVISTELMÄ

# Tiivistelmä

Tässä arviointikertomuksessa käsitellään

1. kaupunkikonsernin johtamista
2. tilinpäätöstä, taloudellista tilannetta ja investointeja
3. rakennusvalvonnan lupaprosessia.

Arvioinnin keskeisiä huomioita

## 1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta

### 1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

- Kaupungin tavoitekokonaisuuksien raportoinnin kehittämisessä tulee ottaa huomioon budjetoitujen määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden ja tulosten välinen riippuvuussuhde ja läpinäkyvyys.
- Kaupungin strategisessa johtamisessa ja kehittämisessä tärkeitä asioita ovat muun muassa:
  - Läpinäkyvyys,
  - Avoimuus,
  - Kaupunkilaisten aito osallistaminen,
  - Parhaiden käytäntöjen ennakkoluuloton etsiminen,
  - Pitkäjänteisyys ja
  - Kokonaisvaltainen näkemys.
- Haastattelujen perusteella apulaispormestarien tehtäväalueeseen ja rooliin liittyy epäselvyyttä johtuen siitä, että tehtäväkuva ja toimivaltaa ei ole selkeästi määritelty. Jatkossa tulisi käydä keskustelua tehtäväalueen määrittelystä nykyistä tarkemmalla tasolla.
- Kaupungissa sovelletaan johtamisessa matriisimaista toimintatapaa. Haastattelujen perusteella toimintatapaa on käytännössä pidetty haastavana siksi, että esimerkiksi palvelukokonaisuuksien ja konsernihallinnon eri toimintojen kesken saattaa olla päällekkäisyyksiä tehtäväalueissa. Tehtäväalueisiin liittyvät rajapinnat tulisi sopia.
- Haastatteluiden perusteella muun muassa kaupungin tila-asioihin liittyvien tehtävien on todettu olevan monen eri tahon hoidettavana. Organisaatiota kehitettäessä tulisi organisaatiomallin toimivuutta tällaisissa tilanteissa arvioida.

## TIIVISTELMÄ

### 1.2 Turun kaupungin konserniohjaus

- Vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen johdosta konserniyhteisöjen suhteellinen merkitys kaupunkikonsernissa kasvaa merkittävästi entisestään. Kaupungin tulee varmistua siitä, että konserniohjaus ja -valvonta sekä riskienhallinta toimivat laadukkaasti. Näin toimien toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla sekä kuntalain edellyttämä konsernin kokonaisuus että kaupunkilaisen ja veronmaksajan etu.
- Kaupungin konsernihallinnon omistajaohjausyksikkö on kooltaan varsin pieni. Vuonna 2022 yksikköön on kuulunut omistajaohjausjohtajan lisäksi yksi henkilö. Vuonna 2023 yksikköön on siirretty konsernihallinnon muista yksiköistä kaksi henkilöä. Jatkoa ajatellen on syytä tarkoin arvioida omistajaohjauksen riittävä resursointi sen strategisesti merkittävän roolin johdosta. Yksikön sisällä tulee varmistaa tarvittavat varahenkilöjärjestelyt.

- Kaupunkikonsernin raportoinnin osalta epäselväksi jää miten omistajapolitiikan yhtiöryhmä- ja yhtiökohtaisten linjausten toteutumisesta raportoidaan ja arvioidaanko ja raportoidaanko omistajaohjauksen periaatteiden toteutumisesta käytännössä riittävällä tavalla.

### 1.4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

- Henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit ovat olleet keskeisimpiä riskejä vuonna 2022 aiempien vuosien tapaan.
- Turun kaupungin organisaatiota ja toimintamalleja uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota organisaation, vastualueiden, työnjaon ja toimivalta-kirjausten selkeyteen.
- Tarkastuslautakunta on aiempina vuosina jo todennut, että kiinteistöjen kunnossapitoa varten tulee olla pitkän tähtäyksen suunnitelma, joka on kytketty kaupungin palvelujen ja palveluverkkojen suunnitelmiin. Suunnittelun ja resursoinnin tulee olla pitkäjänteistä

ja perustua kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin.

- Haastattelujen perusteella kokonaisvastuu tilojen kunnosta ja laadusta on epäselvä.
- Tarkastuslautakunta kiinnittää edelleen huomiota riskienhallintaan liittyvään vastuunjakoon ja sen toimivuuteen eri riskinäkökulmien osalta. Jotta riskejä voidaan hallita, pitää niitä pystyä seuraamaan ja arvioimaan sekä tekemään tarvittaessa päätöksiä korjaavista toimenpiteistä oikealla päätöksentekotasolla.
- Haastattelujen perusteella kehittämissalueena on riskitekijöihin liittyvien omistajuuksien ja hallinnan vastuuhenkilöiden nimeäminen.

## TIIVISTELMÄ

### 2. Turun kaupunkikonsernin tilinpäätös ja taloudellinen tilanne

#### 2.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin

- Turun konsernituloslaskelma oli hieman (3,0 milj. euroa) alijäämäinen vuonna 2022. Kokonaisuutena talouden toteutuma oli talousarviota ja ennusteita parempi.
- Valtaosa eli noin 87 % emokaupungin toimintakuluista on palvelujen ostoja ja henkilöstökuluja.
- Turku-konsernin talous on viime vuosina ollut hyvin tiukoilla huolimatta siitä, että kaupunkikonsernin investoinnit ovat olleet suurten kaupunkien pienimmästä päästä.
- Sopeuttamishjelmien tavoitteiden tulee olla mitattavissa niin, että tavoitteiden toteutumista voidaan raportoida ja arvioida.

#### 2.2 Investointien suunnittelu, rahoitus ja toteutus

- Kaupunkikonserni on jo pitkään toiminut ja investoinut velkarahoituksella. Konsernin lainakanta on yli 1,5 miljardia euroa.
- Konsernin investointitavoitteet lähi-vuosille ovat korkeat.
- Kohonneet rakennuskustannukset ja noussut korkotaso ei ole vaikuttanut ohjausasiakirjoissa asetettuihin investointisuunnitelmiin.
- Korkea lainakanta ja velkarahariippuvuus altistaa konsernin rahoitusriskeille.

### 3. Rakennusvalvonnan lupaprosessi

- Lupakäsittelyyn käytetty aika on ollut Turussa selvästi pidempi kuin ympäristökunnissa tai muissa suurissa kaupungeissa.
- Turussa rakennuslupien käsittelyaika oli pisimmillään vuonna 2021, jonka jälkeen se on kääntynyt laskuun.
- Lupakäsittelyyn on kohdistettu lisäresursointia ja lupakäsittelyajan odotetaan normalisoituvan vuoden 2023 aikana.
- Lupien käsittelyajan pidentymiseen johtaneita syitä ovat mm. 2018 tapahtuneet rakentamismääräysten muutokset ja samaan aikaan toteutettu kaupungin sisäinen organisaatiomuutos sekä resurssivaje.
- Lupakäsittelyyn kulunutta aikaa lukuun ottamatta rakennusvalvonnan asiakastytyväisyys on ollut melko hyvä.

# Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	<b>3</b>
<b>Puheenjohtajan tervehdys</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta</b> .....	<b>9</b>
1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä .....	10
1.2 Turun kaupungin konserniohjaus .....	31
1.3 Konserniyhteisötavoitteet: Turku Energia .....	43
1.4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta .....	44
<b>2. Turun kaupunkikonsernin tilinpäätös ja taloudellinen tilanne</b> .....	<b>68</b>
2.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin .....	69
2.2 Investointien suunnittelu, rahoitus ja toteutus ...	85
<b>3. Rakennusvalvonnan lupaprosessi</b> .....	<b>92</b>
3.1 Rakennusvalvonnalle asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet .....	94
3.2 Asetettujen tavoitteiden toteutuminen .....	95
3.3 Rakennusvalvonnan lupaprosessin tuloksellisuus .....	102
3.4 Yhteenveto ja suositukset .....	106
<b>Liite 1</b> .....	<b>107</b>
Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus	



## 9 Tavoitteet ja toiminta



## 92 Rakennusvalvonnan lupaprosessi



## 68 Talouden tilanne

## PUHEENJOHTAJAN TERVEHDYS

---



### Arvoisat valtuutetut, turkulaiset ja muut lukijat,

Turun konsernituloslaskelma oli hieman (3,0 milj. euroa) alijäämäinen vuonna 2022. Kokonaisuutena talouden toteutuma oli talousarviota ja ennusteita parempi. Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella Turku-konsernin talous on viime vuosina ollut hyvin tiukoilla huolimatta siitä, että kaupunkikonsernin investoinnit ovat olleet suurten kaupunkien pienimmästä päästä.

Jos vuoden 2022 lopussa olisi jaettu jokaisen turkulaisen kesken tasan emokaupungin lainat, niin meillä jokaisella olisi ollut 3 620 € osuus ja jos katsotaan koko kaupunkikonsernia, niin osuus olisi ollut 7 707 €. Turku toimii konsernina järkevästi, kun kaupunki hankkii lainarahat ja lainaa niitä edelleen konserninsa alaisuudessa oleville toimijoille. Tämä on kokonaistaloudellisesti viisasta ja linjassa kuntalain edellyttämän kuntakonsernin kokonaisedun kanssa.

Viime vuosina sekä korkotaso että rakennuskustannukset ovat nousseet voimakkaasti. Talousjohdon ennusteen mukaan keskiporko tulee nousemaan vuoden 2022 alle prosentin tasolta 2,26 prosenttiin vuonna 2026. Käytännössä kaupunki hankkii lainarahoitusta Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen kautta. Tarkastuslautakunnan tekemien haastattelujen mukaan Suomen valtion ja Kuntien takauskeskuksen luottoluokitus ja -kelpoisuus kulkevat käsikädessä.

Konsernitasolla voidaan vaikuttaa velkarihariippuvuuteen hyvällä käyttötalouden ja investointien hallinnalla. Myös kaupungin väestökehityksen pysyminen positiivisena on tärkeää. Väestönkasvun ansiosta konsernin asukaskohtainen lainakanta on säilynyt viime vuosina varsin muuttomattomana, vaikka lainakanta kokonaisuudessaan on kasvanut. Vuoden 2022

## PUHEENJOHTAJAN TERVEHDYS

tilinpäätöksen mukaan Turun asukasmäärä oli kasvanut 2 780 henkilöllä edellisestä vuodesta.

Kaupunkikonsernin velkaa ei voida kuitenkaan tarkastella yhtenä samanarvoisena massana. Sillä on suuri ero, velkaannutaanko käyttömenoja maksettaessa vai investoidessa tulevaisuuteen. Jos esimerkiksi lainakorkojen ajatellaan olevan jopa 4 %, mutta konsernin investoinnin tuotto-odotukset olisivat jopa 10 %:n luokkaa, niin voittoa jäisi 6 %. Onko silloin viisasta jättää tällaiset investointikohteet ulkomaalaisten pääomasijoittajien tehtäväksi, jos rahan saaminen markkinoilta ei ole kaupungille ongelma?

Olen kuullut tällaisista skenaarioista esimerkiksi tuulivoimainvestointeihin liittyen. Tuulivoimalla tuotettiin Suomessa alkuvuonna 21,5 % koko Suomen käyttämästä sähköstä ja investoinnit sen kuin jatkuvat. Tämä tarkoittaa, että Suomeen on tulossa valtavia määriä päästötöntä sähköntuotantoa ja nyt pitäisi

keskustella siitä, miten tämä mahdollisuus kokonaistaloudellisesti parhaiten toteutetaan ja kanavoidaan tulevaisuuden teollisuuden investointeihin alueellemme.

Käyttömenojen hillintää varten kaupunki on laatinut sopeuttamisen tavoitteita, mutta mahdollisuutta arvioida niiden toteutumista vaikeuttaa niistä saatavan raportoinnin niukkuus ja heikko mitattavuus.

Kevääseen 2022 saakka rakennusvalvonnassa oli melko paljon työuupumusta ja paljon pitkiä sairauslomia. Henkilökunnan määrää on kasvatettu huomattavasti viime vuosina ja tilanne on parantunut kevään 2022 aikana. Haastateltujen mukaan työhyvinvoinnin arvioidaan olevan tällä hetkellä hyvällä tasolla. Luparuuhkan purkuun käytetyt viikonlopputyöt ovat kasvattaneet ryhmähenkeä.

Rakennuslupien käsittelyaika oli pisimmillään vuonna 2021, jonka jälkeen se on kääntynyt laskuun. Vuoden 2022 käsittelyaikatavoitteeseen ei päästy. Sen sijaan vireillä olevien hakemusten määrä väheni

eli jonoa on saatu purettua. Lupakäsittelyajan odotetaan normalisoituvan vuoden 2023 aikana. Lupakäsittelyyn kulunutta aikaa lukuun ottamatta rakennusvalvonnan asiakastytyväisyys on ollut melko hyvä ja päätösten laatu on ollut korkea.

Useana vuonna riskien arvioinneissa on keskeisimmiksi riskeiksi nostettu henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit. Tarkastuslautakunta suosittelee vaikuttavampia toimenpiteitä henkilöstöön liittyvien riskien pienentämiseksi. Totean siksi tässä samalla lailla kuin viime vuoden arviointikertomuksessa: Parhaat oivallukset ja muutokset tulevat useimmiten tekijöiltä itseltään, eikä niiden tarvitse aina olla kalliita, vaan ne voivat myös säästää kuluja ainakin pitkässä juoksussa.

Turussa 23.5.2023

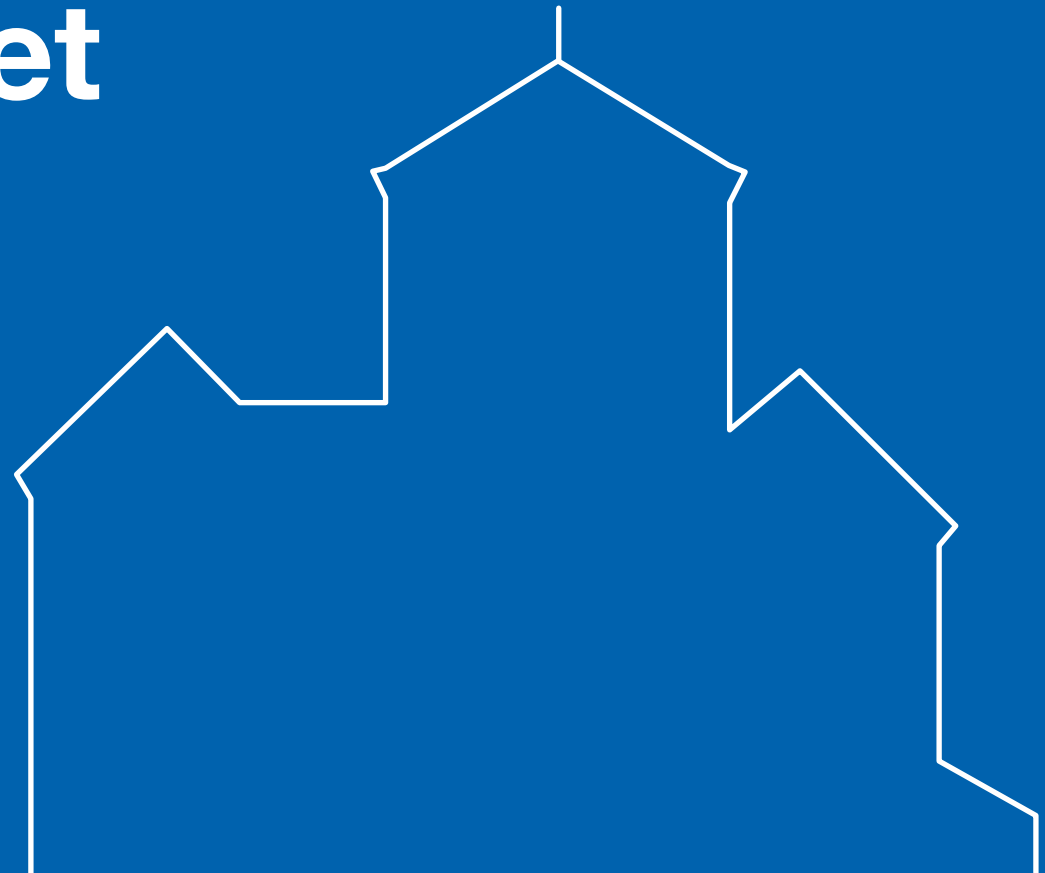
**Janina Andersson**

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja



# 1.

## **Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta**



# 1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

Tarkastuslautakunta on vuoden 2021 arvioinnissa tarkastellut kaupungin johtamisjärjestelmän ja ohjausmallin muutosta ja muutoksen toteutuksen etenemistä kaupunginvaltuuston päätösten kautta. Tarkastuslautakunta on esittänyt huomioita johtamis- ja ohjausjärjestelmän muutoksiin liittyvien päätösten toimeenpanosta ja toimeenpanoon vaikuttavista tekijöistä. Vuoden 2022 arvioinnissa on tarkasteltu johtamis- ja ohjausjärjestelmän muutoksia ja kehittymistä aiemman tarkastelun pohjalta.

## Kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän tarkastelu

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

**Kaupunginvaltuusto päätti 14.10.2019 §151 hyväksyä ohjausryhmän johtamisjärjestelmän arviointia koskevan raportin suositukset linjauksina uuden hallintosäännön jatkovalmistelulle.** Ensimmäisessä vaiheessa päätettiin muuttaa



**Strategisen ohjauksen ja talouden liitoksen tulee olla tiukka.**



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

konsernihallinnon organisaatiota 1.9.2020 lukien. Toisessa vaiheessa muutettaisiin hallintosääntöä pormestarimallia koskevine säännöksineen.

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

**Viranhaltijaorganisaation muo-**  
**dostamisen päälinjausten ja kau-**  
**punkeihin kohdistuvien ilmiöiden osalta** on ohjausryhmän raportissa todettu muun muassa, että organisaatiota ja johtamisjärjestelmää tulisi arvioida tulevaisuudessa tuotantorakenteiden sijasta asiakasryhmien ja vallitsevien ilmiöiden näkökulmasta. Raportin mukaan johtamisjärjestelmässä tulisi huomioida aiempaa vahvemmin jär-

jestämisvastuu ja pääasiakassegmentit. Tavoitteena olisi myös aiempaa matalampi organisaatio. Raportissa todetaan, että monimutkaiset riippuvuussuhteet, perinteisen hallittavuuden väheneminen ja kompleksiset ongelmat edellyttävät kaupungin johtamiselta läpileikkaavia, pitkän aikavälin strategisia tavoitteita, jotka ohjaavat valmistelua ja päätöksentekoa. Raportissa todetaan, että **strategisen ohjauksen ja talouden liitoksen tulee olla tiukka.**

### **Kaupungin päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän uudistuksen toimeenpano**

**Kaupunginvaltuusto päätti 18.5.2020 § 60 hallintosäännön muutoksista johtamisjärjestelmäuudistuksen ensimmäisen vaiheen toteuttamiseksi.** Ensimmäisessä vaiheessa konsernihallintoa koskevat uuden toimintamallin muutokset oli tarkoitus saattaa voimaan 1.9.2020. Valtuusto päätti

tiettyjen lakkaavan konsernihallinnon organisaation mukaisten johtajavirkojen lakkauttamisesta: apulaiskaupunginjohtaja 1.6.2020 alkaen, muut 1.9.2020 alkaen.

## Turun kaupungin hallinnollinen organisaatio



Kuva 1. Turun kaupungin hallinnollinen uusi organisaatio 2021

# Konsernihallinto

## Kansliapäällikkö

### Johdon tuki

#### Yksiköt

- Johto
- Elinkeinot, hyvinvointi ja osaaminen
- Ilmasto ja ympäristöpolitiikka
- Kansainväliset asiat ja tapahtumatoiminnot
- Edunvalvonta
- Kärkihankkeet
- Strateginen maankäyttö, liikkuminen ja asuntopolitiikka
- Omistajaohjaus
- Talous
- Henkilöstö
- Kehittäminen ja tietohallinto
- Viestintä ja markkinointi
- Seutuyhteistyö (Määräaikainen)

### Yhteiset palvelut

- Hankintapalvelut
- Tilapalvelut
- Lakipalvelut
- IT-palvelut
- Asiakaspalvelu
- Talouspalvelut
- Henkilöstöpalvelut
- Kehittämispalvelut
- Viestintä- ja markkinointipalvelut
- Tietopalvelut
- Yleishallinto
- Työterveyshuolto

### Järjestämistoiminto

#### Palvelukokonaisuudet

- Kasvatus ja opetus
- Vapaa-aika
- Kaupunkiympäristö
- Hyvinvointi
- Työllisyys

#### Yksiköt

- Yleiset palvelut
- Palvelujen hallinta
- Asiakasohjaus
- Toiminnanohjaus

Kuva 2. Turun kaupungin konsernihallinnon uusi organisaatio 2021

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

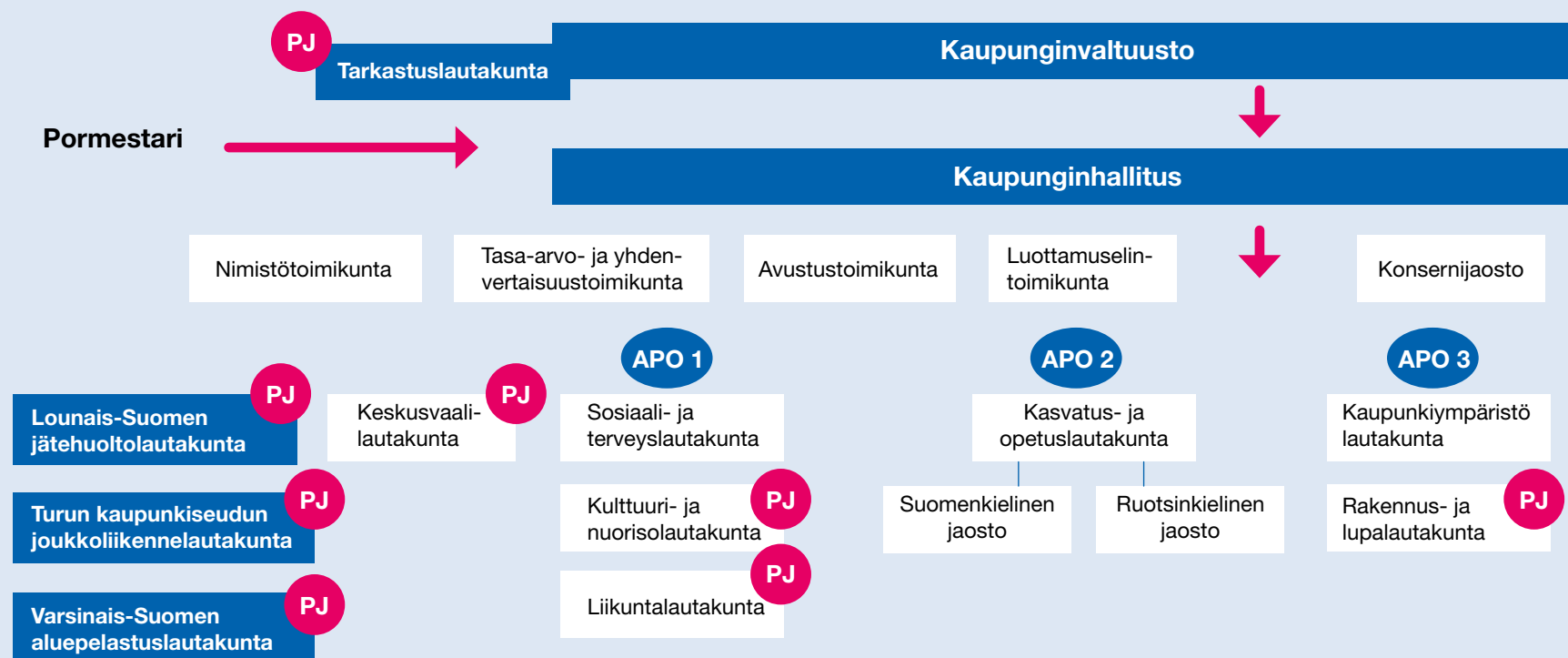
### **Turun kaupunginvaltuusto päätti 14.12.2020 § 214 pormestarimallin hallintosäännön tulevan voimaan 1.6.2021.**

Pormestarimallin mukaan valtuusto valitsee pormestarin ja kolme apulaispormestaria. Pormestari toimii kaupunginhallituksen ja sen konsernijaoston puheenjohtajana. Apulaispormestarit toimivat kukin oman tehtäväalueensa lautakuntien puheenjohtajina sekä kaupunginhallituksen varapuheenjohtajina.

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



## Poliittisen päätöksenteon rakenne



**Kuva 3.** Turun kaupungin poliittisen päätöksenteon rakenne pormestarimallissa 2021 (apo: apulaispormestari, pj: puheenjohtaja)



## Huomiot päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän päivittämisestä:

- Vuoteen 2020 ja 2021 ajoittuneet monet muutokset organisaatiossa ja johtamisjärjestelmässä ovat aiheuttaneet haasteita muutosten läpivientiin ja uusien toimintatapojen omaksumiseen. Vuonna 2020 uudistettiin kaupungin organisaatiota ja vuonna 2021 otettiin käyttöön pormestarihallinnon malli. Lisäksi koronapandemia on tuonut päivittäiseen toimintaan lisähaasteita.
- Vuoden 2021 aikana on aloitettu myös hyvinvointialueen tulon liittyvät valmistelut ennen kuin uusi muutosvaiheessa oleva organisaatio on ehtinyt kunnolla järjestäytyä uuteen muotoon vastuualueineen ja työnjakoineen.
- Hyvinvointialueen toiminnan alkamisesta 1.1.2023 ja siihen liittyvien toimintojen ja henkilöstösiirtojen johdosta vuonna 2022 Turussa on aloitettu jäljelle jäävän uuden Turun toimintamallin suunnittelu.
- Jatkossa tulee tarkastella kaupungin organisaatiota, sen hierarkisuutta ja johtamisen tapaa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tehtävien ja vastuualueiden selkeyteen muutoksessa.



# Kaupungin ohjausmalli ja ohjauksen tavoitekokonaisuus

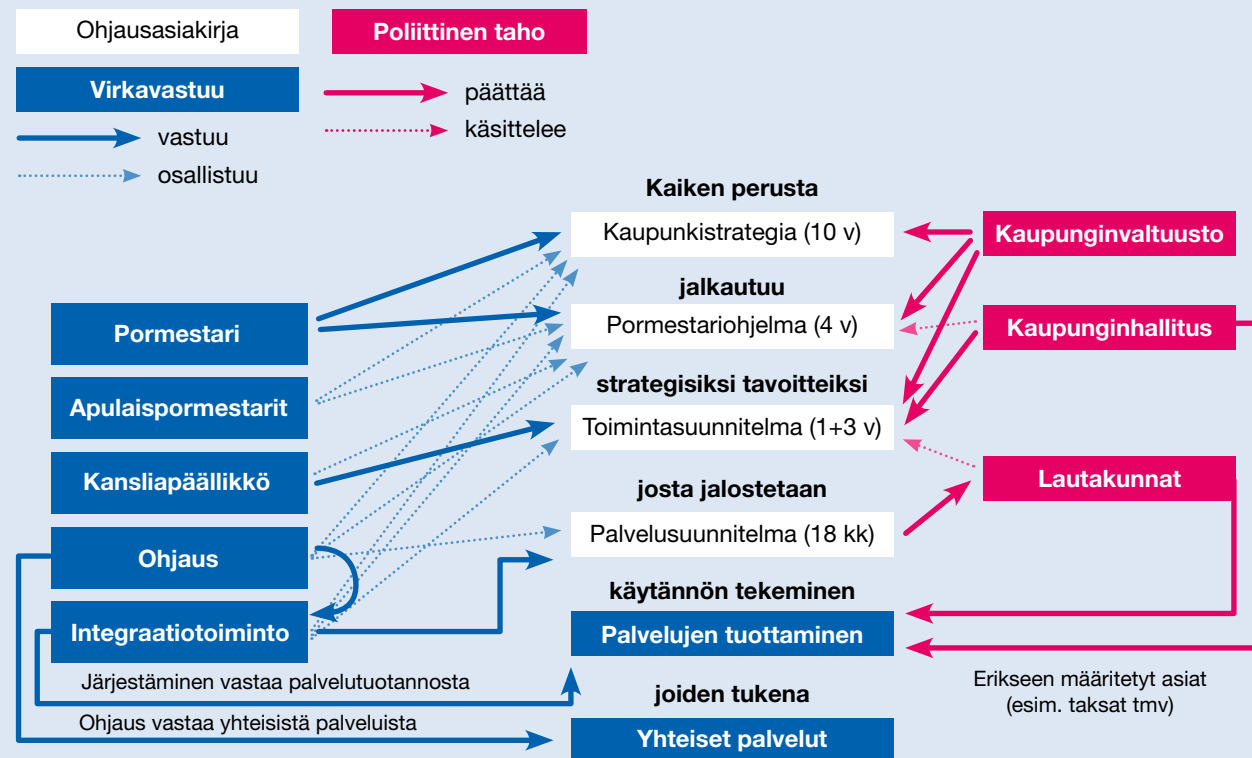
Kaupungin ohjausmallia ja sen osien aikajännettä on kuvattu seuraavasti (kaupunginvaltuusto 14.2.2022 kaupunkistrategia)

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

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

Kuvasta 4 ilmenee kaupungin ohjausmalliin liittyvät tavoiteasiakirjat, poliittisina tahoina toimielimiä, jotka päättävät tai käsittelevät tavoiteasiakirjoja sekä virkavastuulla olevia tahoja, jotka vastaavat osaltaan asiakirjojen tavoitteiden toimeenpanosta. Edellä mainittujen lisäksi eri palvelukokonaisuuksien toimintaan tai palveluihin vaikuttavia muita periaatepäätöksiä tai ohjelmia voi olla mittava määrä.

## Ohjausmalli



Kuva 4. Turun kaupungin ohjausmalli pormestarihallinnossa

## Kaupunkistrategian päivittäminen

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

Uuden strategian myötä on **hyväksytty strategisten ohjausasiakirjojen luettelo**, jossa on nimetty **43 strategista asiakirjaa** ja toimielin, joka asiakirjan hyväksyy. Asiakirjoista valtuuston hyväksyttäviä on 21, kaupunginhallituksen 19 ja lautakuntatasolla kolme. Strategiset asiakirjat on ryhmitelty luokittain. Esimerkiksi luokkaan ”hyvinvointi” kuuluu yhdeksän ohjausasiakirjaa.

Kaupunkistrategian kahdeksan pääteeman alle on määritelty 20 strategista tavoitetta. Jokaiselle tavoitteelle on määritelty vähintään yksi seurattava mittari. Tavoitteille on nimetty omistajat ja vastuuhenkilöt.

Strategian seurantatiedot ovat nähtävillä sähköisessä strategian seurannan työkalussa Turun kaupungin www-sivuilta osoitteesta [www.turku.fi/strategia/seuranta](http://www.turku.fi/strategia/seuranta). Strategiamittarit -raportti päivittyy kerran vuodessa strategian seurannan ja raportoinnin yhteydessä.

Mittaristo sisältää tuoreimmat saatavilla olevat tiedot kaupunkistrategiassa määritellyistä mittareista sekä asiantuntijoiden arvion kehityksestä. Kaikkien mittareiden tiedot eivät päivitty vuosittain. Osa mittareista on vielä kehitteillä. Turun strategiamittareita on mahdollista seurata myös erillisen pdf-raportin kautta.



## Huomiot kaupunkistrategian päivittämisestä:

- Pormestariohjelma on hyväksytty ennen kaupunkistrategiaa ja siinä tehdyt linjaukset on tullut huomioida kaupunkistrategian valmistelussa. Pormestariohjelma on voimassa vuosina 2021-2025 (4 vuotta). Kaupunkistrategian on tarkoitus ulottua noin 10 vuoden päähän.
- Päivitetyin kaupunkistrategian yhteyteen on koottu kaupungissa strategisiksi ohjausasiakirjoiksi nähdyt tavoiteasiakirjat. Tämä edistää tietoisuutta strategiaa tukevista ohjausasiakirjoista.
- Strategiaan liitettyjä strategisia ohjausasiakirjoja on kohtuullisen paljon – 43 kpl. Haasteeksi nousee se, millainen merkitys ja ohjausvaikutus milläkin ohjausasiakirjalla tulee olemaan. Haasteena lienee ohjausasiakirjojen määrästä johtuva riski siitä, että asiakirjoissa on keskenään ristiriitaisia tavoitteita, kokonaisuuden hallinta heikkenee ja hallinnollisen työn määrä kasvaa.
- Vanhassa strategiassa ja sen alaohjelmissa oli 254 tavoitetta. Uudessa strategiassa on tavoiteltu selkeyttä ja yksinkertaisempaa esitystapaa.
- Kaupunkistrategia on päivitetty hyvinvointialueuudistuspäätösten jälkeen. Jatkossa tulee tarkastella, millä tavoin hyvinvointialueuudistus tulee vaikuttamaan kuntien tehtäviin ja toimintaan.
- Strategian seurantamittariston kehittäminen selkiyttää strategian sisällön ymmärtämistä ja sitä kautta tekee näkyväksi strategian toteutumisen.

# Pormestarien Turku -toimintamalli

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

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

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

Pormestariohjelmaa toteutetaan erillisen tavoite- ja seurantadokumentin kautta. Tavoitteiden toteuttamiselle on nimetty vastuhenkilöt. Pormestariohjelman seuranta tehdään osavuosikatsausten ja tilinpäätösraportoinnin osana.

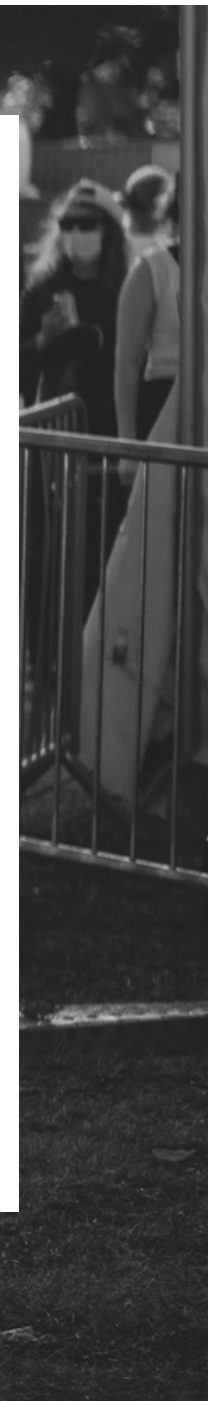


**Pormestariohjelman  
tarkoitus on  
ohjata kaupungin  
virkavalmistelua  
sekä poliittista  
pätöksentekoa.**



## Huomioita pormestarimallista ja pormestariohjelmasta:

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



# Turun kaupungin strategiaraportti 2022

**Kaupunginvaltuusto** käsitteli vuoden 2022 strategiaraporttia ja strategian seurannan osana henkilöstöraporttia **17.4.2023** ja merkitsi raportit tiedoksi. Vuoden 2022 strategian seuranta on tehty ensimmäistä kertaa uuden päivitetyn Turku-strategian mukaisesti.

## Huomiot kaupunkistrategian raportointiin:

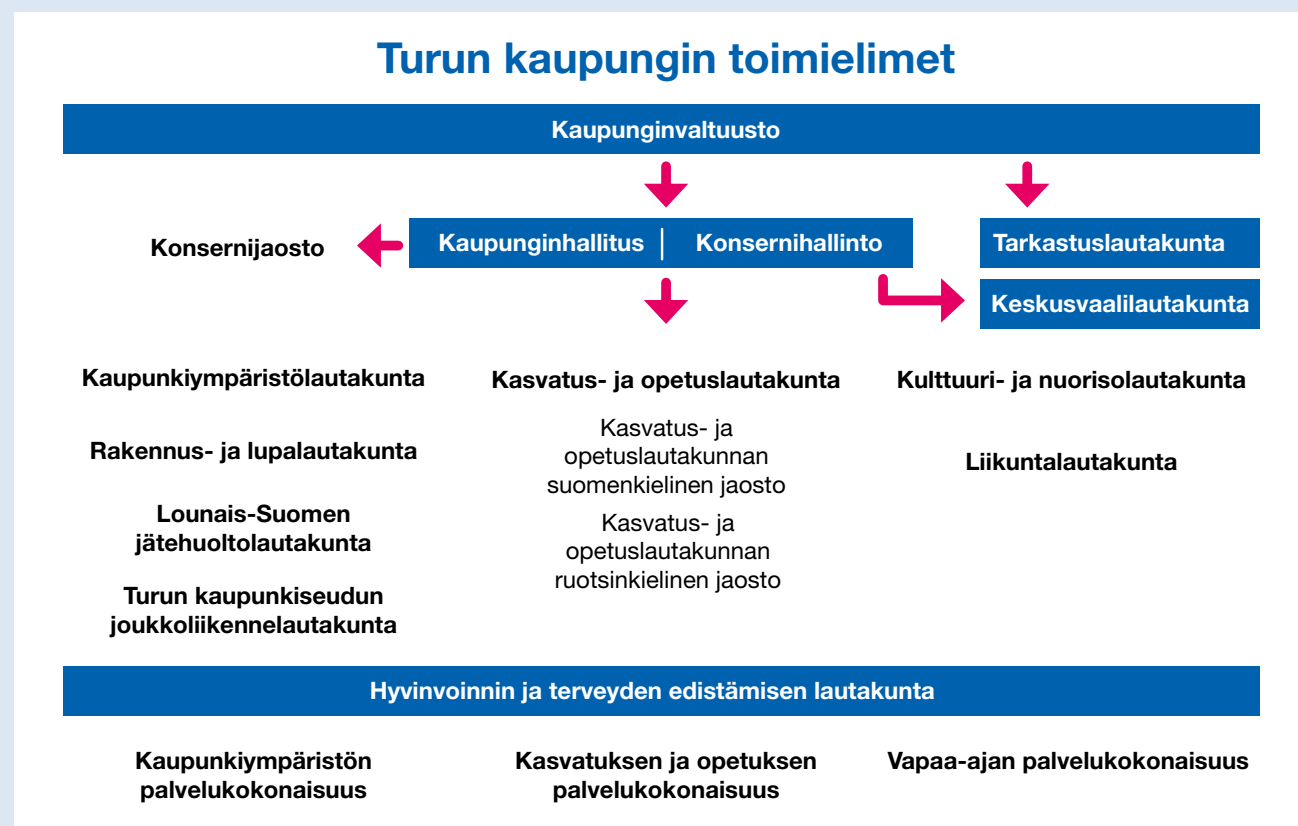
- Raportoinnin haasteina ovat asiakirjojen ja tavoitteiden moninaisuus sekä hallinnollinen työmäärä. Tavoitteita ja mittareita on asetettu monessa asiakirjassa monella tasolla ja eri organisaatioyksiköissä. Lisäksi toiminnallisten ja rahan liittyvien kokonaisuuksien osalta raportointiin liittyy haasteita. Jatkossa tulisikin edelleen miettiä, miten tavoitekokonaisuutta olisi mahdollista yksinkertaistaa ja myös tavoitekärkien osalta mahdollistaa raportoinnin selkeys.
- Tavoitekokonaisuuksien raportoinnin kehittämisessä tulee ottaa huomioon budjetoitujen määrärahojen ja toiminnallisten tavoitteiden ja tulosten välinen riippuvuussuhde ja läpinäkyvyys.

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

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

## Turun kaupungin toimielimet ja hallinnollinen organisaatio 1.1.2023

Seuraavissa kuvissa on kuvattu Turun kaupungin toimielimet ja hallinnollinen organisaatio 1.1.2023. Hyvinvoinnin palvelukokonaisuus ja Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos siirtyivät hyvinvointialueelle 1.1.2023 lukien.



Kuva 5. Turun kaupungin toimielimet



## Turun kaupungin hallinnollinen organisaatio



Kuva 6. Turun kaupungin hallinnollinen organisaatio

## Turun kaupungin konsernihallinto

### Kansliapäällikkö

#### Johdon tuki

##### Vastualueet

- Johto
- Edunvalvonta
- Elinkeinot, hyvinvointi ja osaaminen
- Ilmasto- ja ympäristöpolitiikka
- Kansainväliset asiat ja protokollapalvelut
- Kärkihankkeet
- Omistajaohjaus
- Seutuyhteistyö (määräaikainen)
- Strateginen maankäyttö, liikkuminen ja asuntopolitiikka

#### Yhteiset palvelut

##### Vastualueet

- Asiakaspalvelu
- Hankintapalvelut
- Henkilöstöpalvelut
- IT-palvelut
- Kehittämispalvelut
- Lakipalvelut
- Talouspalvelut
- Tietopalvelut
- Tilapalvelut
- Viestintä- ja markkinointipalvelut
- Yleishallinto

#### Integraatiotoiminto

##### Yksiköt

- Asiakasohjaus
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen
- Maahanmuuttajapalvelut
- Palvelujen ja palveluverkon ohjaus
- Toiminnanohjaus

Kuva 7. Turun kaupungin konsernihallinto

## Uusi Turku -projektin asettaminen

Kaupunginhallitus on 23.6.2022 § 320 päättänyt asettaa Uusi Turku- projektin kaupungin johtamisjärjestelmän muutoshankkeeksi siten täydennettynä, että kohtaan ”Muutosjohtamisen tuotokset” lisätään seuraava ranskalainen viiva: poliittisen johtamisjärjestelmän kuvaus.

Lisäksi kaupunginhallitus päätti, että

- valmistelun poliittisena ohjausryhmänä toimii puheenjohtajatoimikunta,
- hankkeen 1. vaiheen tuotokset tulee saattaa kaupunginhallituksen päättäväksi marraskuussa 2022 ja
- hankkeen etenemisestä raportoidaan kaupunginhallitukselle säännöllisesti.

Asian esittelyssä on todettu:

Kaupunginvaltuusto päätti 14.12.2020 § 214 pormestarimallin hallintosäännön tulevan voimaan 1.6.2021. Voimaantulo siirtyi elokuun 2021 alkuun (Kv 17.5.2021). Pormestaristo valittiin ja pormestariohjelma hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 23.8.2021.

Vuonna 2020 johtamisjärjestelmän muutoksen päätavoitteet olivat: pormestarimallin käyttöönotto, poliittisen johtamisen vahvistaminen, johtamisjärjestelmän muuttaminen erottelemaan selkeämmin tuotanto ja järjestäminen (järjestämistoiminto), hallinnon palvelufunktion määrittely ja sen palveluiden, prosessien ja organisaation kuvaaminen (yhteiset

palvelut), epäselvien johtamissuhteiden korjaaminen, kaupunkitasoisesti johdettavien asioiden parempi tunnistaminen.

Sote-uudistuksen ja Hyvinvointialueiden perustamisen myötä vuoden 2023 alusta kuntien toiminnassa tapahtuu suuria muutoksia, joihin tulee valmistautua vuoden 2022 aikaan. Hyvinvointialueen syntymisen ja kaupungin sote-toiminnan liikkeenluovutuksen myötä syntyy Uusi Turku.

## Uusi Turku -projekti jakautuu ajallisesti kolmeen osioon:

**1.**

Vuonna 2022 tehtävät  
sote-uudistuksen  
edellyttämät  
muutokset

**2.**

TE-uudistuksen  
muutokset vuonna  
2024

**3.**

Visio 2025, jossa  
varaudutaan jo tulevan  
valtuustokauden  
ratkaisuihin.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### **Visio 2025:ssä haetaan ratkaisuja mm. seuraaviin kaupungin kysymyksiin:**

- kaupungin poliittisen ja virkaorganisaation rakenne ja muutostarpeet,
- tasapainoinen organisaatiomalli,
- keinot organisaation madaltamiseen,
- pormestarimallin hyötyjen vahvistaminen,
- pormestariohjelman ja muiden strategisen johtamisen työkalujen yhdistäminen.”

### **Muutoshankkeen tavoitteet ovat:**

- Vahvistaa ihmiskeskeistä ja asiakaslähtöistä toimintatapaa Turun kaupungissa.
- Parantaa poliittisen johtamisen työkaluja ja strategisten tavoitteiden toimenpanokykyä.
- Luoda poliittiseen johtamiseen mallit, jotka vastaavat kuntien uuteen rooliin sote-uudistuksen jälkeen.
- Selkeyttä johtamissuhteita kaupungin järjestämisvastuun muuttuessa sekä tiivistää kaupunkitasoista johtamista.
- Kuvata kaupungin johtamismalli ymmärrettävästi.

Kaupunginvaltuusto on 12.12.2022 § 250 päättänyt hallintosäännön muutoksista 1.1.2023 alkaen. Edelleen kaupunginvaltuusto on 17.4.2023 päättänyt hallintosäännön muutoksista pääosiltaan 1.6.2023 lukien.

Kansliapäällikkö on 2.2.2023 päättänyt siitä, miten Uusi Turku -toimintamalli otetaan vaiheittain käyttöön 30.6.2023 mennessä.

## Huomioita liittyen Uusi Turku -projektin muutoshankkeen tavoitteisiin ja ratkaistaviin kysymyksiin:

- Haastattelujen perusteella apulaispormestarien tehtäväalueeseen ja rooliin liittyy epäselvyyttä johtuen siitä, että tehtäväkuvaa ja toimivaltaa ei ole selkeästi määritelty. Jatkossa tulisi käydä keskustelua tehtäväalueen määrittelystä nykyistä tarkemmalla tasolla.
- Kaupungissa sovelletaan johtamisessa matriisimaista toimintatapaa. Haastattelujen perusteella toimintatapaa on käytännössä pidetty haastavana siksi, että esimerkiksi palvelukokonaisuuksien ja konsernihallinnon eri toimintojen kesken saattaa olla päällekkäisyyksiä tehtäväalueissa. Tehtäväalueisiin liittyvät rajapinnat tulisi sopia.
- Haastatteluiden perusteella muun muassa kaupungin tila-asioihin liittyvien tehtävien on todettu olevan monen eri tahon hoidettavana. Organisaatiota kehitettäessä tulisi organisaatiomallin toimivuutta tällaisissa tilanteissa arvioida.
- Päätöksentekoon ja prosesseihin sekä näihin liittyvien vastuiden ja riskien omistajuuden selkeä määrittely. Tarkastuslautakunnan tekemissä johdon haastatteluissa on tullut kehittämistarpeena esille riskienhallintatyöhön panostaminen.

## 1.2 Turun kaupungin konserniohjaus

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

### **Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje**

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

- 37 § mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, missä tulee ottaa huomioon muun muassa omistajapolitiikka.
- 39 §:n mukaan kunnanhallituksen tehtävänä on vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta.

- 46 §:ssä säädetään omistajaohjauksesta. Omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.
- 47 §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toi-

minnassa otetaan huomioon kunta-konsernin kokonaisuus.

Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA



### Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

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

- 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

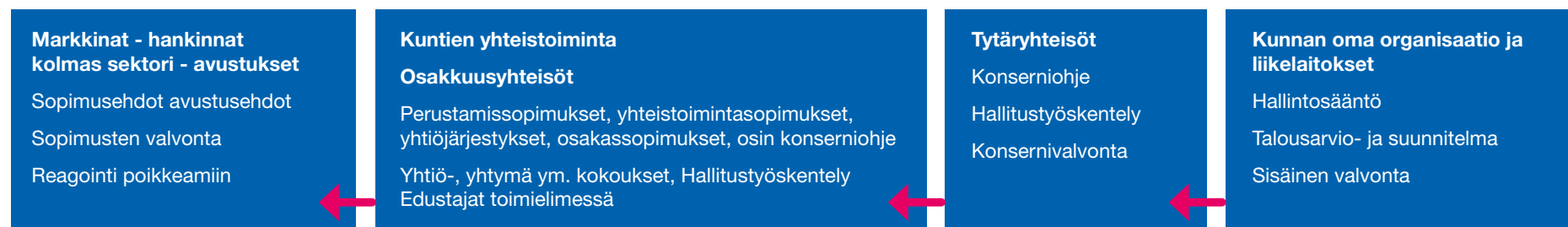


## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

# Kunnan toiminta, kaupunkikonsernin yleiskuva ja ohjausmuodot

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

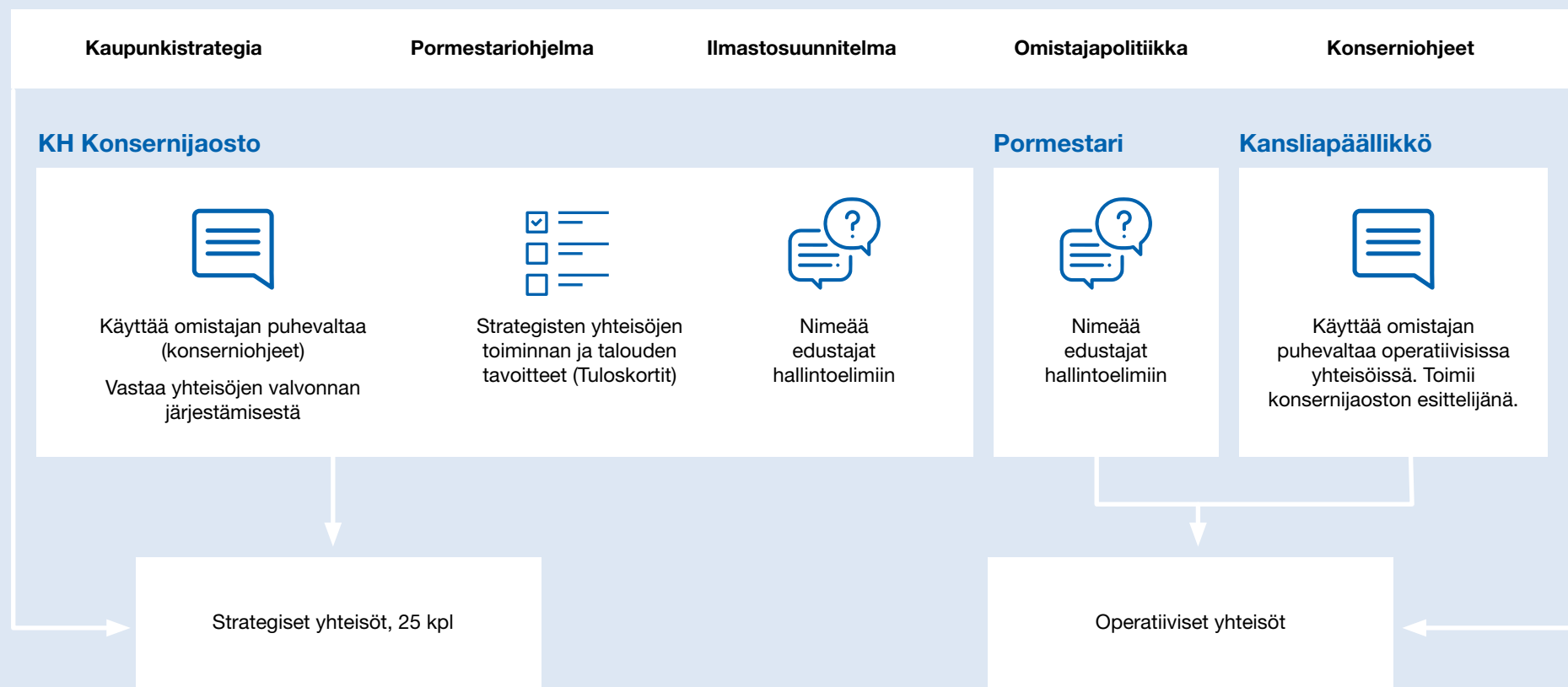
Lisätietoa Turun kaupunkikonsernin yhtiöistä ja yhteisöistä:  
<https://www.turku.fi/organisaatio/konsernin-yhtiot-ja-yhteisot>



Kuva 8. Kunnan toiminnan kokonaisuus

# Konserniyhteisöjen ohjausmalli Turussa

## Kaupunginvaltuusto

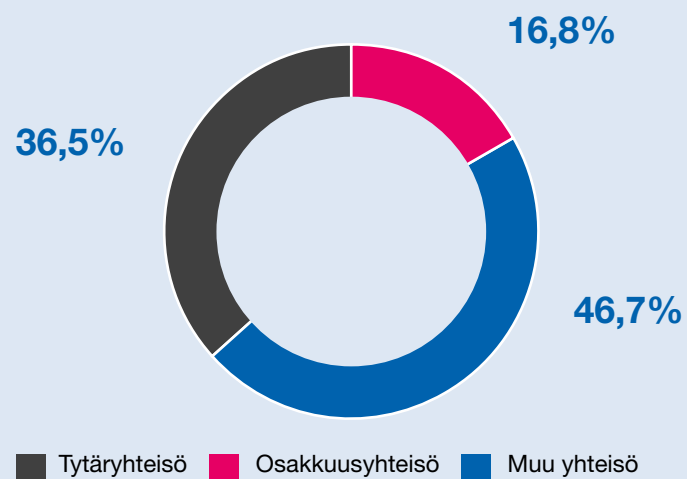


**Kuva 9.** Konserniyhteisöjen ohjausmalli (lähde: Turun kaupungin konsernihallinto, omistajaohjaus 17.2.2023)

Turun konsernirakenteessa on useita strategisia ja operatiivisia tytäryhtiöitä. Omistajaohjausyksikkö valmistelee ja edustaa kaupunkia tytäryhtiö- ja osakkuusyhtiöiden yhtiökokouksissa sekä viranomaisyh-

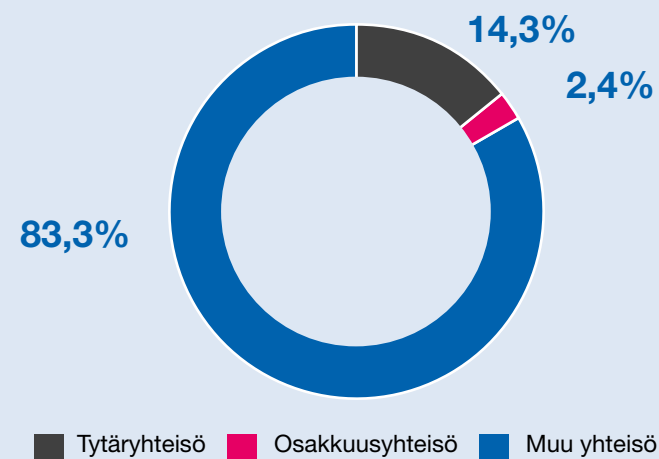
teyksissä. Omistajaohjauksen vastualueen tehtävänä on myös tukea kaupungin johtoa omistajaohjauksessa sekä kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen koordinoinnissa ja valvonnassa.

### Osakeyhtiöiden määrä ja osuus aseman mukaan



Osakeyhtiöt	Operatiivinen	Strateginen	Yhteensä
Tytäryhteisö	44	18	61
Osakkuusyhteisö	26	3	28
Muu yhteisö	78	-	78
<b>Yhteensä</b>	<b>146</b>	<b>21</b>	<b>165</b>

### Säätiöiden määrä ja osuus aseman mukaan



Säätiöt	Operatiivinen	Strateginen	Yhteensä
Tytäryhteisö	2	4	6
Osakkuusyhteisö	1	-	1
Muu yhteisö	33	-	33
<b>Yhteensä</b>	<b>36</b>	<b>4</b>	<b>40</b>

Kuva 10. Turun konsernirakenne (lähde: Turun kaupungin konsernihallinto, omistajaohjaus 17.2.2023)

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Turun kaupunkistrategian tavoitteet omistajaohjaukselle

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

**Omistajapolitiikka on kaupungin strategisen johtamisen väline, jonka tavoitteena on edistää Turku -konsernin päätöksenteon johdonmukaisuutta, suunnitelmallisuutta ja omaisuuden arvon säilymistä.** Omistajapolitiikka-asiakirjaa sovelletaan säätiöitä lukuun ottamatta

vain yhtiömuotoiseen omistamiseen. Tila-, maa- ja sijoitusomaisuuden omistaminen käsitellään erillisissä asiakirjoissa. Kaupunginvaltuuston hyväksymät omistajapolitiittiset linjaukset ovat osa valtuuston 14.2.2022 hyväksymää Turun kaupunkistrategiaa.

### Pormestariohjelmassa tavoitteena tehokas konserni

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

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

Tavoite on vastuutettu pormestariohjelman toimenpiteenä konsernihallinnolle teeman ”jatkovasti parempi Turku” alla. Vuoden 2022 talousarviossa tavoitteena on ollut: ”Käynnistetään päivitetyn omistajapolitiikan yhtiökohtaisten tavoitteiden edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen ja pannaan täytäntöön omistajapolitiikan ulkopuoliset yhtiökohtaiset erillispäätökset sekä erilliset yritysjärjestelyt”.

Tavoitteen toteutumisesta on raportoitu tilinpäätöksen 2022 yhteydessä: ”Omistajapolitiikan toimintalinjauksia sekä erillispäätöksiä on pantu täytäntöön ja huomioitu valmistelussa yhtiökohtaisesti”.

## Omistajapolitiikka strategisen johtamisen välineenä

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

### **Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 14.2.2022 päivitetyn Turun kaupungin omistajapolitiikan vuosille 2022-2025.**

Valtuuston esittelytekstin mukaan aiemmista omistajapolitiikkaa koskeneista asiakirjoista poiketen omistajapolitiikka 2022 - 2025 sisältää myös sellaisia operatiivisia yhteisöjä, jotka muodostavat strategisessa tarkoituksessa omistettujen yhteisöjen kanssa omistajaohjauksen kannalta erottamattoman kokonaisuuden tai kytkeytyvät asetettavien tavoitteiden näkökulmasta

muihin strategisiin yhteisöihin. Päivitetty asiakirja korvaa kaupunginvaltuustossa 11.6.2018 § 145 hyväksytyt omistajapolitiikan 2018 - 2021.

Omistajapolitiikka-asiakirjassa käsitellään muun muassa omistajapolitiikan lähtökohtia, omistajaohjauksen periaatteita, pääomien käyttöä ja tuottovaatimusta sekä taseraennetta, tuloutuksia ja osinkopolitiikkaa.

Omistajapolitiikka-asiakirja on sisällöllisesti jaettu kaupungin strategisten yhteisöjen pääajaottelun mukaisesti ryhmiin. Kullekin ryhmälle on määritelty strategiset valinnat ja omistuksen perusteet. Lisäksi jokaiselle yhteisölle on määritelty perustehtävä ja omistuksen peruste sekä määritelty yhtiökohtaiset linjaukset.



**Kaupunkikonsernin raportoinnin osalta epäselväksi jää, miten omistajapolitiikan yhtiöryhmä- ja yhtiökohtaisten linjausten toteutumisesta raportoidaan ja arvioidaanko ja raportoidaanko omistajaohjauksen periaatteiden toteutumisesta käytännössä riittävällä tavalla.**

Lisätietoa: [Turun kaupungin omistajapolitiikka](#)

## Konserniohjeilla toteutetaan omistajapolitiikkaa

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

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

### huomiota tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten nimittämiskäytäntöihin.

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

Kuntalain mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

1. kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;
2. konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;
3. tiedottamisesta ja kunnan luottamus henkilöiden tietojensaantioikeudesta;
4. velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;
5. konsernin sisäisistä palveluista;

6. kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä; sekä
7. kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.

Kaupunginvaltuusto on 13.12.2021 hyväksynyt kaupunkikonsernille uudet konserniohjeet (Kv 13.12.2021 § 286). Turun kaupungin konserniohjeet ovat omistajaohjauksen väline. **Ohjeiden tavoitteena on Turun kaupunkikonsernin omistajaohjauksen vahvistaminen ja koordinointi.** Konserniohjeen tarkoituksena on tehostaa kaupunkikonsernin johtamisen edellytyksiä siten, että kaupunkikonsernia ja kaupungin toimintaa voidaan johtaa kokonaisuutena yhtenäisin periaattein ja kaupunkikonsernin kokonaisuus huomioon ottaen. Ohjeilla pyritään luomaan yhteiset menettelytavat ja sitouttamaan konserniyhteisöt kaupunkikonsernin yhteisiin tavoitteisiin.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

**Konserniohjeen mukaan** (13. Rahoitusta ja muuta taloudenpitoa koskevat ohjeet) **Turun kaupunkikonsernin taloutta ja investointeja suunnitellaan ja ohjataan yhdessä, jotta konsernin kokonaisu voidaan varmistaa ja konsernin rajalliset resurssit voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti hyödyksi.**

Konserniohje on laadittu siten, että konserniyhteisöjen toimintaa ohjaavat asiakirjat ja erillispäätökset löytyvät keskitetysti. Konserniohjeet muodostuvat kaupunginvaltuuston kerran valtuustokaudessa hyväksymistä varsinaisista konserniohjeista, kaupungin hallituksen konsernijaoston toimivallassa olevien erillisohjeiden muodostamista liitteistä sekä muista konserniohjaukseen liittyvistä oheismateriaaleista.

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



**Konserniohjetta tulee tarkastella säännöllisesti vastaamaan toimintaympäristössä ja kaupunkikonsernissa tapahtuvia muutoksia.**

Lisätietoa: [Turun kaupungin konserniohjeet](#)



**Konserniohjeen mukaan Turun kaupunkikonsernin taloutta ja investointeja suunnitellaan ja ohjataan yhdessä, jotta konsernin kokonaiset voidaan varmistaa ja konsernin rajalliset resurssit voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti hyödyksi.**



## Konsernirakenteen muutossuunnitelmia Turun kaupungin toimitilojen ja rakennuttamisen yhtiöittämisselvitys

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

Elokuussa 2021 kaupunginvaltuusto hyväksyi pormestariohjelman, jossa aiheesta linjattiin edellisestä valtuuston toukokuun 2021 päätöksestä poiketen seuraavasti: ”Rakennuttamisessa siirrymme malliin, jossa rakennuttaminen ja kaupungin uusien tilojen omistaminen siirretään perustettavaan tai

olemassa olevaan yhtiöön. Yhtiö ottaa vastuulleen myös kiinteistöjen ylläpidon.” (Kv 23.8.21 Pormestariohjelma 2021-2025 s 10).

Vuoden 2022 tilinpäätösraportoinnissa kaupunginhallituksen talousarviolausekkeena on ollut, että ”Pormestariohjelman mukaisessa rakennuttamisen yhtiöittämisen jatkovalmistelussa täsmennetään yhtiön perustehtävä ja varmistetaan, että yhtiö tuottaa kaupungille tarpeellisia kiinteistöjä kustannustehokkaasti ja huolehtii kiinteistöjemme asianmukaisesta hoidosta. Kaupunginhallitukselle tuodaan päätettäväksi yhtiöittämisen vaihtoehtoiset mallit sekä niiden edut ja haitat, jonka jälkeen yhtiöittämisestä tehdään ratkaisu”. Talousarviolausekkeen toteutumisesta on raportoitu, että ”Valmistelua on siirretty kaupunkiympäristön valmistelijoiden resurssipulan vuoksi ja tavoitteena on toteuttaa järjestelyt valtuustokauden loppupuolella”.

Pormestariohjelman tavoitteeseen liittyvänä toimenpidetavoitteena on tilinpäätöksessä 2022 ollut ”Valmistellaan tarkoitusta varten perustettavan yhtiön tai yhtiöiden muodostaminen”. Tavoitteen toteutumasta on raportoitu: ”Päiväkotien hallintamallin uudistuksen konsulttikilpailutuksesta tarjoukset saatu ja hankintapäätös konsultista tehdään Q1/2023. KOy -muotoisten kohteiden (Yli-Maarian ja Syvälahden monitoimitalot) fuusio on saatettu loppuun.

Kaupungin pormestariohjelman toimenpideohjelmassa asian vastuuhenkilöksi on nimetty konsernihallinnon tilapalvelujohtaja.

## Tarkastuslautakunnan havainnot ja johtopäätökset

- Kaupungin konsernihallinnon omistajaohjausyksikössä on kehitetty kaupungin konserniyhteisöihin liittyvien tietojen hallintajärjestelmää. Aiemmin keskitetyssä extranetissä on ollut koottuna keskeiset raportoinnit ja muut tiedot strategisista yhteisöistä. Sen sijaan operatiivisista yhtiöistä kaupungilla ei keskitettyä tietoa juurikaan ole ollut. Kun kaupungin johtamisessa tärkeänä tavoitteena on tiedolla johtaminen, on tärkeää kerätä yhteen kaikkien konserniyhteisöjen keskeiset raportoinnit ja perustiedot.
- Kaupungin omistajaohjausyksikkö on kooltaan varsin pieni. Vuonna 2022 yksikköön on kuulunut omistajaohjausjohtajan lisäksi yksi henkilö. Vuonna 2023 yksikköön on siirretty konsernihallinnon

muista yksiköistä kaksi henkilöä. Tarkastuslautakunnan mielestä on jatkoakin ajatellen syytä tarkoin arvioida omistajaohjauksen riittävä resursointi sen strategisesti merkittävän roolin johdosta. Yksikön sisällä tulee varmistaa tarvittavat varahenkilöjärjestelyt.

- Haastattelujen mukaan valinnat konserniyhteisöjen hallitukseen tapahtuvat pääosin poliittisten ryhmien asettamista ehdokkaista. Näiden ehdokkaiden asiantuntemusta ja pätevyyttä vaativiin tehtäviinsä on varsin vaikeaa todentaa.
- Vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen johdosta konserniyhteisöjen suhteellinen merkitys kaupunkikonsernissa on kasvanut merkittävästi entisestään.

Kaupungin tulee varmistua siitä, että konserniohjaus ja -valvonta sekä riskienhallinta<sup>1</sup> toimivat laadukkaasti. Näin toimien toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla sekä kuntalain edellyttämällä konsernin kokonaisuutena että kaupunkilaisen ja veronmaksajan etu.

<sup>1</sup> Konserniohjausta ja riskienhallinnasta kerrotaan Arviointikertomuksen luvussa 1.4.

## 1.3 Konserniyhteisötavoitteet

### Turku Energia Oy

Energiamarkkinoita erityisesti kevättalvesta 2022 alkaen leimasivat Ukrainan sodan aiheuttama energiakriisi, mikä katkaisi energian tuonnin Venäjältä. Sähkön siirtoyhteydet pohjoismaista Keski-Eurooppaan ovat myös viime vuosina parantuneet, mikä on osaltaan johtanut sähkön hinnan nousuun pohjoismaissa. Sähkön hinta keskimäärin vuonna 2022 Suomen hinta-alueella oli noin 154 euroa/MWh, mikä oli noin kaksinkertainen edelliseen vuoteen verrattuna.

Turku Energia valmistautui mahdollisen sähköpulan johdosta päättyneenä talvena jopa kiertäviin sähkökatkoksiin. Suunniteltuihin sähkökatkoksiin ei kuitenkaan jouduttu turvautumaan lauhan talven takia ja kuluttajien vähentyneen energian käytön

takia. Turku Energian jakelualueella sähkön kulutus laski noin 16 prosenttia. Turku Energialla sähkön omaa tuotantoa on vajaa 30 prosenttia sähkön myyntikapasiteetista, minkä vuoksi yhtiö joutuu hankkimaan merkittävän osan myymästään energiasta sähkömarkkinoilta.

Sota Ukrainassa on aiheuttanut myös biopolttoaineiden saatavuusongelmia, minkä vuoksi erityisesti kaukolämmön tuotannossa jäätiin hieman uusiutuvien energialähteiden 85 prosentin käyttötavoitteesta. Kaukolämmöstä tuotettiin vuonna 2022 uusiutuvilla energialähteillä 78,2 prosenttia. Energian ja lämmön tuotanto uusiutuvilla energialähteillä on keskeistä, jotta Turun kaupungin asettama hiilineutraalisuustavoite voi toteutua.

#### Turku Energian vuoden 2022 talouden toteutumisesta lyhyesti:

- Fennovoima-ydinvoimalaprojektiin liittyen yhtiö teki 20 milj. euron alaskirjauksen
- Turku Energia konsernin liikevoitto oli 1,9 milj. euroa.
- Yhtiö maksoi osinkoa kaupungille 20 milj. euroa.

Muun muassa liikenteen sähköistymisen asettamat vaatimukset sähkön siirtoverkolle pitävät yhtiön investointitason korkealla tasolla tulevina vuosina. Myös siirtoverkoston ylläpidossa tarvittavien komponenttien hinnat ovat nousseet.

Sähkön siirtohintojen osalta yhtiö on Suomen edullisimpia. Suomen Omakotiliiton vertailussa vuoden 2022 siirtohintaa 1,75 senttiä/kWh pienasiakkaille oli vertailun halvin. Sähkön ja lämmön toimitusvarmuus on ollut viimeisen kolmen vuoden aikana korkealla tasolla.

## 1.4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

### Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan selonteko toimintakertomuksessa

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

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

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

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Yleisohjeen tarkoituksena on ohjeistaa tilinpäätöksen laatimista siten, että se antaa oikean ja riittävän kuvan kunnan tai kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta. Kuntajaosto on antanut päivitetyn yleisohjeen 2020 (13.10.2020) ja tätä yleisohjetta noudatetaan pääosin laadittaessa kunnan tilinpäätöstä tilikaudesta 2021 alkaen.

**Seuraavassa käsitellään vuonna 2022 ja jo edellisen valtuustokauden aikana todettuja keskeisiä huomioita koskien kaupungin toimintakertomuksissa esitettyä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa.**



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

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

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

Kunnan toimintaan vaikuttavat yleisohjeen mukaan yleensä muun muassa

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

Riskialueet on toimintakertomuksessa muutoin käsitelty yhden otsikon alla lukuun ottamatta vahinkoriskejä, näyttelyvakuuksia, yhteisöjen keskeisiä riskejä sekä rahoitusriskejä.

## Riskien arvioinnin aikataulutus ja toteutustapa kehittyi

Vuonna 2022 riskien arvioinnissa käytettiin toista kertaa riskienhallintasovellus Granite erm - ohjelmaa. Ohjelma sisältää kokonaisvaltaisen riskienhallinnan, riskien tunnistamisen, riskien arvioinnin ja hallintakeinojen seurannan. Riskien arviointi kattaa strategiset, taloudelliset, operatiiviset ja vahinkoriskit. Uusi riskienhallintasovellus mahdollistaa paremmin reaaliaikaisen, jatkuvan riskien arvioinnin. Riskienhallinta-ohjelmassa on oma osionsa toteutuneille riskeille, johon kirjataan muun muassa tiedot siitä milloin riski toteutui, mitä häiriöitä se aiheutti toiminnalle ja mitkä olivat riskin toteutumiseen johtaneet syyt. Vuoden 2022 riskien arvioinnin ohjeeksi annettiin, että toteutuneet riskit tulee kirjata ylös edellä mainituin tiedoin. Riskiarvioiden laatiminen tulee tehdä kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Riskien arvioinnin laativat kaupungin eri palvelukokonaisuudet ja vastualueet sekä keskeiset strategiset yhteisöt.

## Positiivista kehitystä riskien arvioinnissa kaupunkikonsernissa osoittaa:

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

## Tilinpäätöksen toimintakertomus 2022

Vuoden 2022 toimintakertomuksen mukaan riskien arvioinneissa keskeisimmäksi riskeiksi nousivat pääosin samat riskit kuin vuonna 2021

- henkilöstöön liittyvät riskit (saatavuus, avainhenkilöriskit, riittävyys, vaihtuvuus),
- kiinteistöihin liittyvät riskit,
- kyberuhat,
- hyvinvointialueuudistus,
- lainsäädäntömuutokset,

- edelleen jatkuva pandemia, covid-19

Keskeisinä nähdystä riskeistä uusina mainittiin

- Venäjän hyökkäyssota,
- verokertymien hidas kasvu

Vuonna 2021 keskeisinä mainituista riskeistä ei toimintakertomuksessa nostettu esiin seuraavia

- kaupungin organisaatiouudistus ja sitä kautta organisaatorakenne ja toimintamalli ja
- työtaistelut.
- Hyvinvointialueuudistuksen osalta viitattiin uudistuksen tuovan riskienhallintaan haastavuutta hyvinvointialueen toiminnan käynnistymisen kautta vuoden 2023 alusta.

## Henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit keskeisimpiä riskejä 2022 aiempien vuosien tapaan

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan **vuoden 2022 riskien arvioinneissa keskeisimmäksi riskeiksi nostettiin muun muassa henkilöstön saatavuus, riittävyys, vaihtuvuus ja avainhenkilöriskit.**

Toimintakertomuksen mukaan uusia osaavia työntekijöitä ei saada riittävästi ja henkilöstön vaihtuvuus on tiheää, jonka johdosta olemassa oleva henkilöstö kuormittuu. Henkilöstön vaihtuvuus voi aiheuttaa avainhenkilöriskin **Riskin hallinta-**

**keinoina ovat muun muassa henkilöstöjohtamisen kehittäminen, palkkatasojen kriittinen arviointi, työsuhte-etujen esiintuominen, työnantajakuva parantaminen ja tehtäväkuvien arviointi sekä jatkokoulutautumisen tukeminen.**

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Avainhenkilöriskin hallintakeinoja ovat mm. ennakointi, tehtäväkuvausten limittäminen, pari- ja tiimityöskentely, sijaisten ja varahenkilön nimeäminen sekä heidän hyvä perehdytyksensä.

**Henkilöstön saatavuuden** on todettu olleen kaupungin keskeinen **riski** jo vuosina **2018-2021**. Aiempien vuosien toimintakertomuksissa on todettu, että

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

- Henkilöstön saatavuuteen liittyvät haasteet voivat vaarantaa asiakaspalvelun laatua tai myös lakisääteisten tehtävien toteuttamista.
- Palvelujen saatavuus voi heikentyä ja perus- ja tukitehtäviä voi jäädä hoitamatta.
- Joissakin ammattiryhmissä henkilöstön saatavuusongelman on todettu olevan ongelma myös kansallisella tasolla, esimerkiksi varhaiskasvatustehtävien osalta.



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Turun kaupungin **henkilöstöraportissa 2022** on käsitelty **työvoiman saatavuutta ja rekrytointeja**. Raportin mukaan vuonna 2022 Turun kaupungilla rekrytoinnit kasvoivat noin 16 % (2021: 33 %) ja avoimien työpaikkojen määrä kasvoi noin 21 % (2021: 20 %) edelliseen vuoteen verrattuna. Henkilöstöraportin mukaan hakemuksia tuli työpaikkaa kohden noin viisi (2021: 6,6) hakemusta, mikä on noin 1,7 hakemusta vähemmän vuoden takaiseen nähden. Hakemusten määrissä työpaikkaa kohden oli suurta vaihtelua. Työvoiman saatavuuden kannalta haastavin ala oli kokonaisuudessaan terveydenhuoltoala. Henkilöstöraportissa on kerrottu, miten kaupunki on pyrkinyt rakentamaan positiivista työnantajakuvaa esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

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

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

**Avainhenkilöriskin** toteutuessa seurauksena voi olla työn sujuvuuden heikkeneminen ja hiljaisen tiedon menettäminen. **Riskin hallintakeinoja ovat ennakointi, tehtäväkuvausten limittäminen, pari- ja tiimityöskentely, sijaisten ja varahenkilön nimeäminen ja heidän perehdytyksensä.**

**Strategisena riskinä** kaupungin vuoden 2021 arvioinnissa nousi esille **kaupungin organisaatiouudistus** ja sitä kautta **organisaatorakenne ja toimintamalli sekä sote-uudistus.**

- Avainhenkilöriskin hallintaan ja käytettäviin keinoihin tulee kiinnittää erityistä ja välitöntä huomiota suunniteltaessa Turun kaupungin uutta organisaatiota. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon hyvinvointialueelle 1.1.2023 siirtyneen henkilöstön mukana siirtynyt osaaminen ja siitä kaupungille johtuva mahdollinen osaamisvaje.
- Myös ylimmän johdon henkilöihin liittyvä riski tulee tunnistaa ja hallintakeinot varmistaa.
- Turun kaupungin organisaatiota ja toimintamalleja uudistettaessa tulee kiinnittää huomiota organisaation, vastuualueiden, työnjaon ja toimivaltakirjausten selkeyteen.

## Turun kaupungin henkilöstöstrategian visiona on, että Turku on vetovoimainen työnantaja

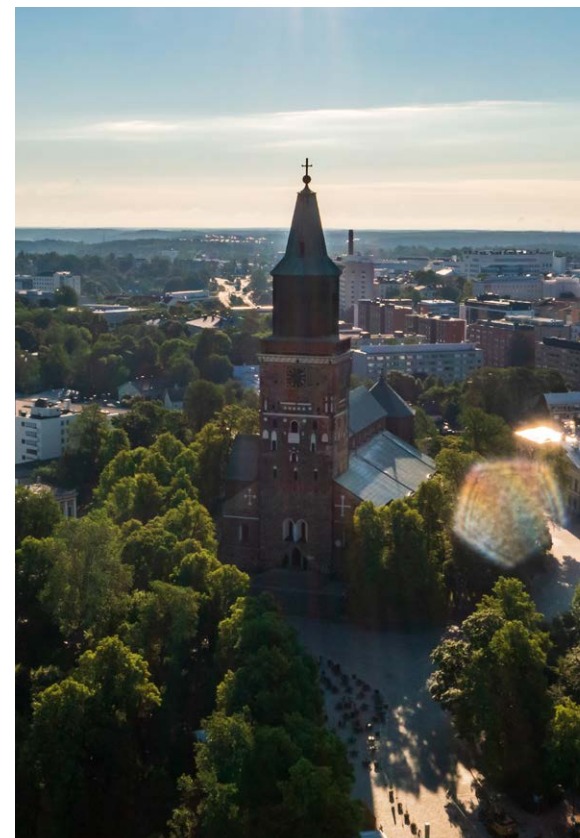
Henkilöstrategian visiota toteutetaan kolmen painopisteen kautta:

- Työ lisää hyvinvointia
- Osaaminen ja uudistuminen
- Parempi johtaminen

Henkilöstöraportin 2022 henkilöstöstrategian mukaan Turku on sekä veto- että pitovoimainen työnantaja, jonka palveluksessa jokainen pystyy saavuttamaan oman potentiaalinsa ja kokee tulevansa arvostetuksi.

Turku osallistui vuonna 2022 joka toinen vuosi toteutettavaan Kunta10 -tutkimukseen. Kunta10 -kysely toteutettiin henkilöstölle syys-lokakuussa 2022. Vastajamäärät vähenivät edelliseen vuoden 2020 kyselyyn verrattuna kaikissa kunnissa. Turussa kyselyyn vastasi 55 % kyselyn saaneista (5383 vastaajaa).

Alla on esitetty joitakin kyselyn tuloksia. Tuloksissa on mukana hyvinvoinnin palvelukonaisuus ja Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos, mitkä siirtyivät hyvinvointialueelle 1.1.2023 alkaen.



## Työ-osio/huomioita

### Vahvuudet

- Työ koetaan mielekkäänä 68% (positiivinen muutos)
- Muutokset työssä koetaan aiempaa myönteisempänä 37% (positiivinen muutos)

### Kehittämistä kaivataan

- Työpäivästä palautuu 36% (negatiivinen muutos)
- Työn imua kokee 64% (negatiivinen muutos)
- Työstressiä kokee 24% (positiivinen muutos)

### Mistä pitää olla huolissaan

- Väkivaltatilanteiden kokeminen asiakkaan taholta 42% (pysynyt melko samana)

## Työyhteisö-osio/Turun päätulokset

### Vahvuudet

- Työpaikan ilmapiiri koetaan hyvänä 66% (positiivinen muutos)
- Työyhteisö on yhteistyökykyinen 68% (positiivinen muutos)

### Kehittämistä kaivataan

- On kokenut työpaikkakiusaamista 10% (positiivinen muutos)

## Työyhteisö-osio/Turun päätulokset

### Vahvuudet

- Lähiesihenkilön toiminta koetaan oikeudenmukaiseksi 75 % (positiivinen muutos)
- Lähiesihenkilöltä saa tukea työhön 62% (positiivinen muutos)

### Kehittämistä kaivataan

- Täydennyskoulutus on ollut riittävää 64% (negatiivinen muutos)

### Mistä pitää olla huolissaan

- Päätöksenteko koetaan oikeudenmukaiseksi 39% (negatiivinen muutos)

## Turun kaupungin omia kysymyksiä

### Vahvuudet

- 92% Turun kaupungin työntekijöistä kokee tekevänsä merkityksellistä työtä

### Kehittämistä kaivataan

- 61% työntekijöistä on ilmoittanut lähijohtajalle huolensa työmäärän lisääntymisestä yli sietorajan
- 46% kokee, että on olemassa uravaihtoehtoja, mikäli työkyky ei riitä

## Nostoja tuloksista

- Tuloksissa on mukana hyvinvoinnin palvelukokonaisuus ja Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos, mitkä siirtyivät hyvinvointialueelle 1.1.2023 alkaen
- **Kokemus työmäärän lisääntymisestä yli sietokyvyn**
  - Turku 2022 44,2 %
  - Turku 2020 42,2 %
  - Turku 2018 42,1 %
- Palvelukokonaisuuksien tulokset vaihtelevat välillä 30,5 % Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos ja 51,1 % hyvinvoinnin palvelukokonaisuus
- Vuoden 2022 kyselyssä 60,5 % (2020 59,3 %) on ilmoittanut lähijohtajalle huolensa, että työmäärä on lisääntymässä yli sietokyvyn (Turun kaupungin oma kysymys)
- Vuonna 2022 91,5 % (2020 92,2 %) vastaajista **koki tekevänsä merkityksellistä työtä**
- Työnantajabrändi; **työntajan suositteluinen ystäville**
  - Turku 2022 67 % - laskeva trendi – kehitettävä asia
  - Turku 2020 71 %
  - Turku 2018 70 %

- Hyvinvoinnin palvelukokonaisuus ja Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos ovat osaltaan vaikuttaneet esitettyihin tuloksiin ja näiden poistuminen tulee vaikuttamaan jatkossa kokonaistuloksiin.
- Kokemus työmäärän lisääntymisestä yli sietokyvyn on ollut pitkään korkealla tasolla. Henkilöstön riittävyyden ja jaksamisen on todettu olleen vuosia kaupungin tunnistettuna riskinä.
- Organisaation muutostilanteissa henkilöstön jaksamiseen, työkyvyn hallintaan ja osaamisen kehittämiseen pitää kiinnittää erityistä huomiota. Samalla tulee edistää henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia oman työnsä kehittämiseen, mikä on myös yksi henkilöstöstrategian mittari.

## Kiinteistöihin liittyvät riskit nousivat jälleen vuoden 2022 riskien arvioinnissa keskeisiksi riskeiksi

**Kiinteistöjen riskeiksi** vuonna 2022 arvioitiin sisäilmaongelmat, tilojen määrällinen tai laadullinen riittämättömyys, peruskorjauksista tinkiminen vuosien ajan sekä väistötilojen vähäisyys. Toimintakertomuksessa **riskien hallintakeinoina** nähtiin hankkeiden suunnittelun aikataulujen realistisuus ja poikkihallinnollisuus, kiinteistöjen kunnosta huolehtiminen ja korjausvelan syntymisen estäminen sekä sisäilmaongelmien seuranta ja ehkäisy.

- Vuonna 2021 ongelmina nähtiin peruskorjaustilanteet ja sisäilmaongelmien aiheuttamat tilatarpeet.
  - Riskien hallintakeinoina vuonna 2021 mainittiin hankkeiden suunnittelun riittävän ajan ja henkilöresurssin varaaminen poikkihallinnollisesti.
  - Vuoden 2019 toimintakertomuksessa mainittiin riskin hallintakeinoina lisäksi **asianmukaiset rakennusten pitkän tähtäimen suunnitelmat (PTS) sekä kiinteistönhoidon hyvä valvonta.**
  - **Tarkastuslautakunta on aiempina vuosina jo todennut, että kiinteistöjen kunnossapitoa varten tulee olla pitkän tähtäyksen suunnitelma, joka on kytketty kaupungin palvelujen ja palveluverkkojen suunnitelmiin. Suunnittelun ja resursoinnin tulee olla pitkäjänteistä ja perustua kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin.**
- Kaupungissa vuonna **2021** toteutetussa organisaatiouudistuksessa **konsernihallinnon järjestämistoimintoon (myöhemmin muutettu integraatiotoiminnoksi) perustettiin palveluverkkojohtajan toimi.**
- Palveluverkkojohtajan tehtävänä on johtaa, ohjata ja kehittää palveluverkkojen kokonaisvaltaista suunnittelua ja kehittämistä kaupungissa.
  - Palveluverkkojohtajan vastuulla on ohjauksen kautta optimoida kaupungin palveluverkkoon liittyvät asiat huomioiden tilasuunnittelu, yhdyskuntarakenne, maankäyttö ja liikkuminen.
  - Palveluverkkojohtaja varmistaa osaltaan palvelujen saavutettavuuden tavoitteiden toteutumisesta huomioiden maankäytön, elinvoiman sekä julkiset että yksityiset palvelut.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

- **Haasteena palveluverkko- ja tilahankkeiden osalta on tehtäväkentän laajuus ja toimijoiden paljous. Kaupungin substanssipalvelukokoonaisuuksien ohella kaupungin asiaan liittyviä sisäisiä toimijoita ovat nykyisen integraatiotoiminnon ohella mm. tilapalvelut, kaavoitus ja kaupunkirakentaminen. Lisäksi palveluverkkojen hallintaan liittyy monia kaupungin sisäisiä ja ulkoisia muita ryhmiä.**

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

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

- **Turku on ollut mukana valtiovarainministeriön rahoittamassa DigiPave 2.0 hankkeessa, joka tähtää palveluverkkosuunnittelun digitalisaatioon. Hankkeessa tehtävän työn tavoitteena on tunnistaa yhteiset tieto- ja toimintamallit, joilla mahdollistetaan muun muassa ihmislähtöinen paremmin asukkaan ja asiakkaan tarpeista lähtevä palveluverkkosuunnittelu.**
- **Jatkossa on huomioitava kaupungin ulkopuolisten, esimerkiksi hyvinvointialueen, kanssa tehtävä yhteistyö ja yhteistyöfoorumien synnyttäminen myös palveluverkkojen suunnittelussa.**

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

**Tila- ja infrahankkeiden kustannusten nousut – vuonna 2022 ei mainintaa toimintakertomuksessa riskinä**

Tarkastuslautakunta on vuoden 2019 arviointikertomuksessa todennut, että **vuoden**

**2018** toimintakertomuksessa yhtenä riskitekijänä mainittiin **tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakoimaton nousu**. Vuoden **2019** osalta on todettu, että **tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakkoimattomaan nousuun on varauduttu laatimalla infrahankkeiden hankesuunnitteluohje (kv 23.9.2019 § 139)**. Kaupunginvaltuusto on **13.2.2023** hyväksynyt uuden päivitetyn infrahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjeen.

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

**Kaupunginvaltuusto on 17.5.2021 (102 §) käsitellyt Logomon sillan rakentamishankkeen ylitystä ja määrärahan**



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

**korotusta.** Kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä kaupunginhallituksen esityksen siitä, että Logomon sillan kokonaisrakennuskustannukseksi vahvistetaan 21,6 miljoonaa euroa, joka ylittää hankkeelle aiemmin asetetun kokonaiskustannusarvion 2,1 milj. eurolla.

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

- **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että uusien infrahankkeiden hankesuunniteluohjeiden myötä hankkeiden suunnittelua, toteutusta ja johtamista kehitetään niin, että hankkeiden toteutukseen liittyviä riskejä voidaan minimoida. Toisaalta mitkään ohjeet eivät voi ratkaista ongelmia, jotka johtuvat kokonaissuunnittelun puutteista, liian kiireisistä aikatauluista päätöksenteossa ja toteutuksessa tai myöskään liian vähäisistä resursseista suhteessa hankekokoaisuuteen. Myös hankinta- ja kilpailutusosaamisella on iso merkitys hankkeiden onnistumisessa.**
  - **Infrahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnittelun menettelyohjeissa todetaan kuitenkin myös, että esimerkiksi kärkihankkeet (kaupunkikehittämisen painopistealueeseen liittyvä hankekokoaisuus) ovat monialaisina kaupunkikehitystä linjaavina kokonaisuuksina sellaisia, että niiden asettamispäätöksissä ei voida suoraan soveltaa yksin infrastruktuurin investointien tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjetta. Ohjeessa myös todetaan, että menettelytapaohje kokonaisuutena ei koske muita kuin maankäyttöön liittyviä kaupungin kärkihankkeita.**
  - **Tarkastuslautakunta toteaa, että selvyyden vuoksi erilaisiin hanke- ja investointikokonaisuuksiin liittyvää ohjeistusta tulisi edelleen kehittää niin, että ohjeistus on kattava ja riittävän selkeä, jotta se antaa tarvittavat työkalut niin päätöksentekijöille kuin asioiden valmistelijoille ja toteuttajille erilaisten hankekokoaisuuksien osalta.**
- Vuonna 2021 Turun kaupungissa toteutettiin organisaation ja johtamisjärjestelmän uudistus.** Uudistamista jatketaan mm. hyvinvointialueen perustamisesta ja toimintojen ja henkilöstön osalta tehtävien siirtojen johdosta. Kaupungin toimintaan ja investointeihin tulevat vaikuttamaan myös toimintaympäristön epävakaus ja sotatilanteet.
- **Tila- ja infrahankkeiden suunnittelun ja toteutuksen osalta tulee jatkossa varmistaa riittävän selvät ohjeistukset päätösvaiheineen, organisaation ja toimivaltasuhteiden selkeys. Vasentaavasti tulee huomioida toimintaympäristön muutosten vaikutukset ja riskit hankkeiden rahoitukseen ja tätä kautta investointisuunnitelmien aikataulutukseen.**
  - **Haastattelujen perusteella kokonaisvastuu tilojen kunnosta ja laadusta on epäselvä.**

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin liittyvien riskien hallinta

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

Vuoden **2020** toimintakertomuksen mukaan **talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin** liittyvien riskien hallintakeinoina ovat **budjetin seuranta ja toiminnan priorisointi budjetin mukaan**. Edelleen hallintakeinoja ovat realistinen budjetti, oman toiminnan tehostamissuunnitelmat, pääasiakkaiden kanssa laadittavat pitkäaikaiset sopimukset, rahoituksen puitesopimukset, asiakaskunnan laajentaminen, hankintojen ja toimintojen edelleen tehostaminen ja henkilöstömäärän sopeuttaminen toimintaa vastaavaksi, kilpailutuksiin valmistautuminen, kilpailijatiedon hankkiminen (osallistuminen kilpailutuksiin), laatujärjestelmien käyttö,

verkostojen luominen, tarjouspyyntökriteereiden läpikäynti, hiljaisten signaalien löytäminen, perustyön hoitaminen hyvin, raportit, seuranta, muun muassa jatkuva kassavirtaseuranta, hankkeiden oikea-aikainen valmistelu ja kilpailuttaminen. Sairaanhoidopiiriin kustannusten kasvua tulee hillitä omistajaohjauksen tiivistämisellä muiden kuntien kanssa.

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

Vuoden **2022** toimintakertomuksen mukaan **verokertymien hitaan kasvun** seurauksena palvelut vaarantuvat. Valtion avustus pienenee vuoden 2024 alusta. Suunnitelmakauden aikana talous painuu vuosittain noin 30 milj. euroa alijäämäiseksi ilman toimenpiteitä. **Hallintakeinoja** ovat talouden **sopeuttamisohjelma**, joka vaikuttaa kaikkeen kaupungin toimintaan sekä **talouden ennustettavuuden parantaminen**.

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

- **Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että riskien hallintakeinoina mainittuja keinoja sovelletaan käytäntöön niin, että talousarvion laadintavaiheessa otetaan huomioon palvelutuotannon, investointien ja muiden mahdollisten erien kokonaisuus riittävällä tavalla ja riittävän pitkällä aikavälillä, jotta priorisoituja tarpeita vastaava talousarvio voidaan laatia realistiseksi niin lyhyellä aikavälillä kuin myös pitkän aikavälin suunnittelun tarpeisiin.**
- **Tarkastuslautakunta kiinnittää edelleen huomiota riskienhallintaan liittyvään vastuunjakoon ja sen toimivuuteen eri riskinäkökulmien osalta. Jotta riskejä voidaan hallita, pitää niitä pystyä seuraamaan ja arvioimaan sekä tekemään tarvittaessa päätöksiä korjaavista toimenpiteistä oikealla päätöksentekotasolla.**

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### **Kaupungin organisaatiouudistus, organisaatorakenne, toimintamalli, sote-uudistus**

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

Vuoden 2022 toimintakertomuksen mukaan 1.1.2023 toimintansa aloittaneen hyvinvointialueen uudistuksen arvioitiin aiheuttavan niin taloudellisia kuin operatiivisia riskejä.

- Organisaation ja tehtävien muuttuessa on entistä tärkeämpää kiinnittää huomiota toimintaprosessien ja vastuiden selkeyteen.
- Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset edellyttävät jatkuvaa seuranta- ja viestintä- ja muutoksiin reagoimista.
- Toimintaympäristön kriisitilanteissa on tarkasteltava ja analysoitava myös poikkeustilanteisiin liittyviä riskejä ja niihin varautumista.
- Sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä tulee ottaa huomioon hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset henkilöstöön, palvelutuotantoon ja toiminnan rahoitukseen.
- Hyvinvointialueen kanssa tulee kehittää toimivat yhteistyömenettelyt myös riskienhallintaan liittyvissä asioissa.
- Haastattelujen perusteella kehittämisalueena on riskitekijöihin liittyvien omistajuuksien ja hallinnan vastuuhenkilöiden nimeäminen. Lisäksi riskien hallintakeinoihin liittyvien toimenpiteiden aikataulutukseen ja seurantaan tulee kiinnittää huomiota.
- Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee mieltää osaksi johtamistehtävää organisaation eri tasoilla. Riskienhallinta tulee ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa eikä vain esimerkiksi kerran vuodessa tehtävänä erillisarviointina. Tietoisuutta mainittujen asioiden merkityksestä voidaan parantaa mm. koulutuksen kautta.

## 2. Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä tilinpäätösten toimintakertomuksissa 2017-2022

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

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

**Tilinpäätöksen toimintakertomuksen 2022 mukaan:**

- Turun kaupungin hallintosäännön 80 §:n mukaan kaupungin toiminnot on järjestettävä ja johtamistehtävät hoidettava siten, että organisaation kaikilla tasoilla ja

kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta, riskienhallinta ja sopimusvalvonta.

- Sisäisen valvonnan toimeenpano dokumentoidaan vuosittain palvelukokonaisuuksien laatimaan sisäisen valvonnan itsearviointiin.
- Henkilökunnan ja luottamushenkilöiden sisäisen valvonnan osaamista on pyritty syventämään sisäisellä ohjeistuksella, sisäisellä koulutuksella sekä kaupungin intranetistä löytyvän koulutusmateriaalin avulla. Yllä mainittujen keinojen – samoin kuin kaupungin sisäiseen käyttöön vuonna 2020 otetun vihjekanavan tavoitteena on myös väärinkäytösten ehkäisy. Riskienarviointi ja niiden hallintakeinojen määrittely on tehty palvelukoko-

naisuuksittain vuosikellon mukaisesti palvelukokonaisuuksien ja konsernihallinnon ylimmän johdon toimesta.

- **Operatiivisen toiminnan edellyttämät tärkeimmät valvontakeinot vaihtelevat** toiminnasta ja palvelukokonaisuudesta riippuen. Käytännön valvontakeinoja ovat erilaiset **täsmätykset, tavoitteiden asetanta, raportointi ja seuranta.** Valvontakeinot suhteutetaan valvottavaan toimintaan siten, että niiden kustannukset pysyvät järkevässä suhteessa toimintaan verrattuna.

Hallintosäännön mukaan konsernihallinnossa toimii **sisäinen tarkastus.** Sisäistä tarkastusta johtaa tarkastusjohtaja. Kansliapäällikkö määrää tarkastusjohtajan yleisistä tehtävistä.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

**Sisäisen tarkastuksen** vuoden **2022** tarkastusten **keskeisinä tuloksina** toimintakertomuksessa mainitaan muiden muassa seuraavia:

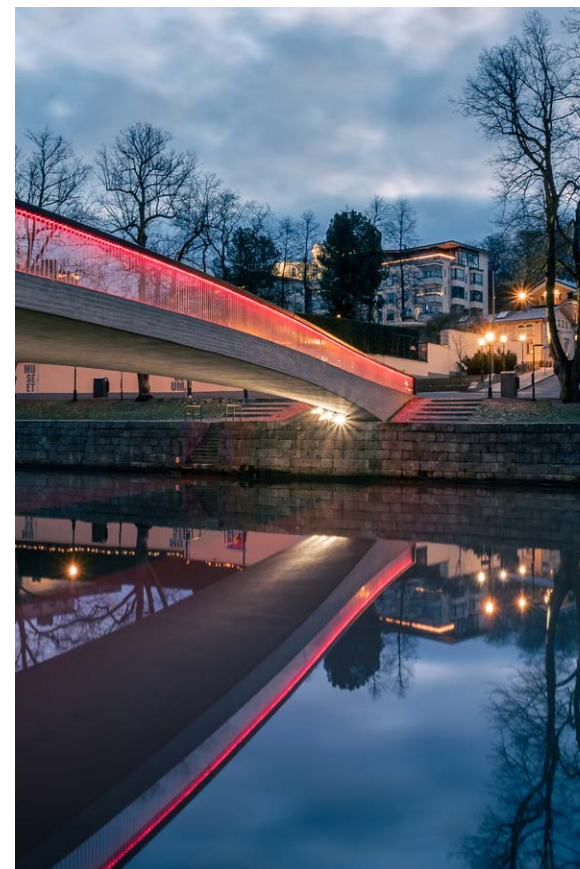
- prosessikuvaukset voivat olla vanhentuneita ja niistä puuttuvat toiminnan edellyttämät valvontakeinot
- vastuunjaon selkeyteen tulee kiinnittää huomiota
- valvontakeinot ja mahdollisesti sovitut toimenpiteet ovat osittain dokumentoimatta, joten niitä ei välttämättä pystytä todentamaan jälkikäteen (mainittu havaintona myös vuonna 2021)
- käteistulojen ja käyttöomaisuuden seurannassa ja täsmäyttämisessä on puutteita
- vaara- ja uhkatilanteita koskevien ohjeiden ajantasaisuus tulee varmistaa ja turvallisuusharjoitukset järjestää säännöllisesti

- tietosuojaa ja -turvaa sekä it-käyttövaltuushallintaa tulee kehittää jatkossakin

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

- henkilöstön vaihtuvuus, rekrytointiongelmat ja pätevän henkilöstön saatavuus vaikuttavat toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen
- ostopalvelujen valvonnan resurssit ovat niukat ja kokonaiskustannuksien kehittymisen seuranta ontuu.

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



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

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

- **Toimintakertomuksen perusteella epäselväksi jää, millä tavalla ja kenen toimesta havaittuja puutteita tai heikkouksia on tarkoitus korjata.**
- **Ainakin osa havaituista puutteista on sellaisia, joiden korjaaminen edellyttää kaupungintason toimenpiteitä ja päätöksiä.**

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

- vuosina **2015 ja 2016**
  - sopimusten hallinta,
  - ulkoistettujen palvelujen valvontamenetelmien toimivuuden arviointi sekä
  - sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden jalkauttaminen ja osaaminen linjajohdossa sekä operatiivisella tasolla.
- Vuonna **2017**
  - ydintoimintojen prosessikuvaukset,
  - valvontakeinojen toimivuus,
  - tiedon kulku ja raportointi sekä
  - toimintaan liittyvien riskien tunnistaminen.

- Vuoden **2018** osalta kehittämiskohteet ovat pitkälti samankaltaisia kuin vuonna 2017.
- Vuonna **2019** valvonnan kehittämiskohteina on toimintakertomuksessa nostettu esiin muun muassa
  - hankintojen kilpailuttamisen sujuvuuden varmistaminen,
  - hankintojen valvonta ja seuranta sekä
  - tunnistettujen riskien hallintakeinojen sekä hyväksyttävän jäännösriskin tason määrittely.
- **Eri vuosina esiin nostetuissa valvonnan ja toiminnan kehittämistä vaativissa kohteissa monet asiat toistuvat vuodesta toiseen.**
- **Haastatteluissa on esitetty tarve saada sisäiseen valvontaan liittyvissä asioissa lisää koulutusta.**

## Tarkastuslautakunta on jo aiempina vuosina esittänyt arviointikertomuksissa seuraavaa:

- Kaupungilla tulee olla riittävät mahdollisuudet **valvoa myös ulkoistettujen palvelujen sopimuksenmukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa.**
- **Kaupunkiorganisaation muutostilanteissa** aiempina vuosina kehittämiskohteena mainittujen toiminnallisten prosessien ja tehtävävastuiden kautta tulee **osaltaan varmistaa valvonnallisten tavoitteiden toteutuminen.** Kaupunkiorganisaation ja johtamisjärjestelmän uudistaminen ja kehittäminen on jatkuvaa.
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, miten valvontatoimia priorisoidaan suhteessa valvottavan asian merkityksellisyyteen ja riskin suuruuteen; esimerkiksi investointitarpeet ja niiden suunnittelu, priorisointi ja toteutus. **Investointien suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota investointien kokonaisuuden osalta suunnittelun riittävän pitkään aikajänteeseen tulevaisuuden palvelutarpeet huomioon ottaen.** Huomiota pitää kiinnittää budjetoinnin realistisuuteen ja riittävän ja oikean tiedon käytävyyteen päätöksenteossa.
- Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. **Tilinpäätöksestä samoin kuin riskeistä käytävässä keskustelussa korostuu rahallinen puoli, kun sen sijaan rahapuolen kytkentä toiminnallisiin tavoitteisiin ja palvelutuotantoon jää suhteessa vähäiseksi. Kuntalain mukaan talousarvio tulee laatia niin, että talousarviossa varataan riittävät määrärahat tavoitteiden mukaisten kustannusten kattamiseen.**
- Tarkastuslautakunta korostaa johdon vastuun, ymmärryksen ja osaamisen merkitystä. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota sisäisen valvonnan käsitteisiin muun muassa siltä osin, että **sisäinen valvonta ei ole synonyymi käsitteelle sisäinen tarkastus**, minkä toiminnon tehtävä on osaltaan varmistaa sisäisen valvonnan toimivuutta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistuminen pohjautuvat aina selkeisiin ja toimintaa ohjaaviin tavoitteisiin.

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

#### Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa annettava tiedot:

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

#### Toimintakertomuksessa 2022 on raportoitu konsernivalvonnan järjestämisestä.

Kaupungin konserniohjeiden (kv 13.12.2021 § 286) mukaan mm. yhteisön hallitus käsittelee ja hyväksyy osana tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymistä selonteot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, havaituista puutteista, merkittävimmistä riskeistä ja kehittämistarpeista. Hallituksen tulee raportoida sisäisen valvonnan ja riskien-

hallinnan tehokkuutta ja toimivuutta vuosittain konsernijohdolle ja sisäiselle tarkastukselle.

Konserniohjeiden tavoitteena on kaupunkikonsernin ohjauksen vahvistaminen ja koordinointi siten, että konsernia ohjataan yhteisillä toimintaperiaatteilla kaupunkikonsernin kokonaiset huomioiden.

#### Toimintakertomuksen 2021 mukaan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanossa ja nimittämisessä noudatettiin konserniohjeissa mainittuja periaatteita:

- Hallituksen kokoonpanossa huomioidaan yhteisön toiminnan luonne, koko ja kehitysvaihe.
- Omistajaohjausjohtaja valmistelee konsernijaostolle kansliapäällikön esityksen hallituksen kokoonpanoksi. Toimintakertomuksen mukaan esityksen valmistelussa huolehditaan siitä, että hallitus koostuu

kuntalain tarkoittamalla tavalla riittävän pätevistä henkilöistä.

- Hallituksen valitsee yhtiökokous tai muun yhteisön tarkoitusta varten kokoontuva toimielin.

Vuoden 2022 toimintakertomuksessa todetaan, että

- Toimivallan ja vastuun jako konserniohjauksessa on toiminut asianmukaisesti ja tilikaudella annettu ohjeistus on ollut riittävää.
- Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanossa ja nimittämisessä on noudatettu konserniohjeita sekä kuntalain 47 § 2. momentin asettamia vaatimuksia.
- Yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus on huomioitu, kuten myös sen toiminnan luonne, koko ja kehitysvaihe.



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Konserniohjeissa (kv 13.12.2021 § 286)

mainitaan hyvän hallintotavan otsikon alla myös muita **kriteerejä hallituksen jäsenten asiantuntemukseen** ja yhtiön toimintaan liittyen. Konserniohjeissa huomiota kiinnitetään myös hallituksen **jäsenen edellytyksiin toimia riippumattomasti.**

- **Konserniyhteisöjen hallituksen jäsenten valintaprosessin osalta tarkastuslautakunnalle on haastattelujen perusteella jäänyt epäselväksi, miten konserniyhteisön hallituksen jäsenten valintaprosessissa sen eri vaiheissa varmistetaan konserniohjeen mukaisten jäsenille asetettujen kriteerien täytyminen, jäsenten riippumattomuus ja riittävä asiantuntemus. Konserniohjeissa edellytetään muun muassa:**
- **Hallituksen valinnassa tulee ottaa huomioon yhteisön toimiala ja toiminnan laajuus sekä yhteisön strateginen merkittävyys kaupungin toiminnassa.**

- **Yhteisön toimialan edellyttämä riittävä ja monipuolinen osaaminen, toisiaan täydentävä kokemus sekä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.**
- **Asiantuntemusta ja kykyä operatiivisen johdon ohjaukseen ja tukemiseen. Hallituksen jäsenillä tulee olla kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.**

**Toimintakertomuksen 2022 mukaan tytäryhteisöjen Itsearviointien** perusteella konsernivalvonta ja yhteisöjen sisäinen valvonta toimivat asianmukaisesti, eikä merkittäviä puutteita ole havaittu.

**Itsearvioinneissa** esiin nostettuja seikkoja olivat mm.

- it-järjestelmien toimivuus ja luotettavuus sekä
- tietosuoja ja -turva.

Tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja toteuttamista

koskevaa muuta raportointia ei ole ollut tilikauden aikana. **Konserniohjeen mukaisiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeisiin** tullaan tästä syystä **kiinnittämään huomiota** tulevilla tilikausilla.

**Toimintakertomuksen 2021** mukaan **tytäryhteisöjen laatimien itsearviointien** perusteella konsernivalvonta ja yhteisöjen sisäinen valvonta toimi asianmukaisesti, eikä merkittäviä puutteita ollut havaittu. **Yhteisöjen itsearvioinneissa** esiin nostamia seikkoja olivat mm. omaisuuden turva ja sen arvosta huolehtiminen, it-järjestelmien toimivuus ja luotettavuus, henkilöstön osaaminen sekä toiminnan taloudellinen kannattavuus ja sen rahoituspohja.

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

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

- **Toimintakertomuksissa 2022 ja 2021 mainittu raportoinnin kehittäminen on ollut tavoitteena ja kohteena jo vuonna 2020 ja myös aiempina vuosina.**

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

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

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



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA



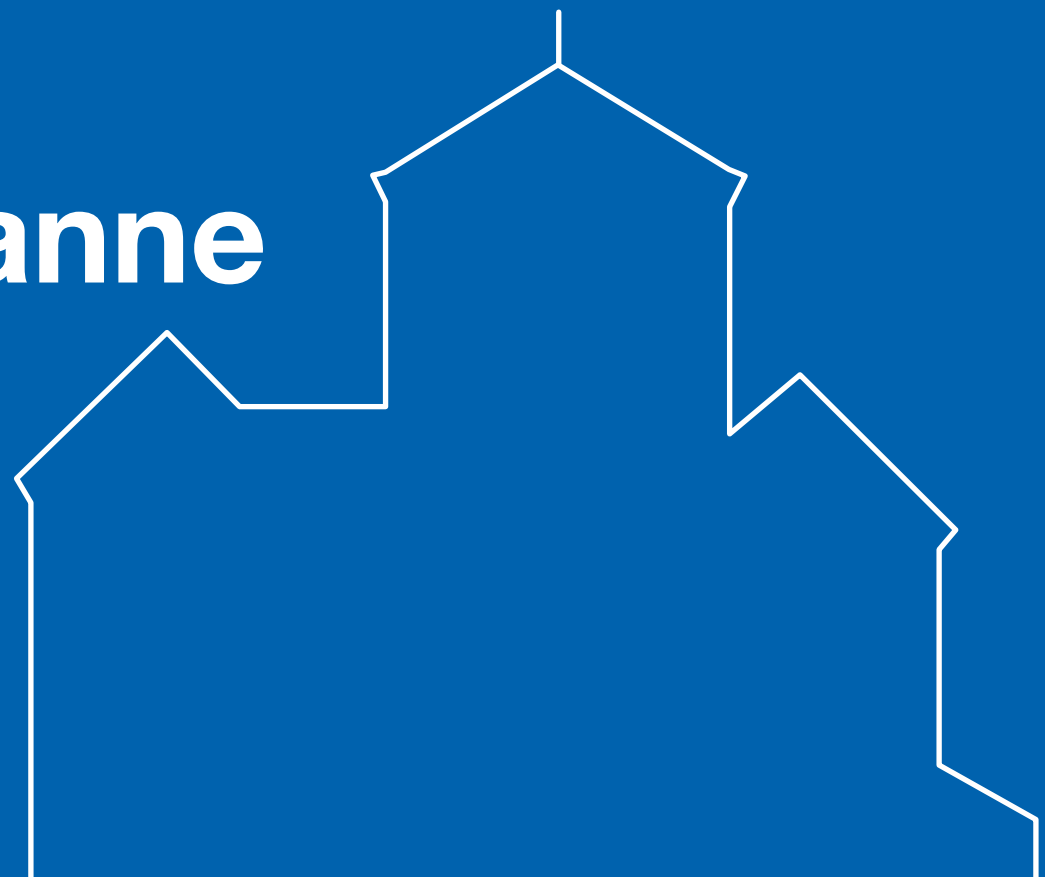
**Vuoden 2018 toimintakertomuksen maininnan mukaan tilikautta 2018 koskevissa** tytäryhteisöjen selonteoissa todettiin useimmiten, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on hyvä tai vähintään tyydyttävä eikä sisäisessä valvonnassa tai riskienhallinnassa ole havaittu epäkohtia. Sisäisen valvonnan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

- **Tilinpäätöksen 2022 toimintakertomuksen perusteella ja aiempina vuosina toimintakertomuksissa esiin tuodut kehittämisalueet huomioon ottaen tarkastuslautakunnalle epäselväksi jää, onko konsernijohdon vastuulla olevalla konsernivalvonnalla saatu riittävä varmuus valvonnan tavoitteiden toteutumisesta eli siitä, että**

- **kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista,**
- **päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä, että**
- **lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja**
- **omaisuus ja voimavarat turvataan.**
- **Tarkastuslautakunta nostaa edelleen yhdeksi kehittämiskohteeksi konsernivalvonnan dokumentaation kehittämisen. Osa valvontaan liittyvästä toiminnasta perustuu suulliseen vuorovaikutukseen eri toimijoiden välillä, joka sumentaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja hankaloittaa toiminnan eheää arviointia.**

# 2.

## Turun kaupunkikonsernin tilinpäätös ja taloudellinen tilanne



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

**Turun konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli +5,8 milj. euroa** (+92,5 milj. euroa 2021). Konsernin vuosikate oli 190,6 milj. euroa (241,6 milj. euroa 2021).

Konsernituloslaskelman mukainen **tilikauden alijäämä** vuonna 2022 oli 3,0 milj. euroa (ylijäämä 77,2 milj. euroa 2021). Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitilinpäätökseen sisältyvistä yhteisöistä.



### **Emokaupunki + Konserniyhteisöt = Kaupunkikonserni**

(koulut, kaavoitus, museot ym.) (osakeyhtiöt, säätiöt, kuntayhtymät)

**Kuva 11.** Turun kaupunkikonsernin kokonaisuus

<sup>1</sup> Tunnuslukujen lähteinä on käytetty Turun kaupungin tilinpäätöksiä ja suurten kaupunkien tilinpäätöksiä.



## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE



	Henkilöstön määrä	Taseen loppusumma (milj.euroa)
	2022	2022
<b>Emokaupunki</b>	12 088	1 888
<b>Kaupunkikonserni</b>	12 088+6 177 = 18 265	3 517

**Taulukko 1.** Emokaupungin ja kaupunkikonsernin henkilöstö ja taseen loppusumma 2022.

Tammikuun 2023 alussa Turun emokaupungin henkilöstö supistui noin puoleen entisestä, kun hyvinvointipalveluiden henkilöstö siirtyi Varsinais-Suomen hyvinvointialueen palvelukseen.

### **Turun emokaupungin tilikauden 2022 tulos oli +16,0 milj. euroa.**

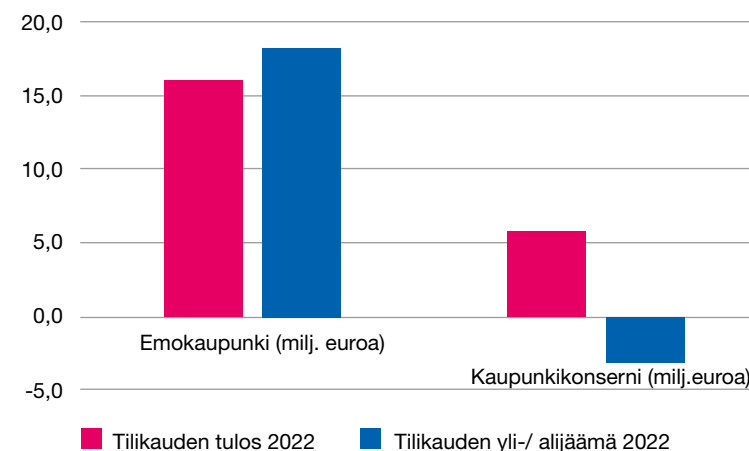
Vuoden 2022 talousarviossa muutoksin tilikauden tulos oli -80,8 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli +96,9 milj. euroa. Emokaupungin tilikauden 2022 ylijäämä oli 18,2 milj. euroa.

Hyvä tuloskehitys johtui pääosin yhteisöverotulojen ennakoitua suu-

remmasta kertymästä. Valtio myös korvasi koronasta aiheutuvat välittömät kustannukset täysimääräisesti. Kaupungin toimintaa on myös sopeutettu toimintoja kehittämällä kaupunginvaltuuston vuonna 2019 hyväksymän sopeuttamisohjelman mukaisesti. Sopeuttamisohjelman toimenpiteiden toteutumisesta on raportoitu tilinpäätöksessä 2022.

Valtiolta saatu koronaan liittyvä tukirahoitus kokonaisuudessaan vuonna 2022 oli yhteensä noin 21 miljoonaa euroa, kun se edellisvuonna oli noin 74 miljoonaa euroa.

**Turun konsernituloslaskelma oli hieman (3,0 milj. euroa) alijäämäinen vuonna 2022. Kokonaisuutena talouden toteutuma oli talousarviota ja ennusteita parempi.**



**Kuva 12.** Turun emokaupungin ja kaupunkikonsernin tilikauden 2022 tulos ja yli-/ alijäämä

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### Tulojen ja menojen tasapaino

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

Emokaupungin tilinpäätöksen toimintakate oli -1 225,4 milj. euroa (-1 130,5 milj. euroa 2021). Toimintakate toteutui +8,4 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2022 muutoksin -1 233,8 milj. euroa).

Käyttötalouden nettomenot ylittyivät muutettuun talousarvioon verrattuna 28,9 milj. euroa. **Palvelujen ostot olivat jo puolet kaupungin toimintakuluista:**

- **henkilöstökulujen** (564,7 milj. euroa) osuus oli **36,6 %** ja

- **palvelujen ostojen** (773,5 milj. euroa) osuus **50,1 %**.
- **Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2021 verrattuna 15,2 milj. euroa (+2,8 %) ja**
- **palvelujen ostot kasvoivat 48,6 milj. euroa (+6,7 %).**

Palvelujen ostoista 379,8 milj. euroa eli noin 49 % tehtiin kaupunkikonsernin sisällä eli konserniyhtiöiltä tai kuntayhtymiltä kuten sairaanhoitopiiriltä. Selvästi suurin palvelujen tuottaja oli 277,3 miljoonalla eurolla Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP), jonka osalta tämä rooli on vuonna 2023 päättynyt.



Tilinpäätökseen kokonaisuudessaan voit tutustua täällä:

[Turun kaupungin tilinpäätös 2022](#)

Kuva 13. Turun emokaupungin henkilöstökulut ja palvelujen ostot 2022

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE



**Valtaosa eli noin 87% emokaupungin toimintakuluista on palvelujen ostoja ja henkilöstökuluja.**

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 1.1. - 31.12.2022 oli 10 675,9. Kun huomioidaan tapahtuneiden organisaatiomuutosten vaikutus, kokonais-työvoiman käyttö vuonna 2022 kasvoi 28 henkilötyövuodella (alle 0,3 %) verrattuna vuoteen 2021.

Kaupunki on raportoinut henkilöstöasioista Henkilöstöraportissa 2022:

[Turun kaupungin henkilöstöraportti 2022](#)

Turun emokaupungin vuosikate on vuodesta 2017 kehittynyt seuraavasti:

2017	2018	2019	2020	2021	2022
39 074	6 239	11 727	64 899	94 093	77 546

**Taulukko 2.** Turun emokaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2017 – 2022.

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

Vuosikatteen ollessa miinusmerkkinen tulorahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen). Turun emokaupungin vuosikate väheni noin 16,5 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. taulukko 2).

**Vuonna 2022 emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista oli Turussa 126,1 %, joka oli alle suurten kaupunkien keskitason (ks. taulukko 3). Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 166 %.**



## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### VUOSIKATE / POISTOT, %

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

	2020	2021	2022
Helsinki	230	185	189
Espoo	174	201	174
Tampere	160	170	114
Vantaa	149	158	112
Oulu	116	130	279
Turku	114	164	126

Lähde: suurten kaupunkien tilinpäätökset 2020-2022

**Taulukko 3.** Emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista suurissa kaupungeissa vuosina 2020 – 2022.

### Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Turun tuloveroprosentti vuonna 2022 oli 19,50 (19,50 vuonna 2021).

Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan Turun kokonaisverotulot vuonna 2022 olivat 948,0 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli +59,0 milj. euroa eli 6,6 %.

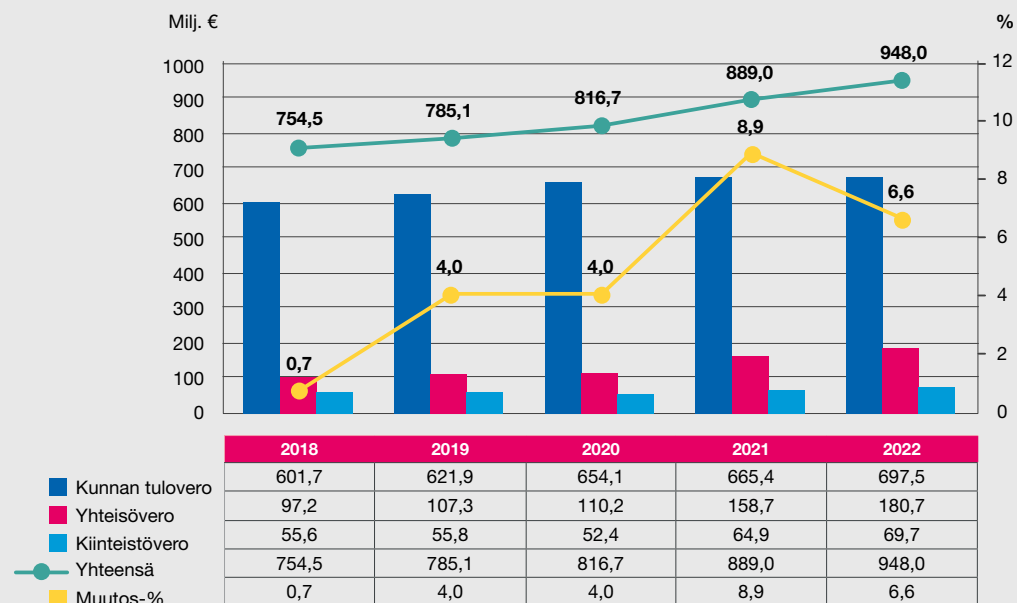
Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat yhteensä 72,4 milj. euroa. Toimintatuotoilla katettiin toimintakuluista 20,6 prosenttia (23,1 % TP 2021). Verotuloilla ja valtionosuuksilla jäi rahoitettavaksi 79,4 prosenttia (76,9 % TP 2021).

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

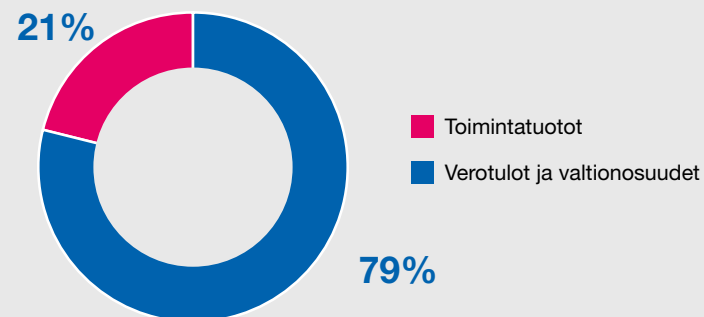
**Yhteisöverotulokertymä** kasvoi vuonna 2022 vuoteen 2021 verrattuna 22,0 milj. euroa. Talousarviossa 2022 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 110,9 milj. euroa. Tilinpäätöksessä 2022 yhteisöveron tuotto oli 180,7 milj. euroa, mikä ylitti talousarvion 69,8 milj. eurolla.

**Valtionosuudet** kasvoivat 13,4 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2021. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2022 tilinpäätöstietojen mukaan 319,7 milj. euroa. Kertymä ylitti 2,8 milj. eurolla talousarvion.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehitymisestä. Kaupunkitason tarkastelussa Turun työttömyysaste oli joulukuun 2022 lopussa 12,3 % (13,2 % vuonna 2021) TEM:n työnvälitystilaston mukaan.



Kuva 14. Verotulojen tilitykset ja niiden kehitys vuosina 2018–2022



Kuva 15. Turun emokaupungin toimintakulujen kattaminen toimintatuotoilla sekä verotuloilla ja valtionosuuksilla (%) vuonna 2022

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Vuonna 2022 kaupunki kattoi varsinaisen toiminnan tulorahoituksella 65,8 % investointien omahankintamenosta (67,8 % v. 2021). Kyseessä ovat emokaupunkia koskevat luvut.** Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa kuuden suurimman kaupungin toiseksi pienin (keskiarvo 108 %). Kuntien välistä vertailua vaikeuttaa se, että osa investoinneista voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteistöyhtiöihin emokaupungin taseen ulkopuolelle tai vuokrahankkeena.

#### SUURIMPIEN KAUPUNKIEN INVESTOINTIEN TULORAHOITUS %

	2020	2021	2022
Helsinki	85	88	72
Espoo	89	134	142
Tampere	76	80	61
Vantaa	117	143	94
Oulu	79	129	212
Turku	84	68	<b>66</b>

Lähde: eri kaupunkien tilinpäätökset 2020-2022

**Taulukko 4.** Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2020 – 2022.



**Turun kaupungin  
tulorahoituksella  
saatiin maksettua 66 %  
investoinneista.**

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### Investointien suhteellinen määrä

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

#### SUURIMPIEN KAUPUNKIKONSERNIEN INVESTOINTIMENOJEN MÄÄRÄ ASUKASTA KOHTI (€/ asukas)

	2019	2020	2021
Helsinki	3 381	3 462	3 200
Espoo	2 282	2 680	1 886
Tampere	1 648	1 844	2 132
Vantaa	1 787	1 906	1 714
Oulu	1 722	1 850	1 424
Turku	1 443	1 260	1 787

Lähde: Tilastokeskus/ Valtiokonttori, aineiston käsittely FCG

**Taulukko 5.** Suurten kaupunkikonserniin investointimenot asukasta kohden vuosina 2019 – 2021.

Tarkastelujaksolla 2019-2021 Helsingin kaupunkikonsernin investointimenot asukasta kohti ovat omalla, muita selkeästi korkeammalla tasollaan. Turun kaupunkikonsernin investointimenot asukasta kohden ovat vaihdelleet 1 260 euron ja 1 787 euron välillä.

Turun kaupunkikonsernin taloutta kuvaavat tunnusluvut ilmaisevat, että talouden tilanne konsernissa on pitkään ollut haasteellinen. Tämä on johtanut ja johtaa siihen, että investointien kasvua joudutaan rahoittamaan huomattavalta osalta lainarahoilla.

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### Kokonaisrahoituksen tasapaino

Kokonaisrahoituksen tasapainoisuuteen liittyvät käsitteet vakavaraisuus ja maksuvalmius, jotka muodostavat kokonaisuutena kunnan rahoitusaseman. **Vakavaraisuutta** voidaan mitata muun muassa seuraavilla mittareilla: omavaraisuus-%, suhteellinen velkaantuneisuus-% ja lainat €/asukas. **Maksuvalmiuden** osalta kysymys on kaupungin päivittäisistä maksuvelvoitteista suoriutumisesta. Kaupungin maksuvalmius säilyi vuoden aikana hyvänä. **Omavaraisuusaste** kuvaa kunnan vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä pitkän aikavälin sitoumuksista. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää kuntatalouden keskimääräistä 70 %:n omavaraisuutta. Alle 50 %:n omavaraisuusaste kunnalla merkitsee suurta velkarasitetta ja heikkoa omavaraisuutta.

Turun emokaupungin **omavaraisuusaste** on noussut hieman edellisvuodesta, mutta on silti heikon omavaraisuuden puolella. Kuntatalouden yleisenä tavoitetasona voidaan pitää 50 prosentin ylittävää tasoa.



**Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella Turku-konsernin talous on viime vuosina ollut hyvin tiukoilla huolimatta siitä, että kaupunkikonsernin investoinnit ovat olleet suurten kaupunkien pienimmästä päästä.**

#### Turun emokaupungin omavaraisuusasteen (%) kehitys

2017	2018	2019	2020	2021	2022
46,8	44,2	44,8	45,6	44,2	46,0

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

**Taulukko 6.** Turun emokaupungin omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2017 – 2022.

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### Kaupunkikonsernin omavaraisuusaste 2022 oli 36,1 % (37,7 % vuonna 2021).

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

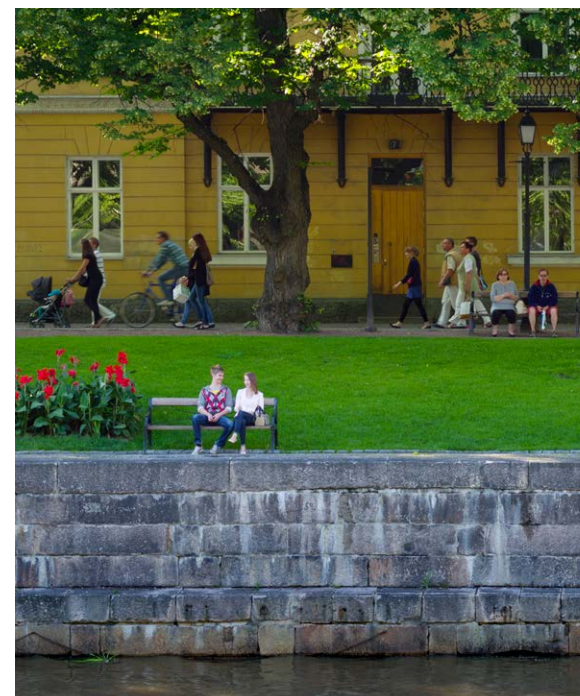
Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli 86,4 prosenttia (2021: 86,4 %). Tunnusluku kertoo, kuinka paljon kuntakonsernin tilikauden käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun.

”Kriisikuntakriteerit” ovat muuttuneet. Kriisikuntamittariston rakenne säilyy ennallaan, mutta tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja on muutettu. Uusia raja-arvoja on sovellettu ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella.

”Kriisikuntakriteereissä” kiinnitetään huomiota muun muassa kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhteeseen ja konsernitilinpäätöksen laskennalliseen lainanhoitokatteeseen. Konsernin lainamäärän lisäksi huomioidaan vuokravastuiden<sup>2</sup> määrä.

### Uusien kriteerien mukaisesti arviointimenettely voidaan jatkossa käynnistää:

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



<sup>2</sup> Vuokravastuisiin laskettavien jäljellä olevien vuokrien määrä ilmoitetaan vuokra-ajalta, jona vuokrasopimus ei ole peruutettavissa. Toistaiseksi voimassa olevien vuokrasopimusten vuokra-aikana pidetään siten irtisanomisaikaa. Määräaikaisten vuokrasopimusten vuokra-aika on vuokrasopimuksessa sovittu kiinteä vuokra-aika.

Vuokra-aika sisältää myös jatko- tai päättämisoption mukaisen ajanjakson, jos niiden käyttämisestä on sitovasti sovittu. Myöhemmin voimaan tulevien vuokrasopimusten vuokrat sisällytetään vuokravastuisiin siitä lukien, kun vuokrattava hyödyke on käytettävissä kunnan palvelutuotannossa. Tätä ennen vastuu esitetään muissa sopimusvastuissa.

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

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### TAI

- jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet kaikki seuraavat raja-arvot
1. kunnan konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia; (Turku 161 % v. 2021)
  2. kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti; (Turku – ei ylitä keskiarvoa 20,02 v. 2021)
  3. asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla; (Turku – lainat ja vuokravastuut 10 953 € alle raja-arvon 13 625 € v. 2021)
  4. konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate<sup>3</sup> on alle 0,8. (Turku 1,3 v. 2021 – ylittää raja-arvon)

<sup>3</sup> Laskennallinen lainahoitokate = (Ylijäämä (alijäämä) ennen satunnaisia eriä + Poistot ja arvonalentumiset + Korkokulut – Tuloverot) / (Korkokulut + Laskennalliset lainanlyhennykset). Jos lainakannasta enemmän kuin 20 % on kertalyhenteisiä, otetaan lainanlyhennykseksi laskennallinen vuosilyhennys jakamalla ed. mainittu lainakanta 31.12. kahdeksalla, mikä kuvaa oletettua jäljellä olevaa laina-aikaa. Lainoihin luetaan korolliset pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset lainat, kuten kuntatodistukset.

Lisätietoa: [Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\)](https://www.vuorokausi.fi/erityisen-vaikeassa-taloudellisessa-asemassa-olevat-kunnat)

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

**Suhteellinen velkaantuneisuus** kertoo, kuinka paljon käyttötuloista tarvitaan vieraan pääoman takaisin maksuun. Kunnan kannalta tilanne on sitä parempi, mitä pienempi luku on. Tunnusluvun arvoon eivät vaikuta käyttöomaisuuden ikä, arvostus tai poistomenetelmä, joten tunnusluku on käytökelpoinen kuntien välisessä vertailussa.

Turun emokaupungin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2022 oli 60,6 %.

Emokaupungin lainakanta eli korollisen kokonaisvelan määrä oli 716,4 milj. euroa vuoden 2022 lopussa (796 milj. euroa vuonna 2021) ja velka väheni 79,3 milj. euroa vuoden aikana. Väheneminen johtui pääasiassa yhtiöiden talletusten vähenemisestä sekä henkilöstökassan talletusten poistumisesta kokonaan henkilöstökassan lopetuksen myötä vuonna 2022.

Turun emokaupungin lainat siis vähenivät vuoden 2022 aikana ja olivat 3 620 euroa asukasta kohden.

### Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2017 - 2022

2017	2018	2019	2020	2021	2022
75,3	79,1	70,8	64,5	65,9	<b>60,6</b>

**Taulukko 7.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2017 - 2022. Suhteellinen velkaantuneisuus, % = 100 x (vieras pääoma - saadut ennakot) / käyttötulot. Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Turussa lainat € / asukas on kehittynyt seuraavasti:

### Turun emokaupungin lainat €/ asukas

2017	2018	2019	2020	2021	2022
3 991	4 283	3 837	3 665	4 078	<b>3 620</b>

**Taulukko 8.** Turun emokaupungin lainat (€ / asukas) vuosina 2017 – 2022.

Korollisen kokonaisvelan korkokulut olivat 6,3 milj. euroa (8,2 milj. euroa 2021) ja efektiivinen korkoprosentti oli 0,97 % (1,40 % 2021) sisältäen velan suojauskustannukset.



## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

Korkotason nousu yhdellä prosenttiyksiköllä nostaisi lainakannan (ml. suojaukset) keskikorkoa noin 1,01 %:iin vuonna 2023.

**Emokaupungin pitkäaikainen antolainakanta** oli vuoden vaihteessa 560 milj. euroa (570 milj. euroa 2021) ja lyhytaikainen konsernitiliin liitetty luottolimiittivelka tytäryhtiöiltä oli 25,4 milj. euroa (38,1 milj. euroa 2021).

Kuntien lainakantojen euromääräinen vertailu ei anna täysin oikeaa kuvaa kuntien tilanteesta suhteessa toisiinsa, koska kuntien organisaatorakenteet poikkeavat hyvinkin paljon toisistaan. **Lainakantojen vertailussa olisi parempi käyttää vertailulukuina konsernin lainakantaa.**

**Kaupunkikonsernin lainat €/asukas** vähenivät hieman vuonna 2022 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 7 707 euroa / asukas (7 782 € / asukas vuonna 2021).

	Lainat €/asukas		Konsernin lainat €/as.	
	2021	2022	2021	2022
Helsinki	1 387	1 431	8 946	9 800
Espoo	4 686	4 215	15 212	14 406
Tampere	3 648	3 718	9 343	9 133
Vantaa	3 721	3 323	8 259	8 597
Oulu	3 221	2 759	6 120	5 999
Turku	4 078	3 620	7 782	7 707

**Taulukko 9.** Emokaupungin ja kaupunkikonsernin lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2021 ja 2022.



**Kuva 16.** Turun emokaupungin ja kaupunkikonsernin lainat asukasta kohden vuonna 2022

**Jaettuna tasan jokaisen turkulaisen kesken emokaupungin lainoja olisi 3 620 € ja kaupunkikonsernin lainoja 7 707 € (sisältää myös emokaupungin lainat) jokaiselle asukkaalle.**

Kuuden suurimman kaupungin (emokaupunki) osalta keskimääräinen lainakanta per asukas oli 3 178 €. Kuuden suurimman kaupunkikonsernin lainakanta per asukas oli keskimäärin 9 274 €.

Turun kaupunkikonsernin lainojen ja vuokravastuiden määrä tilikauden 2022 päättyessä oli 2 191,9 milj. euroa (2 084,1 milj. euroa vuonna 2021).

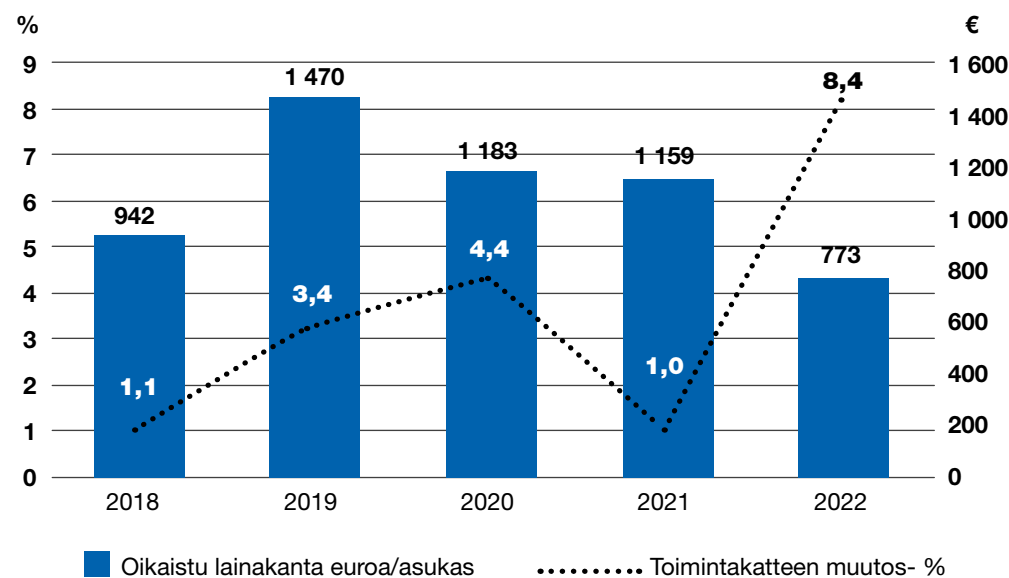
## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

# Pormestariohjelman linjaukset talouteen

Pormestariohjelmassa linjataan taloudesta seuraavasti:

1. Pormestariohjelman tavoitteena on toimintakatteen keskimääräinen muutos 2,3 % vuosina 2022–2025. Toisin sanoen keskimäärin 2,3 % vuotuinen kasvu on sallittua.
2. Oikaistu lainakanta saa olla enintään 3 390 euroa asukasta kohden vuoden 2025 lopulla.

Oikaistu lainakanta tarkoittaa, että emokaupungin lainoista on vähennetty konserniyhteisöille annetut antolainat.



**Kuva 17.** Turun emokaupungin toimintakatteen muutos (%) ja oikaistu lainakanta (euroa/ asukas) vuosina 2018-2022

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

On huomattava, että pormestariohjelman talouslinjaukset koskevat vain emokaupunkia – kaupunkikonsernin osalta ei linjauksia ole.

- **Ensimmäinen tavoite ei vuonna 2022 toteutunut**, sillä emokaupungin toimintakate kasvoi 8,4 %, kun tavoitteena oli enintään 2,3 %.
- **Toinen tavoite toteutui**, sillä emokaupungin oikaistu lainakanta 773 €/asukas jäi selvästi alle rajan 3 390 €/asukas. Tämä tavoite ei huomioi kaupunkikonsernin lainakantaa.

### Suurimmat muutokset kasvaneiden nettokäyttömenojen eli toimintakatteen selittäjänä olivat:

- Vertailukelpoiset henkilöstökulut nousivat 22,5 milj. euroa (4,1 %).
- Palvelujen ostoihin käytettiin 43,6 milj. euroa (6,0 %) enemmän kuin edellisellä vuonna.
- Aineiden ja tarvikkeiden ostot lisääntyivät 8,7 milj. euroa (13,7 %). Kasvu oli suurinta energiakuluissa 4,3 milj. euroa (44,2 %).
- Toimintatuottoja 318,4 milj. euroa kertyi 22,0 milj. euroa (6,5 %) edellisvuotta vähemmän.



## Sopeuttamisohjelmien tavoitteiden tulee olla mitattavissa

- Vuonna 2019 päätetyn sopeuttamisohjelman taloudellisten lukujen toteutumisen seuranta on hyvin vaikeaa, sillä raportointi ei sisällä koontia sopeuttamisen toteutuneista luvuista.
- Haastatteluiden mukaan myös tulevan sopeuttamisohjelman haasteena tulee säilymään se, kuinka voidaan mitata ja todentaa ennustetun kulujen kasvun taittumista ennakoitua alemmalle tasolle.

**Kaupunginvaltuusto päätti 17.6.2019 (§ 108) sopeutusohjelman käynnistämisestä: Suunnittelulukujen lähtökohtana oli toimintakatteen kasvun hallittu hidastaminen siten, että kaupungin käyttötalous tasapainottuu 50**

**miljoonalla eurolla suunnitelmakauden 2020-2023 aikana. Sopeuttamisohjelmaan sisältyi 95 toimenpidettä, joiden tilanteesta tuli raportoida toisen osavuosikatsauksen ja tilinpäätöksen yhteydessä osana normaalia toiminnan ja talouden seuranta.** Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan huomattavassa osassa toimenpiteistä taloudellisen toteutumisen raportointi on ollut niukkaa ja heikosti mitattavaa. Haastattelujen mukaan tämä johtuu siitä, että pääosin sopeuttamisohjelman toimenpiteet muuttivat ns. kehityskulmaa tulojen ja/ tai menojen osalta. Tällöin tarkkojen toteutuneiden lukujen raportointi ei onnistu.



**Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan sopeuttamisen tavoitteiden asettamisen mielekkyyttä parantaa huomattavasti, jos tavoitteiden toteutumisesta voidaan raportoida mitattavasti niin, että on mahdollista arvioida tavoitteiden toteutumista.**

## 2.2 Investointien suunnittelu, rahoitus ja toteutus

### Konserni on toiminut ja investoinut velkarahoituksella jo pitkään

Toiminnan ja investointien<sup>1</sup> rahavirta kuvaa tulo- ja investointien 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 kolmentoista vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 55,4 miljoonaa euroa negatiivinen.** Vuonna 2022 em. rahavirta oli peräti 157 milj. euroa negatiivinen. **Tulo- ja investointien riittämättömyyttä on paikattu lainanotolla, omaisuutta myymällä tai kassavaroja vähentämällä.**

Korkeasta investointitasosta ja matalasta tulo- ja investointien rahavirtasta johtuen konsernin lainakanta on kasvanut voimakkaasti. Vuodesta 2008 lähtien lainakanta on kasvanut yhteensä noin 472 miljoonaa euroa eli noin 45 %:a, keskimäärin noin 34 miljoonaa euroa vuodessa. Päätyneenä vuonna 2022 konsernin lainakanta kasvoi edellisvuodesta 7 miljoonalla eurolla ollen vuoden 2022 lopussa 1525 miljoonaa euroa.

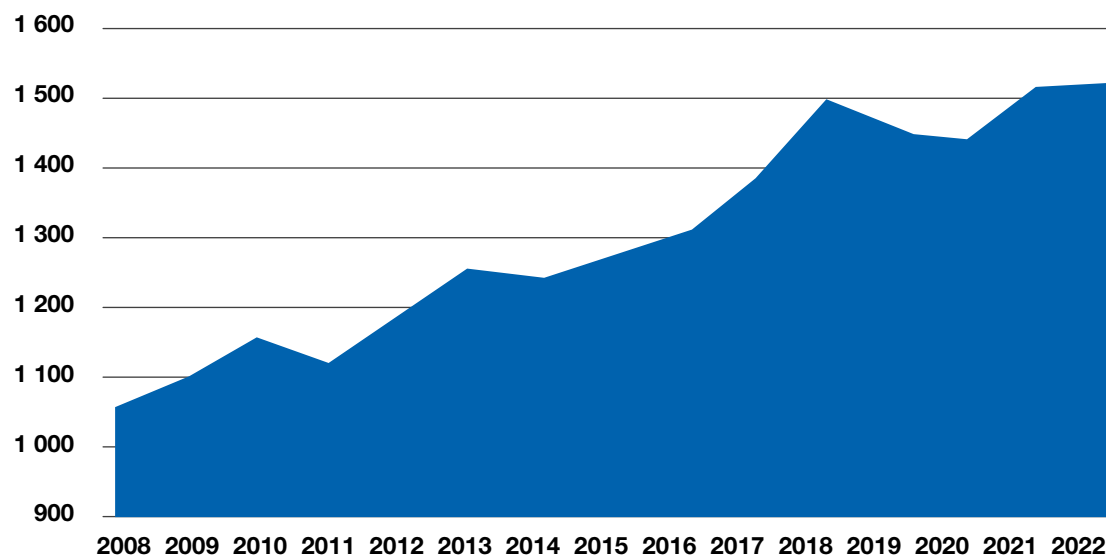
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	ka.09-22
kons.	-33 228	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-101 193	-44 449	-90 660	-157 205	-55 378
emo	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878	-2 412	-37 658	-25 367	-3 192

**Taulukko 10.** Toiminnan ja investointien rahavirta konsernissa ja emokaupungissa 2010 – 2022 (milj. euroa). Negatiivinen rahavirta on merkitty taulukkoon punaisella.

<sup>1</sup> Tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kuntakonsernin talouden tasapainosta. Tämä johtuu muun muassa tuloslaskelman poistojen pienuudesta suhteessa investointimenoihin. Kuntakonsernin tuloslaskelma voi siis osoittaa ”ylijäämää” ja samalla, kuntakonserni velkaantuu voimakkaasti. Poistojen ja investointimenojen epäsuhtaongelma eliminoiduu tarkasteltaessa tilinpäätöksen rahoituslaskelmaa.

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

### KONSERNIN LAINAKANNAN KEHITYS 2008-2022, MILJ. €



Kuva 18. Konsernin lainakannan kehitys vuosina 2008 - 2022

Hyvinvointialueuudistuksessa vuoden 2023 alussa siirtyvät hyvinvointiin liittyvät kuntayhtymät hyvinvointialueille. Tämän vuoksi Turun kaupunkikonsernin osuudet näiden kuntayhtymien lainoista siirtyvät Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle. Vuoden 2022 lopussa näiden kuntayhtymien osuus Turun lainakannasta oli noin 101 miljoonaa euroa. Koko lainakannasta kuntayhtymien osuus on kuitenkin melko pieni, vajaa 7 prosenttia.

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE



### Konsernin tulevien vuosien investointisuunnitelmat ovat suuria

**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 aleni vuonna 2022 edellisen vuoden 226 miljoonasta eurosta noin 153 miljoonaan euroon. Asukaskohdaisesti laskettu emokaupungin oikaistu lainakanta oli noin 770 euroa.

**Pormestariohjelmassa asetetun velkakaton rajoittuminen ainoastaan emokaupungin velkaantumiseen antaa**

**melko kapean kuvan konsernin velkaantumisesta.** Ensinnäkin vuoden 2023 alusta sote-uudistus supisti merkittävästi emokaupungin kokoa, jonka jälkeen konserniyhteisöjen suhteellinen osuus kaupunkikonsernista kasvaa. Toiseksi kuntien taloudellista asemaa koskeva lainsäädäntö korostaa koko kuntakonsernin näkökulmaa. Kuntalaissa (118 §) säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Pykälässä säädetyt raja-arvot tunnetaan yleisesti myös ns. kriisikuntakriteereinä ja ne lasketaan suurimmaksi osaksi konsernitilin päätöksen perusteella. **Vuoden 2022 lopussa konsernin lainakanta asukasta kohden oli 7707 euroa, eli noin kymmenkertainen emokaupungin oikaistuun lainakantaan verrattuna.**

## Ohjausasiakirjoissa asetut tavoitteet pitävät 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 2022 lopussa TVT:n hallinnassa oli 9,9 prosentin osuus koko kaupungin asuntokannasta, eli tavoitteessa asetettuun vaihteluväliin ylttäminen aiheuttaa merkittäviä uudisinvestointeja. TVT:n uudistuotanto vuonna

2022 oli 490 asuntoa (toimintasuunnitelman tavoite 300) ja yhtiö luopui 91 asunnosta (tavoite 50). Sekä Ylioppilaskyläsäätiölle että Vasolle on asetetut 100 asunnon vuotuinen asuntotuotantotavoite kaudelle 2023-2026.

### **Korkotason ja rakennuskustannusten nousun vaikutukset investointisuunnitelmiin vähäisiä**

Viime vuosina sekä korkotaso että rakennuskustannukset ovat nousseet voimakkaasti. **Korkotason nousu tulee vaikuttamaan kaupungin varainhankinnan kustannuksiin hieman viiveellä, erityisesti vuosina 2024 – 2026.** Talousjohdon ennusteen mukaan keskikorko tulee nousemaan vuoden 2022 alle prosentin tasolta 2,26 prosenttiin vuonna 2026. Korkomenot nousevat samalla ajan-

jaksolla noin 6 miljoonasta eurosta noin 24 miljoonaan euroon.

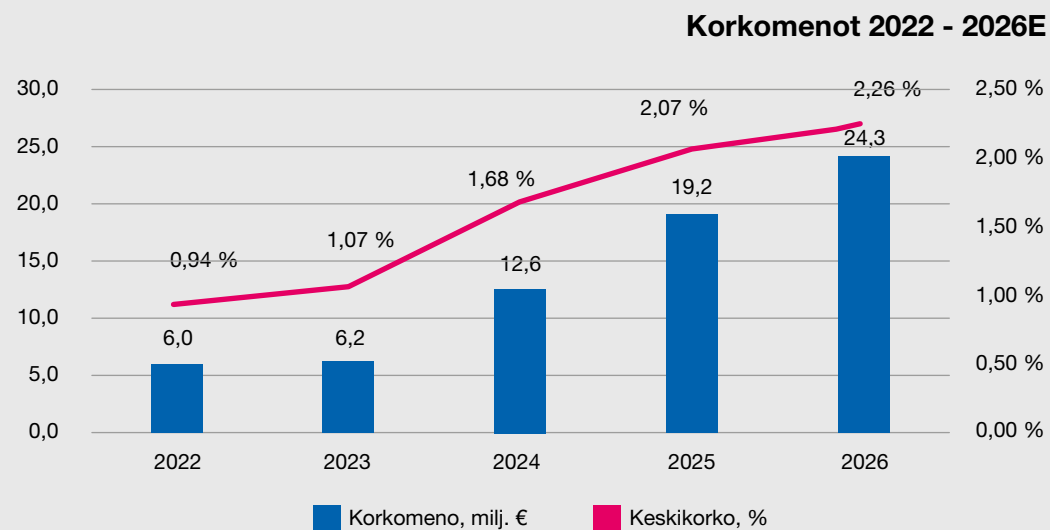
Konsernin investointimenot olivat vuonna 2022 yhteensä noin 366 miljoonaa euroa. Konserniyhteisöistä suurimmat investointimenot olivat TVT:llä noin 78 miljoonaa euroa, Turku Energialla noin 29 miljoonaa euroa ja Vasolla noin 24 miljoonaa euroa. Konsernin vuosikate oli vuonna 2022 noin 191 miljoonaa euroa eli investoinneista rahoitettiin tulorahoituksella ainoastaan 52,9 prosenttia. Omaisuuden myynnillä investoinneista rahoitettiin noin 14 prosenttia. Loput investoinneista rahoitettiin pääosin lainarahoituksella.

**Kohonnut korkotaso ei ole juurikaan vaikuttanut toimintasuunnitelman investointimäärärahoihin.** Toimintasuunnitelmassa on vuosille 2023-2026 varattu emo-



## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

kaupungin investointimäärärahoja yhteensä noin 722 miljoonaa euroa. Konsernissa on asuntorakentamisen lisäksi suunnitteilla lähivuosisiksi suuria hankkeita kuten Sataman terminaali, Kupittaaan kansi ja joukkoliikennratkaisu. Näiden kustannukset eivät sisälly 722 miljoonan euron investointimäärärahaan. Toteutuessaan konsernin lainakanta saattaa lähes tuplaantua nykyisestä noin 1,5 miljardista eurosta.



**Kuva 19.** Korkomeno- ja keskiporkoennuste 2022 – 2026, lähde: talouspalvelut

## TILINPÄÄTÖS JA TALOUDELLINEN TILANNE

# Velkariippuvuus aiheuttaa painetta talouden, lainakannan ja rahoitusriskien hallintaan

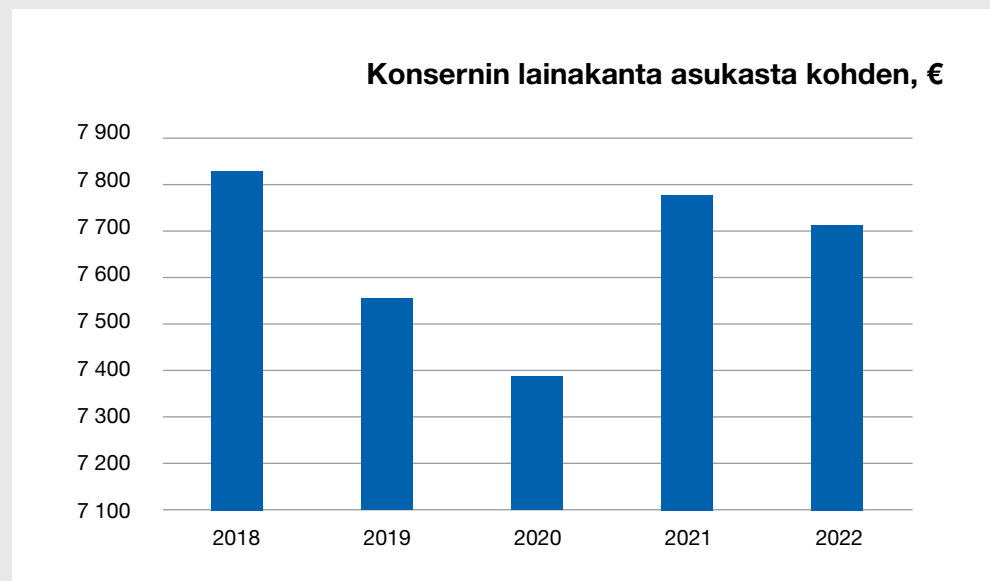
Korkotason nousu tulee vaikuttamaan konsernin rahoituskustannuksiin viiveellä tulevien vuosien aikana. Erityisesti uuden lainan nostolla altistutaan jo nyt nousseelle korkotasolle. Uutta lainannostoa tarvitaan konsernin investointien toteuttamiseen sekä erääntyvien lainojen jälleen rahoittamiseen. Korkotason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

Konsernin kasvava lainakanta altistaa erityisesti **korkoriskille**. Velkarahariippuvuus ja jo olemassa olevien lainojen jälleenrahoitustarve altistavat myös **varainhankintariskille**. Konsernilla ei ole juurikaan nopeasti

rahaksi muutettavaa likvidiä omaisuutta ja kassavarojen riittävyys on rajallinen. Vuoden 2022 lopussa konsernin kassan riittävyys oli 33 päivää. Tilinpäätöksen mukaan **likviditeettiriskiä** hallitaan laatimalla konsernitilijä koskeva 3 kuukauden rullaava kassaennuste, josta ilmenee periodin likviditeettitarve.

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

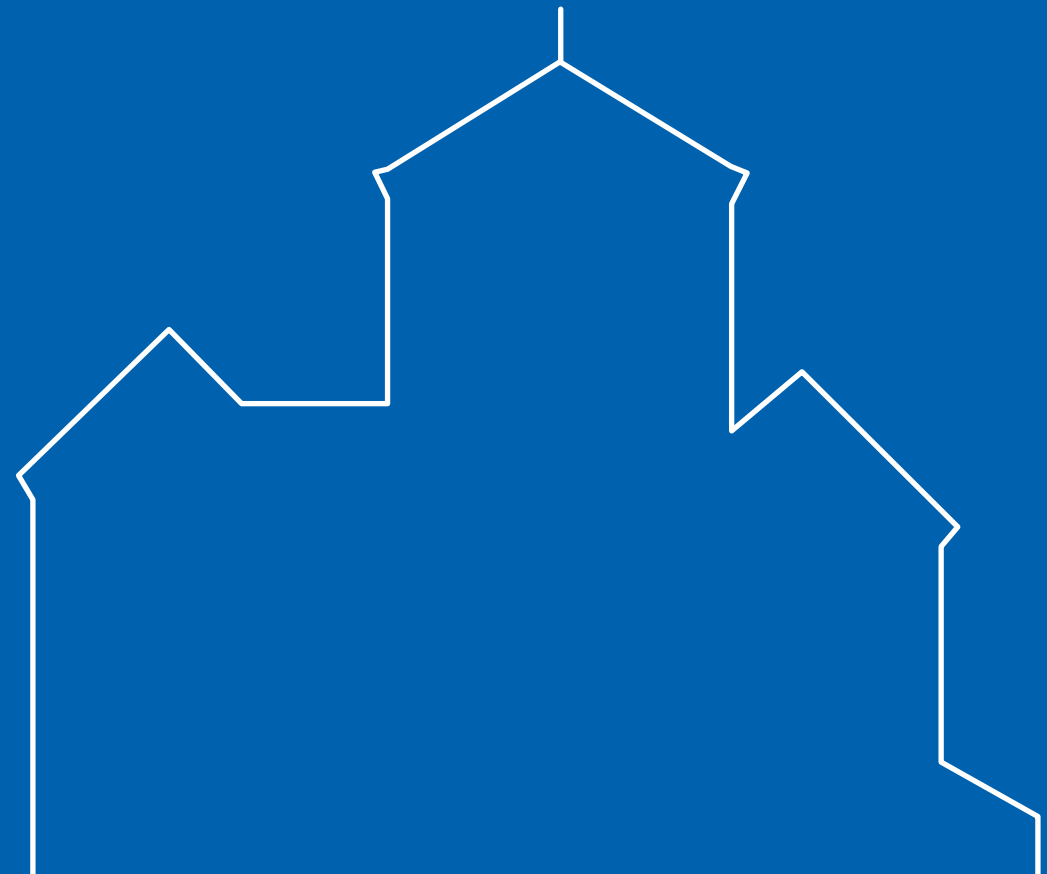
kaupungin kyky vaikuttaa koko Suomen julkisen talouden luottokelpoisuuteen on siten rajallinen. Konsernitasolla voidaan vaikuttaa velkarahariippuvuuteen hyvällä käyttötalouden ja investointien hallinnalla. Myös kaupungin väestökehityksen pysyminen positiivisena on tärkeää. **Väestönkasvun ansiosta konsernin asukaskohtainen lainakanta on säilynyt viime vuosina varsin muuttumattomana, vaikka lainakanta kokonaisuudessaan on kasvanut.** Vuoden 2022 tilinpäätöksen mukaan Turun asukasmäärä oli kasvanut 2780 henkilöllä edellisestä vuodesta.



**Kuva 20.** Konsernin asukaskohtaisen lainakannan kehitys vuosina 2018 - 2022

# 3.

## Rakennusvalvonnan lupaprosessi



## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä muun muassa on arvioida

- ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja
- onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Rakennusvalvonnan lupaprosessille asetettujen tavoitteiden toteutumista on arvioitu luvussa 3.2. Toiminnan tuloksellisuutta on arvioitu luvussa 3.3.

Rakennusvalvonnan toimintaa ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen perusteella annetut asetukset. Rakentamisen luvat voidaan jakaa rakennuslupiin sekä suppeampiin toimenpidelupiin, purkamislupiin ja maisematyölupiin (ml. puunkaatoluvat). Tässä arvioinnissa on keskitytty erityisesti rakennuslupaprosessiin.



## 3.1 Rakennusvalvonnalle asetetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on muun muassa valvoa, että rakennushankkeiden toteuttajat noudattavat rakentamismääräyksiä, jotka ovat hyvin yksityiskohtaisia. Haastateltujen mukaan rakennusvalvonnan lupakäsittelyyn kuluva aikaa ei ole rajoitettu lainsäädännössä. Lupakäsittelyn aikatavoitteet ovat siis kaupungin itsensä määriteltävissä.

Kaupunginvaltuuston hyväksymissä strategioissa ja toimenpideohjelmissa rakennuslupaprosessille on asetettu melko vähän tavoitteita eivätkä ne sisällä mittareita tai kriteerejä, joilla tavoitteiden toteutumista arvioidaan. Asetetut sanalliset tavoitteet koskevat lähinnä:

- lupakäsittelyyn kuluva aikaa,
- myönnettyjen rakennuslupien määrää ja
- rakennusvalvonnan resursointia.

Pormestariohjelman rakennusvalvontaa koskevat tavoitteet

**”Annamme palvelulupauksen kumppanuushankkeille, kaavoitusaloitteiden sekä luvituksen käsittelylle, millä varmistetaan, että kaavoitus- tai rakennuslupaprosessien kesto ei veny yli luvatus.”**

**”Huolehdimme samalla, että kaavoituksen ja luvituksen resurssit ovat riittävät, jotta kaupungin tavoitteet maankäytössä ja ripeässä lupakäsittelyssä voidaan toteuttaa.”**

Strategisten ohjelmien (kv 16.4.2018 § 72) rakennusvalvontaa koskevat tavoitteet

**”Kaupunkitason kilpailukykyä ja kasvua kuvaavat indikaattorit: Vuoden aikana luovutettujen tonttien ja myönnettyjen rakennuslupien kappalemäärä.”**

Valtuusto on päättänyt Kaupunkistrategiasta 14.2.2022. Siinä ei ole asetettu tavoitteita rakennusvalvonnan lupaprosessille.

Kaupunginvaltuuston hyväksymien strategioiden ja toimenpideohjelmien sanalliset tavoitteet tarkentuvat muun muassa kaupunkiympäristötoimialan toimintasuunnitelman talousarviolausekkeissa sekä kaupunkiympäristötoimialan palvelusuunnitelmassa.

## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

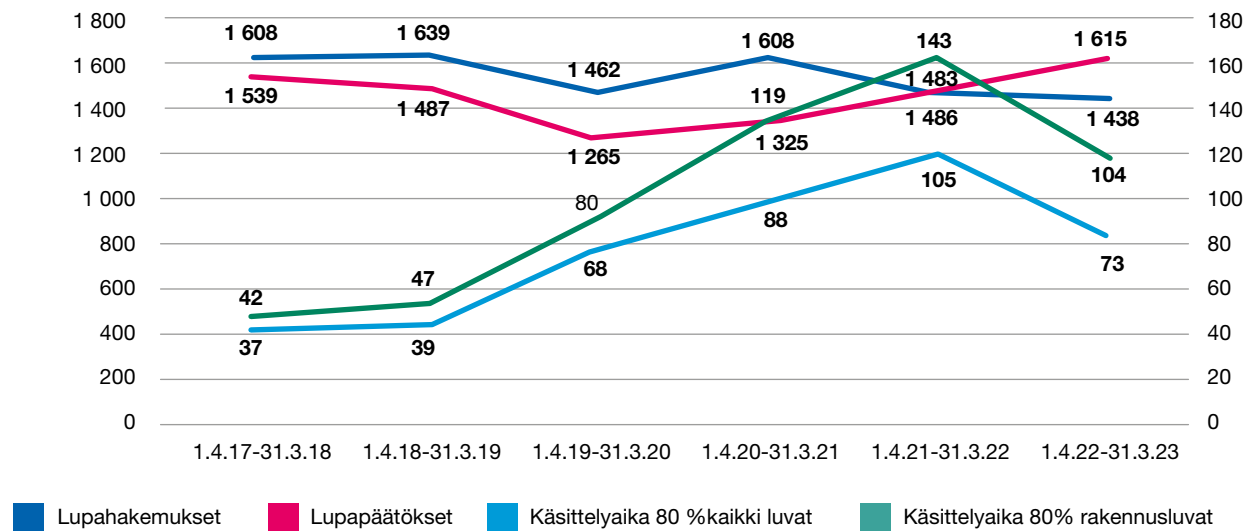
# 3.2 Asetettujen tavoitteiden toteutuminen

### 3.2.1 Lupakäsittelyyn kuluva aika

Rakennuslupien käsittelyaika oli pisinmillään vuonna 2021, jolloin rakennuslupien keskimääräinen käsittelyaika oli 135 vuorokautta. Keskimääräinen käsittelyaika on pidentynyt jo vuodesta 2015 alkaen, jolloin rakennuslupa Turussa käsiteltiin keskimäärin alle kuukaudessa.

**Lupahakemusten määrä** on pysynyt hyvin tasaisena vuodesta 2013. **Lupapäätösten määrä** on alittanut jatkuvasti lupahakemusten määrän vuosina 2015 - 2021, mikä johti aluksi vuosina 2015-2018 käsittelyaikojen hitaaseen pidentymiseen. Vuosina 2018 - 2020 ero lupahakemusten ja lupapäätösten määrässä kasvoi entisestään, jolloin keskimääräinen käsittelyaika piteni voimakkaasti. Vuonna 2021 lupahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika oli noin kuusi kertaa pidempi kuin vuonna 2015.

Jätetyt lupahakemukset, tehdyt lupapäätökset ja käsittelyaikakeskiarvot (80 %) 1.4.2017-31.3.2023



Turun rakennusvalvonta 2023

Kuva 21. Jätetyt lupahakemukset, tehdyt lupapäätökset ja käsittelyaikakeskiarvot

## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

Vuonna 2022 alle kuukauden keskimääräinen käsittelyaika on tyypillinen Turun ympäristökunnissa (ks. taulukko 11.).

Kunta	Rakennusluvan käsittelyaika keskimäärin 2022 (vrk)
Turku	132
Tampere	87
Naantali	30
Raisio	28
Lieto	21-20
Masku	10-21
Rusko	7-14

**Taulukko 11.** Rakennusluvan keskimääräinen käsittelyaika Tampereella, Turussa ja Turun ympäristökunnissa vuonna 2022 (Lähde HS 24.10.2022).

**Keskeisiä syitä** käsittelyajan pidentymiseen olivat:

- Rakentamismääräysten<sup>1</sup> muuttuminen vuonna 2018, mikä johti sekä luvanhakijoiden neuvontatarpeen kasvuun että rakennusvalvonnan henkilöstön koulutustarpeen lisääntymiseen.

- Samaan ajankohtaan rakentamismääräysten muutosten kanssa osui kaupungin sisäinen organisatiomuutos, jossa kiinteistötoimiala ja ympäristötoimiala yhdistettiin kaupunkiympäristötoimialaksi 1.1.2018 lukien.
- Henkilöstön suuri vaihtuvuus ja rakennusvalvonnan vakituisen päällikön puute. Kokeneita lupavalmistelijoita on ollut vähän suhteessa uusiin lupavalmisteluihin.
- Siirtymisvaihe sähköiseen lupakäsittelyyn.

Haastateltujen mukaan Turun kaupungin erityispiirre on asemakaavojen epäyhtenäisyys. Osa asemakaavoista on hyvin vanhoja. Osa uudemmissa asemakaavoista on taas koettu määräyksiltään varsin pikkutarkoiksi, minkä on koettu lisäävän rakennusvalvonnan työmäärää.

Toinen erityispiirre on, että osan lupahakemuksista hyväksyy 13-jäseninen rakennus- ja lupalautakunta, vaikka suurimman osan rakentamisen luvista



<sup>1</sup> Ympäristöministeriön ja Valtioneuvoston rakentamista koskevat asetukset



## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

voisi myöntää kaupungin viranhaltija. Selviä kriteerejä sille, mitkä lupapäätökset päätyvät lautakuntakäsittelyyn ja mitkä eivät, ei löydy kaupungin säännöstöstä.

**Käsittelyaikatavoitteita** on asetettu kaupungin toimintasuunnitelmissa. Toimintasuunnitelman 2022 (kv 15.11.2021 § 258, Vuoden 2022 talousarvio ja vuosien 2022 - 2025 taloussuunnitelma) talousarviolausekkeena on, että ”Rakennuslupien käsittelyajan vuositavoitteita lasketaan nopeammin kohti yleistavoitetta 30 vuorokautta. Esimerkiksi vähintään 2022 60 vrk, 2023 45 vrk, 2024 30 vrk, 2025 30 vrk.” Saman Toimintasuunnitelman ”Toiminnalliset tunnusluvut” -osiossa rakennusvalvonnan kaikkien lupien keskimääräinen käsittelyaikatavoite vuonna 2022 on 80 vrk.

Vuonna 2022 Toimintasuunnitelman käsittelyaikatavoitteisiin ei rakennuslupien osalta päästy (Rlupalk 22.12.2022 § 357). Rakennuslupien käsittelyaika oli 128 vuorokautta (tavoite 60 vrk). Sen sijaan kaikkien lupien osalta käsittelyaikatavoite 80 vrk on toteutunut.

Vaikka toimintasuunnitelman käsittelyaikatavoite rakennuslupien osalta ei täyttynyt, positiivista on, että käsittelyaika ei enää pidentynyt vuoden 2021 tasosta. **Vuoden 2022 aikana lupahakemusruuhkaa on myös saatu pienenemään, mikä tulee lyhentämään käsittelyaikoja.**

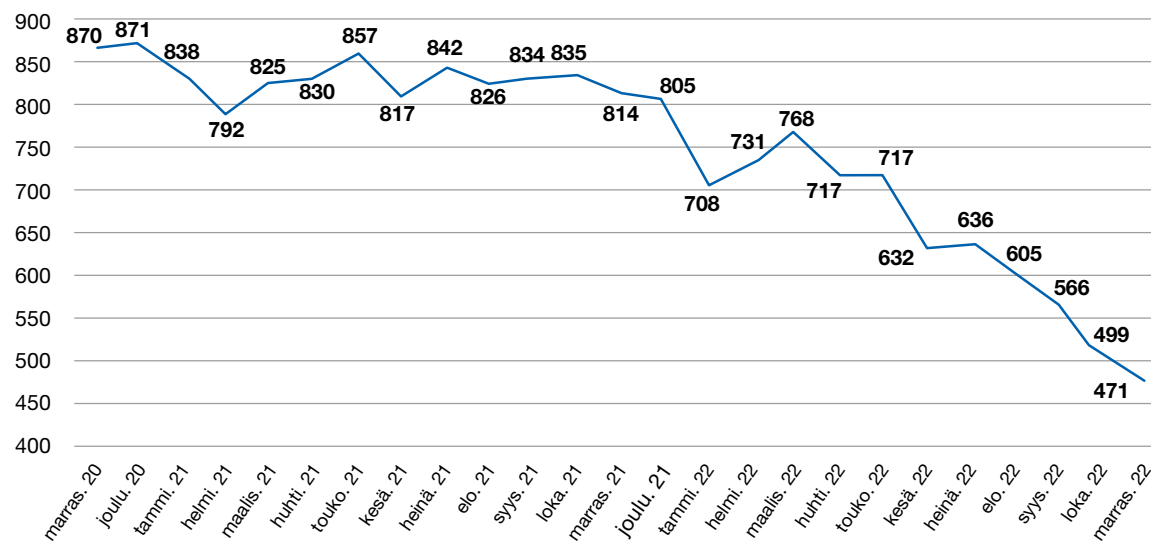
Toimintasuunnitelmassa 2023 (kv 14.10.2022 § 232) rakennusvalvonnan kaikkien lupahakemusten käsittelyaikatavoite vuodelle 2023 on 60 vrk.

Tavoitteiden asetannassa lupakäsittelyn pitkiin käsittelyaikoihin on selkeästi kiinnitetty huomiota ja tavoite on laskea käsittelyaika lähemmäs ympäristökuntien ja Turussa ennen vuotta 2016 vallinnutta tilannetta, eli noin kuukauteen.

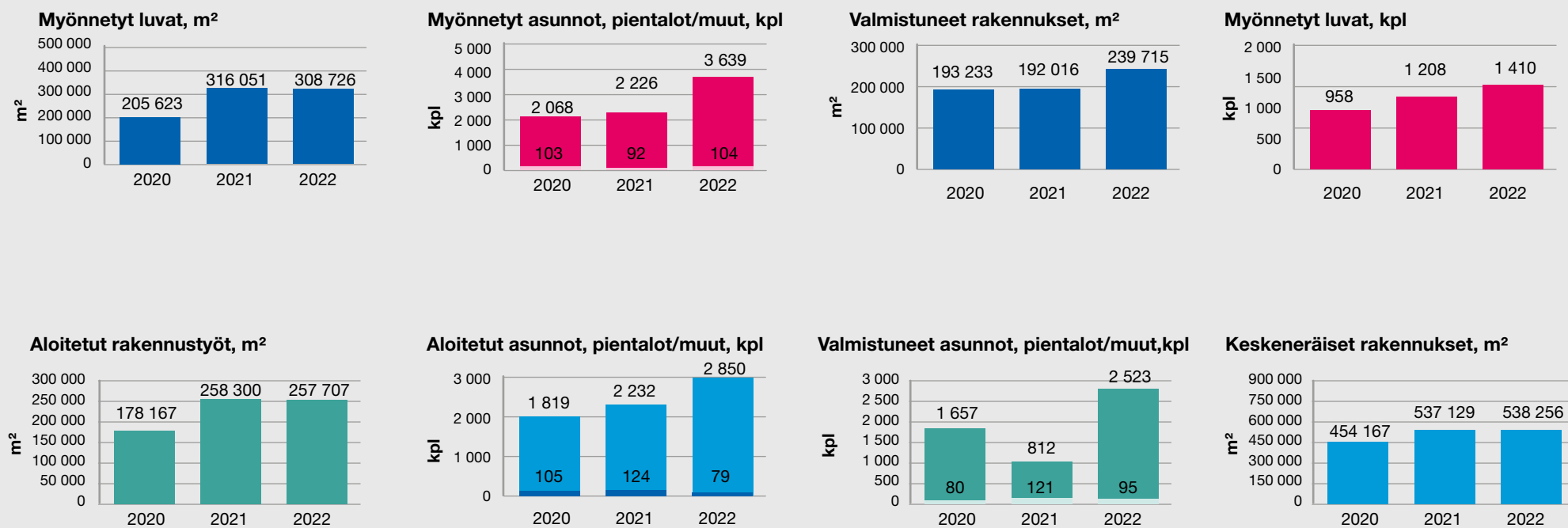
## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

### 3.2.2 Myönnettyjen rakennuslupien määrä

Kaupunkiympäristötoimialan johdon mukaan tavoitteena on ”normaali” lupatilanne eli noin 400 jatkuvasti vireillä olevaa aktiivista hakemusta. Luparuuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi tehtyjen lupapäätösten tulee ylittää jätettyjen lupahakemusten määrä. Vuoden 2022 aikana vireillä olevien hakemusten määrä on laskenut voimakkaasti. Tammikuussa 2023 lupahakemuksia oli vireillä 432 kpl, joista ei-aktiivisia (esim. poikkeamispäätöstä odottavia) oli 67.



**Kuva 22.** Vireillä olevat hakemukset, marraskuu 2020 – marraskuu 2022.  
Vireillä olevien hakemusten määrä on lähes puolittunut vuodesta 2020



Kuva 23. Rakennusvalvonnan lupaprosessin volyymitietoja vuosina 2020 - 2022

## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

### 3.2.3 Rakennusvalvonnan henkilöstöresurssien riittävyys

Pormestariohjelman yhtenä tavoitteena on luvituksen riittävät resurssit, jotta kaupungin tavoitteet ripeästi lupakäsittelystä voidaan toteuttaa. **Henkilöstöresurssin käyttöön ja määrään liittyviä tavoitteita** on asetettu mm. toimintasuunnitelmassa 2022, jossa tavoitteena oli rakennusvalvonnan osalta ”toimenpiteiden määrittely muodostuneen luparuuhkan purkamiseksi ja toiminnan sujuvoittamiseksi.” Lisäksi edellytettiin, että ”vuoden 2022 henkilöstösuunnitelmaan tehdään lisäys uusista vakansseista erityisesti luparuuhkan purkamista varten”.

**Lupakäsittelyn ruuhkautumiseen vaikuttaneita henkilöstön käyttöön ja resursointiin liittyneitä asioita** oli mm. se, että rakennusvalvonta oli ilman vakituista päällikköä 8/2018 - 9/2019 ja 3/2020 -12/2020. Lisäksi vuosina 2019 - 2020 lupapalveluista poistui suuri määrä kokeneita lupavalmistelijoina, jonka seurauksena haasta-

teltujen mukaan uusien lupavalmistelijoiden perehdytys jäi liian vähäiseksi. Samaan aikaan vakituisen päällikön puuttumisen ja henkilöstön suuren vaihtuvuuden kanssa osuivat siirtyminen sähköiseen lupakäsittelyyn. Osittain näiden yllä mainittujen henkilöstön käyttöön ja resursointiin liittyvien ongelmien seurauksena tehtyjen lupapäätösten määrä putosi vuoden 2018 tason 1515 lupapäätöksestä vuoden 2020 tasoon 1204 tehtyyn lupapäätökseen, mikä johti lupakäsittelyyn kuluvan ajan voimakkaaseen pitenemiseen (ks. Kuva 21).

Rakennus- ja lupalautakunta päätti 5.3.2020 § 55 toimenpiteistä lupakäsittelyn henkilöstöresurssin parantamiseksi. **Päätetyt henkilöstöresurssin lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat suurelta osin toteutuneet:**

- Uusi rakennusvalvontapäällikkö on valittu ja hän on aloittanut tehtävässään 2.1.2021.

- Lisähenkilökuntaa rakennusvalvontaan on palkattu ja avoimia virkoja on täytetty, siten että uudet virat/ toimet saatiin täytettyä pääosin vuoden 2022 aikana.
- Määräaikaisia (osa-aikaisia) vakansseja on perustettu ja niihin on myös palkattu kesällä harjoittelussa olleita opiskelijoita (insinööri-, arkkitehti- ja hortonomiopiskelijat).

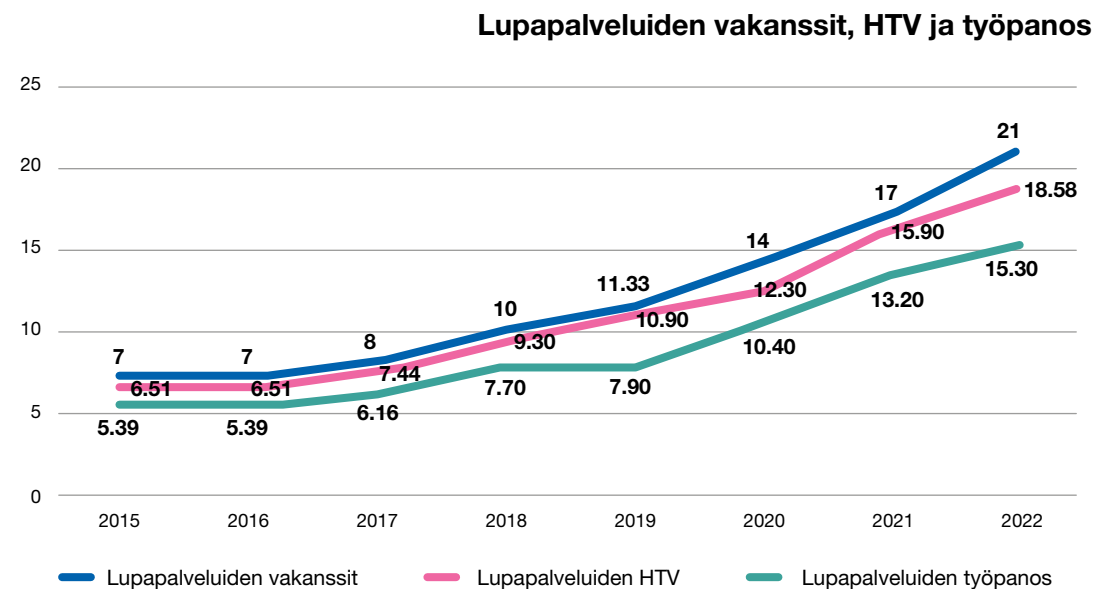
Sen sijaan avun ostaminen luparuuhkan purkamiseksi naapurikuntien rakennusvalvonnoilta ei ole edennyt toteutukseen. Myöskään kaupunkiympäristötoimialan sisältä ei löydetty henkilöitä, joiden osaaminen ja työtilanne olisi mahdollistanut siirron määräajaksi (3 - 6 kk) rakennusvalvontaan.

Näiden tuolloin tunnistettujen ja sen jälkeen myös toteutettujen toimenpiteiden lisäksi rakennusvalvonnassa on tehty muun muassa seuraavat **henkilöstöresurssin käyttöön liittyvät toimenpiteet ruuhkautuneen lupajonon purkamiseksi:**

## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

- Viikonloppuylityöt, joissa osallistujat ovat työpajamallilla valmistelleet hakemuksia yhdessä. Haastateltujen mukaan tämä on todettu henkilökunnan lisäämisen jälkeen ylivoimaisesti vaikuttavimmaksi toimenpiteeksi, jolla on saatu ruuhkaa purettua.
- Valmisteluprosessin muutokset, kuten työpajamallisen työskentelytavan ottaminen käyttöön viikonlopputyöpajojen lisäksi myös normaalina työaikana.
- Palkattu määräajaksi eläkkeelle jäänyt lupa-arkkitehti takaisin lupavalmisteluun.

Rakennusvalvonnassa on työvoimaa 40,5 henkilötyövuotta, josta lupapalveluissa työskentelee 21 henkilöä ja tarkastuspalveluissa 17,5 henkilöä. Lisäksi henkilöstöön kuuluu rakennusvalvontapäällikkö ja valvontalakimies.



**Kuva 24.** Rakennusvalvonnan lupapalvelujen resursseja on tavoitteiden mukaisesti viime vuosina kasvatettu

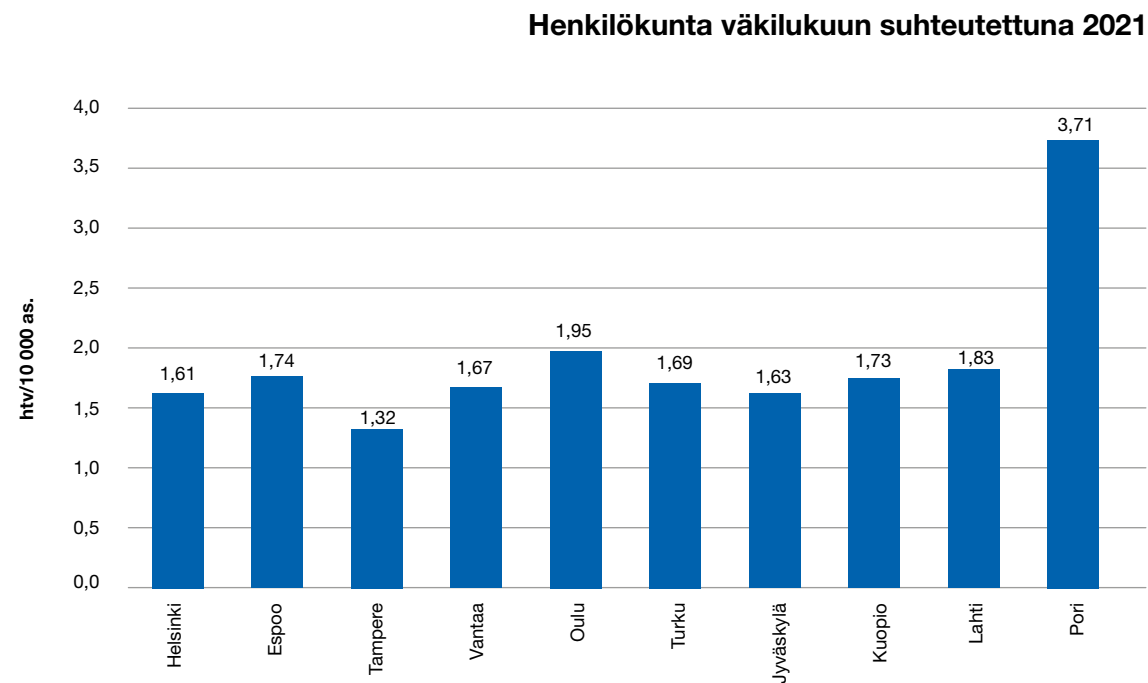
## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

# 3.3 Rakennusvalvonnan lupaprosessin tuloksellisuus

Tuloksellisuus on yläkäsite tuottavuudelle, vaikuttavuudelle, laadulle, kustannusvaikutavuudelle, tehokkuudelle sekä työelämän laadulle. Toiminnan voidaan sanoa olevan tuloksellista silloin, kun asiakkaiden tarpeisiin vastataan kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja työssä jaksaminen on hyvällä tasolla. Tarkastuslautakunnan yhtenä tehtävänä on arvioida, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

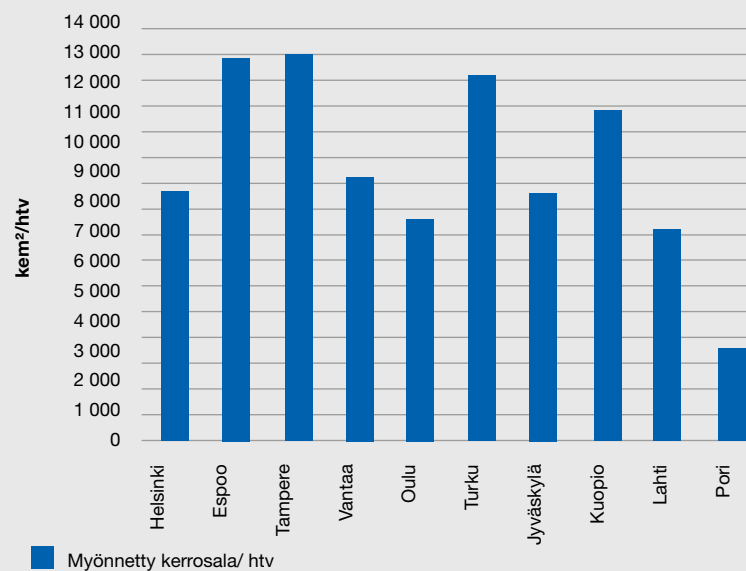
### 3.3.1 Lupaprosessin tuottavuus

Henkilökunnan määrä suhteutettuna väkilukuun on Suomen suurimmissa kaupungeissa melko samalla tasolla. Turku edustaa tässä vertailussa keskitasoa. Ainoastaan Tampereella henkilökunnan määrä väkilukuun on jonkin verran muita suuria kaupunkeja alhaisempi. Porissa taas henkilökuntaa asukasmäärään suhteutettuna on selvästi enemmän kuin verrokkikaupungeissa.



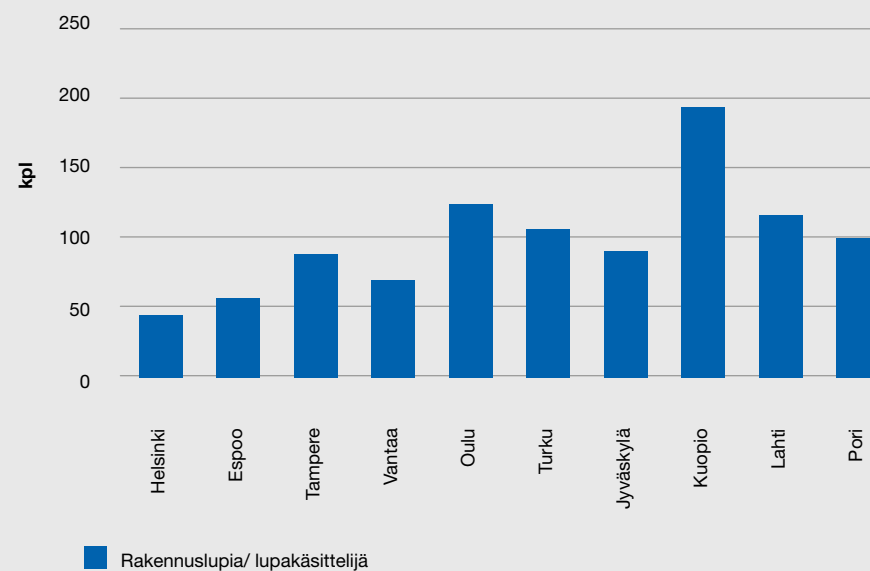
**Kuva 25.** Henkilökunta väkilukuun suhteutettuna (Lähde: Topten vertailu)

### Myönnetyn kerrosalan määrä kokonaishenkilötyövuosiin suhteutettuna vuonna 2021 (vak. ja tilap.)



**Kuva 26.** Myönnetyn kerrosalan määrä suhteessa henkilökuntaan (Lähde: Topten vertailu)

### Saapuneiden rakennuslupahakemusten määrä lupavalmisteluun henkilötyövuosiin suhteutettuna 2021 (vak. ja tilap.)



**Kuva 27.** Saapuneiden rakennuslupahakemusten määrä per lupakäsittelijä (Lähde: Topten vertailu)

## RAKENNUSVALVONNAN LUPAPROSESSI

**Lupaprosessin tuottavuutta** voidaan **mitata suhteuttamalla myönnettyjen rakennuslupien kerrosala kokonaishenkilötyövuosiin (htv)**. Tässä vertailussa Turku sijoittui vuonna 2021 suurten kaupunkien kärkikastiin yhdessä Tampereen ja Espoon kanssa. Tässäkin vertailussa Pori sijoittui selvästi muita suuria kaupunkeja heikommin. On kuitenkin huomattava, että asuntotyyppien jakauma (pientalo/kerrostalo) vaikuttaa tähän tunnuslukuun.

**Saapuneiden rakennuslupahakemusten määrässä yhtä lupakäsittelijää kohden** on suurissa kaupungeissa huomattavaa vaihtelua. Mikäli yksittäisen kaupungin rakennusvalvonnan lupakäsittelyn vireillä olevien hakemusten määrässä tai käsitteilyajassa ei tapahdu suuria muutoksia, kertoo tämä mittari lupakäsittelyn tehokkuudesta. Selvästi vähiten rakennuslupahakemuksia lupakäsittelijää kohden saapui Helsinkiin. Toista ääripäätä edusti Kuopio lähes 200 lupahakemuksella lupakäsittelijää kohden. Turku sijoittui vuonna 2021 tässä vertailussa keskitasolle noin 100 lupahakemuksella per lupakäsittelijä.

Lupaprosessin vaikuttavuutta on vaikea mitata. Haastateltujen mukaan lupamennettelyllä on mahdollisuus vaikuttaa rakennetun ympäristön laatuun ja sen hyvät tai huonot vaikutukset näkyvät täysimääräisesti vasta vuosien kuluessa.

### 3.3.2 Lupaprosessin laatu

Lupapäätösten laatua voidaan **mitata** arvioimalla tehtyjen **lupapäätösten pysyvyyttä tuomioistuinkäsittelyssä**. Vuonna 2022 tuomioistuinkäsittelyistä saatiin 3 päätöstä. Näistä kahdessa tapauksessa valitus hylättiin ja yhdessä Korkein hallinto-oikeus hyväksyi valituksen.

Rakennusvalvonnassa on tehty kesästä 2022 alkaen jatkuvaa asiakastytyväisyys-tutkimusta. Asiakastytyväisyystasot tammiukuussa 2023 olivat kohtalaisen hyviä tai keskitasoa:

- luvan hakeminen 3/5
- luvan käsittely 3/5
- rakentamisen aikainen toiminta 4/5

### 3.3.3 Työelämän laatu

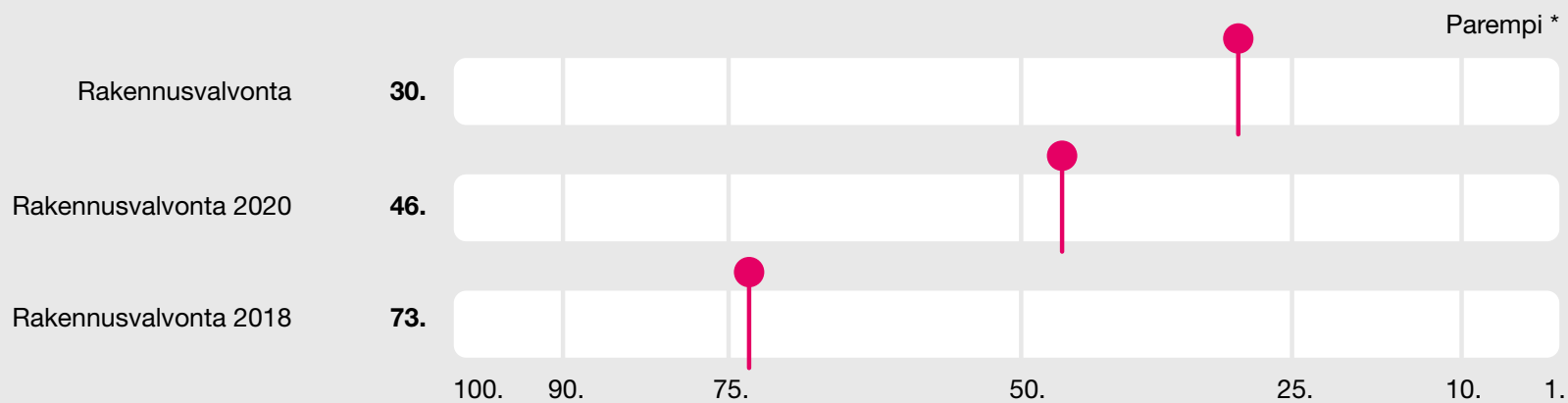
Kevääseen 2022 saakka rakennusvalvonnassa oli melko paljon työuupumusta ja paljon pitkiä sairauslomia. Henkilökunnan määrää on kasvatettu huomattavasti viime vuosina (ks. kuva 24). Työhyvinvoinnin osalta tilanne on parantunut kevään 2022 aikana. Haasteltujen mukaan työhyvinvoinnin arvioidaan olevan tällä hetkellä hyvällä tasolla. Luparuuhkan purkuun käytetyt viikonlopputyöt ovat kasvattaneet ryhmähenkeä.

Joka toinen vuosi toteutettava Kunta10-tutkimus selvittää kunta-alan henkilöstön työtä ja työssä tapahtuvia muutoksia ja niiden vaikutuksia henkilöstön terveyteen ja hyvinvointiin. Tässä tutkimuksessa rakennusvalvonnan kokonais-sijoitus vuonna 2022 suhteessa kaupunkiorganisaation muihin yksiköihin on parantunut selvästi vuodesta 2018.



## Kokonaissijoitus

Kokonaissijoitus on suhteellinen sijoitusluku, joka kertoo, miten yksikkösi sijoittuu organisaation sisäisessä vertailussa (1= paras, 100=heikoin), kun vertaillaan kaikkien kyselymittareiden yhteistuloksia.



**Kuva 28.** Rakennusvalvonnan sijoittuminen kaupunkiorganisaation sisäisessä vertailussa Kunta 10 -työhyvinvointitutkimuksessa

## 3.4 Yhteenveto ja suositukset

- Rakennuslupakäsittelyyn kulunut keskimääräinen aika on yli kolminkertaistunut vuotta 2018 edeltävästä tasosta.
- Lupakäsittelyyn käytetty aika on ollut selvästi pidempi kuin ympäristökunnissa tai muissa suurissa kaupungeissa, mistä on aiheutunut Turulle etupäässä mairahaittaa.
- Käsittelyajan pidentymiseen johtaneita syitä ovat mm. 2018 tapahtuneet rakentamismääräysten muutokset ja samaan aikaan toteutettu kaupungin sisäinen organisaatiomuutos sekä resurssivaje.
- Epätyydyttävä tilanne on tiedostettu mm. Pormestariohjelmassa ja käsittelyajalle on asetettu selkeä tavoite.
- Käsittelyaika oli pisimmillään vuonna 2021, jonka jälkeen se on kääntynyt laskuun.
- Vuoden 2022 käsittelyaikatavoitteeseen ei päästy. Sen sijaan vireillä olevien hakemusten määrä väheni.
- Tavoitteen toteuttamiseksi rakennusvalvontaan on kohdistettu lisäresursointia ja lupakäsittelyajan odotetaan normalisoituvan vuoden 2023 aikana.
- Luparuuhkan purkamiseksi lupakäsittelyssä on toteutettu julkiselle sektorille poikkeuksellisen joustavaa työaika-käytäntöä.
- Lupakäsittelyyn kulunutta aikaa lukuun ottamatta rakennusvalvonnan asiakastytyytyväisyys on ollut melko hyvä ja päätösten laatu on ollut korkea.

### Suosituks:

- Kehitetään edelleen työprosesseja ja otetaan käyttöön tehokkaat toimintamallit, jotta lupakäsittelyaika voidaan pitää kohtuullisena.
- Panostetaan henkilöstön perehdytykseen ja täydennyskoulutukseen, jotta uusien lupavalmistelijoiden osaamista saadaan vahvistettua.
- Viestitään aktiivisesti asiakkaille ja sidosryhmille lupaprosessin kehityksestä ja pyritään palauttamaan luottamus nopeaan ja laadukkaaseen lupakäsittelyyn.
- Panostetaan suunnittelijoiden ja muiden vakitoimijoiden koulutukseen.

## LIITTEET

# Liite 1

Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus

## Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta

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

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

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

## Tarkastuslautakunta arvioi

- ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet;
- onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, 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.

## LIITTEET

**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 varajäseninä, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätöksen (Kv 23.8.2021 § 187) mukaisesti **23.8.2021 alkaen** toimineet:

### Jäsen

**Janina Andersson**  
**Yusuf Mohamed**  
**Tommi Terä**  
**Turja Lehtonen**  
**Anna Funck**  
**Aleksandra Helin**  
**Eija Raunio**  
**Veli-Pekka Nurmi**  
**Taru Säteri**  
**Heikki Laaksonen**  
**Vuokko Lahtela**  
**Ilona Koivunalho**  
**Tommi Väyrynen**

Puheenjohtaja:  
 Varapuheenjohtaja:

### Varajäsen

Ulises Marquez  
 Päivi Salminen  
 Janina Rosten-Nurmi  
 Lauri Kouki  
 Noora Hännikkälä  
 Juha Aaltonen  
 Satu Hildén  
 Markku Liitola  
 Sanna Hovi  
 Hannu Maja  
 Nina Tiitta  
 Maija Myllymäki  
 Erika Halonen

**Janina Andersson**  
**Yusuf Mohamed**

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

Keväällä 2022 toimikauden 2021–2025 tarkastuslautakunta järjesti johdon kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia vuoden **2021 arviointia** varten. Tilaisuuksissa kaupungin johdon edustajia kuultiin vuoden 2021 tilinpäätöksestä ja talousarviotavoitteiden toteutumisesta sekä henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja raportoinnista ja muista ajankohtaisista asioista. Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2021 arviointikertomuksen 24.5.2022. Raportti julkaistiin suomen ja ruotsin kielellä osoitteessa: <http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnan-julkaisut>

Arviointikertomuksessa 2021 käsiteltiin tilinpäätöksen 2021 lisäksi erityisesti kaupunkikonsernin tilinpäätöstä ja taloudellista tilannetta, investointien suunnittelua ja toteutusta sekä kaupungin sisäistä valvontaa,

## LIITTEET

Bo Stranden, Studio Auran Kuva



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

## LIITTEET

riskienhallintaa ja konsernivalvontaa. Kaupunginvaltuusto käsitteli arviointikertomuksen 13.6.2022. Vuoden 2022 aikana tarkastuslautakunta kuuli arviointeja varten yhteensä 30 henkilöä.

**Vuoden 2022 arviointia** varten toimikauden 2021–2025 tarkastuslautakunta kokoontui varsinaisiin kokouksiin syksyn 2022 aikana yhteensä neljä kertaa ja kevätkaudella 2023 kokouksia kertyy seitsemän.

Syyskaudella 2022 ja kevätkaudella 2023 tarkastuslautakunta on kuullut pormestaria, kaupungin virkajohtoa, palvelukokonaisuuksien johtoa, henkilöstö- ja talousjohtoa sekä asiantuntijatehtävissä toimivia henkilöitä Turun kaupungin vuoden 2022 tilinpäätöksestä, talousarvio- ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja muista ajankohtaisista asioista.

Kevättalvella 26.1.2023 tarkastuslautakunta julkaisi hyvinvointipalvelujen arviointiraportin.

Raportti käsittelee Turun kaupungin vuoden 2022 loppuun asti järjestämiä hyvinvointipalveluja. Kaupunginvaltuusto käsitteli raportin 13.3.2023.

### [Turun kaupunki hyvinvointipalvelujen arviointiraportti](#)

Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2022 arviointia koskevan raportin 23.5.2023. Kaupungin vuoden 2022 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus, tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2022 ja tarkastuslautakunnan valmistelemat sidonnaisuusilmoitukset käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 19.6.2023.

### Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

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

Kaupunginvaltuusto päätti 11.4.2022 § 74 käyttää tilintarkastuksen hankintasopimukseen sisältyvän option ja valita Turun kaupungin tilintarkastajaksi vuosille 2023–2024 KPMG Oy Ab:n vastuunalaisena tilintarkastajana JHT, KHT Jorma Nurkkalan.

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

Tilintarkastaja antoi vuotta 2022 koskevan tilintarkastuskertomuksen ja yhteenvetoraportin tilinpäätöksen 31.12.2022 tilintarkastuksesta tarkastuslautakunnalle 27.4.2023. Tilintarkastuskertomusta vuodelta 2022 ja tilintarkastajan yhteenvetoraporttia tilinpäätöksen 31.12.2022 tilintarkastuksesta on käsitelty tarkastuslautakunnassa 27.4.2023 ja 23.5.2023. Tilintarkastuskertomus on valtuuston käsittelyssä 19.6.2023.

Tarkastuslautakunta päätti 23.5.2023 lähettää Turun kaupungin tilinpäätöksen 2022 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Kaupunginhallitus antoi 20.6.2022 selvityksen tilintarkastajan vuoden 2021 tilinpäätöksen tilintarkastusta koskevan raportin aiheuttamista toimenpiteistä tarkastuslautakunnalle.

