



TURKU

# Arviointikertomus

# 2023

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

22.5.2024

<b>Raportoija ja raportointiaika</b>	Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2024 Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.
<b>Raportin nimi</b>	Arviointikertomus 2023
<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 114 + liite Kieli suomi
<b>Raportin jakaja</b>	Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000

## TIIVISTELMÄ

# Tiivistelmä

Arviointikertomuksessa käsitellään

1. kaupunkikonsernin johtamista,
2. tilinpäätöstä, taloudellista tilannetta ja investointeja,
3. myönteistä erityiskohtelua Turun perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa ja
4. tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutumista varhaiskasvatuksessa.

Arvioinnin keskeisiä huomioita

## 1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta

### 1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

- Ohjausmallin toimivuutta arvioitaessa ja edelleen kehitettäessä huomiota tulee kiinnittää johtamissuhteiden ja toimivaltakysymysten selkeyteen.
- Ohjausasiakirjojen määrää, hierarkiaa ja sisältöä tulee arvioida ja tarkistaa lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden ja toiminnan ohjaukseen liittyvien tarpeiden näkökulmasta.

### 1.2 Konserniohjaus

- Pormestariohjelman tavoitetta tehokkaasti toimivasta konsernista on tarkastuslautakunnan mielestä perusteltua tarkastella myös nykyistä laajemmista näkökulmista, kuten esimerkiksi:
  - o kaupunkikonsernin kokonaistaloudellisen edun toteutuminen,
  - o mahdollisimman hyvän synergian saavuttaminen konsernissa tai
  - o konserniin sijoitetun pääoman keskimääräinen tuotto.
- Kaupungin dokumentoitu ohjeistus ja säännöstö sopimusyhteyshenkilöiden osalta tulee päivittää niin, että vältetään mahdolliset riskit esteellisyyksistä ja lainvastaisesta toiminnasta hankinnoissa, sopimuksissa tai muissa yhteyksissä.

## TIIVISTELMÄ

### 1.3 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet

- Rekrytoinneissa on hyödynnetty sosiaalista mediaa ja uravideoita.
- Henkilöstökyselyjen tulosten perusteella tulee ryhtyä toimenpiteisiin!

### 1.4 Hyvinvoinnin näkökulma kaupungin toiminnassa

- Kaupungin on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Kaupungin on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin.

### 1.5 Turun kaupungin kehittämistoiminto

- Kaupunkitasolla tulisi tarkastella kokonaisuutena kehittämisen tarpeita sekä suunnata voimavarat näihin kohteisiin. Kehittämisen johtamisen ja koordinaation toimivuus tulisi kokonaisuuden osalta arvioida ja organisaation ja johtamisjärjestelmän muutoksissa huomioida.

### 1.6 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

- Organisaatiomuutosten yhteydessä ja henkilövaihdoksiin liittyen tulee varmistaa riskien havainnoinnin, hallinnan, omistajuuksien ja tarvittavien toimenpiteiden jatkuminen.
- Organisaation toimintaa ja prosesseja kehitettäessä ja muutettaessa tulee laatia prosessikuvaukset tarkoituksenmukaisella tasolla sekä huolehtia vastuunjaon selkeydestä organisaatio- ja vastuuhenkilötasolla.

## 2. Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus

- Tuloslaskelman osoittamasta ylijäämästä huolimatta konserni toimi ja investoi velkarahoituksella myös vuonna 2023. Konsernin lainakanta kasvoi lähes 1,6 miljardiin euroon.
- Muun muassa kiinteistöliiketoiminta tulee pitämään konsernin investointitason korkealla myös tulevana vuosina.
- Korkotason nousu tulee lisäämään rahoituskustannuksia erityisesti vuosina 2024–2027.
- Kasvukeskuksien joukossa pysyminen on tärkeää investointien ja lainataakan kantokyvyn kannalta.

## TIIVISTELMÄ

### **3. Myönteinen erityiskohtelu Turun perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa**

- Panostuksista myönteiseen erityiskohteluun on lukuvuonna 2022–2023 noin 55 % ollut kaupungin rahaa ja 45 % valtion rahaa.
- Kouluille tehdyn kyselyn hyvin yksimielinen tulos on ollut: PD –rahoituksella on voitu auttaa keskimääräistä haastavammassa tilanteessa olevien koulujen ja alueiden oppilaiden oppimisen edellytyksiä.
- Kieli- ja kulttuuritietoisessa varhaiskasvatuksessa on haastattelujen mukaan ensiarvoisen tärkeää, että kasvatushenkilöstö luo luottamukselliset, molemminpuoliseen kunnioitukseen perustuvat suhteet lasten huoltajiin.
- Tavoitteita alueellisen eriytymisen haittojen vähentämiseksi on kaupungissa jo asetettu ja tästä on hyvä jatkaa konkreettisen toiminnan tasolla. Koulut eivät mitenkään yksin pysty ratkaisemaan alueellisen eriytymisen ongelmia.

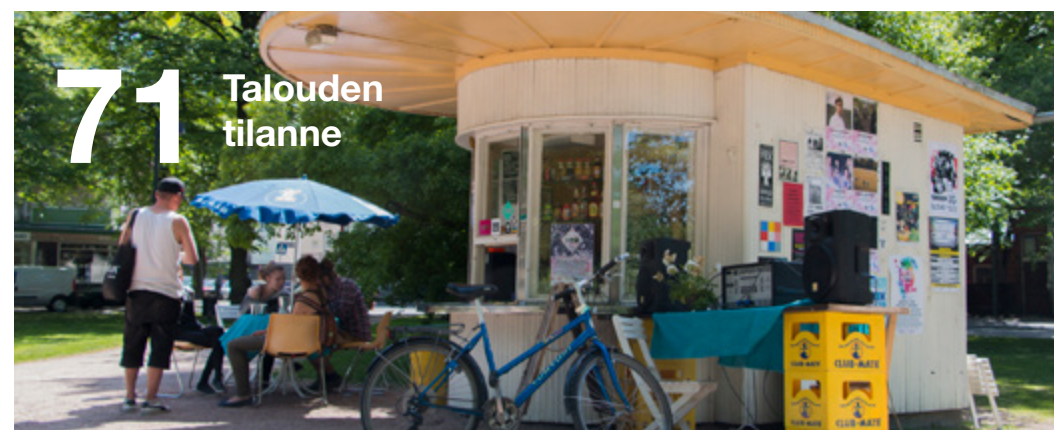
### **4. Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen varhaiskasvatuksessa**

- Varhaiskasvatukseen osallistumisaste on Turussa kuusikkokaupunkien korkein.
- Varhaiskasvatuksen henkilöstön saata-vuusongelmat vaivaavat Turkuu, muita kuntia sekä muita palveluntuottajia.
- Valtaosa varhaiskasvatuksen kuluista maksetaan kaupungin verotuloilla.



# Sisältö

Tiivistelmä .....	3
Puheenjohtajan tervehdys .....	7
Tarkastuslautakunta ja sen toiminta.....	9
<b>1. Kaupunkikonsernin ohjaus, tavoitteet ja toiminta .....</b>	<b>13</b>
1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä.....	14
1.2 Turun kaupungin konserniohjaus.....	21
1.3 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet .....	29
1.4 Hyvinvoinnin näkökulma kaupungin toiminnassa .....	40
1.5 Kehittämistoiminto kaupungissa .....	52
1.6 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta .....	68
<b>2. Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus .....</b>	<b>71</b>
<b>3. Myönteinen erityiskohtelu Turun perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa .....</b>	<b>86</b>
<b>4. Tarkastuslautakunnan aiempien suositusten toteutuminen varhaiskasvatuksessa .....</b>	<b>107</b>
<b>Liite 1 .....</b>	<b>115</b>
Turun kaupungin konsernirakenne	



## PUHEENJOHTAJAN TERVEHDYS

---



### Arvoisa lukija,

Pormestariohjelmassa velkaantumiselle on asetettu katto siten, että emokaupungin oikaistu lainakanta voi olla enintään 3 390 euroa asukasta kohden vuoden 2025 lopulla. Vuoden 2023 lopussa se oli noin 1 539 euroa. Väestönkasvun ansiosta konsernin asukaskohtainen lainakanta on säilynyt viime vuosina varsin muuttomattomana, vaikka lainakanta kokonaisuudessaan on kasvanut.

Omavaraisuutta ja velkaantuneisuutta mitattaessa Turku-konserni sijoittuu kuuden kaupunkikonsernin vertailussa keskivaiheille. Asukasmäärän kasvu oli suurinta Espoossa ja Tampereella ja Turku sijoittui kolmanneksi. Turun tuloveroprosentti on Suomen kasvukeskusten keskikastia.

Vuoden 2023 alusta sote-uudistus supisti merkittävästi emokaupungin kokoa, jonka jälkeen konserniyhteisöjen suhteellinen

osuus kaupunkikonsernista kasvoi. On tärkeää, että kaikkien yhtiöiden hallitusten jäsenten nimittäminen perustuu yhtiön tarvitsemaan asiantuntemukseen, eikä esimerkiksi tarpeeseen löytää vaaleissa ehdokkaana olleille henkilöille joku luottamuspaikka.

Turussa emokaupunki toimii konsernissa ns. sisäisenä pankkina. Kaupungin lainannostosta merkittävä osa ohjautuu antolainoina konserniyhteisöille, jolloin korkotuotto tulee kaupungille. Valtio voisi ottaa tästä mallia suhteessa hyvinvointialueisiin, jotka nyt joutuvat ottamaan lainaa markkinoilta ja korkohyöty menee pankeille.

Kuusikkokaupunkien raportin 15.6.2023 mukaan kunnan järjestämään ja tukemaan varhaiskasvatukseen osallistumisaste (4–6-vuotiaat) oli vuonna 2022 Turussa kuusikko-kaupunkien korkein, keskimäärin 98 %.

## PUHEENJOHTAJAN TERVEHDYS

Turun varhaiskasvatuksessa keskimäärin ei-kelpoisia työntekijöitä oli 23 %. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta henkilöstön saatavuus oli tätäkin pahempi ongelma: siellä ei-kelpoisia oli 35 %.

Haastattelujen mukaan varhaiskasvatuksen palveluista vuonna 2023 tuotettiin 69 % kunnallisilla ja 31 % yksityisillä palveluntuottajilla. Varhaiskasvatuksen henkilöstön saatavuusongelmat vaivaavat Turkuja, muita kuntia sekä muita palveluntuottajia.

Varhaiskasvatuksen tiloja ollaan uudistamassa laajasti ja muun muassa keskustaan päiväkotitiloja rakennetaan lisää noin 30 uudelle ryhmälle sisältäen sekä suomenkielisiä että ruotsinkielisiä palveluja.

Myönteinen erityiskohtelu Turun perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa on ollut tarkastuslautakunnan erityisen kiinnostuksen kohteena ja olemme saaneet kokea hienoja hetkiä turkulaisten lasten parissa vieraillessamme kouluissa paikan päällä.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan yksi peruseriaatteita on, että heikompiosaisia tuetaan ja syrjäytymistä ja eriarvoisuutta ehkäistään. Tässä ajattelussa on tunnustettu se tosiasia, että kaikilla ei ole yhtäläisiä lähtökohtia pärjäämiseen. Hyvinvointiyhteiskunnan toiminnan katsotaan koituvan lopulta kaikkien kansalaisten hyödyksi.

Onnistuessaan myönteinen erityiskohtelu voi kuitenkin myös vähentää koulusegregaatiota, mikäli esimerkiksi tukea saaneiden koulujen suosio kouluvalinnoissa paranee. Myönteisen erityiskohtelun resursoinnilla voidaan myös tukea opettajien jaksamista päiväkodeissa ja kouluissa, joissa työn haastavuus korostuu.

Vierailuilla saimme kuulla, miten opettajien huomio ja aikaa menee moneen asiaan, joka vie sitä pois opetustyöstä. Tällaisia aikaa vieviä asioita ovat asioiden kirjaaminen, Wilma-viestit ja some-kanavat. Kuten yleisesti yhteiskunnassa on keskusteltukin, niin älypuhelimien runsas käyttö häiritsee tuntuvasti päivittäistä koulutyötä, etenkin yläkouluissa.

Haastatteluiden mukaan on helppo allekirjoittaa ne tutkimusten tulokset, joiden mukaan myönteinen erityiskohtelu lisää sekä muunkielisten koululaisten että suomenkielisten poikien todennäköisyyttä siirtyä seuraavalle koulutusasteelle (perusopetuksesta toiselle asteelle).

Antamalla jokaiselle lapselle hyvä alku koulupolulla säästymme monelta murheelta ja tulevaisuuden rahamenolta. Turun kouluissa tehdään kaupunkimme tulevaisuutta.

Turussa 22.5.2024

**Janina Andersson**

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja



## TARKASTUSLAUTAKUNTA

# Tarkastuslautakunta ja sen toiminta

### Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta

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

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

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

### Tarkastuslautakunta arvioi

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

### Tarkastuslautakunnan arvioinnin tehtäväkenttään vaikuttavat:

- vaatimukset talouden tasapainottamisesta, tasapainottamista koskevien suunnitelmien sisällön ja toimenpiteiden toteutuksen ja riittävyden 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 liisääntyvä kuntarajat ylittävä yhteistyö.

## TARKASTUSLAUTAKUNTA

**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 21.8.2023 asti**  
**Leena Kaunislahti 21.8.2023 alkaen**  
**Aleksandra Helin**  
**Eija Raunio**  
**Veli-Pekka Nurmi**  
**Taru Säteri**  
**Heikki Laaksonen**  
**Vuokko Lahtela**  
**Ilona Koivunaho**  
**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 revisio-**  
**toimisto.**

## TARKASTUSLAUTAKUNTA

Kuva: Bo Stranden, Studio Auran Kuva



**Eturivissä vasemmalta:** Seppo Laakso (revisio), Ilona Koivunaho, Anne-Maarit Vehosmaa (revisio), Eija Raunio, Markku Liitola (varajäs.), Leena Kaunislahti, Heikki Laaksonen, Kari Koivuluhta (revisio).

**Takarivissä vasemmalta:** Yusuf Mohamed (vpj), Lauri Kouki (varajäs.), Heikki Korhonen (revisio), Janina Andersson (pj), Taru Säteri, Aleksandra Helin, Vuokko Lahtela.

**Tarkastuslautakunnan varsinaisista jäsenistä puuttuvat:** Turja Lehtonen, Veli-Pekka Nurmi, Tommi Terä ja Tommi Väyrynen.

## TARKASTUSLAUTAKUNTA

Keväällä 2023 tarkastuslautakunta järjesti johdon ja asiantuntijoiden kuulemistilaisuuksia vuoden **2022 arviointia** varten. Tilaisuuksissa kaupungin edustajia kuultiin vuoden 2022 tilinpäätöksestä ja talousarviotavoitteiden toteutumisesta, raportoinnista ja muista ajankohtaisista asioista. Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2022 arviointikertomuksen 23.5.2023. Raportti julkaistiin suomen ja ruotsin kielellä osoitteessa: <https://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut>

**Vuoden 2023 toiminnan ja talouden arviointia varten** tarkastuslautakunta on pitänyt 11 kokousta. Lisäksi 25.8.2023 oli seminaari kaupunginvaltuuston puheenjohtajiston kanssa.

**Vuoden 2023 aikana** tarkastuslautakunta kuuli arviointia varten yhteensä 33 henkilöä.

Tilaisuuksissa lautakunta on kuullut pormestarista, kaupungin virkajohtoa, palvelukokonaisuuksien johtoa, henkilöstö- ja talousjohtoa sekä asiantuntijatehtävissä toimivia henkilöitä Turun kaupungin vuoden 2023 tilinpäätöksestä, talousarvio- ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja muista ajankohtaisista asioista.

Tarkastuslautakunta hyväksyi raportin Turun kaupungin vesihuollon arvioinnista 29.2.2024. Kaupunginvaltuusto käsitteli raporttia kokouksissaan 15.4.2024 ja 13.5.2024.

Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2023 arviointia koskevan raportin 22.5.2024. Kaupungin vuoden 2023 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus, tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2023 ja tarkastuslautakunnan valmistelemat sidonnaisuusilmoitukset käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 17.6.2024.

## Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

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

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

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

# 1.

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



# 1.1 Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä

## 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)



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Kaupungin pitkän aikavälin tavoitteet määritellään kaupunkistrategiassa. Kaupunkistrategian aikajänne on 10 vuotta. Kuntalain 37 §:n mukaan **kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista.** Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Kuntalain mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

1. kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
2. palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
3. kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
4. omistajapolitiikka;
5. henkilöstöpolitiikka;
6. kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
7. elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Turun kaupunkistrategiassa on asetettu tavoitteet (20 kpl) ja mittarit (46 kpl) seuraaville strategisille painopisteille:

1. Kestävä kasvu
2. Sujuva arki
3. Hyvinvoivat asukkaat
4. Elinvoimainen ja kasvava kaupunki
5. Luontokaupunki Turku
6. Laadukas koulutus
7. Aktiivinen kulttuurikaupunki
8. Kansainvälinen Turku





## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Tavoitteiden toteutumisen arviointi ja seuranta tehdään vuosittain toiminnan ja talouden raportoinnin yhteydessä. Jokaiselle tavoitteelle on määritelty omat mittarinsa ja seuranta tehdään mittarien avulla. Kaikkien mittareiden tiedot eivät päivyty vuosittain. Osa mittareista on vasta kehitteillä ja osasta tiedon keruu on alkanut vasta vuonna 2022.

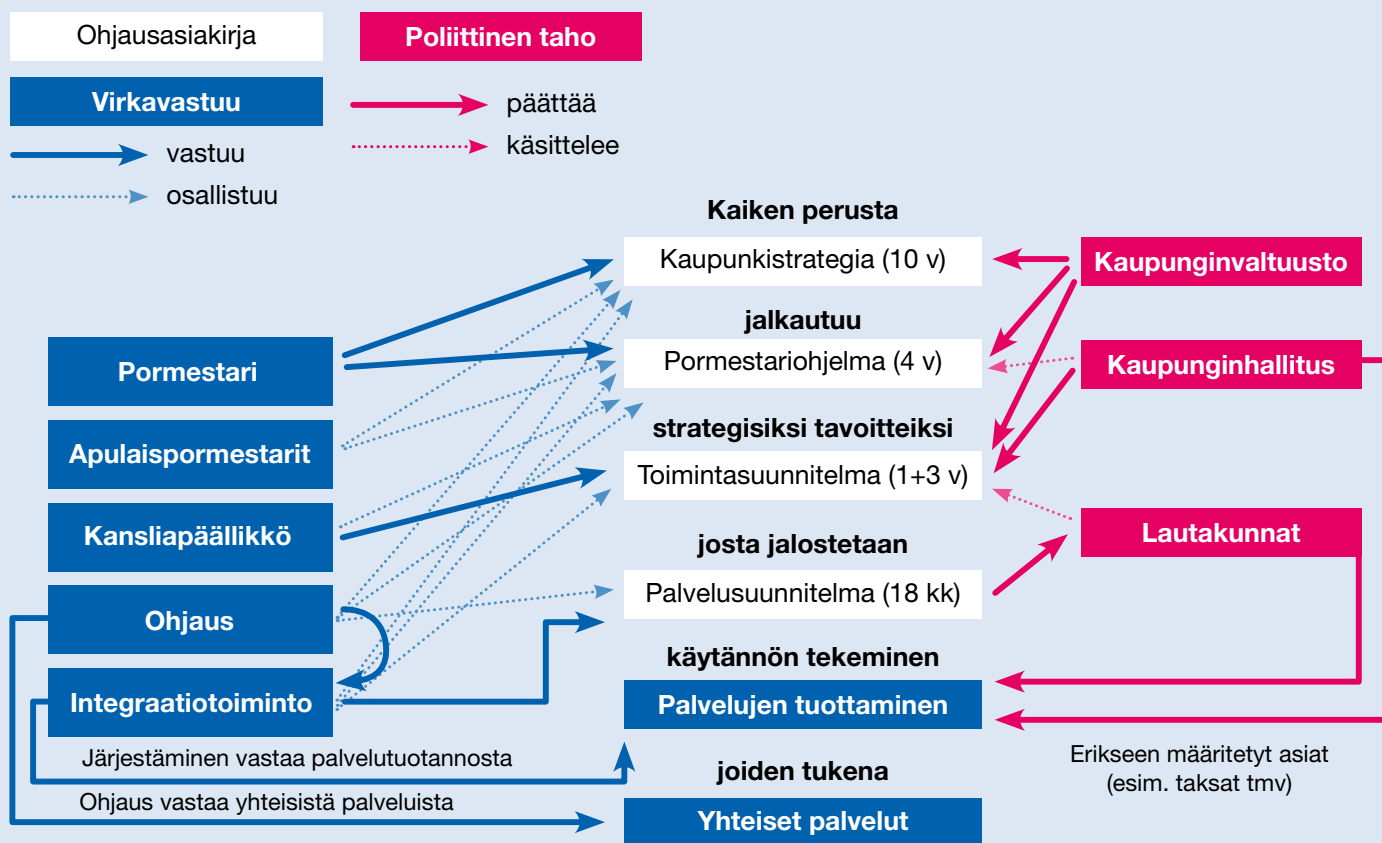
Turun kaupunkistrategian ajantasaisuutta on tarkasteltu valtuustokauden puolessa välissä. Väliarviointi on tehty asiantuntijoiden ja henkilöstön työpajoissa. Väliarvioinnin tuloksia on käsitelty muun muassa valtuuston seminaarissa 23.10.2023 ja arviointi on ollut valtuuston käsittelyssä 11.12.2023 § 229. Väliarvioinnin tuloksena on todettu, että kaupunkistrategian tavoitteet vastaavat arvioinnin hetkellä toimintaympäristön muutoksia ja tarvetta kaupunkistrategian ja sen tavoitteiden muuttamiselle ei ole. Kaupunkistrategian mittareiden osalta arvioinnissa on todettu tarve muokata mittareita selkeämmiksi.

**Pitkän aikavälin strategian toimeenpanoa ohjaavat valtuustokausittain sovittava pormestariohjelma ja kaupungin ohjausasiakirjat.** Pormestariohjelma ohjaa kaupungin virkavalmistelua ja poliittista päätöksentekoa strategiaa tarkemmalla tasolla. Keskeisiksi määritellyjä tavoitteita toteutetaan kaupungin kärkihankkeissa. Lyhyen aikavälin toiminnan tavoitteet ovat vuosittain laadittavissa toiminta- ja palvelusuunnitelmissa.

Turussa kaupunginvaltuusto on strategiasta päättäessään hyväksynyt myös strategisten ohjausasiakirjojen (43 kpl) luettelon.



# Ohjausmalli



Kuva 1. Turun kaupungin ohjausmalli pormestarimallissa.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Tarkastuslautakunnan huomiot ohjausmallista ja ohjauksen tavoitekokonaisuudesta:

- 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. Strategian tavoiteltu ohjausvaikutus tapahtuu pormestariohjelmaa yleisemmällä tasolla pidemmällä aikavälillä yli valtuustokausien.
- Strategian toteutumisen raportoinnin hyvyys riippuu strategisten tavoitteiden ja mittarien valinnan onnistumisesta ja tiedon saatavuudesta. Vuosittaisen raportointitiedon karttuessa on saatavissa tietoa toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja kehityksestä olennaisiksi nähtävissä asioissa pitkällä aikavälillä. Kaupungin strategian mittareita on päätetty päivittää väliarvioinnin 2023 perusteella.
- Kaupungissa on erilaisia ohjausasiakirjoja merkittävän paljon. Tällöin herää kysymys siitä, millainen merkitys ja ohjausvaikutus milläkin ohjausasiakirjalla tulee olemaan. Ohjausasiakirjojen määrästä seuraa myös riski siitä, että asiakirjoissa on keskenään ristiriitaisia tavoitteita, kokonaisuuden hallinta heikkenee ja hallinnollisen työn määrä kasvaa.
- ”Uuden Turun” valmistelun myötä Turku on siirtymässä vaiheittain kohti yhteisvaikuttavaa johtamista. Lasten ja nuorten palveluiden osalta palvelukokonaisuuden yhteisvaikuttava johtaminen vastaa siitä, että resurssit kohdistetaan tietoon ja tarpeisiin perustuen tehtävän ja tavoitteiden toteuttamiseen.



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Tarkastuslautakunnan suositukset:

- Uuden valtuustokauden suunnittelussa **päivitetään strategiset asiakirjat** vastaamaan kaupungin pitkän aikavälin tavoitteita muuttuvassa toimintaympäristössä. Myös kuntalaki velvoittaa tarkistamaan kuntastrategiaa vähintään kerran valtuuston toimikaudessa.
  - o Strategian ja pormestariohjelman suhde ja pitkän aikavälin ohjaus
- **Ohjausasiakirjojen määrää, hierarkiaa ja sisältöä** tulee arvioida ja tarkistaa lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden ja toiminnan ohjaukseen liittyvien tarpeiden näkökulmasta.
  - o Kaupungin ohjausasiakirjojen määrä
- Ohjausmallin toimivuutta arvioitaessa ja edelleen kehitettäessä huomiota tulee kiinnittää **johtamissuhteiden ja toimivaltakysymysten selkeyteen**. Yhteisvaikuttavaan johtamiseen siirryttäessä tulee huomiota kiinnittää siihen, että toiminnan tavoitteet, resurssienjako ja johtamisen roolit yhteisvaikuttavuuden ja organisaation eri tasoilla toimivan linjajohdon välillä ovat selkeät päällekkäisyyksien välttämiseksi.
  - o Organisaation linjaohjauksen suhde yhteisvaikuttavaan johtamiseen, vastuiden selkeys



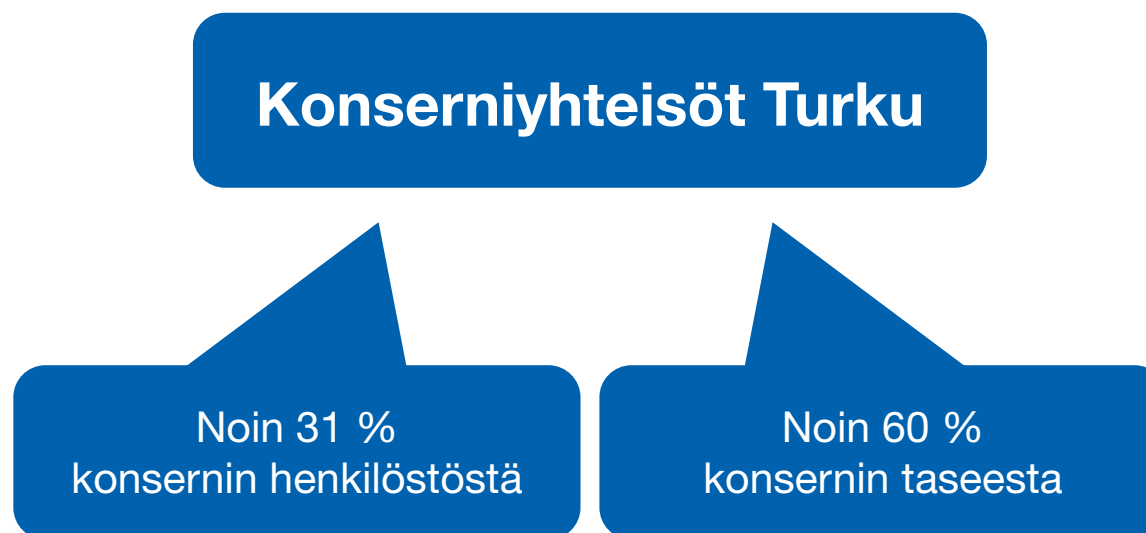
## 1.2 Turun kaupungin konserniohjaus

Tarkastuslautakunta teki arvioinnin konserniohjauksesta vuoden 2021 arviointikertomukseen.

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

Seuraavassa käydään läpi jälkiseurannan keskeisimmät huomiot.

Konserniyhteisöjen henkilöstö oli keväällä 2024 noin 2 600 htv (henkilötyövuotta). Emokaupungin henkilöstö oli 5 781 htv, joten kaupunkikonsernin henkilöstön määrä yhteensä oli 8 381 htv.



**Kuva 2.** Konserniyhteisöjen osuus kaupunkikonsernin henkilöstöstä ja taseesta keväällä 2024 perustuen karkeaan arvioon (Turun kaupungin omistajaohjauksen yksikkö).

## 1. Pormestariohjelman tavoitteena tehokas konserni

Pormestariohjelmassa sanotaan:

*”Toimimme konsernina tehokkaasti. To-  
teutamme valitun omistajapolitiikan linjauksia  
määrätietoisesti ja loogisesti siten, että  
yhtiöt voivat toimia tehokkaasti valitulla  
toimintatavalla toimintaympäristön haasteet  
huomioiden.”* (Kv 23.8.2021 Pormesta-  
riohjelma 2021–2025 s. 9).

Keväällä 2022 konsernina toimimisen  
kehittämisestä todettiin haastatteluissa  
seuraavaa:

- *”Otetaan käyttöön konserniyhteisöjen  
uudistettu raportointimalli,  
- Kevään 2024 haastattelujen mukaan  
tämä on toteutettu.*
- *Konserniyhteisöjen neljän vuoden inves-  
tointisuunnitelmat kirjataan taloussuun-  
nitelmaan”.*  
*- Kevään 2024 haastattelujen mukaan  
tämä on toteutettu.*

Omistajaohjauksessa on otettu käyttöön  
uusi power bi-pohjainen raportointiportaali,  
joka sisältää seuraavia elementtejä:

- strategisten yhteisöjen toiminnalliset  
ja taloudelliset avainmittarit, avaindo-  
kumentit (yhtiöjärjestykset ja osakasso-  
pimukset), hallitusten kokoonpanot,
- Kaikkien konserniin kuuluvien yhteisöjen  
osalta tilinpäätösanalyysit (tase, tu-  
loslaskelmat, rahoituslaskelma, avaintun-  
nusluvut),
- Konsernitasoinen seuranta avainmit-  
tareiden kehityksestä,
- Konsernirakenne ja osakeomistukset  
sekä
- Yhtiökokousten hallinnointi (päivämäärät,  
osallistujat).

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan edellä mainitut uudistettu raportointimalli ja neljän vuoden investointisuunnitelmien kirjaaminen taloussuunnitelmaan ovat hyviä edistysaskelia. Positiivista on, että tarkastuslautakunnan suosituksen mukaisesti myös **operatiiviset konserniyhteisöt on sisällytetty keskitettyyn raportointimalliin.**

Pormestarionhjelman tavoitetta tehokkaasti toimivasta konsernista on tarkastuslautakunnan mielestä perusteltua tarkastella myös nykyistä laajemmista näkökulmista, kuten esimerkiksi:

- kaupunkikonsernin kokonaistaloudellisen edun toteutuminen,
- mahdollisimman hyvän synergian<sup>1</sup> saavuttaminen konsernissa tai
- konserniin sijoitetun pääoman keskimääräinen tuotto.



<sup>1</sup> Synergia tarkoittaa yhteisvaikutusta, jossa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa.

## 2. Konserniyhteisöjen hallitukset

### Tarkastuslautakunta totesi keväällä 2022 muun muassa:

*”Haastattelujen mukaan valinnat konserniyhteisöjen hallituksiin tapahtuvat pääosin poliittisten ryhmien asettamista ehdokkaista. Näiden ehdokkaiden asiantuntemusta ja pätevyyttä vaativiin tehtäviinsä on varsin vaikeaa todentaa.”*

*”Kaupungin johdon tulee etsiä uusia tapoja, joilla varmistetaan strategisten konserniyhteisöjen hallitusjäsenten riittävä pätevyys ja koulutus. Osassa konserniyhteisöjä on haastattelujen mukaan tarjottu hallitusten jäsenille koulutusmahdollisuuksia.”*

### Miltä tilanne tämän osalta näyttää tällä hetkellä? Minkälainen olisi mielestänne optimaalinen tilanne ja mitä kehitystarpeita mahdollisesti on?

Haastatteluissa todettiin:

- Strategisia yhteisöjä on kannustettu hankkimaan hallituksille ja vähintään hallitusten puheenjohtajille HHJ-koulutus<sup>2</sup>.
- Strategisia yhteisöjä on kannustettu tekemään hallitusten itsearviointia ulkoisen, riippumattoman toimijan kanssa (myös konserniohje edellyttää, että hallitus arvioi vuosittain työskentelyään).
- Strategisissa yhteisöissä tai muuten erillisesti määritellyissä yhteisöissä olisi hyvä olla jokaisessa vähintään kaksi riippumatonta jäsentä hallituksessa.
- Mahdollisia linjauksia poliittisesti nimettyjen jäsenten, riippumattomien jäsenten tai virkamiesjäsenten ja-kaumasta hallituksissa voidaan tarkastella konserniohjeen ja omistajapolitiikan päivittämisen yhteydessä 2026.

<sup>2</sup> Hyväksytty hallituksen jäsen (HHJ) -koulutusohjelman tarkoituksena on aktivoita ja kehittää hallitustyöskentelyä. Se sopii sekä hallitustyötä jo tekeville henkilöille tai sitä harkitseville ja auttaa yrittäjiä sekä yritysjohtajia hyödyntämään hallitustyöskentelyä paremmin. Lisätietoa: <https://kauppakamari.fi/palvelut/tutkinnotjakokeet/hhj/>



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Turun kaupungin konserniohjeissa linjataan konserniyhteisöjen hallituksista suhteellisen yksityiskohtaisesti; muun muassa seuraavasti:

- ”Hallituksen tulee koostua jäsenistä, joilla on yhteisön toimialan edellyttämä riittävä ja monipuolinen osaaminen, toisiaan täydentävä kokemus sekä kyseisen toimialan, talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus.
- Hallituksen jäsenillä tulee olla asiantuntemusta ja kykyä operatiivisen johdon ohjaukseen ja tukemiseen. Hallituksen jäsenillä tulee olla kykyä itsenäiseen päätöksentekoon sekä tasavertaiseen keskusteluun yhtiön toimivan johdon kanssa.”

Turun kaupungin kirjaukset yhteisöjen hallitusvalinnoista kokonaisuudessaan löytyvät konserniohjeiden sivuilla 5-7:

[https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/konserniohje\\_kv\\_13.12.2021\\_ss\\_286.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/konserniohje_kv_13.12.2021_ss_286.pdf)

Mahdollisia uusia linjauksia mietittäessä voidaan verrokkina tarkastella esimerkiksi Tampereen kaupungin vastaavia ohjeistuksia, kuten Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhtiöiden konserniohje (Hyväksytty Tampereen kaupunginvaltuustossa 12.6.2023):

”4.6 Hallituksen kokoonpano ja nimitäminen

Kuntalain 47 §:ssä edellytetään, että kunnan tytäryhtiön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhtiön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Tytäryhtiöiden hallitukseen tuleekin nimetä asiantuntijajäseniä silloin, kun se on taroituksenmukaista yhtiön päätöksenteon ja menestymisen kannalta.

Omistajaohjausyksikkö vastaa tytäryhtiön hallitusjäsenien nimitysten valmistelusta konsernijaostolle. Omistajaohjaus ylläpitää listausta kunkin yhtiön tarvitsemasta ja toimialan edellyttämästä

talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksesta. Omistajaohjaus kartoittaa mahdollisimman laajasti potentiaalisia jäsen ehdokkaita.

Konsernijaoston tehtävänä on huolehtia siitä, että hallitusten jäsenten nimitäminen perustuu yhtiön tarvitsemaan asiantuntemukseen.”

Turun kaupunginhallitus totesi 10.10.2023 lausunnossaan vuoden 2022 arviointikertomuksesta hallitusten jäsenten valintaan liittyen muun muassa seuraavaa.

”Etenkin strategisten yhteisöjen osalta olisi konsernin toiminnan tehokkuuden näkökulmasta perusteltua, että kuhunkin hallitukseen valittaisiin vähintään kaksi toimialan tai liiketoiminnan omistajasta riippumatonta asiantuntijaa poliittisten ryhmien asettamien ehdokkaiden ulkopuolelta.”

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

*Tarkastuslautakunta näkee, että konserniyhteisöillä on kaupungin toiminnan kokonaisuudessa strategisen tärkeä ja samalla haastava roolinsa. Jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä on välttämätöntä varmistaa, että konserniyhteisöillä on hallituksissaan poliittisten luottamushenkilöiden ohella riittävästi riippumattomia asiantuntijoita. Oleellista on, että kaikkien **hallitusten jäsenten nimittäminen perustuu yhtiön tarvitsemaan asiantuntemukseen.***



### 3. Strategisten konserniyhteisöjen määrä

#### Tarkastuslautakunta totesi keväällä 2022:

*”Haastattelujen mukaan kaupungin strategisten konserniyhteisöjen määrä (23 kpl) on kasvanut niin suureksi, että tämän kokonaisuuden ja yksittäisten konserniyhteisöjen tilanteiden seuraaminen ja huolellinen johtaminen muodostuu haastavaksi.”*

**Miltä tilanne tämän osalta näyttää tällä hetkellä? Minkälainen olisi mielestänne optimaalinen tilanne konsernirakenteen ja strategisten konserniyhteisöjen määrän ja ylipäätään konserniyhteisöjen määrän osalta ja mitä kehitystarpeita mahdollisesti on? Asiaa on paikallaan tarkastella sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden näkökulmasta.**

#### Haastatteluissa todettiin:

- Strategisten yhteisöjen suuri määrä (25 kpl keväällä 2024) aiheuttaa ruuhkaa konsernijaostossa talousarvioiden ja yhtiökokousasioiden käsittelyn aikaan ja tällöin virkamiesvalmisteluun ja yhteisökohtaiseen käsittelyyn konsernijaostossa ei jää riittävästi aikaa. Läheskään kaikkia toimitusjohtajia ei pystytä esimerkiksi vuosittain kutsumaan paikan päälle konsernijaoston kokoukseen tuomaan esille yhteisönsä tilannekatsausta.
- Konsernirakennetta on aiheellista tarkastella säännöllisesti ja arvioida kunkin yhteisön (myös operatiivisten yhteisöjen) osalta, täyttyykö omistamisen peruste edelleen.

- Mahdollinen ratkaisu strategisten yhteisöjen määrään voisi olla esimerkiksi kaksipiportainen järjestelmä, jossa osa strategisista yhteisöistä määritettäisiin erityisen tarkastelutason yhteisöiksi esim. taloudellisen, huoltovarmuusnäkökulman tai elinkeinopoliittisen merkittävyyden näkökulmasta. Tähän ryhmään kuuluvat yhteisöt saisivat konsernijaostossa nykyistä suuremman näkyvyyden, kun taas toiset yhteisöt voitaisiin käsitellä rutiininomaisemmin.

Liitteessä 1 on esitettyä Turun konsernirakenne sisältäen kaupungin omistusosuuden ja päätösvallan prosentiosuudet strategisista yhteisöistä.

## 4. Sopimussyhteyshenkilöt

Haastatteluissa esitettiin huomio:

- Kaupungin sopimussyhteyshenkilöitä sidosyksiköiden kanssa ei ole määriteltä kaikilta osin.
  - Sopimussyhteyshenkilön ja laskujen hyväksyjän tulee olla eri henkilö kuin yhtiön päättävissä elimissä oleva edustaja.

Haastattelujen mukaan näitä em. sopimussyhteyshenkilöitä<sup>3</sup> ei nimenomaan ole missään dokumentissa keskitetysti kuvattu ja määriteltä. Tämä on puute. Selkeä sopimussyhteyshenkilö tekisi neuvotteluista kaupungin ja yhtiön välillä jouhevampia. Riittävällä dokumentaatiolla vältettäisiin ennen kaikkea kuitenkin edes vahingossa joutumasta tilanteeseen, jossa esteellinen henkilö olisi neuvottelemassa kaupungin ja yhtiön välistä sopimusta, tekemässä hankintoja tai muuta vastaavaa.

Kaupungin dokumentoitu ohjeistus ja säännöstö sopimussyhteyshenkilöiden osalta tulee päivittää niin, että vältetään mahdolliset riskit esteellisyyksistä ja lainvastaisesta toiminnasta hankinnoissa, sopimuksissa tai muissa yhteyksissä.

<sup>3</sup> **Sopimussyhteyshenkilö** on se henkilö, joka esimerkiksi neuvottelee kaupungin ja yhtiön välisen puitesopimuksen tai siihen tulevat muutokset. Sopimukset hyväksytään pääosin kaupunginhallituksessa.

## 1.3 Turun kaupungin henkilöstötavoitteet

Turun kaupungin henkilöstöstrategian visiona on ollut jo usean vuoden ajan, että Turku on vetovoimainen työnantaja.

Henkilöstöstrategiaa pyritään toteuttamaan kolmen painopisteen kautta:

- Parempi johtaminen
- Työ lisää hyvinvointia
- Osaaminen ja uudistuminen

Toisin sanoen: Panostetaan työntekijöiden hyvinvointiin, osaamiseen ja koulutukseen sekä johtamiskulttuurin kehittämiseen.

Kaupungin henkilöstön määrä vuoden 2023 lopussa oli yhteensä 6 849

- 83% henkilöstöstä työskenteli kokoaikaisena
- 75% henkilöstöstä oli naisia ja 25% miehiä
- 67% kaupungin henkilöstöstä työskenteli vuonna 2023 toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa (Turun kaupungin Henkilöstöraportti 2023)

## 1. Parempi johtaminen

Henkilöstöraportin mukaan, hyvä ja oikeudenmukainen johtaminen ja avoin organisaatiokulttuuri ovat tärkeitä tekijöitä, jotka vaikuttavat henkilöstön sitoutumiseen ja viihtyvyyteen.

Haastattelujen mukaan Turun kaupungin johtamisessa pyritään korostamaan oikeudenmukaisuutta ja avointa organisaatiokulttuuria. Muutokset valmistellaan yhteistyössä ja työyhteisössä käydään avointa dialogia. Yhteistyötoimikunta kokoontui 10 kertaa vuonna 2023, ja sen lisäksi järjestettiin säännöllisiä kokouksia palvelukokonaisuuksien yhteistoimintaryhmien ja päälähtämismiesten kanssa.

Kaupungissa tarjotaan monipuolista koulutusta johtamisen ja henkilöstön kehittämisen tueksi, mukaan lukien erilaisia tutkintoja ja valmennusohjelmia. Eri palvelukokonaisuudet toteuttavat lisäksi myös omia valmennuksiaan.

Turun kaupungin Työhyvinvoinnin välikyselyn 2023 mukaan kohtelun oikeudenmukaisuuden kokemus on heikentynyt, mutta lähijohtajatyön tuki ja siihen käytetyn ajan määrä ovat parantuneet vuoteen 2022 verrattuna. HR-tiedolla johtamisen mallia on kehitetty, ja se on osittain käytössä. Tavoitteista johtamisen oikeudenmukaisuus ei toteudu, mutta laadukas lähijohtajatyö ja HR-tiedolla johtaminen toteutuvat osittain.

### Pormestariohjelma:

”Turun kaupungin johtaminen pohjaa luottamukseen, esimerkiksi johtamiseen, avoimuuteen ja vuoropuheluun, mutta myös suunnan ja merkityksen kirkastamiseen, jotta saavutamme asetetut tavoitteet. Turku on kaupunki, jossa luovuudelle on tilaa ja jossa etsitään mahdollisuuksia – ei erilaisia tapoja sanoa ei.”

## 2. Työ lisää hyvinvointia

Työhyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä ovat mm. työntekijän sitoutuminen, motivaatio, tyytyväisyys, joustavat työajat, etätömahdollisuudet sekä työsuhte-edut.

Vuoden 2023 työhyvinvoinnin välikyselyn mukaan henkilöstöstrategian tavoitteet saavutettiin, vaikka perustehtävän selkeyden kokemus laski.

Henkilöstöraportin mukaan tavoitteiden toteutuminen:

- Työyhteisötaidot tukevat tavoitteiden saavuttamista
- Työ on turvallista ja terveellistä – henkisesti ja fyysisesti
- Perustehtävä on selkeä ja merkityksellinen
- Työhyvinvoinnin parantamiseksi tehtiin useita toimenpiteitä, kuten mielenterveyden koulutuksia, osallistuminen Kevan<sup>4</sup> Kestävää työelämää -hankkeeseen, Auntie-palvelun käyttö<sup>5</sup>, työkyvyttömyysriskiennusteen työstäminen ja “Pyydä apua työhyvinvointiin” -napin käyttöönotto. Työhyvinvointia seurattiin myös välikyselyllä ja fiilismittarilla

---

<sup>4</sup> **Keva** on Suomen suurin eläkevakuuttaja, joka huolehtii kunta-alan, valtion, kirkon, Kelan henkilöstön, Suomen Pankin ja hyvinvointialueiden eläkeasioista. <https://www.keva.fi/tama-on-keva/keva/>

<sup>5</sup> Auntie-palvelun käyttö Yksilövalmennusta ja omatoimiharjoitteita työssä jaksamisen tueksi



### 3. Osaaminen ja uudistuminen

Turun kaupungin Työhyvinvoinnin välikyselyn 2023 mukaan henkilöstön kehitys ja uusiutumiskyky olivat avainasemassa. Keskustelut työstä ja kehittymisestä parantuivat, mutta koulutuksen koettiin jäävän vielä tavoitteista. Työyhteisössä kehityskyky kasvoi ja työntekijät kokivat voivansa vaikuttaa enemmän omaan työhönsä.

**Tavoitteiden** saavuttamisessa:

- Henkilöstön osaaminen vastasi osittain muuttuvia tarpeita ja tuki urakehitystä
- Uudistumiskyky toteutui osittain
- Tavoitteellisuus säilyi muutoksessa

**Mitä on tehty?**

- kehitetty rekrytointia > käytetty sosiaalista mediaa ja uravideoita
- kannustettu henkilöstöä aloitteellisuuteen> luotu sisäisille koulutuksille uusi kalenteri
- järjestetty koulutuksia> valmennuksia ja tietoiskuja kaupungin tasolla.





## Turun kaupungin työhyvinvoinnin välikysely henkilöstölle 2023

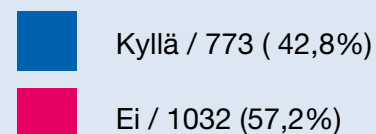
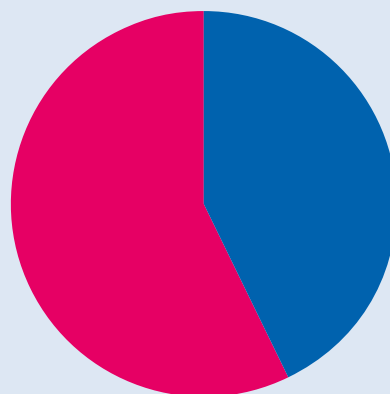
Henkilöstön mielipiteistä välitetään Turussa ja joka vuosi järjestetään mahdollisuus henkilökunnalle osallistua kyselyihin. Välikysely toteutetaan Turussa parittomina vuosina ja Kunta10-kysely parillisina vuosina.

Välikyselyllä on tarkoituksena seurata työhyvinvoinnin trendejä, verrattuna edeltävään vuoteen ja Kunta10-kyselyyn. Toisin sanoen sitä, ollaanko menossa oikeaan suuntaan.

Vuonna 2023 välikyselyyn vastasi 1805 työntekijää. (vastausprosenttien vaihteluväli 20-64%, riippuen palvelukokonaisuudesta).

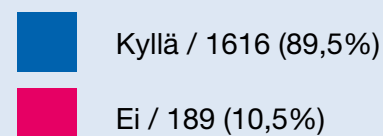
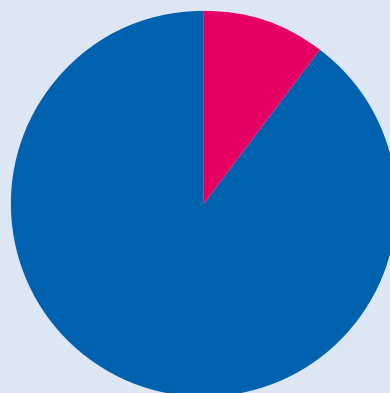
## Välikysely 2023: Työmäärä ja työn merkityksellisyys:

Työmääräni on ollut melko usein tai erittäin usein yli sietokyvyn kuluneen vuoden aikana.



(Kunta 10-tutkimus 2022 Kyllä -vastauksia 41,3 %)

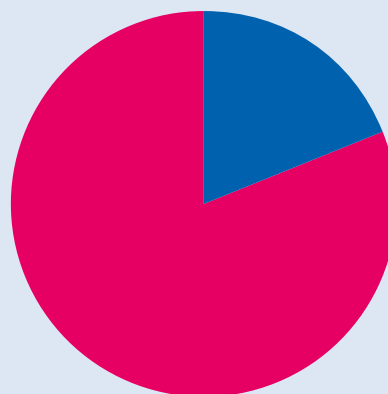
Koen tekeväni merkityksellistä työtä.



(Kunta10-tutkimus 2022 Kyllä vastauksia 91,9%)

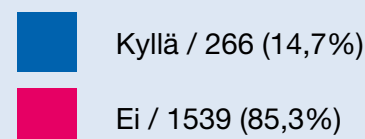
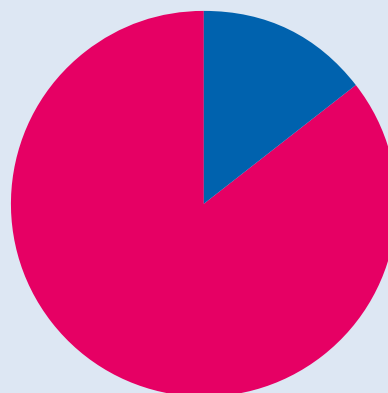
## Väläkysely 2023: Väkivalta ja sen uhka työtehtävissä

Itseeni on kohdistunut kuluneen vuoden aikana asiakkaan suunnalta henkistä väkivaltaa työtehtävissäni.



(Kunta 10 tutkimus vuonna 2022 kyllä-vastauksia 24,5%)

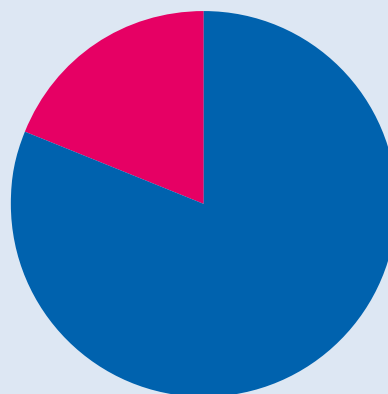
Itseeni on kohdistunut kuluneen vuoden aikana asiakkaan suunnalta fyysistä väkivaltaa tai sen uhkaa työtehtävissäni.




(Kunta 10 -tutkimus (2022) Kyllä -vastauksia 17,7%)

## Välikysely 2023: Tehtävien selkeys ja vaikutusmahdollisuudet

Perustehtäväni ja vastuuni ovat selkeät.

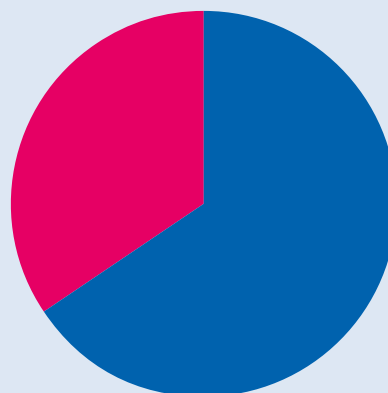



 Kyllä / 1468 (81,3%)


 Ei / 337 (18,7%)

(Kunta 10-tutkimus ( 2022) Kyllä-vastauksia 89,8%)

Minulla on riittävästi vaikutusmahdollisuuksia oman työni kehittämiseen.



 Kyllä / 1187 ( 65,8%)

 Ei / 618 (34,2%)

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Välikyselyn perusteella lähes 90 % kokee tekevänsä merkityksellistä työtä, mutta yli 40 % vastaajista on kokenut työmääränsä menevän melko usein tai erittäin usein yli sietokyvyn kuluneen vuoden aikana.

**Tarkastuslautakunta suosittelee,** että kaupungin henkilöstöosasto ja lähijohtajat paneutuvat työntekijöiden kokemaan työmäärän lisääntymiseen vaikuttaviin tekijöihin perusteellisesti. Kaikki mahdolliset keinot tilanteen korjaamiseksi tulee käyttää. Yksi johdon tärkeimpiä tehtäviä on pitää huolta työntekijöistään.

Väkivalta- ja uhkatilanteiden ehkäisyyn ja ennakointiin tulee myös puuttua välittömästi sekä-, asioiden puheeksi ottamisen taitoa tulee vahvistaa kaikissa yksiköissä Turun kaupungissa.



## Fiilismittari

Fiilismittari on digitaalinen työkalu, jossa kaupungin työntekijät voivat antaa palautetta työn arjesta ja fiiliksistä. Mikä työssä toimii, mitä asioita täytyy kehittää, millä mielellä teet työtä? Vastauksia hyödynnetään työhyvinvoinnin kehittämisessä. Turun kaupungin fiilismittari on ollut käytössä kesäkuusta 2022 alkaen.

- Fiilismittarin tavoitteena on, että Turun kaupungilla on aiempaa tyytyväisempiä työntekijöitä ja työyhteisöjä.
- Fiilismittarin vastaukset mahdollistavat nopean reagoinnin, epäkohtien korjaamisen ja hyvien käytäntöjen jakamisen. Kaupunki haluaa työnantajana tunnistaa paremmin ne ilmiöt ja asiat, joita kehittämällä ja huomioimalla voidaan lisätä työn iloa ja merkityksellisyyttä.

Mittari tarjoaa mahdollisuuden nopeisiin, vaivattomiin kannanottoihin työn lomassa. Se sisältää monivalintakysymykset omasta hyvinvoinnista, kaupungin strategiasta sekä tuen saannista. Lisäksi kyselyssä on vapaa kenttä, johon voi kirjoittaa asioita, jotka parantaisivat henkilökohtaisen työn mielekkyyttä.

Fiilismittariin vastataan anonymisti. Tulokset kerätään yhteen kalenterikuukausittain, ja trendit tuodaan henkilöstön nähtäville kaupungin henkilöstön intranetissä, Metkussa. Tuloksia käydään läpi myös henkilöstöinfoissa.



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Tarkastuslautakunnan huomiot fiilismittarista:

Fiilismittarin vastauksiin vaikuttavat monet työstä ja työympäristöstä riippumattomat asiat:

- Mitä vuodenaikaa eletään, työntekijän stressitila, terveys, monet henkilökohtaiset asiat ym.

Tarkastuslautakuntaa mietityttää, miten fiilismittaria pystytään käyttämään esimerkiksi päiväkodeissa ja kouluissa? Ehtivätkö työntekijät vastailemaan tällaisiin kyselyihin?

Miten ns. vaikuttavia tuloksia saadaan aikaan? Jos ja kun kyselystä nousee esiin epäkohtia, **miten niihin puututaan ja seurataanko asioiden korjaamista?**



KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

## 1.4 Hyvinvoinnin näkökulma kaupungin toiminnassa

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





## Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

### ”6 §

#### Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa

Kunnan on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Kunnalla on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin.

Kunnan on strategisessa suunnitelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Sen on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Kunnan on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho.

Kunnan on seurattava kuntalaisten elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Kunnassa on raportoitava kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä valtuustolle vuosittain. Lisäksi kunnassa on valmisteltava valtuustolle valtuustokausittain hyvinvointikertomus ja -suunnitelma edellä mainituista asioista. Kunnan on toimitettava hyvinvointikertomus ja -suunnitelma hyvinvointialueelle ja julkaistava se julkisessa tietoverkossa.

Kunnan on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa ja tuettava sitä asiantuntemuksellaan. Lisäksi kunnan on tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyötä kunnassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Kunnan on myös edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Kunnan on osallistuttava 7 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin neuvotteluihin.”

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### ”7 §

#### **Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen hyvinvointialueella**

**Hyvinvointialueen on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä.** Hyvinvointialueella on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy hyvinvointialueen muihin lakisääteisiin tehtäviin.

Hyvinvointialueen on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Sen on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Hyvinvointialueen on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho.

Hyvinvointialueen on seurattava asukkaidensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Hyvinvointialueella on raportoitava asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä

sekä toteutetuista toimenpiteistä aluevaltuustolle vuosittain. Lisäksi hyvinvointialueella on valmisteltava aluevaltuustolle valtuustokausittain alueellinen hyvinvointikertomus ja -suunnitelma edellä mainituista asioista. **Hyvinvointialue laatii hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman yhteistyössä alueensa kuntien kanssa.** Hyvinvointialueen asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman laadinnassa säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 29 §:ssä. Hyvinvointialueen on julkaistava hyvinvointikertomus ja -suunnitelma julkisessa tietoverkossa.

Hyvinvointialueen on **toimittava** hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi **yhteistyössä alueensa kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan.** Lisäksi hyvinvointialueen on tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi yhteistyötä hyvinvointialueen alueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien muiden julkisten toimijoiden,

yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Sen on myös edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. **Hyvinvointialueen on neuvoteltava vähintään kerran vuodessa yhdessä alueensa kuntien** sekä muiden edellä tässä momentissa mainittujen hyvinvointialueen alueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa **hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevista tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta.**”

Kunnan on lain mukaan seurattava kuntalaisten elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Kunnassa on raportoitava kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä valtuustolle vuosittain. Lisäksi kunnassa on valmisteltava valtuustolle valtuustokausittain hyvinvointikertomus ja -suunnitelma edellä mainituista asioista.

## Toimenpiteet hyvinvoinnin edistämiseksi

Kuntalaisten hyvinvoinnin tilanne on hyvin tunnistettu ja Turussa tehdäänkin eri tahojen toimesta paljon erilaisia toimenpiteitä asukkaiden terveyden ja hyvinvointitilanteen kehittämiseksi parempaan suuntaan. **Turun kaupungin hyvinvointikertomuksen**<sup>6</sup> loppuun on koottu hyvinvoinnin ja terveydentilan osiosta keskeisimpiin haasteisiin tehtyjä panostuksia tai nostoja, mihin vielä ollaan panostamassa kuluvalle valtuustokaudella väestöryhmien terveys- ja hyvinvointierojen tasoittamiseksi.

Erityisesti yhteisöllisen kärkihankkeen ja ulkopuolisen rahoituksen turvin on käynnistynyt tai on käynnistymässä monia uusia hankkeita, joissa kaikissa on päähuomio erilaisissa hyvinvoinnin huolenaiheissa. Hankkeiden tuotokset ja tulokset on tärkeää integroida osaksi perustoimintoja, jotta ne jäävät elämään osaksi normaalia toimintaa kehittämisten jälkeenkin.

Uuden Turun toiminta- ja johtamismallissa keskeistä on yhteisvaikuttava ja poikkialainen toiminta. Hyvinvointikertomus tuottaa osaltaan tärkeää tietoa tämän johtamisen ja ohjaamisen vahvistamiseksi poikkialaisesti. Yhteisvaikuttavan johtamisen kautta tullaan jatkossa myös yhdessä määrittelemään yhteisiä tavoitteita ja mittareita. Merkittävimpänä pilottina uuden mallin käyttöönotossa on **Lasten ja nuorten muutoshanke 2023–2025**<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> [https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/turun\\_kaupungin\\_hyvinvointikertomus\\_2023.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/turun_kaupungin_hyvinvointikertomus_2023.pdf)

<sup>7</sup> [https://www.turku.fi/uutinen/2023-09-13\\_lasten-ja-nuorten-palveluiden-muutoshanke-kaynnistyy-toimijat-yhteen-ja](https://www.turku.fi/uutinen/2023-09-13_lasten-ja-nuorten-palveluiden-muutoshanke-kaynnistyy-toimijat-yhteen-ja)

## Kaupungin tehtäviin kohdistuvat vaatimukset ja tehtävät

**Kunnan** on strategisessa **suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet**. Sen on otettava päätöksenteossaan huomioon **päättönsä arvioidut vaikutukset** ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin.

Turussa hyvinvointia ohjataan monilla asiakirjoilla ja mittareilla. Tavoitteita hyvinvointiin liittyen on asetettu muun muassa seuraavissa asiakirjoissa: strategia, pormestariohjelma, lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma, kotouttamisohjelma, ikäihmisten hyvinvointiohjelma ja yhteisöllisen Turun kärkihanke.

Turun keskeisiä hyvinvointitavoitteita ovat:

- Yksinäisyyden vähentäminen
- Asuinalueiden viihtyisyys ja eriytymiskehityksen kääntäminen
- Nuorten hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden lisääminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- Aktivoiva, esteetön ja saavutettava kaupunkiympäristö ja sen tilat

Turun strategiassa asetettujen hyvinvointiin liittyvien tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain strategiaraportissa.

**Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä** hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Turussa hyvinvoinnin edistämistä toteutetaan laajasti konsernihallinnon hyte-tiimin ja eri palvelualueiden toimesta ja niiden yhteistyössä sekä myös yhteistyössä eri toimijatahojen, kuten järjestöjen, tutkimuslaitosten, oppilaitosten ym. kanssa.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### **Kunnan on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho.**

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunta vastaa kuntatasoisesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja yhteistyön ohjauksesta, kunnan päätöksenteon vaikutusten ennakoarviointimenettelyn ohjauksesta ja ohjeistuksesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmista sekä kuntalaisvaikuttamisen ohjauksesta. Se toimii myös ehkäisevästä päihdetyöstä vastaavana kunnan monijäsenenä toimielimenä.

Turun kaupungin hallintosääntö (kv 17.4.2023 § 73)

Hallintosääntö 16 § Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunta

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunnan tehtävänä on huolehtia lainsäädännössä hyvinvoinnin edistämisestä määrätyistä tehtävistä sekä muista erikseen määrätyistä tehtävistä ja toimii ehkäisevästä päihdetyöstä vastaavana kunnan monijäsenenä toimielimenä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunta vastaa kuntatasoisesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja yhteistyön ohjauksesta, kunnan päätöksenteon vaikutusten ennakoarviointimenettelyn ohjauksesta ja ohjeistuksesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmista sekä kuntalaisvaikuttamisen ohjauksesta.

Lautakunnassa on 13 jäsentä. Jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan jäsenistä vähintään yksi ja hänen varajäsenensä ovat ruotsinkielisestä kieliryhmästä.

Kaupunginvaltuusto valitsee toimikaudekseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunnan jäsenet ja varajäsenet siten, että enemmistö jäsenistä on valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Lisäksi kaupunginvaltuusto nimeää hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lautakunnan varsinaisista jäsenistä varapuheenjohtajan.

### Hallintosääntö 26 § Integraatiotoiminto

Integraatiotoiminto vastaa toiminnan poikkihallinnollisesta koordinoinnista, jotta asiakkaiden tarpeet saadaan täytettyä kokonaisvaikuttavalla tavalla yli organisaatorajojen. Integraatiotoiminnolla ohjataan palvelutuotantoverkoston ja vastataan siitä, että palvelutuotanto toteutuu kuntalain 1 §:n ja 8 §:n tarkoittamilla tavoilla ja kaupungin asettamien tavoitteiden mukaisesti. Kuntalain 1 §:n mukaan kunta vastaa alueen asukkaiden hyvinvoinnista ja alueen yritysten elinvoimasta. Kuntalain 8 §:n mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Integraatiotoiminto mahdollistaa hyvinvoinnin,

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

elinvoiman ja rakennetun ympäristön erikseen ja yhdessä tapahtuvan yhteisvaikuttavan johtamisen.

Integraatiotoiminto vastaa yhteisvaikuttavasta kaupunkitasoisesta palvelu- ja resurssiverkon suunnittelu-prosessista ja asiakkuusprosessia sekä yhteensovittaa taktisen ja operatiivisen tason yhteisvaikuttavan johtamisen toisiinsa sekä toimii tästä yhdyspintana strategisen tason johtamiseen. Integraatiotoiminto vastaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjauksesta ja koordinoinnista sekä kotouttamistoiminnoista kaupunkitasoisesti osana hyvinvoinnin johtamista.

Konsernihallinnon hallinnon järjestäminen (konsernihallinto, kansliapäällikkö 5.6.2023 § 178)

### 5 § Konsernihallinnon integraatiotoiminto

Integraatiotoimintoa johtaa integraatiojohtaja.

Integraatiotoiminnon tehtävistä määrätään hallintosäännön 26 §:ssä. Integraatiotoiminto vastaa yhteisvaikuttavasta kaupunkitasoisesta palvelu- ja resurssiverkon suunnittelu-prosessista ja asiakkuusprosessia sekä yhteensovittaa taktisen ja operatiivisen tason yhteisvaikuttavan johtamisen toisiinsa sekä toimii tästä yhdyspintana strategisen tason johtamiseen. Integraatiotoiminto vastaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjauksesta ja koordinoinnista kaupunkitasoisesti osana hyvinvoinnin johtamista ja kotouttamistoiminnoista kaupunkitasoisesti osana hyvinvoinnin johtamista.

Integraatiotoiminnon vastuualueita ovat:

1. palvelujen hallinta, jota johtaa palveluhallintajohtaja
2. asiakasohjaus, jota johtaa asiakkuusjohtaja
3. toiminnanohjaus, jota johtaa toiminnanohjausjohtaja
4. maahanmuuttajapalvelut, jota johtaa palvelujohtaja
5. hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, jota johtaa kehittämisspäällikkö.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Hallintosääntö 30 § Lasten ja nuorten palveluiden yhteisvaikuttavan kokonaisnäkömyksen palvelukokonaisuus

Lasten ja nuorten palveluiden yhteisvaikuttavan kokonaisnäkömyksen palvelukokonaisuuden tehtävä on johtaa muutoshanketta, jossa luodaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvat palvelut kokonaisvaltaisesti huomioiva johtamismalli.

Lasten ja nuorten palvelukokoonaisuuden yhteisvaikuttava johtaminen vastaa siitä, että resurssit kohdistetaan tietoon ja tarpeisiin perustuen tuottaen lapsille ja nuorille hyvinvointia ja kaupungille elinvoimaa. Johtamismalli huomioi sekä kaupungin palvelut että muut toimijat.

Palvelukokonaisuuteen kuuluu Nuorisopalvelualue, jonka tehtävänä on luoda edellytykset nuorisotyölle ja -toiminnalle järjestämällä nuorille suunnattuja palveluja ja tiloja sekä tukemalla nuorten kansalaistoimintaa. Palvelualueetta johtaa nuorisopalvelujohtaja.

Palvelukokonaisuutta johtaa muutostohtaja.

**Kunnan on seurattava kuntalaisten elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä** sekä niihin vaikuttavia tekijöitä **alueittain ja väestöryhmittäin**. Kunnassa on **raportoitava** kuntalaisten **hyvinvoinnista ja terveydestä**, niihin vaikuttavista **tekijöistä** sekä toteutetuista **toimenpiteistä** valtuustolle **vuosittain**. Lisäksi kunnassa on valmisteltava valtuustolle valtuustokausittain **hyvinvointikertomus ja -suunnitelma** edellä mainituista asioista. Kunnan on toimitettava hyvinvointikertomus ja -suunnitelma hyvinvointialueelle ja julkaistava se julkisessa tietoverkossa.

Turun kaupunkistrategian toteutumisen arvioinnissa raportoidaan vuosittain myös hyvinvointiin liittyvistä asioista päämitareittain. Hyvinvointikertomuksessa arvioidaan hyvinvoinnin toteutumista laajemmin kaikkien eri väestöryhmien osalta, mutta laajempaa mm. alueellisen eriytymisen tarkastelua tehdään vasta laajan hyvinvointikertomuksen yhteydessä.

Hyvinvointikertomuksessa on tehty hyvinvoinnin tilanteesta katsaus viimeisten vuosien ja erityisesti vuoden 2022 tilastoista niiltä osin kuin tietoa on ollut saatavilla. Tarkastelua hankaloittaa kaikkiaan se, että tietoja saadaan eri tutkimuksista eri vuosina ja eri aikoina.

Turun vuoden 2023 hyvinvointikertomuksen mukaan turkulaisten oma kokemus hyvinvoinnista on kehittynyt monilla indikaattoreilla mitattuna kielteiseen suuntaan. Positiivistakin kehitystä on tapahtunut jossain asioissa. Hyvinvointitietoa analysoidessa on

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

tärkeää muistaa, että valtaosa turkulaisista voi hyvin ja he ovat aktiivisia ja toimeliaita työssä ja vapaa-ajalla ja heillä on opiskelu-, työ ja toimintakyky kunnossa.

Kuntien hyte-työtä on arvioitu vuoden 2023 alusta HYTE-kertoimen avulla. Kunnan yleiskatteelliseen valtionosuuteen saaman lisäosan suuruus määräytyy em. hyte-työn perusteella laskennallisesti toimintaa kuvaavien prosessi-indikaattorien ja tuloksia kuvaavien tulosindikaattorien avulla. Turun laskennallinen hyte-kerroin on valtakunnan keskiarvon tasolla. Tällä hyte-työn tasolla Turun hyte-työ tuottaa n. 3,7 miljoonaa euroa valtionosuutta vuonna 2023.

**Terve Suomi -tutkimus** tuottaa ajan-kohtaista tietoa Suomessa asuvien aikuisten terveydestä, hyvinvoinnista ja palveluista sekä niissä tapahtuneista muutoksista ja tulevasta kehityksestä. Tutkimuksen tiedot on viimeksi kerätty vuosina 2022-2023. Lisää tietoa tutki-

muksesta ja sen tuloksista: [Terve Suomi -tutkimus - THL \(FI\)](#), [Undersökningen Hälsosamma Finland - THL \(SV\)](#).

**Kunnan on toimittava** hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi **yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa** ja tuettava sitä asiantuntemuksellaan. Lisäksi kunnan on tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi **yhteistyötä** kunnassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien **muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa**. Kunnan on myös edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kunnan on **osallistuttava 7 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin neuvotteluihin**.

Turussa hyvinvointia edistäviä toimijoita ovat esimerkiksi

- Nuorisovaltuusto
  - o Koulujen hyvinvointitavoitteiden asettaminen
  - o Perheiden ja nuorten tiedottaminen nuorten palveluista
  - o Asuinalueiden kehittäminen nuorten näkökulmasta
  - o Nuorten vapaa-ajan tilat
- Monikulttuurisuusneuvosto
  - o Viestintä maahanmuuttajaväestölle
  - o Koulusegregaation purku
  - o Kotouttamishjelman hyvinvointitavoitteiden toteuttaminen
  - o Asuinalueiden palvelut



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

- Vanhusneuvosto
  - o Ikäihmisten yksinäisyys ja kohtaamispaikat
  - o Ennakoiva asumisneuvonta
  - o Ikäystävällisen kaupunkiympäristön luominen
- Vammaisneuvosto
  - o Palveluiden saavutettavuus
  - o Digitalisaation toteuttaminen saavutettavasti
  - o Koulun ja koulutilojen hyvinvointivaikutukset turvataan kaikille (esim. aistivammat ja herkkydet)

Kuntalaisten hyvinvointia voidaan edistää ja siihen vaikuttaa myös monella muulla tavalla:

- Elinympäristön kehittäminen: kaavoitus ja maankäytön suunnittelu, liikenne, energiatuotanto- ja jakelu, rakennusvalvonta, asuminen
- Kunnan elinvoiman kehittäminen: paikkakunnan vetovoimaisuus, yritysneuvonta, alueen markkinointi, tonttituotanto yritysten, palvelujen ja asumisen käyttöön
- Paikallinen identiteetin edistäminen: kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuudet ja osallistumismahdollisuudet

**Hyvinvointialueen on neuvoteltava vähintään kerran vuodessa yhdessä alueensa kuntien** sekä muiden edellä tässä momentissa mainittujen hyvinvointialueen alueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa **hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevista tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta.**

**Hyvinvointialue laatii hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman yhteistyössä alueensa kuntien kanssa.**

Liittyen Varsinais-Suomen hyvinvointialueen (Varhan) kokonaisyhteistyöhön kuntien kanssa kansliapäällikkö on osallistunut kuukausittain Varhan ja kuntajohdon tapaamisiin.

Järjestämislain mukaiset neuvottelut käynnistyivät huhtikuussa 2023 kunta- ja aluekohtaisilla neuvotteluilla ja jatkuivat Varhan ja kaikkien kuntien yhteisneuvottelulla kesäkuussa. Lisäksi Turku

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

osallistui alueen ruotsinkieliseen neuvotteluun. Turusta neuvotteluihin osallistuivat apulaispormestari, integraatiojohtaja ja Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuualueen kehittämisspäällikkö.

Alueellisissa neuvotteluissa on ollut esillä Hyvinvointisuunnitelma 2023-2025. Hyvinvointialueella on vastuu palveluiden yhteensovittamisesta kokonaisuuksiksi. Hyvinvointisuunnitelmaan kirjataan toimintamallit, jotka tukevat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä.

Hyvinvointialueen hyvinvointisuunnitelman sisällöt perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sekä lastensuojelu-, vanhuspalvelu- ja ehkäisevän päihdetyön lainsäädäntöön.

Kunnissa hyvinvointisuunnitelman sisällöt perustuvat oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin, liikuntalakiin, kulttuurilakiin, ehkäisevän päihdetyön lainsäädäntöön, nuorisolakiin, varhaiskasvatuslakiin, ja

lakiin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvolutista.

Seuraava hyvinvointisuunnitelma on tarkoitus tehdä uuden valtuustokauden 2025 - 2029 alussa.

Varsinais-Suomen alueellinen hyvinvointikertomus 2021 kuvaa hyvinvoinnin ja terveyden nykytilaa. Jatkossa hyvinvointikertomuksessa 2025 tullaan kuvaamaan hyvinvoinnin ajantasainen tilannekuva ja arvioimaan tavoitteiden saavuttamista.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue; Varha

Hyvinvointisuunnitelma ja -kertomus

<https://www.varha.fi/fi/tietoa-varhasta/hyvinvoinnin-terveyden-ja-turvallisuuden-edistaminen/hyte-johtaminen/hyvinvointisuunnitelma-ja-kertomus>



## Tarkastuslautakunnan suosituksia huomioiden perusteella

- Hyvinvointiin liittyvät kaupungin lakisääteiset vaatimukset ja tehtävät tulee ottaa huomioon päivitettäessä tavoiteasiakirjoja ja organisaatiota uudelle valtuustokaudelle.
- Hyvinvoinnin tavoitteiden, toimenpiteiden ja näiden toteuttamiseen liittyvien palvelukokonaisuuksien rajat ylittävien vastuiden tulee olla selkeät. Hyvinvoinnin kokonaisvaltainen edistäminen edellyttää poikkihallinnollista työtapaa niin johtamisessa, kehittämisessä kuin palvelujen tuotannossa.
- Kaupungissa tulee kirkastaa hyvinvointiin vaikuttavat tekijät ja kokonaisuudet sekä ymmärtää näiden keskinäiset vaikuttavuudet. Hyvinvoinnin mittareiden tuloksia ja kehitystrendejä arvioitaessa haasteena nähdään eri toimenpiteiden vaikuttavuuden todentaminen tarkasteltavaan asiaan.
- Kaupungin tulee varmistaa, että päätöksenteossa otetaan huomioon päätösten arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin.
- Kunnan on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa ja tuettava sitä asiantuntemuksellaan. Yhteistyötä ja sen mahdollisuuksia tulee aktiivisesti kehittää yhteistyössä Varsinais-Suomen hyvinvointialueen ja muiden toimijoiden kanssa.

## 1.5 Kehittämistoiminto kaupungissa

### Tarkastuslautakunnan raportti 27.1.2009 ”Kehittäminen ja projektitoiminta Turussa”

Tarkastuslautakunnan arvioinnin tavoitteena oli tuottaa tietoa a) Turun kaupungin kehittämis- ja projektitoiminnan johtamisesta, projektisalkunhallinnasta sekä b) käytössä olevien kehittämis- ja projektitoiminnan toimintatapojen tuloksellisuudesta sekä kehittämistarpeista.

Arvioinnin tuloksena tarkastuslautakunta esitti tuolloin muun muassa seuraavaa:

#### 1 TLK 2009:

**”Projektien on toteutettava kaupungin ohjausasiakirjoissa asetettuja keskeisiä tavoitteita. Kehittämisvoimavarat tulee suunnata projekteille, jotka käynnistetään tunnistettujen muutostarpeiden pohjalta. Kaupungin konsernijohdon ja viraston johdon tuki projekteille tulee varmistaa.** Turun kaupungilla ei ole yhtenäisiä kaupunkitasoisia kriteerejä sille, miten valitaan toteutettavat projektit tai miten valitaan ne ulkopuolisten tahojen käynnistämät projektit, joihin kaupunki osallistuu. Kaupunkitasoiset kriteerit on tarpeen hyväksyä.”

#### 2 TLK 2009:

**”Turussa tulee ottaa käyttöön kaupunkitasoinen projektisalkunhallinta, jonka avulla johdetaan kaupungin projekteissa käytössä olevia voimavaroja (rahat, henkilöt ja tilat) sekä johdetaan ja koordinoidaan laajempia, useasta projektista koostuvia kokonaisuuksia.** Projektisalkunhallinnan tavoitteena on, että raportointitieto projektien tavoitteiden toteutumisesta, tuloksista ja voimavarojen käytöstä kerätään ja analysoidaan keskitetysti johdon ja päättöksentekijöiden käyttöön.”

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### 3 TLK 2009:

**”Kaupungin nykyisessä taloustilanteessa on erityisen tärkeää, että kaikille projekteille asetetaan selkeät mitattavat tavoitteet sen suhteen, mitä vaikutuksia projektin toiminnalla tulee olemaan kaupungin toimintaan ja talouteen lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä.**

Projektin päätyttyä tulee tehdä jälki-seurantaa ja -raportointia tarpeeksi pitkään ja otettava tarpeellisessa määrin huomioon myös välilliset vaikutukset, jotta voidaan arvioida kokonaisvaikutukset kaupungin toimintaan ja talouteen projektin jälkeen. Projekteihin, joilla kehitetään kaupungin toimintaa tuloksellisempaan ja asiakkaiden kannalta laadukkaampaan suuntaan, tulee varata tarpeelliset henkilöstövoimavarat. On huolehdittava siitä, etteivät kaupungin henkilöstön vähentämistavoitteet muodosta esteitä kehittämistyölle.”

### 4 TLK 2009:

**”Projektinhallintaa tulee tehostaa ottamalla käyttöön yhtenäinen projektinhallintamalli koko kaupungissa. Keskuhallinnon tulee vastata projektinhallintamallin kehittämisestä sekä mallin levittämisestä hallintokuntiin. Kaupungin projektiohjeet ja EU-projektiohjeet tulee päivittää projektinhallintamallin mukaisiksi. Lisäksi tarvitaan projektinhallintamallin mukaista projektitoimintaan ja -johtamiseen liittyvää keskitetysti järjestettyä koulutusta.”**

### 5 TLK 2009:

**”Projekteja koskevaan tiedonhallintaan tarvitaan kaupungin kattava tietojärjestelmä, joka sisältää tiedot kaupungin itsensä rahoittamista sisäisistä projekteista sekä ulkopuolisten tahojen kanssa toteutettavista yhteistyöprojekteista. Tietojärjestelmän tulee palvella johdon ja projektisalkunhallinnan tietotarpeen lisäksi myös projektihenkilöstöä heidän jokapäiväisessä työssään. Projektinhallinnan tietojärjestelmän tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden valvontavastuun**

tulee olla hallintokunnan kehittämistoinnista vastaavalla henkilöllä. Kaupunkitasolla valvontatehtävä sopisi luontevasti kehittämisjohtajalle.”

### 6 TLK 2009:

**”Keskitettyjen tuki- ja neuvontapalvelujen tarjoaminen projekteille on järkevää silloin kun sillä voidaan lisätä kaupungin toiminnan tuottavuutta. Keskitettyjä tukipalveluita voivat omalla erikoisalallaan tarjota keskushallinnon eri yksiköt. Tukea tulisi tarjota erityisesti kaupungin ulkopuolisen rahoituksen hankinnan tehostamiseksi. Keskitettyjen taloushallintopalvelujen järjestäminen projekteille on perusteltua, koska sillä pystytään tehostamaan projektien hallintoa ja näin säästämään kaupungin kustannuksia.”**

## Havaintoja: Ohjausasiakirjoissa asetettujen tavoitteiden toteuttaminen kehittämistoiminnan kautta

Turun kaupungin toimintasuunnitelman 2024 mukaan Turun kaupungin kehittämisen lähtökohtana toimii kaupunkistrategia. Pormestariohjelma ja vuosittain päivitettävä toimintasuunnitelma toteuttavat kaupunkistrategian tavoitteita.

Kaupungilla on käytössä kehittämisen salkunhallinnan toimintamalli. Kehittämissalkkujen hallinta ohjaa kaupungissa tapahtuvaa kokonaiskehittämistä hyötyjen ja resurssien käytön näkökulmasta. Kehittämissalkussa olevat hankkeet ja projektit valmistellaan ja toteutetaan yhtenäisillä parhaisiin käytäntöihin perustuvilla projektihallinnan menetelmillä ja työvälineillä.

Kaupungin kannalta kaikkein keskeisimpiä tavoitteita toteutetaan kehittämismallin mukaisesti kärkihankkeissa.

Vuosien 2023 ja 2024 toimintasuunnitelmien noudattamista ja täytäntöönpanoa koskevien määräysten mukaan (Kh 19.12.2022 § 523 ja 18.12.2023 § 476):

”Kaupunkistrategiaa täydentävät strategiset ohjelmat ovat Hyvinvointi ja aktiivisuus sekä Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelma. Strategisten ohjelmien raportointi perustuu palvelukokonaisuuksien toimintasuunnitelmien tavoitteiden, toimenpiteiden sekä kehittämishankkeiden seurantaan kokonaisuutena. Strategiset ohjelmat raportoidaan osana strategian vuosiraporttia keväällä.

Strategia jalkautuu toimintaan toimintasuunnitelman ja kehittämismallin kautta. Palvelukokonaisuuksien toiminta- ja palvelusuunnitelmissa strategiset linjaukset tarkentuvat tavoitteiksi ja toimenpiteiksi, joita viedään eteenpäin sekä projekti-  
muotoisesti että osana normaalia operatiivista johtamista.

Sovitut strategiset kehittämishankkeet ja uudet kehittämissideat kanavoidaan kaupunkitason kehittämismallin kautta. Kehittämismallin tarkoituksena on varmistaa, että toteutukseen etenevien ideoiden ja aloitteiden hyödyt ovat tunnistettavissa ja todennettavissa ja että kaupungin resursseja käytetään strategisten linjausten mukaisesti kehittämisskohteisiin huomioiden erityisesti taloudelliset reunaehdot sekä yhtenevyys kaupungin toimintamalliuudistukseen.”

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

Kaupunginhallitus on 17.1.2022 § 15 päättänyt asettaa viisi kärkihanketta ajalle 17.1.2022-31.12.2025 ja hyväksynyt näiden toimenpidesuunnitelmat. Kärkihankkeet toteuttavat sekä kaupunkistrategian, että pormestariohjelman tavoitteita. Jokainen kärkihanke perustelee asettamis päätöksessä, mitä strategista tavoitetta se toteuttaa. Tavoitteiden toteutumista seurataan sekä strategia- että hanketasolla. Strategiataason seuranta tehdään strategiassa määriteltyjen mittareiden mukaisesti.



## Tarkastuslautakunnan huomiot ja suositukset / tavoitteiden toteuttaminen:

- **Huomio 1:** Kaupungissa on merkittävä määrä erilaisia ja eri tason tavoiteasiakirjoja.
- **Huomio 2:** Kuluvalle valtuustokaudella kokonaisnäkemys kaupungin tekemiseen tulee pormestariohjelmasta. Pormestariohjelma ei pääasiallisesti anna vastausta strategiseen pitkän tähtäimen kehittämistyöhön vaan keskittyy valtuustokauden tavoitteisiin. Eri valtuustokausien pormestariohjelmissa painopistealueet saattavat vaihdella. Kaupunkistrategia on ylin dokumentti, joka antaa pitkän tähtäyksen suunnitelman. Pormestariohjelma on valtuustokauden pituinen ohjelma. Pormestariohjelmasta jalkautuu toimenpiteitä käytännön tasolle. Strategiaa seurataan indikaattoreiden ja mittareiden avulla: onko menty oikeaan suuntaan.
- **Huomio 3:** Kaupunkitasolla kärkihankkeet kytkeytyvät tiiviisti pormestariohjelman tavoitekokonaisuuksien toteuttamiseen. Kärkihankkeet ovat yleensä valtuustokauden mittaisia tai jopa valtuustokauden ylittäviä strategisia hankkeita, mitkä halutaan priorisoida.
- **Huomio 4:** Haastattelujen mukaan toiminnan kehittämisen tarkastelua ei ole tehty yhdessä hetkessä kaupunkitasoisesti.
- **Suositus 1:** Tulisi arvioida ja selvittää, millaista toiminnan kehittämistä tavoiteasiakirja-kokonaisuus edellyttää sekä miten kehittäminen hankkeistetaan ja priorisoidaan kaupunkitasolla eri kokonaisuuksien osalta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Pormestariohjelman tavoitteiden toteutusta ja seuranta voidaan kehittää kokoamalla tavoitteita yhteen, hankkeistamalla ja priorisoimalla ne.





## Havaintoja: Kaupunkitasoisen projektisalkunhallinnan käyttö ja resurssit

Kaupunginhallitus on 29.9.2014 § 368 päättänyt:

- Esitetty kehittämiseen liittyvä käsitteistö ja kehittämismallin sekä salkunhallinnan periaatteet hyväksytään käyttöön otettavaksi osana kaupungin toimintamallin uudistamista ja strategian toimeenpanoa.
- Kehittämismallin sekä siihen liittyvän salkunhallinnan käyttöönotto suunnitellaan ja toteutetaan kaupungin kehittämissatriisin ohjausryhmän johdolla. Samalla otetaan käyttöön koko kaupunkia koskevat yhteiset työtavat ja työvälineet.
- Kehittämismallin mukaisen operatiivisen toiminnan tukemiseen muodostetaan verkostomaisesti toimiva kehittämis-toimisto, jonka alle kootaan keskitetysti projektitoiminnan tuen eri muodot kuten hankkeiden ja projektien valmistelun ja toteutuksen tuki, salkunhallinnan tuki, kokonaisarkkitehtuuripalvelut sekä

ulkoisen rahoituksen palvelut. Kehittämis-toimiston toiminnasta vastaa strategia ja kehittäminen –vastuualue ja sitä koordinoi strategia- ja kehittämisjohtajan nimeämä henkilö.

Salkkurakenteessa kaupungin kärkihankkeet muodostavat oman salkkunsaa. Muut kaupunkitaso- n hankkeet sisältyvät strategisten ohjelmien teemoja toteuttaviin hanke-salkkuihin.

### Salkunhallinta

Salkku muodostuu hankkeista, projekteista ja/tai toimenpiteistä/kokeiluista.

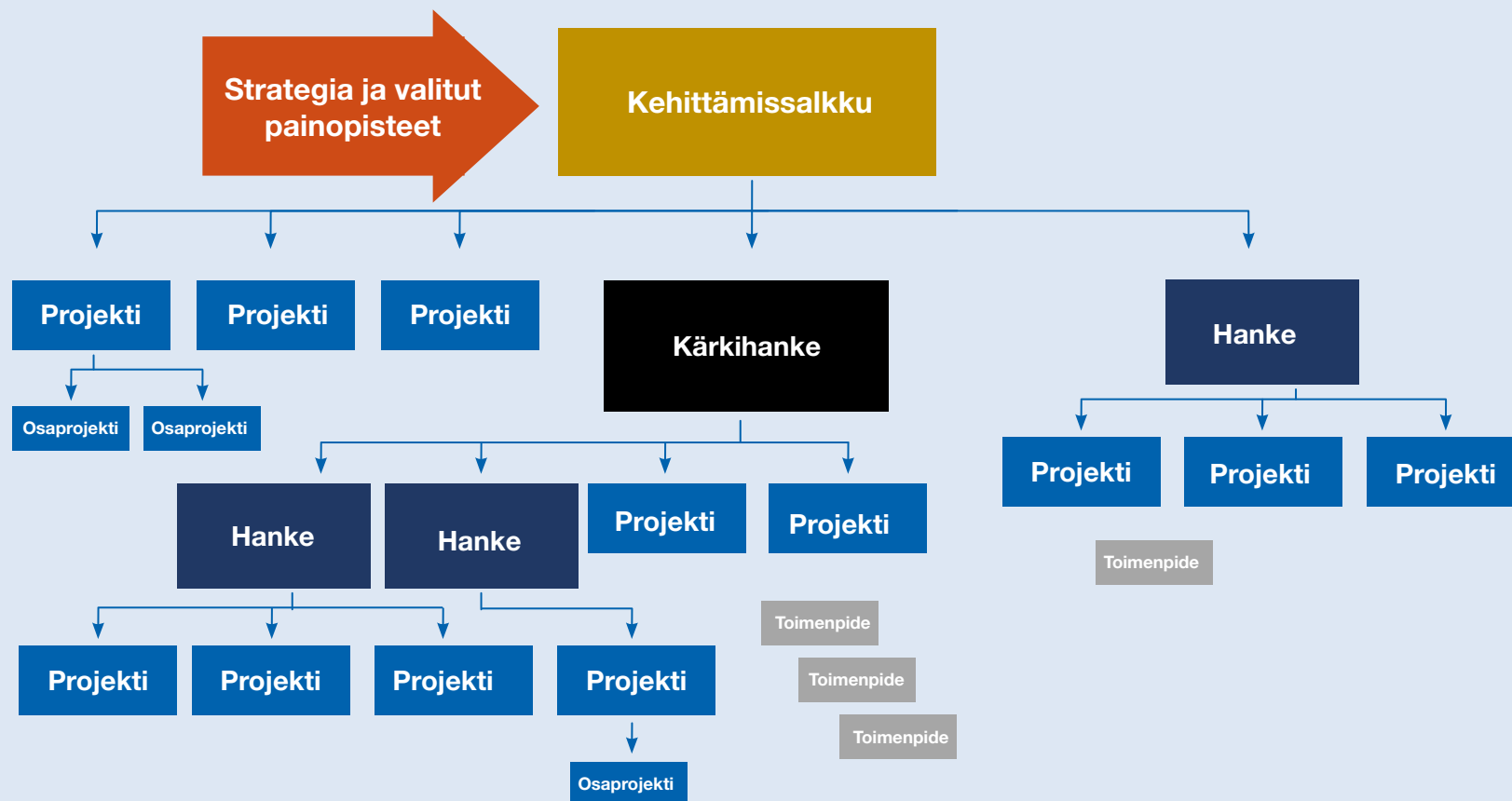
Hanke/kärkihankkeet muodostuu projekteista ja/tai toimenpiteistä.

Projekti voidaan kiinnittää vain yhteen hankkeeseen, mutta se voi olla myös itsenäinen.

Jokainen hanke ja projekti sijoitetaan yhteen salkkuun.

Kärkihankkeiden resurssit: Kärkihankkeille tehdään vuosittaiset toimintasuunnitelmat, joissa huomioidaan tarvittavat resurssit (määrärahat ja henkilöstöresurssit) osana kaupungin talousarviota. Kärkihankkeisiin sidotaan henkilöstöresursseja tarpeen ja resurssien mukaan. Palvelualueiden avainhenkilöiden mukaan saaminen kärkihankkeiden toiminnassa on kärkihankkeiden tavoitteille ratkaisevan tärkeä. Kaupungin omien määrärahojen lisäksi haetaan aktiivisesti myös ulkoista rahoitusta ja ulkoisia verkostoja ja yhteistyökumppaneita vahvistamaan ja tukemaan kärkihankkeiden tavoitteiden saavuttamista.

KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA



Kuva 3. Salkunhallinta.

## Tarkastuslautakunnan huomiot ja suositukset / kaupunkitasoinen projektisalkunhallinta:

- **Huomio 5:** Haastattelujen mukaan palvelukokonaisuuden tehtävä on miettiä se, mitä kehitetään. Konsernihallinnon kehittämissalkuissa on kaupunkitasoiset keskitetyt kehittämishankkeet. Kehittämisen ohjaustoiminto ei puutu siihen, onko palvelukokonaisuuden kehittämisprojekti perusteltu vai ei. Kehittämisen ohjaus ei keskitetysti ohjaa kaikkea kaupungin kehittämistä, vaan tuo kehittämiseen tietyn toimintamallin.
- **Huomio 6:** Kehittämisen ohjaus tuottaa tilannekuvan, mikä kertoo esimerkiksi palvelukokonaisuudessa meneillään olevien projektien määrän. Mitkä perustelut sitten ovat näiden projektien toteuttamiselle - korkeintaan kehittäminen ohjaus katsoo, onko ”business case” (hyötyarviointi) laadittu ja onko tietyt muodollisuudet (tarveanalyysit, suunnitteluvaihe, resurssointi (mm. projektipäällikkö nimetty), kirjattu thinkingportfolioon) tehty ja onko projektihenkilöstöllä tarvittavaa osaamista.
- **Suositus 2:** Kaupunkitasolla tulisi valita keskeisimmät kehittämiskohteet ja suunnata voimavarat näihin kohteisiin. Kehittämisen johtamista ja koordinaatiota tulisi vielä enemmän kaupunkitasoisesti keskittää organisaation ja johtamisjärjestelmän muutoksia tehtäessä.



## Havaintoja: Kaupungissa otetaan käyttöön yhtenäinen projektinhallintamalli

Kaupunginhallituksen 29.9.2014 § 368 esittelytekstissä on todettu päätetyn kehittämismallin käyttöönotosta:

Kehittämismallin omistaa strategia- ja kehittämisjohtaja, joka vastaa kehittämismalliin liittyvien prosessien ja työvälineiden määrittelystä, käyttöönotosta ja jatkuvasta parantamisesta. Strategia- ja kehittämisjohtaja vahvistaa myös prosesseja ja työvälineitä koskevat muutokset. Kehittämismallin mukaisen operatiivisen toiminnan tukemiseen muodostetaan kehittämistoimisto, jonka alle kootaan keskitetysti projektitoiminnan tuen eri muodot kuten hankkeiden ja projektien valmistelun ja toteutuksen tuki, salkunhallinnan tuki, kokonaisarkkitehtuuripalvelut sekä ulkoisen rahoituksen palvelut. Kehittämistoimisto on kehittämisen matriisitoiminnon ohjausryhmän ympärille rakentuva verkostomainen toiminto, joka koostuu konsernihallinnon ja toimialojen kehittämisen

asiantuntijoista. Verkoston tavoitteena on kasvattaa kehittämisosaamista kaupunkitasolla sekä mahdollisimman hyvin jo olemassa olevaa osaamista. Kehittämis-toimiston toiminnasta vastaa strategia ja kehittäminen –vastuualue ja sitä koordinoi strategia- ja kehittämisjohtajan nimeämä henkilö.

Turun kaupungissa on laadittu projektipääallikön käsikirja, minkä tarkoitus on tukea projektihallinnan näkökulmasta Turun kaupungin projektityöntekijöitä. Käsikirjaan on koottu kehittämismallia, hanke- ja projektitoimintaa koskevat pääasiat sekä yleiset ja yhteiset käytännöt.

Käsikirjassa käsitellään seuraavia aihealueita:

1. Kehittämismalli, vaiheet ja porttipäätökset
2. Salkunhallinta
3. Hankkeet ja projektit

4. Roolit, vastuut ja tehtävät

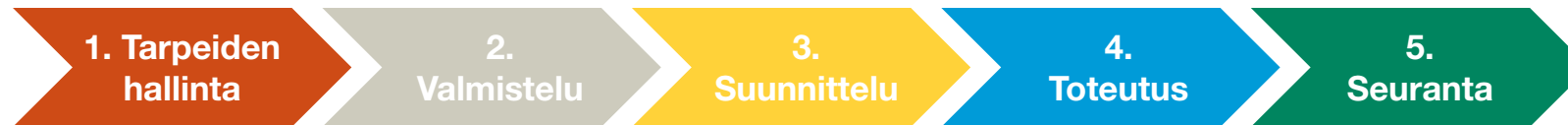
5. Käsitteet

Kehittämismallia noudatetaan projektin/hankkeen määritelmän mukaisessa kehittämistyössä.

- Kun projekti/hanke sisältyy palvelukokonaisuuden toiminta- tai palvelusuunnitelmaan.
- Sen toteutukseen tarvitaan useamman kuin yhden yksikön resursointia / Kun hyödyt jakautuvat useammalle yksikölle.
- Kun kyseessä on muu kehittämistyö, jonka epäonnistuminen jonkin osa-alueen suhteen aiheuttaa merkittävää haittaa.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Kehittämismallin vaiheet ja keskeiset sisällöt



- 1.** Laaditaan nykytila-analyysi. Kuvataan ongelma tai mahdollisuus asiakaslähtöisesti. Arvioidaan tarpeen kiireellisyys ja tärkeys.
- 2.** Tarkennetaan nyky- ja tavoitetila sekä kuvataan haluttu muutos. Kartoitetaan ratkaisun lähestymistapa. Laaditaan karkea arvio kehittämisen edellytyksistä, kustannuksista ja hyödyistä.
- 3.** Tarkennetaan vaatimuksia. Tunnistetaan riippuvuudet muuhun toimintaan ja mm. tietojärjestelmiin. Kiinnitetään ratkaisun toteutustapa ja täsmennetään ratkaisua. Varmistetaan business case.
- 4.** Ohjataan projektit niin, että ne toteutuvat sovitussa laajuudessa, aikataulussa ja budjetissa tai muutoin määritettyjen reunaehtojen mukaisesti.
- 5.** Johdetaan ja otetaan muutokset; toimintatavat, kyvykkyydet jne. käyttöön linjaorganisaatiossa. Arvioidaan toteutuneita hyötyjä.
  - Kehittämistyön eli projektien ja hankkeiden siirtymistä vaiheesta toiseen ohjataan porttipäätösten kautta. Vaiheet toteutetaan yhteistyössä tarkoituksenmukaisten sidosryhmien ja kumppanien kanssa.
  - Vaiheiden ja porttien avulla varmistetaan
    - o riittävä ymmärrys kehittämistarpeiden hyötytavoitteista,
    - o hyötyjen mittaamisesta,
    - o kehittämisen sisällöstä,
    - o toteuttamiskustannuksista ja
    - o resurssitarpeista sekä
    - o yhteensopivuus kaupungin strategiaan, pormestariohjelmaan ja mm. kokonaisarkkitehtuuriin.

## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Tarkastuslautakunnan huomiot ja suositukset / kaupungin projektinhallintamalli:

- **Huomio 7:** Kehittämismallin haasteena on ollut kehittämismallin mukanaan tuoma määrämuotoisuus. Käytännössä on voitu toimia löyhemmin ja hanketta/projektia ohjaava johto- tai ohjausryhmä on voinut olla tyytyväinen siihen, että jossain asiassa on päästy eteenpäin. Tällöin kehittämismallin mukaisen toiminnan toteutumista ei välttämättä ole painotettu.
- **Suositus 3:** Kaupungissa pitää tarkastella ja määrittää tilanteet, missä kehittämismallin mukaista menettelyä on noudatettava ja mitä on sellainen kehittäminen tai toiminnan muutos, missä kehittämismallin mukaista menettelyä noudatetaan löyhemmin.
- **Suositus 4:** Kehittämishankkeille ja -projekteille tulee tehdä hyötyarvioinnit ja -laskelmat.



## Havaintoja: Projekteille asetetaan selkeät mitattavat tavoitteet, vaikutukset toimintaan, resurssit

Kaupunginhallituksen 29.9.2014 § 368 esittelytekstissä on todettu hyötyjen ja kustannusten arvioinnista ja seurannasta ja kehittämismallin käyttöönotosta:

Jokaiselle ehdotettavalle hankkeelle ja projektille laaditaan heti valmisteluvaiheen alussa *kannattavuuslaskelma*, joka sisältää selvityksen tavoiteltavista taloudellisista ja muista hyödyistä, hankkeen tai projektin kustannusarvion sekä rahoitussuunnitelman. Kannattavuuslaskelman tavoitteena on varmistaa, että hankkeella tai projektilla tavoiteltavat *hyödyt* ovat olemassa ja että hyödyt voidaan saavuttaa taloudellisesti kestäväällä tavalla. Hyödyt esitetään euro-määräisinä aina kun se on mahdollista. Osa hyödyistä voi olla luonteeltaan sellaisia, että niitä ei voi suoraan taloudellisesti mitata, mutta tästä huolimatta näissäkin tapauksissa hyödyt tulee kuvata riittävän yksiselitteisesti.

### Kärkihankkeen etenemisen seuranta, arviointi ja mittaristo

Kärkihankkeiden raportoinnin perusteena tulevat olemaan kärkihankkeiden

1. toimenpiteiden etenemisen seuranta: onko hanke edennyt hankesuunnitelman mukaisesti ja mitä tuotoksia hankkeeseen käytetyillä resursseilla on saatu aikaan?
2. toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta: mikä merkitys hankkeen toimenpiteillä on ollut kärkihankealueen ja toimijoille, asukkaille, asiakkaille ja sidosryhmille sekä kaupungin omalle toiminnalle? Vaikuttavuusmittaristoa päivitetään tarpeen mukaan ja tuodaan kaupunginhallituksen käsiteltäväksi osavuosi-katsausten yhteydessä.

3. ulkoisten resurssien saaminen kärkihankkeiden vahvistamiseksi

- ulkoisen rahoituksen kokonaismäärä
- ulkoisten asiantuntijoiden hyödyntäminen kärkihankkeissa

Kärkihankkeiden mittareita voidaan tarkastelun yhteydessä täydentää tai tarkistaa, mikäli toimintaympäristön muutokset tai muut perustellut syyt sitä edellyttävät.

## Tarkastuslautakunnan huomiot ja suositukset / tavoitteet projekteille:

- **Huomio 8:** Haastattelujen mukaan se, että kaikilla hankkeilla ei välttämättä ole tarkkoja hankesuunnitelmia, voi johtua siitä, että ne ovat tietyllä tavalla priorisoituja hankkeita ja tiettyjä muodollisuuksia ei tarkkaan noudateta. Hankkeen ohjausryhmän pitäisi ohjata ja huolehtia siitä, että tietyt muodollisuudet toteutuvat. Se kuinka löyhästi ohjausryhmä toimii käytännössä, vaikuttaa ohjauksen laatuun.
- **Huomio 9:** Haastattelujen perusteella kehittämistehtäviin ei pystytä palkkaamaan uusia henkilöitä. Tällöin täytyy käyttää harkintaa, irrottaako henkilö palvelutuotannosta tai ostaako palvelun ulkoa. Harkinta pitää tehdä projektin alkuvaiheessa. Ulkoa ostettu on noin 2-3 kertaa kalliimpaa verrattuna sisäiseen työhön.
- **Suositus 5:** Kehittämishankkeille ja -projekteille tulee tehdä hyötyarvioinnit ja -laskelmat.



## Havaintoja: Projekteja koskevaan tiedonhallintaan tarvitaan kaupungin kattava tietojärjestelmä

Salkun- ja projektinhallinnan työkaluna kaupungissa on käytössä ThinkingPortfolio tietojärjestelmä.

Hankkeet ja projektit etenevät ja niitä ohjataan kehittämismallin vaiheiden ja porttipäätösten mukaisesti ThinkingPortfoliossa.

### Tarkastuslautakunnan huomio ja suositukset / tietojärjestelmä projektien tiedonhallintaan:

- **Huomio 10:** Haastattelujen perusteella ThinkingPortfolio järjestelmä ei rakenteeltaan välttämättä palvele aina täydellisesti eri muodoissa ja tavoilla toteutettavia kaikkia hankkeita ja projekteja.
- **Suositus 6:** Kaupungin kehittämistoiminnossa tulisi kartoittaa mahdolliset ThinkingPortfolio järjestelmän käyttöön liittyvät käytön haastetilanteet ja etsiä ratkaisut niihin.

## Havaintoja: Keskitettyjen tuki- ja neuvontapalvelujen tarjoaminen projekteille

Kaupunginhallituksen 29.9.2014 § 368 esittelytekstissä on todettu päätetyn kehittämismallin käyttöönotosta:

Kehittämismallin mukaisen operatiivisen toiminnan tukemiseen tullaan muodostamaan verkostomaisesti toimiva kehittämistoimisto, jonka alle kootaan keskitetysti projektitoiminnan tuen eri muodot kuten hankkeiden ja projektien valmistelun ja toteutuksen tuki, salkunhallinnan tuki, kokonaisarkkitehtuuripalvelut sekä ulkoisen rahoituksen palvelut. Kehittämistoimiston toiminnasta vastaa strategia ja kehittäminen –vastuualue ja sitä koordinoi strategia- ja kehittämisjohtajan nimeämä henkilö.

Hallinnon järjestäminen konsernihallinnossa:

Kaupunginjohtajan 28.8.2020 § 216 tekemän hallinnon järjestämistä konsernihallinnossa koskevan päätöksen mukaan konsernihallinnossa johdon tuki palvelualueella on kärkihankkeet -yksikkö, jonka tehtävänä on kaupunginjohtajan ohjauksessa koordinoida ja valvoa kaupungin kärkihankkeiden etenemistä ja jalkautumista. Saman päätöksen mukaan johdon tuen alueella toimii kehittäminen ja tietohallinto, jota johtaa strategia- ja kehittämisjohtaja. Konsernihallinnon yhteisten palvelujen palvelualueella toimii kehittämispalvelut, jota johtaa strategia- ja kehittämisjohtaja.

## Tarkastuslautakunnan huomiot ja suositukset / tuki- ja neuvontapalvelut projekteille:

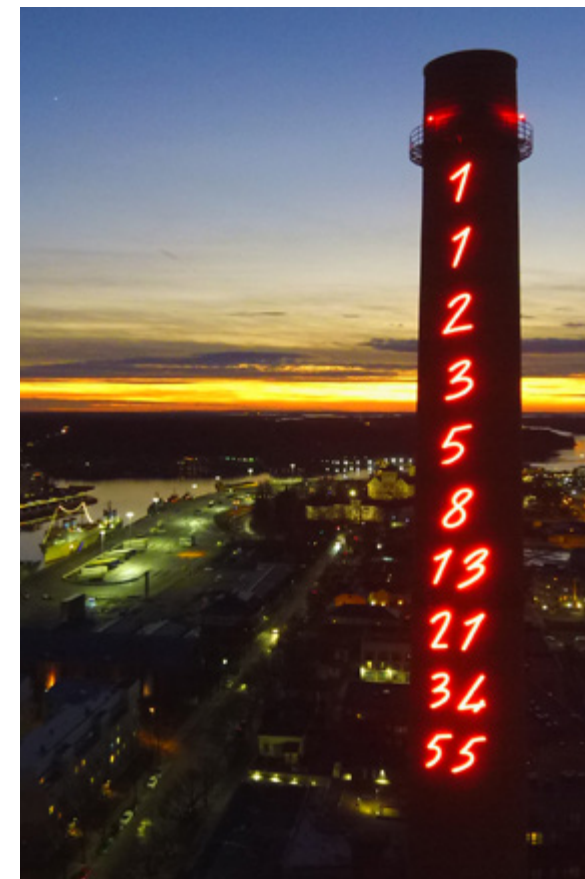
- **Huomio 11:** Kaupungin ja konsernihallinnon organisaatiossa on tapahtunut viime vuosina monia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet myös yksiköiden ja toimintojen tehtäviin. Nyt organisaatiota sekä päätöksenteon ja ohjauksen järjestelmiä ollaan jälleen uudistamassa. Uudistukset eivät välttämättä tapahdu samanaikaisesti kaikkialla, vaan ne voivat toteutua vaiheittain.
- **Suositus 7:** Kaupungin uudistusten ja muutosten tarpeet ja vaikutukset tehtäväkenttään pitää tunnistaa. Jatkossa organisaatiota ja ohjausjärjestelmää uudistettaessa tulee työnjaon, roolitusten ja toimivallan päätöksenteon suhteen olla selkeitä.

KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

## 1.6 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

Tarkastuslautakunta on vuoden 2022 arviointikertomuksessa käynyt kattavasti läpi kaupungin sisäistä valvontaa, konsernivalvontaa ja kaupunkikonsernin riskienhallintaan liittyviä asioita.

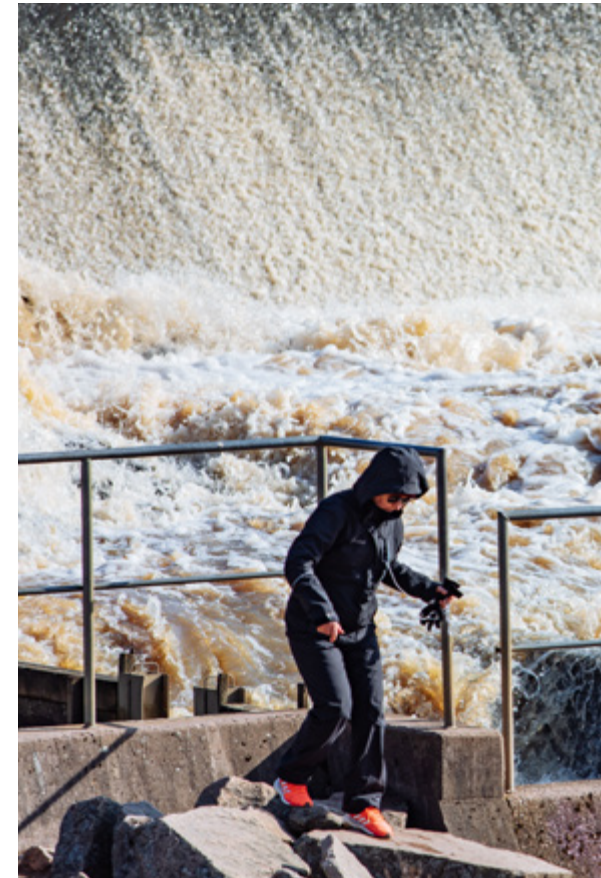
Tilinpäätöksen 2023 toimintakertomuksessa esitetyt valvonnalliset ja riskeihin liittyvät seikat ovat pääpiirteittäin aiempina vuosina esitettyjä vastaavia. Seuraavassa esitetään joitain huomioita tilinpäätöksen toimintakertomukseen liittyen. Konserniohjaukseen liittyviä asioita käsitellään arviointikertomuksen kohdassa 1.2.



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

### Tarkastuslautakunnan huomiot ja suositukset:

- **Huomio 1:** Riskien arvioinnin laativat kaupungin eri palvelukokonaisuudet ja vastualueet sekä keskeiset strategiset yhteisöt. Kaupunginhallituksen vuoden 2022 arviointikertomukseen antaman selvityksen mukaan keskeisten riskien tunnistamisen ja merkittävyyden arvioimisen lisäksi myös riskien hallintakeinoihin ja niiden seurantaan aikataulutuksineen on kiinnitetty huomiota, mukaan lukien riskien omistajien ja vastuuhenkilöiden nimeäminen.
- **Huomio 2:** Sisäisen tarkastuksen tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota prosessikuvausten puuttumiseen joidenkin keskeisten prosessien osalta sekä tarpeeseen selkiyttää vastuunjako.
- **Suositus 1:** Organisaatiomuutosten yhteydessä ja henkilövaihdoksiin liittyen tulee varmistaa riskien havainnoinnin, hallinnan, omistajuuksien ja tarvittavien toimenpiteiden jatkuminen.
- **Suositus 2:** Organisaation toimintaa ja prosesseja kehitettäessä ja muutettaessa tulee laatia prosessikuvaukset tarkoituksenmukaisella tasolla sekä huolehtia vastuunjaon selkeydestä organisaatio- ja vastuuhenkilötasolla.



## KAUPUNKIKONSERNIN OHJAUS, TAVOITTEET JA TOIMINTA

- **Huomio 3:** Henkilöstöön liittyvät riskit (avainhenkilöriskit, saatavuus, riittävyys, vaihtuvuus) ovat vuosittain keskeisimpiä riskejä. Henkilöstön osalta riskiksi todetaan muun muassa henkilöstön liiallinen kuormittuminen. Toimintakertomuksessa esitetään henkilöstöriskeihin liittyviä hallintakeinoja.
- **Huomio 4:** Kaupunginhallituksen vuoden 2022 arviointikertomukseen antamassa selvityksessä on esitetty tapoja, joilla henkilöstöriskeihin on pyritty vaikuttamaan.
- **Suositus 3:** Kaupungissa tehdään henkilöstökyselyjä ja selvityksiä henkilöstön työhyvinvoinnista. Työhyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä pitää edelleen selvittää ja kehittää sekä levittää havaittuja hyviä käytäntöjä. Tehtyjä toimenpiteitä (esimerkiksi henkilöstöriskien hallintakeinojen toteutus) tulee tehdä näkyväksi sekä seurata toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Vuoden 2022 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta on nostanut yhdeksi konsernivalvonnan kehittämiskohteeksi konsernivalvonnan dokumentaation kehittämisen. Osa valvontaan liittyvästä toiminnasta perustuu suulliseen vuorovaikutukseen eri toimijoiden välillä, mikä hämärtää toiminnan läpinäkyvyyttä ja hankaloittaa toiminnan eheää arviointia.



# 2.

## Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus



# Talouden tunnusluvut ja investointien rahoitus

Talouden arvioinnissa on keskitytty erityisesti konserninäkökulmaan seuraavista syistä:

- vuoden 2023 alusta sote-uudistus supisti merkittävästi emokaupungin kokoa, jonka jälkeen konserniyhteisöjen suhteellinen osuus kaupunkikonsernista kasvoi,
- kuntien taloudellista asemaa koskeva lainsäädäntö korostaa koko kunta-konsernin 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 konsernitilinpäätöksen perusteella,
- kunnat järjestävät toimintojaan eri tavoin, minkä vuoksi konsernitasolla kuntien välinen vertailukelpoisuus on parempi,
- Turussa emokaupunki toimii konsernissa ns. sisäisenä pankkina. Kaupungin lainannostosta merkittävä osa ohjautuu antolainoina konserniyhteisöille,
- merkittävä osuus investoinneista tehdään konserniyhteisöissä.

Emokaupunkia on tarkasteltu lähinnä Por-mestariohjelmassa asetettujen taloustavoitteiden toteutumisen kannalta.





## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

### Kaupunkikonsernien vertailua

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

	Turku	Oulu	Tampere	Vantaa	Espoo	Helsinki
Omavaraisuusaste, %	39	55	38	40	44	60
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	130	103	152	146	194	134
Kertynyt ylijäämä, €/asukas	2 574	5 193	3 850	3 830	3 869	11 001
Konsernin lainakanta, €/asukas	7 909	4 309	8 765	7 610	12 268	10 673
Konsernin lainat ja vuokravastuut, €/asukas	10 526	5 266	11 418	9 985	12 268	12 113
Konsernin lainasaamiset, €/asukas	142	0	80	734	620	740
Asukasmäärä 2023	201 889	214 651	255 066	247 447	314 150	674 963
Asukasmäärä 2022	197 900	211 858	249 009	242 819	305 274	664 028
Asukasmäärän muutos 23/22, %	2,02 %	1,32 %	2,43 %	1,91 %	2,91 %	1,65 %
Tuloveroprosentti 2023	6,86 %	7,86 %	7,61 %	6,36 %	5,36 %	5,30 %

**Taulukko 1.** Kaupunkikonsernien taseista laskettuja tunnuslukuja.

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

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

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

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

	Turku	Oulu	Tampere	Vantaa	Espoo	Helsinki
Toiminnan ja investointien rahavirta 5 v./asukasmäärä, €	-2 514	-1 193	-2 889	160	-1 130	-3 197
Laskennallinen lainanhoitokate	1,0	1,9	1,0	1,3	1,1	ei saatavilla
Kassan riittävyys, päivää	34	91	25	37	231	52
Investointien tulorahoitus, %	60 %	88 %	53 %	80 %	151 %	66 %

**Taulukko 2.** Kaupunkikonsernien rahoituslaskelmista laskettuja tunnuslukuja.

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

---

**Konsernin laskennallinen lainanhoitokate** kertoo tulorahoituksen riittävyyden vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Kuntaliiton mukaan lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 1 ja tyydyttävä, kun arvo on 0,8 - 1,0. Yksi ns. kriisikuntakriteeri täyttyy, kun tunnusluku on alle 0,8. Jos tunnusluku on pienempi kuin 1, joudutaan vieraan pääoman hoitoon ottamaan lisää lainaa, realisoimaan omaisuutta tai vähentämään rahavaroja<sup>8</sup>.

Omavaraisuutta ja velkaantuneisuutta mittaessa Turku-konserni sijoittuu kuuden kaupunkikonsernin vertailussa keski-vaiheille. Sen sijaan konsernitaseeseen kertyneet ylijäämät olivat vertailuryhmän pienimmät. Konsernin vuokravastuut olivat yhdessä Tampereen kanssa joukon suurimmat. Laskennallinen lainanhoitokate oli Turussa ja Tampereelle enää tyydyttävällä tasolla. Asukasmäärän kasvu oli suurinta Espoossa ja Tampereella ja Turku sijoittui kolmanneksi. Tuloveroprosentti on Suomen kasvukeskusten keskikastia.

---

<sup>8</sup> (Vuosikate + Korkokulut) / (Korkokulut + Lainakanta/8)

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

### Turku-konserni toimi ja investoi velkarahoituksella myös vuonna 2023

Turun kaupungin rahoitus- ja sijoitustoimen periaatteissa (kv 18.3.2019 § 44) on linjattu investointien rahoituksesta seuraavaa: *”Kaupungin tuloja ovat verotulot, tulonsiirrot valtiolta ja kaupungin ja tytäryhtiöiden perimät maksut ja korvaukset. Tuloilla katetaan kaupungin käyttömenot, taloudellisesti kannattamattomat investointihankkeet ja lainanhoitomenot. Pitkällä aikavälillä tulee tavoitteena olla, että pitkäaikaista velkaa käytetään vain kaupungille taloudellisesti kannattavien investointien rahoitukseen.”*

Toiminnan ja investointien<sup>9</sup> rahavirta kuvaa tulorahoituksen riittävyyttä eli rahamäärää, joka jää jäljelle käyttötalouden tulojen ja menojen sekä investointimenojen jälkeen. **Negatiivinen toiminnan ja investoinnin rahavirta tarkoittaa, että kuntakonserni velkaantuu pitkällä tähtäimellä.** Rahoituslaskelmaan vaikuttaa merkittävästi tilikauden investointitaso, joten tunnuslukua on järkevää tarkastella usean vuoden ajanjaksolla. Jatkovasti negatiivinen toiminnan ja investointien rahavirta johtaa ylivelkaantumiseen.

**Turun kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut viimeisen kolmentoista vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 59,6 miljoonaa euroa negatiivinen.** Vuonna 2023 em. rahavirta oli peräti 114 milj. euroa negatiivinen. **Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu lainanotolla, omaisuutta myymällä tai kassavaroja vähentämällä.**

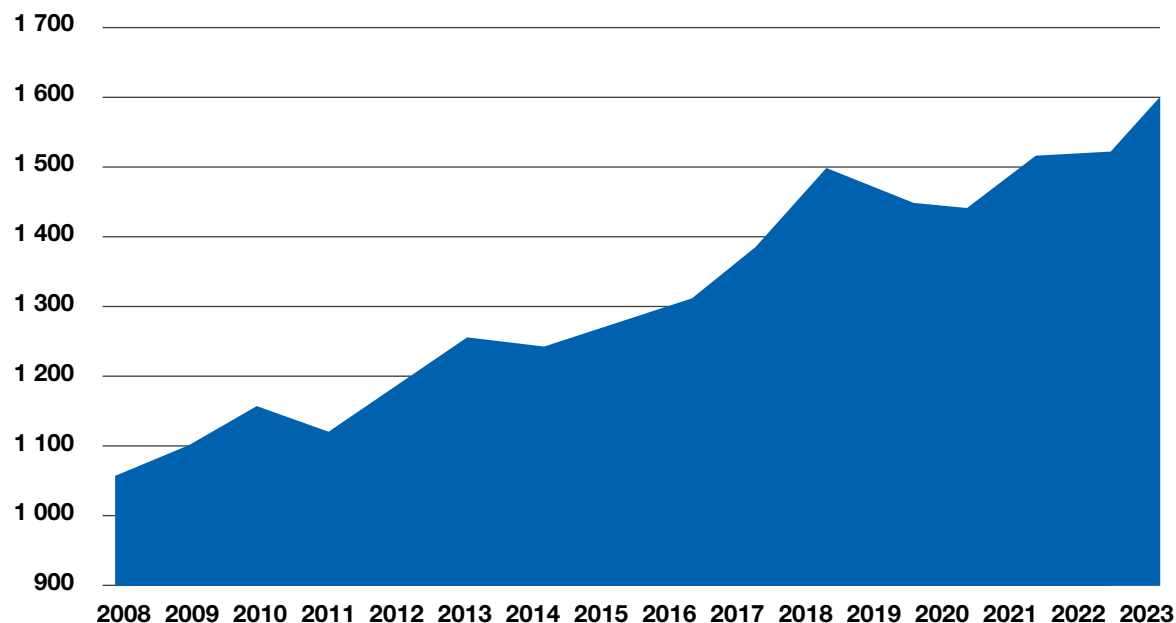
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	ka. 10–23
kons.	-33 228	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-7 282	-17 660	-82 890	-89 647	-101 193	-44 449	-90 660	-157 205	-114 124	-59 574
emo	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	-176	64 715	-74 664	-89 878	-2 412	-37 658	-25 367	-71 112	-8 044

**Taulukko 3.** Toiminnan ja investointien rahavirta konsernissa ja emokaupungissa 2010 – 2023 (milj. euroa). Negatiivinen rahavirta on merkitty taulukkoon punaisella.

<sup>9</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 eliminoituu tarkasteltaessa tilinpäätöksen rahoituslaskelmaa.

## TALouden TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

### KONSERNIN LAINAKANNAN KEHITYS 2008-2023, MILJ. €



**Kuva 4.** Konsernin lainakannan kehitys vuosina 2008–2023.



**Turku-konserni on  
toiminut ja investoinut  
velkarahalla jo  
vuodesta 2010**

Korkeasta investointitasosta ja matalasta tulorahoituksesta johtuen konsernin lainakanta on kasvanut voimakkaasti. Vuodesta 2008 lähtien lainakanta on kasvanut yhteensä noin 544 miljoonaa euroa eli noin 52 %:a, keskimäärin noin 36 miljoonaa euroa vuodessa. Päättäneenä vuonna 2023 konsernin lainakanta kasvoi edellisvuodesta 72 miljoonalla eurolla ollen vuoden 2023 lopussa noin 1597 miljoonaa euroa.

## Lainojen lisäksi myös vuokravastuut paisuvat konsernissa

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

**Pormestariohjelmassa emokaupungin velkaantumiselle** on asetettu **katto** siten, että oikaistu lainakanta voi olla enintään 3 390 euroa asukasta kohden vuoden 2025 lopulla.

**Oikaistulla lainakannalla** tarkoitetaan emokaupungin lainakantaa, josta on vähennetty antolainaus tytäryhteisöille. Oikaistu lainakanta nousi vuonna 2023 edellisen vuoden 153 miljoonasta eurosta noin 312 miljoonaan euroon. Asukaskohtaisesti laskettu emokaupungin oikaistu lainakanta oli noin 1539 euroa.

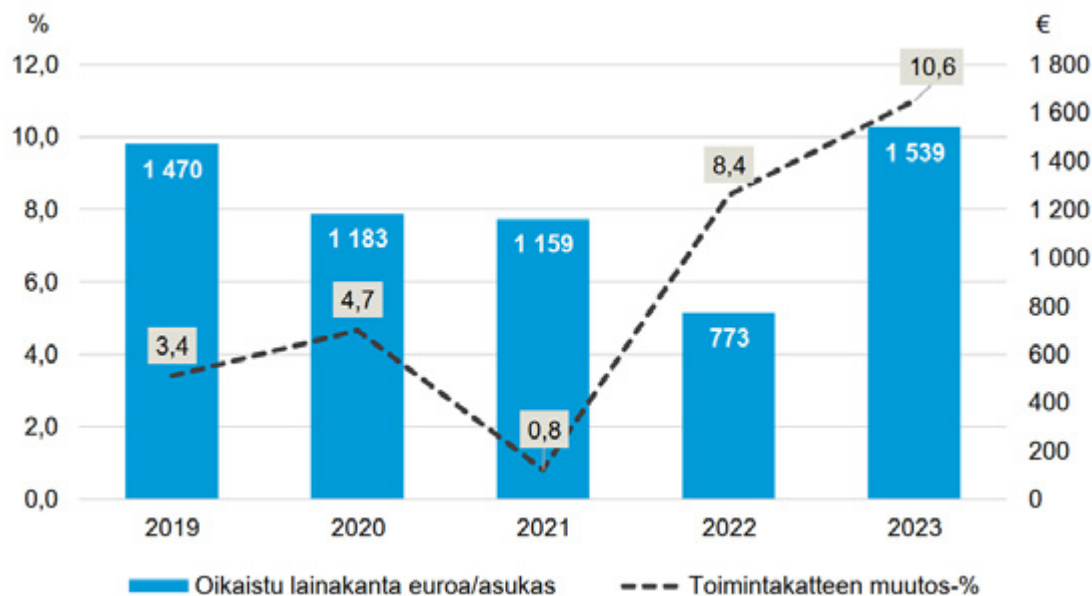
Toisena pormestariohjelman tavoitteena on toimintakatteen keskimääräinen enintään 2,3 % vuosittainen muutos. Kunnan tilinpäätöksen välituloksena ilmoitettava toimintakate ilmoittaa, paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Tämä tavoite ei ole toteutunut vuosina 2022 ja 2023. Toimintakatteen kasvu oli vuonna 2022 noin 8,4 % ja vuonna 2023 peräti 10,6 %.

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

### Pormestariohjelmassa asetetun velkakaton rajoittuminen ainoastaan emokaupungin velkaantumiseen antaa melko kapean kuvan konsernin velkaantumisesta.

Vuoden 2023 lopussa konsernin lainakanta asukasta kohden oli 7909 euroa, eli yli viisinkertainen emokaupungin oikaistuun lainakantaan verrattuna.

Konsernin ulkopuolisina vuokrahankkeina toteutettavien investointien tulevien vuosien vuokran maksut näkyvät tilinpäätöksen vuokravastuina. Konsernin vuokravastuut vuoden 2023 lopussa olivat noin 528 miljoonaa euroa.



**Kuva 5.** Emokaupungin oikaistu lainakanta euroa asukasta kohden ja toimintakatteen %-muutos vuosina 2019–2023.

Pormestariohjelman tavoitteena toimintakatteen keskimääräinen muutos 2,3 % vuosina 2022–2025.

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



**Ainoastaan emokaupunkia koskeva velkakatto antaa kapean kuvan konsernin velkaantumisesta. Konsernin lainakanta on noin viisinkertainen emokaupungin oikaistuun lainakantaan verrattuna.**

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

## Kiinteistöliiketoiminta pitää konsernin lähivuosien investointitason korkealla

Pelkästään strategisten yhteisöjen talous-suunnittelukaudella 2024-2027 suunniteltujen investointien kokonaismäärä on noin 1,2 miljardia euroa, josta asunto- ja kiinteistöliiketoiminnan osuus on hieman yli 54 prosenttia.

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 %)

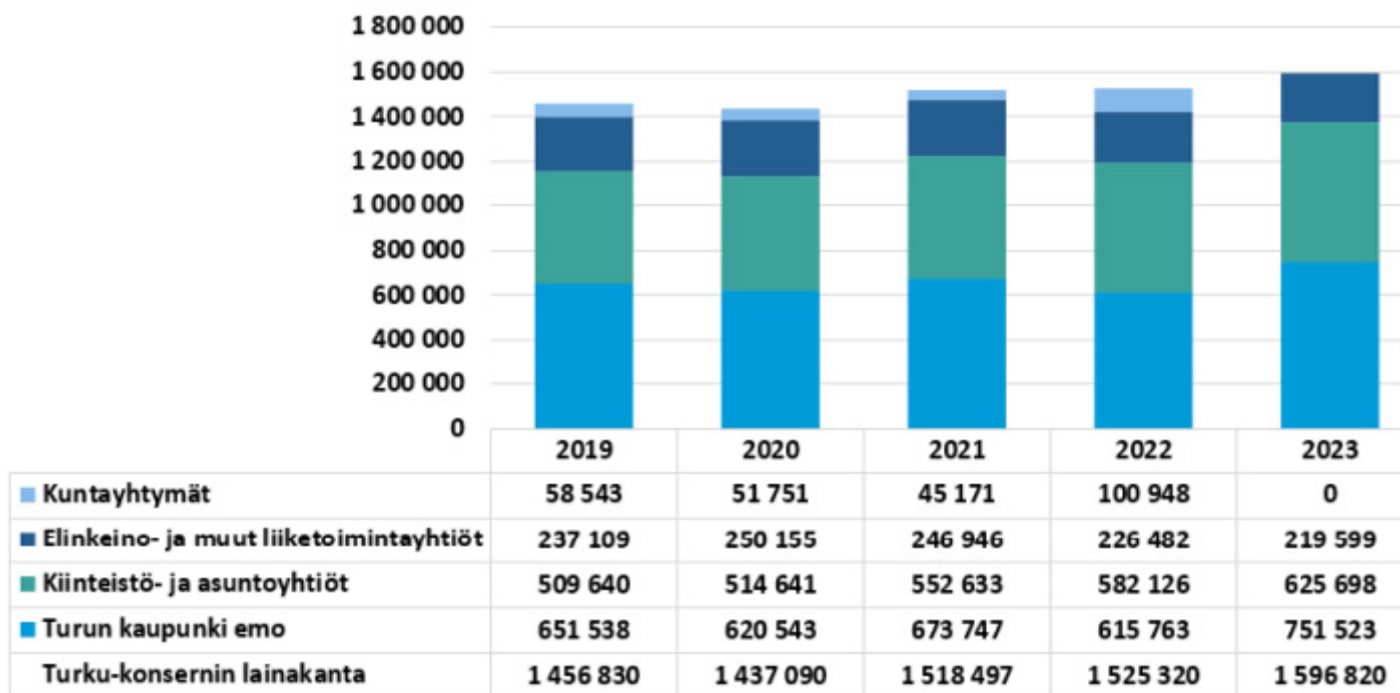
suhteessa nykyiseen yhtiön osuuteen Turun kokonaisasuntokannasta. Vuoden 2023 lopussa TVT:n hallinnassa oli 9,8 prosentin osuus koko kaupungin asuntokannasta, eli tavoitteessa asetettuun vaihteluväliin ylttäminen aiheuttaa merkittäviä uudisinvestointeja. Yhtiön arvion mukaan, kun huomioidaan muu asuntorakentaminen, yhtiön osuus koko Turun asuntokannasta on noin 800 asuntoa alle tavoitetason.

TVT:n uudistuotanto vuonna 2023 oli 340 asuntoa (toimintasuunnitelman tavoite 300), joista 80 valmistui Raisioon ja 65 Kaarinaan. TVT luopui 123 asunnosta (tavoite 50). Sekä Ylioppilaskyläsäätiölle että Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy:lle on asetettu 100 asunnon vuotuinen asuntotuotantotavoite kaudelle 2023 - 2026.





## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

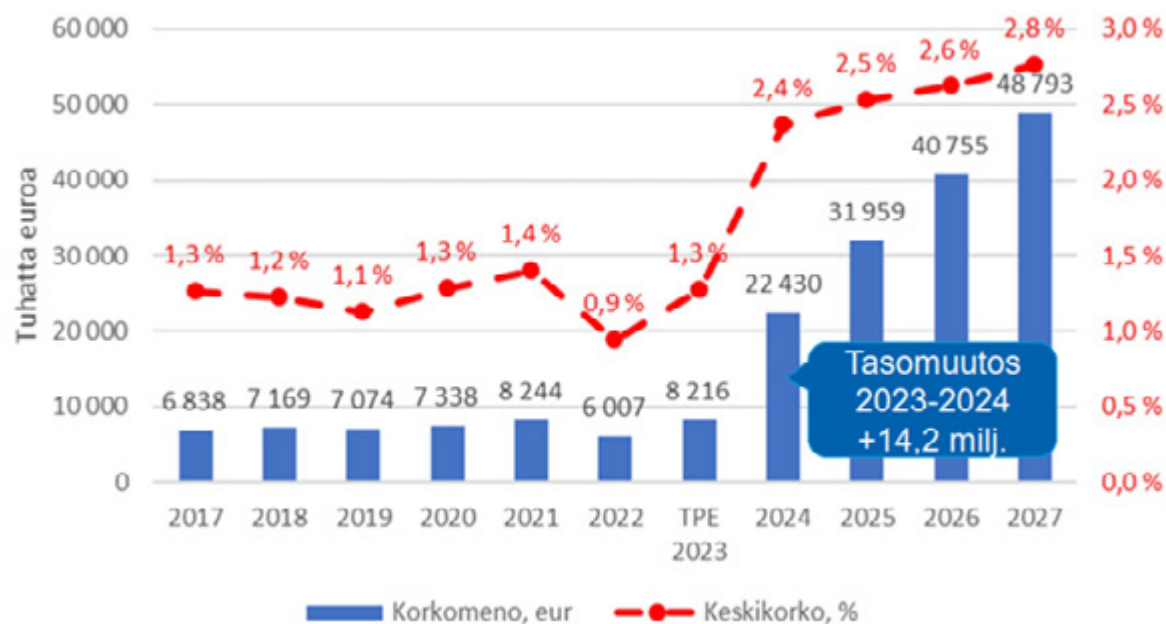


**Kuva 6.** Konsernin lainakannan (tuhatta euroa) kohdistuminen; emokaupungin, kuntayhtymien ja konserniyhteisöjen osuudet vuosina 2019–2023.

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

## Korkotason nousun täysi vaikutus tulee viiveellä

Viime vuosina sekä korkotaso että rakennuskustannukset ovat nousseet voimakkaasti. **Korkotason nousu tulee vaikuttamaan kaupungin varainhankinnan kustannuksiin hieman viiveellä, erityisesti vuosina 2024 – 2027.** Talousjohdon ennusteen mukaan keskiporko tulee nousemaan vuoden 2022 alle prosentin tasolta 2,8 prosenttiin vuonna 2027. Korkomenot nousevat samalla ajanjaksolla noin 6 miljoonasta eurosta noin 49 miljoonaan euroon.



Kuva 7. Korkomeno- ja keskiporkoennuste 2023–2027, lähde: talouspalvelut.

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

Konsernin investointimenot olivat vuonna 2023 yhteensä noin 350 miljoonaa euroa. Konserniyhteisöistä suurimmat investointimenot olivat TVT:llä noin 92 miljoonaa euroa, Turku Energialla noin 30 miljoonaa euroa ja Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy:llä noin 12 miljoonaa euroa. Konsernin vuosikate oli vuonna 2023 noin 205 miljoonaa euroa eli investoinneista rahoitettiin tulorahoituksella ainoastaan 60,2 prosenttia. Omaisuuden myynnillä investoinneista rahoitettiin noin 12 prosenttia. Loput investoinneista rahoitettiin pääosin lainarahoituksella.

**Kohonnut korkotaso ei ole juurikaan vaikuttanut toimintasuunnitelman investointimäärärahoihin.** Toimintasuunnitelmassa on vuosille 2023 - 2026 varattu emokaupungin investointimäärärahoja yhteensä noin 722 miljoonaa euroa. Konsernissa on asuntorakentamisen lisäksi suunnitteilla lähivuosiksi suuria hankkeita kuten Sataman terminaali, Kupittaaan kansi ja joukkoliikennetkaisu. Näiden kustannukset eivät sisälly 722 miljoonan euron investointimäärärahaan. Toteutuessaan konsernin lainakanta saattaa lähes tuplaantua nykyisestä noin 1,5 miljardista eurosta.



**Korkotason nousu tulee vaikuttamaan kaupungin varainhankinnan kustannuksiin hieman viiveellä, erityisesti vuosina 2024–2027.**

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

## Isot investoinnit ja velkataakka altistavat konsernin erilaisille riskeille

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

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

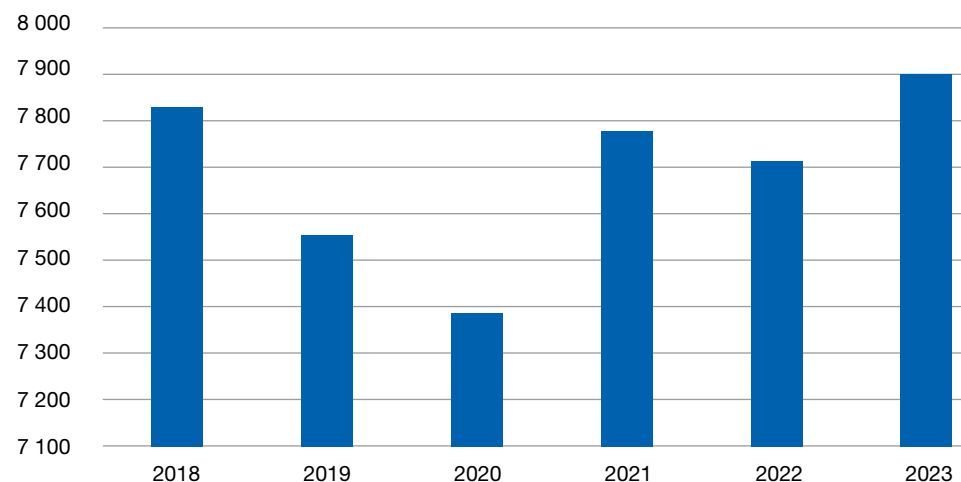
Konsernin kasvava lainakanta altistaa erityisesti **korkoriskille**. Velkarahariippuvuus ja jo olemassa olevien lainojen jälleenrahoitustarve altistavat myös **varainhankintariskille**. Konsernilla ei ole juurikaan nopeasti rahaksi muutettavaa likvidiä omaisuutta ja kassavarojen riittävyys on rajallinen. Vuoden 2023 lopussa konsernin kassan riittävyys oli 34 päivää. Tilinpäätöksen mukaan **likviditeettiriskiä** hallitaan laatimalla konsernitilejä koskeva kolmen kuukauden rullaava kassaennuste, josta ilmenee periodin likviditeettitarve.

## TALOUDEN TUNNUSLUVUT JA INVESTOINTIEN RAHOITUS

## Kasvukeskusten joukkoon kuulumalla investointien rahoituskyky paranee

Käytännössä kaupunki hankkii lainarahoitusta Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen kautta. Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj muodostavat kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän. Haastateltujen mukaan Suomen valtion ja Kuntien takauskeskuksen luottoluokitus ja -kelpoisuus kulkevat käsikädessä. Turun kaupungin kyky vaikuttaa koko Suomen julkisen talouden luottokelpoisuuteen on siten rajallinen. Konsernitasolla voidaan vaikuttaa velkarahariippuvuuteen hyvällä käyttötalouden ja investointien hallinnalla. Myös kaupungin väestökehityksen pysyminen positiivisena on tärkeää. **Väestönkasvun ansiosta kaupunkikonsernin asukaskohtainen lainakanta on säilynyt viime vuosina varsin muuttumattomana, vaikka lainakanta kokonaisuudessaan on kasvanut.** Vuoden 2023 tilinpäätöksen mukaan Turun asukasmäärä oli kasvanut 3989 henkilöllä edellisestä vuodesta.

### Konsernin lainakanta asukasta kohden, €



Kuva 8. Konsernin asukaskohtaisen lainakannan kehitys vuosina 2018–2023.

**Väestönkasvun ansiosta kaupunkikonsernin asukaskohtainen lainakanta on säilynyt viime vuosina varsin muuttumattomana, vaikka lainakanta kokonaisuudessaan on kasvanut.**



# 3.

## Myönteinen erityiskohtelu Turun perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa



## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

Tarkastuslautakunnan tavoitteena on ollut arvioida ns. myönteisen erityiskohtelun toteuttamista Turun kaupungin perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa:

- kaupungin alueiden eriytymisen aiheuttamien ongelmien takia on tunnistettu tarve toimenpiteille,
- mitä asiantilan parantamiseksi on tehty ja ollaan tekemässä,
- miten tässä tekemisessä on onnistuttu ja
- miten jatkossa toimitaan.



# Myönteiseen erityiskohteluun/ PD-rahoitukseen (positiivinen diskriminaatio) liittyvät taustatekijät

- Haastattelujen mukaan Suomen segregoituneimmaksi kaupungiksi kutsutaan Turku - kaupungin etninen segregatio on suurta. Sosioekonominen, kielellinen ja etninen segregatio kulkevat ainakin jossain määrin käsi kädessä. Eri kielen puhumisen ohella sosioekonominen aspekti on usein vielä tärkeämpi.
- Tutkimusten mukaan eriytymisen aiheuttamat haasteet näkyvät erityisesti pienituloisuuden ja aikuisväestön heikomman koulutustason määrittämällä oppilasalueilla, joissa sitten koulujen edellytykset hyvien oppimistulosten tuottamiseen ovat lähtökohtaisesti haastavammat kuin muualla. Näillä alueilla myös opetuskielen tuen tarpeet korostuvat.
- Alueellista eriytymistä eli segregatiota ilmiönä voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta:
  - o Segregaation vähentäminen (ennaltaehkäisy),
  - o Segregaation vaikutusten vähentäminen.

*Segregatio, sosiaalinen segregatio eli eriytyminen tarkoittaa maantieteellisessä merkityksessään eri sosiaalisten ryhmien eriytymistä toisistaan omille alueilleen kaupungin sisällä. Se viittaa eri alueiden välille syntyviin eroihin, joita voivat olla esimerkiksi erilaiset elämäntavat, tuloerot, hyvinvointierot, kulttuurilliset erot ja muut sosiaaliset erot. Etninen segregatio on perinteisesti tarkoittanut eri etnisten ryhmien epätasaista sijoittumista eli segregatiota kaupunkialueella riippumatta siitä, kuinka epätoivottavana ilmiötä on pidetty. Alueellinen segregatio voidaan jaotella kolmeen eri kategoriaan, joista ensimmäinen on sosiaalinen, toinen demografinen ja kolmas etninen segregatio. Alueellisen segregatian eri muotoja ei voida tosin täysin erottaa toisistaan, sillä ne ovat liimittäisiä. (fi.wikipedia.org 24.1.2024)*

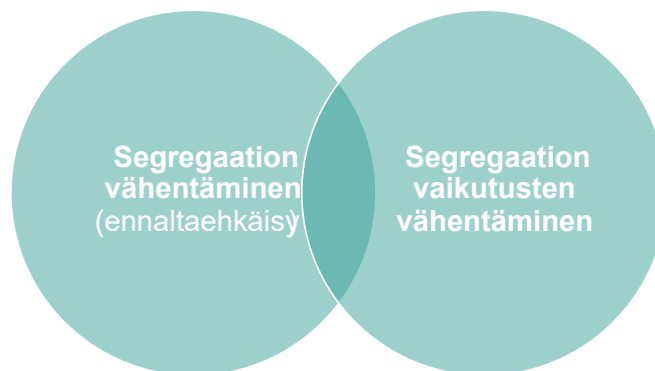


## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

Alla olevassa kuvassa 9 on kuvattu segregatiota ja sen vähentämistä ilmiönä sekä sen konkreettisia muotoja kummastakin näkökulmasta.

### Mistä puhumme? Ilmiön kuvaus

- Asuntopolitiikka , ml. Kaupunkikehitys (monipuolinen ja kohtuuhintainen asuntotarjonta , sekoittuneisuus )
- Hyvinvoinnin parantaminen
- Yhteisöjen vahvistaminen
- Kotoutumisen tukeminen
- Työllistäminen ja työllisyys
- Palveluverkon kehittäminen
- Alueiden identiteetin tukeminen
- Yhteistyö 3. sektorin kanssa



- Aluekehittäminen
- Alueiden maineen parantaminen
- Osallisuuden ja yhteisöllisyyden parantaminen
- Palveluverkon muutosten toteuttaminen
- Alueiden saavutettavuuden parantaminen
- Alueellinen turvallisuustyö ja turvallisuuden tilannekuvan vahvistaminen

Lähteet: Turun kaupungin materiaalit, Segregaation ehkäiseminen ja lieventäminen Helsingin kaupungissa - muistiota (1/ 2023) soveltaen)

**Kuva 9.** Segregaation ja sen haittavaikutusten vähentäminen – ilmiön kuvaus (Segregaation vähentämisen toimintamalli Uudessa Turussa, Luonnos 29.9.2023, Turun kaupunki).

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

- **Myönteisellä erityiskohtelulla on tarkoitus edistää tasapainoista aluekehitystä ja vähentää segregatiota.**
- **Myönteinen erityiskohtelu voi auttaa kaikkia oppilaita, joilla syystä tai toisesta on vaikeuksia saavuttaa koulussa tavoiteltuja oppimistuloksia.** Oppilaat voivat olla taustoiltaan kansainvälisiä tai alun perin muualta muuttaneita.
- Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan yksi perusperiaatteita on, että heikompiosaisia tuetaan ja syrjäytymistä ja eriarvoisuutta ehkäistään. Tässä ajattelussa on tunnustettu se tosiasia, että kaikilla ei ole yhtäläisiä lähtökohtia pärjäämiseen. Hyvinvointiyhteiskunnan toiminnan katsotaan koituvan lopulta kaikkien kansalaisten hyödyksi.

*Myönteinen erityiskohtelu on toimintatapa, jossa henkilöä tai ryhmää tuetaan erityistoimin, jos hän on ilman niitä vaarassa jäädä eriarvoiseen asemaan.*

*Myönteisen erityiskohtelun tavoite:*

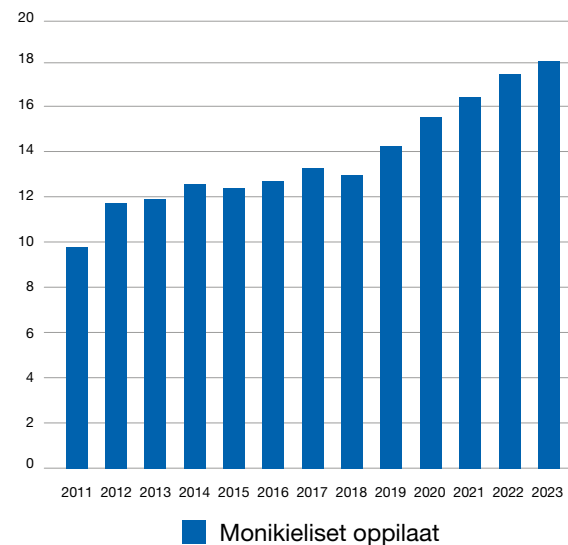
*- Pyritään turvaamaan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta, myös tosiasiallisesti tasa-arvon toteutumista.*

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

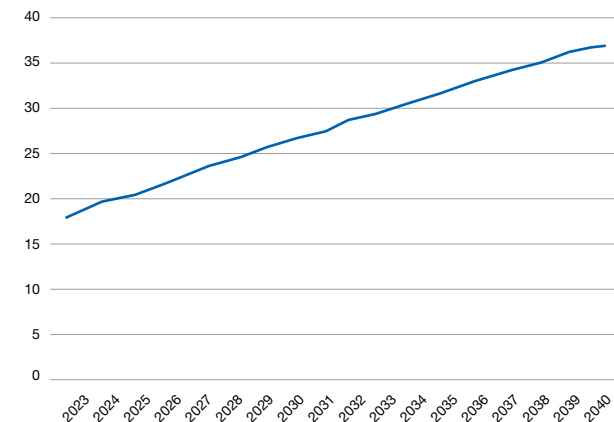
- Kuvassa 10 esitetään monikielisten oppilaiden suhteellisen osuuden muutos Turun perusopetuksessa vuosina 2011-2023. Osuuden ennustetaan edelleen kasvavan selvästi.
- Yhdenvertaisuuslain (30.12.2014/1325) 9 §:ssä positiivisesta erityiskohtelusta säädetään seuraavasti: ”Sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.”
- Myönteiselle erityiskohtelulle on useita samaa tarkoittavia ilmaisuja, kuten:
  - positiivinen syrjintä,
  - positiivinen diskriminaatio tai
  - positiivinen erityiskohtelu.

## Monikieliset oppilaat Turussa 2023

- Lähes 20 % Turun perusopetuksen oppilaista on monikielisiä
- Äidinkieliä yli 100
- Suurimmat kieliryhmät arabia, venäjä, kurdi, somali, albania
- Valmistavassa opetuksessa on oppilaita ennätysellisen paljon (yli 300)
- Määrä on kasvussa



### Arvio monikielisten oppilaiden määrän kehityksestä



**Kuva 10.** Monikieliset oppilaat Turussa 2011-2023 (Kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuus, Turun kaupunki).

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

- **Koulujen toimintaedellytysten eriarvoistumiseen reagoiva rahoitus on kansainvälisesti olennainen keino kaventaa osaamisen ja hyvinvoinnin eroja.** OECD on painottanut tarve-eroihin perustuvan rahoituksen, eli PD-rahaman, olevan yksi keskeisimpiä keinoja toteuttaa koulutuksellista tasa-arvoa (OECD. 2012. Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools)
- ”Myönteinen erityiskohtelu on tukimalli, joka perustuu lähtökohtaisesti koulujen välille syntyneen oppilasohjan eriytymisen eli koulusegregaation vaikutusten vähentämiseen. Se ei tästä näkökulmasta puutu lähtökohtaisesti koulujen eriytymisen syihin, vaan pyrkii korjaamaan sen seurauksia. Onnistuessaan myönteinen erityiskohtelu voi kuitenkin myös vähentää koulusegregaatiota, mikäli esimerkiksi tukea saaneiden koulujen suosio kouluva-

linnoissa paranee. Myönteisen erityiskohtelun resursoinnilla voidaan myös tukea opettajien jaksamista päiväkodeissa ja kouluissa, joissa työn haastavuus korostuu.” (Bernelius ja Huilla. 2021. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet)

- PD-rahaman (PD – positiivinen diskriminaatio), lisärahoituksen tarpeen taustalla on huoli kaupunkisegregaation eli alueellisen eriarvoistumisen aiheuttamasta lapsiperheiden koulutuksellisen hyvinvoinnin ja koulujen toimintaedellytysten eriarvoistumisesta.
- Haastatteluissa esitettiin myös, että ei pitäisi olla olemassa erikseen positiivisen diskriminaation rahoituksia, vaan tulisi luoda pysyvämpiä ja vakiintuneempia rahoitusmalleja.



# PD-rahoituksen kriteerit Turussa

- Turussa positiivisen diskriminaation rahoitusta (PD-rahoitusta) myönnetään kouluille kolmen kriteerin perusteella:
  1. muunkielisten oppilaiden (äidinkieli muu kuin suomi, ruotsi tai saame) määrä,
  2. integroidun erityisen tuen oppilaiden määrä ja
  3. tehostetun tuen oppilaiden määrä.
- Koulujen perusresursoinnissa on otettu huomioon tukea tarvitsevat oppilaat. Kouluille lasketaan resurssit vuosiviikkotunteina (vvh) seuraavilla kertoimilla:
  - o Vuosiluokkien 1-6 tavallisessa luokassa opiskeleva oppilas tuo laskennallisesti koululle 0,897 vuosiviikkotuntia (vvh).
  - o Vuosiluokkien 7-9 tavallisessa luokassa opiskeleva oppilas tuo laskennallisesti koululle 1,315 vvh.

## PD-rahoitukseen liittyvät lisäkertoimet:

- o Vieraskielinen oppilas tuo lisäksi 0,13 vvh.
  - o Integroitu erityisen tuen oppilas tuo lisäksi 1,05 vvh (alakoulu) ja 1,08 vvh (yläkoulu).
  - o Tehostetun tuen oppilas tuo lisäksi 0,234 vvh.
- Haastatteluiden mukaan **positiivisen diskriminaation rahojen jakoperusteina Turussa ovat oppilaskohtaiset faktat, joissa ei ole tulkinnanvaraa.**
  - Jako on läpinäkyvä ja siksi oikeudenmukaiseksi koettu. Oikein pieni summa jollekin koululle ei toisaalta juurikaan auta.
  - Haastatteluiden mukaan näiden kriteerien kehittäminen on työn alla ja ollaan harkitsemassa mahdollisesti Helsingin mallin mukaisesti tarveperusteisen rahoituksen kriteerien käyttöönottoa.

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

### Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää tasa-arvorahaa

- Kaupunki saa myös valtionavustusta vastaaviin tarkoituksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) myöntää erityisavustusta perusopetuksen tasa-arvoa edistäville toimenpiteille, ns. tasa-arvorahaa.
- Avustusta myönnetään koulujen toiminta-alueita kuvaavien indikaattoreiden perusteella:
  1. 30–54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta,
  2. työttömyysaste ja
  3. vieraskielisten osuus.
- Tasa-arvorahaa myönnetään koulukohtaisten indikaattorien perusteella **käytettäväksi kouluihin ja koulujen toiminta-alueilla toimiviin päiväkotien esiopetusryhmiin. Tarkoituksena on tukea opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia palkata opettajia ja koulunkäynninohjaajia.**

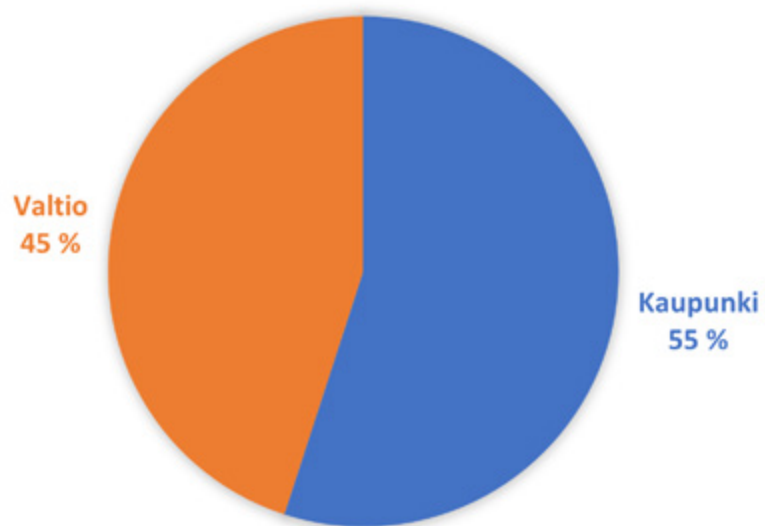


# Perustuuko myönteiseen erityiskohteluun liittyvä toiminta pääosin ulkoiseen rahoitukseen vai kaupungin jatkuvaan tekemiseen omalla rahoituksella?

- PD-rahoitus tapahtuu kaupungin omilla rahoilla. Vastaavaan tarkoitukseen kaupunki saa myös valtionavustusta, ns. tasa-arvorahaa.
- Kouluissa, joissa vieraskielisten oppilaiden määrä on varsin vähäinen ja selvästi alle 10 % kokonaisoppilasmäärästä ja joissa ei ole kovinkaan monta erityisen tuen oppilasta, jää positiivisen diskriminaation (PD rahoituksen) merkitys marginaalisen pieneksi ja tämä lisää koulun rahoitusta vain 4–6 %.
- Sen sijaan sellaisilla alueilla toimivissa kouluissa, joissa maahanmuuttajien osuus väestöstä on kolmasosa tai sitä merkittävästi korkeampi ja joissa on muutenkin enemmän erityisen tuen oppilaita, lisäresurssin määrä on merkittävä: + 12–24 %.
- Haastatteluiden mukaan panostuksista myönteiseen erityiskohteluun on lukuvuonna 2022-2023 noin 55 % ollut kaupungin rahaa ja 45 % valtion rahaa.

MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

## Myönteisen erityiskohtelun rahoitusosuudet 2022–2023



**Kuva 11.** Valtion ja kaupungin rahoitusosuudet Turun perusopetuksen myönteisessä erityiskohtelussa lukuvuonna 2022-2023 (Kasvatuksen ja opetuksen palvelukonaisuus, Turun kaupunki).

”

Panostuksista myönteiseen erityiskohteluun on lukuvuonna 2022-2023 noin 55 % ollut kaupungin rahaa ja 45 % valtion rahaa.



# Mitä tavoitteita myönteiselle erityiskohtelulle on Turun kaupungissa / Kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuudessa asetettu?

- Pormestariohjelmassa on aiheeseen liittyen kirjattu: ”Vahvistamme segregaaation vähentämisen periaatteen ensisijaiseksi tavoitteeksi lähiöiden kehittämisessä”.
- Kaupungin kärkihankkeista tähän kokonaisuuteen liittyvät osaltaan ainakin Yhteisöllinen Turku (Yhteisöllinen Turku | Turku.fi), jossa panostetaan asuinalueiden tasapainoiseen kehittämiseen, sekä Osaamisen kärkihanke (Osaamisen kärkihanke | Turku.fi).
- Kasvatus- ja opetuslautakunnan (28.9.2022 § 135) hyväksymässä perusopetuksen palvelusuunnitelmassa 2023 segregaaation vähentäminen mainitaan yhtenä tavoitteena.
- Haastattelujen mukaan Turussa ei toistaiseksi ole ollut mahdollista asettaa myönteiselle erityiskohtelulle mitattavissa olevia tavoitteita. Käynnissä olevalla hankkeella ”Koulusegregaaation vähentäminen Turussa”<sup>10</sup> pyritään tällaisia tavoitteita kehittämään jatkossa.

---

<sup>10</sup> Lisätietoa hankkeesta: [https://www.turku.fi/uutinen/2022-09-08\\_turku-panostaa-koulujen-eriarvoistumisen-katkaisemiseen](https://www.turku.fi/uutinen/2022-09-08_turku-panostaa-koulujen-eriarvoistumisen-katkaisemiseen)

## Onko myönteisen erityiskohtelun rahoituksella saavutettu sille asetettuja tavoitteita?

- Alueelliset pienluokat (erityisluokkia) resursoidaan erikseen niin, että oppilaiden tunnit otetaan täysimääräisinä huomioon. Ne sijaitsevat kouluilla, joissa on paljon erityisen tuen tarvetta, mutta oppilaat tulevat koko yhteistyöalueelta.
- Koulunkäynninohjaajien sijoittaminen niihin kouluihin, joissa on erityisiä tuen tarpeita, on myös positiivista erityiskohtelua.
- Haastatteluissa on esitetty muun muassa seuraavia perusteita, joiden takia myönteinen erityiskohtelu on nähty tarpeelliseksi:
  - o Erityisen tuen toteuttaminen vaatii panostusta.
  - o Hyvän suomen kielen taidon oppii noin kuudessa vuodessa.
  - o Huoltajilla on erilaiset mahdollisuudet tukea lasten koulunkäyntiä.
  - o Tehostettu tuki edellyttää yksilöllistä suunnitelmaa.
  - o Koulunkäynnin ohjaaja on oppilaan tukena joskus välttämätön.
  - o Opetusta on helpompi eriyttää pienessä opetusryhmässä.
  - o Koulun läksykerho on monelle hyvä apu.
  - o Yhteisopettajuus antaa mahdollisuuden joustaviin järjestelyihin.

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

- Haastatteluiden mukaan alueellisia pienluokkia on perustettu eri puolille kaupunkia; pohjoisimmat Yli-Maariassa ja eteläisimmät Syvälahdessa. Pienluokkia on perustettu niille alueille, joissa on paljon erityisen tuen tarvetta. Aivan jokaisessa koulussa ei tietenkään tällaisia alueellisia pienluokkia ole – muuten ne eivät olisi enää alueellisia, vaan koulukohtaisia.
- Haastatteluissa kouluilla todettiin olevan muun muassa seuraavia opetustyötä haittaavia asioita:
  - o Asioiden kirjaaminen, Wilma-viestit ja some-kanavat vievät opettajilta liian paljon aikaa, joka on pois varsinaisesta opetustyöstä ja voi lisätä opettajien työuupumusta.
  - o Älypuhelimien runsas käyttö häiritsee tuntuvasti päivittäistä koulutyötä, etenkin yläkouluissa.
- Koulunkäynnin ohjaajien sijoittelu riippuu siitä, missä on tarvetta, ja tähän sitten panostetaan. Valtiolta saadaan rahaa lisäresursseihin maahanmuuttajien oman äidinkielen opettamiseen. Tällä hetkellä opetusta annetaan heille 25:ssä eri äidinkielessä. Myös useiden katsomusaineiden opettaminen vaatii jonkin verran resurssia.



**Opettajien tulee saada keskittyä ydintyöhönsä eli opettamiseen.**

**Nyt liikaa aikaa vievät kirjaamiset, Wilma-viestit ja some-kanavat.**

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

- Pormestariohjelmassa asetetusta toimenpidetavoitteesta on raportoitu osavuosikatsauksessa (OVK) 3/2023 seuraavasti:

Tyyppi	#	Toimielin/ palvelukokonaisuus	Pormestariohjelman tavoite	Lauseke/pormestariohjelman toimenpide	Vastuuhenkilö	Aikataulu	OVK3/2023
P	27	Kasvatus ja opetus	Vahvistetaan oppilaiden oppimisen tukea ja oppilashuoltoa. Huolehditaan ns. positiivisen diskriminaation rahoituksesta tavoitellen jatko-opinnot mahdollistavan kielitaidon oppimista kaikille. Vahvistetaan vanhempien ja oppilaiden osuutta koulupolkuun.	Yhdyspintasuunnitelmat valmiit ja käytössä. Oppimisen tuen ja oppilashuollon vahvistaminen monialaisen yhteistyön ja koulutuksen keinoin. Arvioidaan nykyisen positiivisen erikoiskohtelun rahoituksen vaikuttavuutta ja jatketaan rahoituksella tehtävien toimien toteutumista tarvittaessa uusien perusteiden.	Timo Jalonen	6/2023	Yhteistyö monialaisessa oppilas- ja opiskelijahuoltoryhmässä toimii, neuvolan ja esiopetuksen (varhaiskasvatuksen palvelualue) yhteistyön suunnittelu käynnissä, suomenkielisessä työväenopistossa lisätty maahanmuuttajanuorten koulutusta.

### Pormestariohjelman tavoite

Vahvistetaan oppilaiden oppimisen tukea ja oppilashuoltoa. Huolehditaan ns. positiivisen diskriminaation rahoituksesta tavoitellen jatko-opinnot mahdollistavan kielitaidon oppimista kaikille. Vahvistetaan vanhempien ja oppilaiden osuutta koulupolkuun.

### Lauseke / pormestariohjelman toimenpide

Yhdyspintasuunnitelmat valmiit ja käytössä. Oppimisen tuen ja oppilashuollon vahvistaminen monialaisen yhteistyön ja koulutuksen keinoin. Arvioidaan nykyisen positiivisen erikoiskohtelun rahoituksen vaikuttavuutta ja jatketaan rahoituksella tehtävien toimien toteutumista tarvittaessa uusien perusteiden.

### OVK3 / 2023

Yhteistyö monialaisessa oppilas- ja opiskelijahuoltoryhmässä toimii, neuvolan ja esiopetuksen (varhaiskasvatuksen palvelualue) yhteistyön suunnittelu käynnissä, suomenkielisessä työväenopistossa lisätty maahanmuuttajanuorten koulutusta.

## Minkälaista vaikuttavuutta myönteisellä erityiskohtelulla on saavutettu?

- Haastatteluiden mukaan kouluille on teetetty kysely vaikuttavuuteen ja merkityksellisyyteen liittyen. Tulos vastaajilta on ollut hyvin yksimielinen: PD -rahoituksella on voitu auttaa keskimääräistä haastavammassa tilanteessa olevien koulujen ja alueiden oppilaiden oppimisen edellytyksiä. Voidaan sanoa, että tällä rahoituksella on ollut merkitystä erityisesti yksilöiden tilanteissa. Kaikki oppilaat eivät haastavillakaan alueilla lähtökohteisesti ole lisätuen tarpeessa.
- Haastatteluissa on todettu, että tieteellistä vaikuttavuutta on todella hankala mitata esimerkiksi yksittäisten oppilaiden arvosanojen tai suoritusten perusteella. Esimerkiksi yhden resurssiopettajan taikka ohjaajan palkkaaminen kouluun ei mittauksissa erotu yksittäisen oppilaan tuloksissa yksiselitteisesti. Tämä validin mittaamisen haaste on tunnistettu kansallisellakin tasolla.



**Kouluille tehdyn kyselyn hyvin yksimielinen tulos on ollut: PD-rahoituksella on voitu auttaa keskimääräistä haastavammassa tilanteessa olevien koulujen ja alueiden oppilaiden oppimisen edellytyksiä.**

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

- **Rahoituksella on käytännössä hankittu lisäkäsipareja kouluille: Resurssiopettajia, laaja-alaisia erityisopettajia, koulunkäynninohjaajia.** Nämä ovat koulujen rahoituksessa tärkeäksi koettu osa.
- Haastatteluissa on todettu, että kansainvälisten tutkimusten mukaan PD-rahalla on vaikuttavuutta ja se on tärkeä asia. Kuitenkaan selkeää mittaristoa tämän vaikuttavuuden seurannan käyttöön Turussa ei ole toistaiseksi ollut.
- Haastatteluiden mukaan yksi suurimmista haasteista PD-rahojen osalta on seuranta ja vaikutusten mittaaminen.
- Jonkinäköistä dataa vaikuttavuudesta haastatteluiden mukaan kovasti kaivattaisiin. Mutta tieteellisen kokeilun tekeminen, jossa olisi kaksi hyvin samantyyppistä ryhmää, joista toiset saavat tukea ja toiset eivät ja sen jälkeen tehdään vertaileva tutkimus, on varsin epäeettinen.
- Haastatteluiden mukaan on helppo allekirjoittaa ne tutkimusten tulokset, joiden mukaan myönteinen erityiskohtelu lisää sekä muunkielisten koululaisten että suomenkielisten poikien todennäköisyyttä siirtyä seuraavalle koulutusasteelle (perusopetuksesta toiselle asteelle).
- Valtioneuvoston julkaisussa 2021:7 Bernelius ja Huilla<sup>11</sup> kirjoittavat rohkaisevasti: ”Kansainvälisessä vertailussa Suomen vahvuuksia ovat institutionaalisen laadun vakaus ja edelleen maltillisena näyttäytyvä eriytyminen. Järjestelmällämme on hyvät edellytykset panostaa tasa-arvon tukeen erityisesti myönteisen erityiskohtelun resursoinnin sekä yli sektorirajojen toteutettavan yhteistyön malleilla.”



**Tutkimusten mukaan myönteinen erityiskohtelu lisää sekä muunkielisten koululaisten että suomenkielisten poikien todennäköisyyttä siirtyä seuraavalle koulutusasteelle (perusopetuksesta toiselle asteelle).**

<sup>11</sup> [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162857/VN\\_2021\\_7.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162857/VN_2021_7.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

# Myönteinen erityiskohtelu varhaiskasvatuksessa

- Varhaiskasvatuksen palvelusuunnitelmaan on kirjattu toimenpiteitä, jotka auttavat varmistamaan, että varhaiskasvatus on vastuullista, yhdenvertaista ja tarjoaa laadukasta opetusta, kasvatusta ja hoitoa kaikille lapsille.
- Vastuullisuuden ja yhdenvertaisuuden osalta palvelusuunnitelmassa todetaan muun muassa:
  - o **Varmistetaan, että varhaiskasvatuspalvelut ovat tasapuolisesti saatavilla eri alueilla**, jotta yhdenvertaisuus toteutuu kaikilla alueilla.
  - o **Toimitaan kieli- ja kulttuurisensitiivisesti**, ja varmistetaan, että kaikki lapset ja perheet kokevat olevansa tervetulleita ja arvokkaita asiakkaita varhaiskasvatuksessa.



Varmistetaan, että kaikki lapset  
ja perheet kokevat olevansa  
tervetulleita ja arvokkaita asiakkaita  
varhaiskasvatuksessa.

## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

- Kaupunginvaltuusto on päättänyt kirjauksessaan (kv 13.11.2023 § 220) vuoden 2024 osalta:
  - o Vähennämme segregaaation vaikutuksia vahvistamalla varhaiskasvatuksessa olevien monikielisten lasten suomen kielen taitoa. Varhaiskasvatuksessa olevien monikielisten lasten suomen kielen osaamista vahvistamme lisäämällä varhaiskasvatuksessa olevan henkilöstön kielitietoisuutta sekä henkilöstön suomen kielen osaamista koulutuksen ja ohjauksen keinoin.
- Kasvatus- ja opetuslautakunta on päättänyt myönteiseen erityiskohteluun liittyen 13.6.2018 (§ 114) seuraavasti:
  - o Toteutettavissa olisi sellainen ratkaisu, jossa vieraskielisten lasten osalta päivähoitoon suunnattaisiin ensi vaiheessa 5 %:n pysyvä lisäresurssi jokaista vieraskielistä lasta kohti. Varhaiskasvatuksessa asiakaskunta vaihtelee toimintakauden aikana merkittävästi, jolloin seuraavan varainhoitovuoden budjettivaikutus määräytyisi edeltävän syyskuun tietojen perusteella. Samassa yhteydessä purettaisiin kaikki aiemmat positiivisen diskriminaation käytänteet.
  - o Positiivinen diskriminaatio otettaisiin huomioon yksittäisen päivähoitoyksikön talousarviota määriteltäessä ja toisaalta palvelusetelin arvon määrittämisen yhteydessä.
- Tällä rahoituksella on kaupungin päiväkoteihin palkattu kieli- ja kulttuuriopettajia. Vastaavasti palvelusetelin arvoa korotetaan 5 %, jotta muuta kuin suomea tai ruotsia puhuvien lasten kielenkehitystä voidaan tukea.
- Vuodesta 2019 lähtien tämä käytäntö on huomioitu talousarvion laadinnassa.
- Haastatteluiden mukaan erityistä huomiota on kiinnitetty siirtymävaiheisiin varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja edelleen perusopetuksen, mihin liittyen esitettiin seuraavia kommentteja:
  - o Keskeistä on henkilöiden välinen yhteistyö – olennaisen tiedon saa aina siirtää.
  - o Järjestelmät eivät aina tue sähköistä tiedonsiirtoa.
  - o Omat ongelmansa aiheutti sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen toiseen organisaation.
- Kehittämishankkeiden myötä siirtymiä vaiheesta toiseen on haastatteluiden mukaan kehitetty.
  - o Rakenteet ovat olemassa – henkilöstön vaihtuvuus haastaa rakenteiden ylläpidon.



## MYÖNTEINEN ERITYISKOHTELU TURUN PERUSOPETUKSESSA JA VARHAISKASVATUKSESSA

- **Kieli- ja kulttuuritietoisessa varhaiskasvatuksessa on haastattelujen mukaan ensiarvoisen tärkeää, että kasvatushenkilöstö luo luottamukselliset, molemminpuoliseen kunnioitukseen perustuvat suhteet lasten huoltajiin.** Lapsen varhaiskasvatusta suunnitellaan ja arvioidaan yhdessä huoltajien kanssa sekä sovitaan yhteisistä toimintatavoista.
  - o Huoltajille kerrotaan suomalaisen varhaiskasvatustoiminnan tavoitteista, sisällöistä sekä menetelmistä, ja heidän kanssaan keskustellaan kodin kasvatustavoitteista, kulttuurista, katsomuksesta ja perheen tärkeistä juhlista. Lisäksi sovitaan, miten nämä asiat on mahdollista ottaa huomioon lapsiryhmän toiminnassa.
  - o Perheiden kulttuuriset ja katsomukselliset tavat huomioidaan, ja perheiden kanssa sovitaan ja suunnitellaan yhdessä, miten lapsiryhmässä voidaan tutustua muiden kulttuurien juhliin ja tapoihin.
  - o Lapsen varhaiskasvatuskeskustelussa ja esiopetuksen tai valmistavan opetuksen oppimissuunnitelmakeskustelussa korostetaan äidinkielen merkitystä, kehittymistä ja tukemista. Keskustelussa vanhempien kanssa kirjataan, miten huoltajat sitoutuvat tukemaan lapsensa äidinkielen/ kotikielen kehittymistä.



**Kieli- ja kulttuuritietoisessa varhaiskasvatuksessa on haastattelujen mukaan ensiarvoisen tärkeää, että kasvatushenkilöstö luo luottamukselliset, molemminpuoliseen kunnioitukseen perustuvat suhteet lasten huoltajiin.**



”

Tarkastuslautakunta korostaa, että myönteisen erityiskohtelun tapaiset korjaavat toimenpiteet alueellisen eriytymisen haittojen vähentämiseksi ovat erittäin tärkeitä.

Tämän rinnalla koko kaupungin tulee rakentaa tulevaisuuttaan ja tehdä voitavansa alueellisen eriytymisen ilmiön juurisyiden kitkemisessä.

Tavoitteita alueellisen eriytymisen haittojen vähentämiseksi on jo asetettu ja tästä on hyvä jatkaa konkreettisen toiminnan tasolla.

Koulut eivät mitenkään yksin pysty ratkaisemaan alueellisen eriytymisen ongelmia.

**4.**

**Tarkastuslautakunnan  
aiempien suositusten  
toteutuminen  
varhaiskasvatuksessa**



## TARKASTUSLAUTAKUNNAN AIEMPIEN SUOSITUSTEN TOTEUTUMINEN VARHAISKASVATUKSESSA

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

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

Seuraavassa käydään läpi jälkiseurannan keskeisimmät huomiot.

Pormestariohjelmassa varhaiskasvatukselle asetettiin tavoitteeksi muun muassa:

- Selvitetään varhaiskasvatushenkilöstön mahdollisuudet täydennyskoulutukseen. Haastatteluiden mukaan tähän on vastattu esimerkiksi sopimalla opiskelupäivien palkallisuudesta määrättyyn rajaan asti (Kh päätös 19.12.2022 § 521). Koulutusmahdollisuudet ovat paranemassa, sillä Turkuun on saatu kahdeksi vuodeksi varhaiskasvatuksen opettajien monimuotokoulutus, joka alkaa syksyllä 2024.
- Vahvistetaan oppilaiden oppimisen tukea ja oppilashuoltoa.

Haastatteluiden mukaan Varhaiskasvatuslain muutoksesta 1.8.2022 alkaen lapsen tuen osalta toimenpiteet on toteutettu. Tehostetun ja erityisen tuen päätöksiä on tehty noin 800 lapselle.



**Varhaiskasvatukseen  
osallistumisaste on Turussa  
kuusikkokaupunkien korkein.**

## TARKASTUSLAUTAKUNNAN AIEMPIEN SUOSITUSTEN TOTEUTUMINEN VARHAISKASVATUKSESSA

Kuusikkokaupunkien raportin 15.6.2023 mukaan kunnan järjestämään ja tukemaan varhaiskasvatukseen osallistumisaste (4-6-vuotiaat) oli vuonna 2022 Turussa kuusikkokaupunkien korkein, keskimäärin 98 % (ks. taulukko 4).

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
4-vuotiaat	94,5	94,5	-	97,1	94,8	94,6	94,9
5-vuotiaat	95,4	94,8	-	97,2	93,9	96,2	95,4
6-vuotiaat	95,3	93,4	-	99,6	93,7	98,8	95,6
4-6-vuotiaat	95,1	94,2	-	98,0	94,1	96,6	95,3

**Taulukko 4.** Osallistumisaste kunnan järjestämään ja tukemaan varhaiskasvatukseen tai kunnalliseen kerhotoimintaan, 4-6-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä joulukuussa 2022 kuusikkokaupungeissa (Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2022, Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2023).<sup>12</sup>

Haastatteluiden mukaan varhaiskasvatukseen osallistumisaste on kehittynyt tavoitteiden mukaisesti, sillä valtakunnallisena sekä OECD:n tavoitteena on osallistumisasteen nostaminen.



**Varhaiskasvatuksen henkilöstön  
saatavuusongelmat vaivaavat Turkuja, muita  
kuntia sekä muita palveluntuottajia.**

<sup>12</sup> Vantaa: vuoden 2022 tietoja ei ole saatavilla järjestelmävaihdoksen vuoksi.

## TARKASTUSLAUTAKUNNAN AIEMPIEN SUOSITUSTEN TOTEUTUMINEN VARHAISKASVATUKSESSA

Alla olevassa taulukossa nähdään lukuja eri henkilöstöryhmien kelpoisuuksista Turun varhaiskasvatuksessa.

Varhaiskasvatuksen opettaja ja esiluokanopettaja	suomenkielinen	ruotsinkielinen	yhteensä
<b>Vakinainen</b>	376	36	412
<b>Tilapäinen määräaikainen</b>			
Kelpoisia	19	1	20
Ei-kelpoisia	140	16	156
<b>Avoimen vakanssin hoitajia</b>			
Kelpoisia	0	0	0
Ei-kelpoisia	3	0	3
<b>Yhteensä</b>	538	53	591

Varhaiskasvatuksen sosionomi	suomenkielinen	ruotsinkielinen	yhteensä
<b>Vakinainen</b>	5	2	7
<b>Tilapäinen määräaikainen</b>			
Kelpoisia	0	1	1
Ei-kelpoisia	4	0	4
<b>Yhteensä</b>	9	3	12

## TARKASTUSLAUTAKUNNAN AIEMPIEN SUOSITUSTEN TOTEUTUMINEN VARHAISKASVATUKSESSA

Lastenhoitaja	suomenkielinen	ruotsinkielinen	yhteensä
<b>Vakinainen</b>	512	41	553
<b>Tilapäinen määräaikainen</b>			
Kelpoisia	23	1	24
Ei-kelpoisia	115	28	143
<b>Yhteensä</b>	650	70	720

Varhaiskasvatuksen henkilöstö yhteensä	suomenkielinen	ruotsinkielinen	yhteensä
<b>Vakinainen</b>	893	79	972
<b>Tilapäinen määräaikainen</b>			
Kelpoisia	42	3	45
Ei-kelpoisia	259	44	303
<b>Avoimen vakanssin hoitajia</b>			
Kelpoisia	0	0	0
Ei-kelpoisia	3	0	3
<b>Yhteensä</b>	1197	126	1323
Ei-kelpoisten %-osuus koko henkilöstöstä	22 %	35 %	23 %

**Taulukko 5.** Henkilöstön kelpoisuustilanne Turun kaupungin varhaiskasvatuksessa maaliskuussa 2024 (Turun kaupungin varhaiskasvatuksen palvelualue).

## TARKASTUSLAUTAKUNNAN AIEMPIEN SUOSITUSTEN TOTEUTUMINEN VARHAISKASVATUKSESSA

Maaliskuussa 2024 Turun kaupungin varhaiskasvatuksen palveluksessa oli yhteensä 1323 työntekijää, joista 303:lta puuttui kyseiseen tehtävään vaadittava kelpoisuus. **Keskimäärin ei-kelpoisia työntekijöitä oli 23 %. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta henkilöstön saatavuus oli tätäkin pahempi ongelma: siellä ei-kelpoisia oli 35 %.**

Haastattelujen mukaan varhaiskasvatuksen palveluista vuonna 2023 tuotettiin 69 % kunnallisilla ja 31 % yksityisillä palveluntuottajilla.

Valtionosuuksien ja asiakasmaksujen osuus varhaiskasvatuksen kustannuksista on haastattelujen mukaan ollut viime aikoina pienenevä. **Vuonna 2023 valtionosuuksilla katettiin 13,8 % Kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuuden kuluista. Selkeästi suurin osa kuluista katetaan kaupungin verotuloilla.**

Haastattelujen mukaan varhaiskasvatus toteutuu lähipalveluna, mutta tällä hetkellä erityisesti itäisellä alueella on haasteita saada lähipalvelu toteutumaan.



**Valtaosa varhaiskasvatuksen kuluista maksetaan kaupungin verotuloilla.**



## TARKASTUSLAUTAKUNNAN AIEMPIEN SUOSITUSTEN TOTEUTUMINEN VARHAISKASVATUKSESSA

---

**Varhaiskasvatuksen tiloja ollaan uudistamassa laajasti ja muun muassa keskustaan päiväkotitiloja rakennetaan lisää noin 30 uudelle ryhmälle sisältäen sekä suomenkielisiä että ruotsinkielisiä palveluja.** Haastattelujen mukaan on ehdottoman tärkeää, että tilat ovat turvalliset ja terveelliset, joten keskeistä on kehittää palveluverkkoa uusien rakennusten myötä. Uudisrakennuksista aiheutuu haastattelujen mukaan lisää kustannuksia kohonneiden vuokrien myötä, mutta toisaalta hyvät uudet tilat voivat mahdollistaa tehokkaamman varhaiskasvatuksen järjestämisen.

Muun muassa seuraavia kehittämiskohteita varhaiskasvatuksessa on haastattelujen mukaan käynnistetty asiakaspalautteen perusteella:

- Asetetaan lapsen etu ensisijaiseksi ja varmistetaan, että kaikki päätökset tukevat lasten hyvinvointia.
- Lasten yksilölliset tarpeet huomioidaan varhaiskasvatuksen suunnittelussa. Mahdollistetaan lasten mielipiteiden ilmaisu ja osallistuminen toiminnan suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin.
- Luodaan avoin ja vuorovaikutteinen suhde huoltajien kanssa. Huoltajien näkemyksiä ja toiveita kuunnellaan ja otetaan huomioon varhaiskasvatuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Luottamusta lisätään ja epävarmuutta vähennetään sillä, että huoltajat ovat tietoisia siitä, mitä heidän lastensa kanssa tehdään.
- Helppokäyttöiset järjestelmät ja saavutettava tieto tarjoaa huoltajille selkeää ja helppokäyttöistä tietoa varhaiskasvatuksen toiminnasta. Tämä sisältää palveluohjauksen, selkeät nettisivut, ohjeiden saavutettavuuden ja tarvittaessa kieliversiot.
- Ohjataan perheitä ja lapsi tarvittaessa avun piiriin.
- Varhaiskasvatuksen laatua seurataan ja arvioidaan säännöllisesti asiakaskyselyjen, lapsiarvioinnin (Kehittävä palaute) ja Karvin<sup>13</sup> Valssin<sup>14</sup> avulla. Henkilöstön koulutuksella ja jatkuvalla varhaiskasvatuksen kehittämällä varmistetaan laadukkaan varhaiskasvatuksen toteutuminen. Tuetaan henkilökunnan omaa ammatillista kehitystä ja aktiivisuutta.

---

<sup>13</sup> Kansallinen koulutuksen arviointikeskus <https://www.karvi.fi/fi>

<sup>14</sup> Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmä <https://www.karvi.fi/fi/arvioinnit/varhaiskasvatus/valssi-varhaiskasvatuksen-laadunarviointijarjestelma>

## TARKASTUSLAUTAKUNNAN AIEMPIEN SUOSITUSTEN TOTEUTUMINEN VARHAISKASVATUKSESSA



**Tarkastuslautakunta arvostaa varhaiskasvatuksessa tehtyä hyvää kehitystyötä. Kyseessä on erittäin tärkeä ja haastava palvelualue, jonka toimintaa tulee jatkuvasti seurata ja kehittää hyvässä vuorovaikutuksessa vanhempien, lasten ja alan ammattilaisten kanssa.**

## LIITTEET

# Liite 1

## Turun kaupungin konsernirakenne – kevät 2024

### Suoraan omistetut yhteisöt:

Osakeyhtiöt	Operatiivinen	Strateginen	Yhteensä
Tytäryhteisö	19	18	37
Osakkuusyhteisö	9	3	12
Muu yhteisö	28	-	28
<b>Yhteensä</b>	<b>56</b>	<b>21</b>	<b>77</b>

Säätiöt	Operatiivinen	Strateginen	Yhteensä
Tytäryhteisö	3	4	7
Muu yhteisö	33	-	33
<b>Yhteensä</b>	<b>36</b>	<b>4</b>	<b>40</b>

Kuntayhtymät	Määräysvalta, %
Turun kaupunkiseudun kuntayhtymä	64,93
Varsinais-Suomen Liitto	41,50

LIITTEET**Strategiset yhteisöt ja konsernin määräysvalta**

Asema konsernissa	Omistusosuus, %	Konsernin määräysvalta, %
<b>Osakkuusyhteisö</b>		
Kaarea Oy	45,99	45,99
Lounais-Suomen Jätehuolto Oy	22,46	22,46
Turun TeknologiaKiinteistöt Oy	38,44	47,91

## LIITTEET

### Strategiset yhteisöt ja konsernin määräysvalta

Asema konsernissa	Omistusosuus, %	Konsernin määräysvalta, %
<b>Tytäryhteisö</b>		
Arkea Oy	99,68	99,68
Blue Industry Park Oy	100,00	100,00
Kuntec Oy	80,00	100,00
Oy Turku Energia Ab	100,00	100,00
Turku City Data Oy	100,00	100,00
Turku Science Park Oy	95,42	95,42
Turun ammattikorkeakoulu Oy	91,00	91,00
Turun Kaupunginteatteri Oy	100,00	100,00
Turun Kaupunkiliikenne Oy	100,00	100,00
Turun musiikinopetus Oy	100,00	100,00
Turun Satama Oy	100,00	100,00
Turun seudun puhdistamo Oy	62,09	62,91
Turun Seudun Vesi Oy	64,38	64,38
Turun Taiteen talo Oy	100,00	100,00
Turun Vesihuolto Oy	100,00	100,00
TVT Asunnot Oy	100,00	100,00
Varsinais-Suomen Asumisoikeus Oy	56,67	56,67
Visit Turku Archipelago Oy	94,20	94,20

## LIITTEET

### Säätiöt

Asema konsernissa	Osuus määräysvallasta, %	Osuus valtuuskunnan määräysvallasta, %
<b>Tytäryhteisö</b>		
Turun Ylioppilaskyläsäätiö	53,85	
Turun Aikuiskoulutussäätiö	42,86	57,14
Turku 2029 säätiö	100,00	
Forum Marinum säätiö	50,00	

### Välillisesti omistetut osakeyhtiöt

(luvuissa ei ole mukana niitä yhtiöitä, joissa myös Turun kaupungilla on osakeomistuksia)

Välillisesti omistetut osakeyhtiöt	Operatiivinen
Tytäryhteisö	26
Osakkuusyhteisö	17
Muu yhteisö	46
<b>Yhteensä</b>	<b>89</b>



[www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut](http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut)