

# Vuoden 2014 arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

2.6.2015



## SISÄLLYSLUETTELO

### Tiivistelmä

<b>1</b>	<b>Talousarvio ja tilinpäätös 2014.....</b>	<b>7</b>
1.1	Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin.....	7
1.2	Tarkastuslautakunnan huomioita tilinpäätöksestä.....	16
1.3	Talouden tasapainottaminen.....	27
<b>2</b>	<b>Tarkastuslautakunnan arviointien seuranta.....</b>	<b>46</b>
2.1	Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen 2011.....	46
2.2	Vuosia elämään - elämää vuosiin: Vanhusten palvelujen arviointi 2012.....	55
2.3	Latua lapsille - Turun kaupungin varhaiskasvatuspalvelujen arviointi 2013.....	61
2.4	Työtä ja leipää - Turun työllisyysasioiden arviointi 2014.....	76
2.5	Turun Seudun Vesi Oy - Tekopohjavesihankkeen arviointi 2014.....	81
<b>3</b>	<b>Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta.....</b>	<b>85</b>
3.1	Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan selonteko toimintakertomuksessa.....	85
3.2	Arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.....	86
3.3	Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.....	87
3.4	Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.....	90
<b>4</b>	<b>Allekirjoitukset.....</b>	<b>93</b>
LIITTEET		
	Liite 1 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus.....	94

## TIIVISTELMÄ

Raportoi ja raportointiaika	Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2015	
Tekijät	Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2013 - 2016	
Raportin nimi	Vuoden 2014 arviointi	
Raportin jakelu	Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta <a href="http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut">www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut</a>	
Asiasanat	Arviointiraportti, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet	
Raporttisarjan nimi	Turun kaupungin tarkastuslautakunta	
Raportin tunnistetiedot	Sivuja 93 + liitteet	Kieli suomi
Raportin jakaja	Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000	

### **Tarkastuslautakunnan vuoden 2014 arviointi on painottunut seuraaviin aiheisiin:**

1. Talousarvio ja tilinpäätös
2. Tarkastuslautakunnan arviointien seuranta
  - Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen 2011
  - Vanhusten palvelujen arviointi 2012
  - Varhaiskasvatuspalvelujen arviointi 2013
  - Työllisyysasioiden arviointi 2014
  - Tekopohjavesihankkeen arviointi 2014
3. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

### **Arvioinnin keskeisiä huomioita**

#### **1. Talousarvio ja tilinpäätös**

Turun kaupungin tilikauden 2014 tulos oli -3,9 milj. euroa. Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli 26,2 milj. euroa. Vuoteen 2013 verrattuna kaupungin vertailukelpoiset nettokäyttömenot kasvoivat 15,0 milj. eurolla (+ 1,5 %).

Emokaupungin toimintakulujen kasvu (2,2 %) hidastui edellisvuosista, mutta oli edelleen nopeaa verrattuna muuhun kuntasektoriin (1,0 %) sekä palkkataso- (0,6 %) että hintakehitykseen (0,5 %). Verotulojen ja valtionosuuksien kasvuvauhti (2,2 %) ei oleellisesti noussut kahdesta edellisestä vuodesta, vaikka tuloveroprosenttia nostettiin 0,75 prosenttiyksikköä vuodelle 2014. Uudistamisohjelman toimielimille kohdistettujen toimenpiteiden (pl. kiinteistöjärjestelyt) vuodelle 2014 asetetusta euromäärä-

sestä säästötavoitteesta saavutettiin tilinpäätösraportoinnin mukaan vain reilut puolet (58 %).

Viimeisen kymmenen vuoden aikana konsernin lainakanta on kasvanut noin 450 miljoonalla eurolla lähes 1,25 miljardiin euroon. Konsernin lainakannan kasvu näyttäisi tasaantuneen vuonna 2014. Tarkastelussa on kuitenkin syytä huomioida vuonna 2014 tehty välillisen omistuksen järjestely osakkuusyhtiön kanssa, mikä paransi konsernin rahoitusasemaa. Osakkuusyhtiön kasvanutta lainakantaa ei yhdistellä Turun kaupungin konsernitilinpäätökseen. Konsernin omavaraisuusaste (39,2 %) on jo laskeutunut alle hyvänä pidettävän tason (yli 50 %).

Tarkastuslautakunnan tekemien havaintojen perusteella olennaista uudistamisohjelmissa on toimintatapojen muuttaminen aiempaa kustannustehokkaammiksi. Tarkkoja euromääräisiä lukuja kaikkien toimenpiteiden vaikutuksista ei ole aina mahdollista eikä ehkä tarpeellistakaan saada; tärkeää on toiminnan kustannus-hyöty suhteen paraneminen ja menneisyyden trendin kääntäminen.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan talouden päätöksenteon selkeyttä ja läpinäkyvyyttä voidaan lisätä esimerkiksi niin, että

- talousarviosta, sen muutoksista tai talousohjelmista päätettäessä esitetään kyseiseen päätökseen liittyvät perustelut, kuten talouden tilaa kuvaavat tunnusluvut, ennusteet, oletukset ja niissä tapahtuvat muutokset sekä ennusteiden toteutumien käyttäen samaa rakennetta, esimerkiksi vakimuotoista taulukkoa
- taulukossa voisi olla sekä vaihtuvia että pysyvämpiä muuttujia

Johdon haastattelujen mukaan jatkossa on tarkoitus toimia talousarvioprosessin puitteissa ilman erityisiä talouden tasapainottamisohjelmia. Tarkastuslautakunta pitää välttämättömänä, että kaupungin toiminta ja talous saadaan johdettua pitkäjänteisesti kestäväälle uralle.

## **2. Tarkastuslautakunnan arviointien seuranta**

### **Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen 2011 (Kv 19.12.2011)**

Arviointi laadittiin ennen kolmen tuottajayhtiön toiminnan aloittamista (2012) ja siinä arvioitiin yhtiöittämisvaiheessa tehtyjen ratkaisujen vaikutuksia yhtiöiden kilpailukykyyn ja mahdollisuuksiin menestyä markkinoilla sekä palvelusopimusten kilpailutuksessa. Kolmen ensimmäisen toimintavuoden kannattavuus on ollut ohjearvoihin verrattuna enintään tyydyttävää, mutta silti osin ennako-suunnitelmia parempaa. Yhtiöiden johdon mukaan kehittämistarvetta on muun muassa joissain Turun tuotannissa keskitetyissä konsernipalveluissa, kaupungin tilaajaosaamisessa ja aikataulutuksessa sekä seutuyhteistyön käynnistymisessä. Kilpailijoita kalliimpi työehtosopimus heikentää yhtiöiden kilpailukykyä.

### **Vanhusten palvelujen arviointi 2012 (Kv 11.6.2012)**

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siihen, että useimmissa vuoden 2012 vanhusten palvelujen arvioinnissa esiin nousseissa asioissa on edetty myönteisesti. Raportoinnin mukaan edistystä on tapahtunut muun muassa seuraavissa asioissa:

- Vanhusten palvelutarpeita on selvitetty
- Laitoshiitoon ja tehostettuun asumispalveluun siirtyminen on myöhentynyt, siirtyneiden keskimääräinen ikä oli vuoden 2014 lopussa 84 vuotta 11 kuukautta
- Laadunvalvonnassa on tapahtunut parannusta resursoinnin myötä ja oma-  
valvontasuunnitelmien tultua lakisääteiseksi
- Pitkäaikaishoidon jono on pysynyt kohtuullisella tasolla.

Vanhuspalvelujen palvelualueen mukaan erityisen haasteen muodostaa tulevaisuudessa ns. muunkielisten vanhusten kasvava määrä, joka jo nyt ylittää ruotsinkielisten vanhusten määrän.

### **Varhaiskasvatuspalvelujen arviointi 2013 (Kv 6.5.2013)**

Tarkastuslautakunnan mielestä on valitettavaa, että puute sekä suomen- että ruotsinkielisistä lastentarhanopettajista on edelleen koettu ongelma varhaiskasvatuksessa. Raportoinnin mukaan tähän vaikuttaa vahvasti se, että Turku ei pysty tarjoamaan kaikille vakinaisia työsuhteita vaan pysyvää päivähoitopalvelua pyöritetään yhä usein tilapäisillä palkkaamisluvilla ja katkonaisilla työsopimuksilla. Tämä johtaa siihen, että ammattitaitoista työvoimaa lähtee muualle.

Raportoidun mukaan kaupungissa on määrällisesti päivähoitopaikkoja kokonaisuudessa kysyntää vastaavasti, vaikka alueellisia kehittämistarpeita onkin olemassa. Suurimmassa osassa yksiköitä on mahdollisuus edelleen tehostaa päivähoitopaikkojen täyttöä.

Varhaiskasvatuksen palvelualueen raportoinnin mukaan kunnallisten päiväkotien kiinteistöjen kunto aiheuttaa jatkuvaa huolta. Siksi palvelualueen mukaan onkin tärkeää, että olemassa olevien peruskorjaus- ja rakentamissuunnitelmien aikatauluista pystytään pitämään kiinni.

### **Työllisyysasioiden arviointi 2014 (Kv 23.6.2014)**

Tarkastuslautakunta näkee myönteisenä kehityksenä muun muassa edistyksen seuraavissa asioissa:

- Työllisyysasioiden organisointi kaupungilla on edennyt
- Työllisyyspalvelukeskuksen toiminnassa on erityisesti panostettu pitkäaikaisyöttömien aktiivitukeen
- Vuoden 2016 alusta moniammatillinen palvelukeskus (TYP) aloittaa toimintansa. Toimintamallin suunnittelu on käynnissä yhdessä TE-toimiston ja Kelan kanssa
- Konsernihallinnon mukaan yhteistyö muiden toimijoiden kanssa on säännöllistä ja hyvin toimivaa
- Konsernihallinnon mukaan työ- ja elinkeinopolitiikan kytkeminen toisiinsa on parantunut huomattavasti Työllisyyspalvelukeskuksen siirryttyä Kaupunkikehitysryhmän ohjaukseen.

## **Tekopohjavesihankkeen arviointi 2014 (Kv 16.6.2014)**

Tekopohjavesihanke poikkesi merkittävästi alkuperäisistä suunnitelmista kustannusten, aikataulun ja järjestelmän koon suhteen. Arvioinnissa 2014 käsiteltiin myös useita ilmenneitä epäkohtia yhtiön hallinnossa, talousseurannassa, tiedonvälityksessä sekä riskienhallinnassa. Yhtiön johdon lausunnon mukaan yhtiössä on 2014 - 2015 tehty useita merkittäviä toimenpiteitä muun muassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä projektinhallinnan ja kustannus-seurannan parantamiseksi. Lisäksi yhtiökokous teki syksyllä 2014 päätöksen varalaitoksen lopullisesta toteutusvaihtoehdosta.

### **3. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta**

Yleisesti ottaen tarkastuslautakunta toteaa, että toimintakertomuksen selonteko on sisällöllisesti kehittynyt verrattuna aiempiin vuosiin.

Toiminnallisten riskien hallinnan ja niistä tehdyn selvityksen perusteella tarkastuslautakunta toteaa, että toiminnallisten riskien arvioinnin, riskien tunnistamisen prosessin ja niiden hallintakeinojen esittämisen osalta asia on kehittynyt vuoden aikana hyvään suuntaan. Vuoden 2013 arvioinnissaan tarkastuslautakunta puuttui juuri siihen, että riskien osalta ei selvitetty, millä keinoilla niitä voidaan hallita.

Tarkastuslautakunta on vuoden 2013 osalta todennut, että Turun kaupungin sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa koskevat ohjeet ja periaatteet tulee päivittää. Toimintakertomuksen mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje on päivitettävänä. Kaupunginvaltuusto hyväksyi 16.6.2014 kuntalain uudistuksen edellyttämän Turun kaupungin ja kaupunki-konsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Konserniyhteisöjen tulostavoitteiden ja niiden toteutumisen osalta viitataan toimintakertomuksen selonteossa tasekirjan tuloskorttiosion raportointiin. Selonteossa ei ole otettu kantaa yleisohjeessa mainittuun tavoiteasettelun tarkoituksenmukaisuuteen ja riittävyteen.

Vuoden 2013 toimintakertomuksen osalta tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota tunnuslukujen vertailtavuuden tarpeeseen eri tytäryhteisöjen osalta. Vuoden 2014 toimintakertomuksen selonteossa ei oteta kantaa tunnuslukuihin tai niiden vertailtavuuteen.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan toimintakertomuksen sisältöä voitaisiin kehittää yleisohjeen mukaisesti esittämällä arvio tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurannan, analysoinnin ja raportointijärjestelmän toimivuudesta itse toimintatavan kuvaamisen lisäksi.

Tarkastuslautakunta katsoo, että konserniajattelun laajentuessa konserniohjauksen ja sitä kautta myös konsernivalvonnan merkitys kasvaa ja tästä syystä näiden kehittämiseen on kiinnitetty ja pitää kiinnittää jatkossakin erityistä huomiota. Samoin riskienhallinta organisaation eri tasoilla ja näkökulmista tarkasteltuna vaatii jatkuvaa huomiota jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

# 1 Talousarvio ja tilinpäätös 2014

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

Turun kaupungin tilikauden 2014 tulos oli -3,9 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli +13,5 milj. euroa. Tilinpäätöksen ylijäämä oli 4,8 milj. euroa. Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli 26,2 milj. euroa. Konsernin vuosikate oli 150,6 milj. euroa. Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden ylijäämä vuonna 2014 oli 23,2 milj. euroa. Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitilinpäätökseen sisällyttävistä yhteisöistä.

### Tulojen ja menojen tasapaino

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

Tilinpäätöksen toimintakate oli -959,1 milj. euroa (v. 2013 -1 007,0 milj. euroa). Toimintakate toteutui +20,3 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2014 muutoksin -979,4 milj. euroa).

Vuoteen 2013 verrattuna kaupungin nettokäyttömenot kasvoivat 15,0 milj. eurolla (+ 1,5 %). Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 42,3 % ja palvelujen ostojen osuus 41,6 %. Henkilöstökulut alenivat vuoteen 2013 verrattuna 53,4 milj. euroa (- 9,1 %) ja palvelujen ostot kasvoivat 10,7 milj. euroa (2,1 %). Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 1.1. - 31.12.2014 oli 1 102,6 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2013. Kun huomioidaan vuonna 2014 tapahtuneet **Turun ammattikorkeakoulun, Turun kaupunginteatterin ja talouspalvelukeskuksen organisaatiomuutosten vaikutukset** (henkilökuntaa siirtyi konserniyhtiöiden ja Kunnan Taitoan palvelukseen yhteensä 1 127,8), työvoiman käyttö väheni 37,4 henkilötyövuotta verrattuna vuoteen 2013. Palkankorotusten kustannusvaikutus henkilöstökuluihin oli noin 0,6 %.

Konsernihallinnon ja palvelukeskusten yhteenlaskettu työvoiman käyttö vuonna 2014 oli 618,5 henkilötyövuotta (654,5 htv 2013). Talouspalvelukeskuksen henkilöstön siirtyminen huomioiden vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna oli 4,6 henkilötyövuotta.

---

<sup>1</sup> Tunnuslukujen lähteinä on käytetty Turun kaupungin tilinpäätöksiä, Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisemaa erikoistutkija Heikki Helinin analyysia suurten kaupunkien tilinpäätöksistä ja Suomen Kuntaliiton tekemiä kyselyitä.

Turun kaupungin **vuosikate** on vuodesta 2009 kehittynyt seuraavasti:

2009	2010	2011	2012	2013	2014
72 800	88 636	67 388	45 378 <sup>2</sup> (36 464)	42 666	50 578

**Taulukko 1.** Turun kaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2009 - 2014

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

Vuosikatteen ollessa miinusmerkkinen tulorahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen). Turun kaupungin vuosikate kasvoi noin 7,9 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. taulukko 1).

Kuntaliiton suositusten mukaan ”kunnan talous on tasapainossa, kun vuosikate on vähintään poistojen suuruinen”. Poistojen tulisi vastata keskimääräistä vuotuista korvausinvestointitarvetta. Korvausinvestoinnit kattava vuosikate tarkoittaa, ettei kunnan tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuuttaan tai pitkäaikaisia sijoituksiaan eikä vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa. Jos uusinvestointeja tehdään ja jos niitä halutaan rahoittaa muullakin kuin lainanotolla tai omaisuuden myynnillä, tulisi vuosikatteen riittää myös uusinvestointeihin.

Vuosikate oli 50,6 milj. euroa, mikä oli 18,9 milj. euroa budjetoitua suurempi. Vuosikatteeseen vaikuttavia verotuloja ja valtionosuuksia kertyi -4,2 milj. euroa eli 0,4 % budjetoitua vähemmän; yhteensä 982,0 milj. euroa. Vuonna 2014 rahoitustuotot olivat 27,7 milj. euroa rahoituskuluja suuremmat. Rahoituskulut yhteensä olivat 10,4 milj. euroa. Korkokulut kasvoivat 0,8 milj. eurolla edelliseen vuoteen verrattuna. Rahoituskuluista Muut rahoituskulut vähenivät edelliseen vuoteen verrattuna 1,3 milj. euroa. **Vuonna 2014 vuosikate prosentteina poistoista oli Turussa 86,4 %.** Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 96 %.



<sup>2</sup> Jos vuoden 2012 vuosikatteesta eliminoidaan sataman osuus, saadaan vuoden 2012 vuosikatteeksi 36 464 t€. Jos tätä lukua käytettäisiin vertailulukuna, vuoden 2013 vuosikatteessa olisi kasvua noin 6,2 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna.



	<b>VUOSIKATE / POISTOT, %</b>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
	Jos tunnusluku "vuosikate prosentteina poistoista" on vähintään 100, on kunnan talous Kuntaliiton suosituksen mukaan tasapainossa. Jos tunnusluvun arvo on plusmerkkinen, mutta pienempi kuin 100, on kunnan talous heikko tai heikkenevä. Tunnusluvulla osoitetaan, kuinka monta prosenttia tuloslaskelman mukaisista poistoista vuosikate kattaa.		
<b>Helsinki</b>	111	117	118
<b>Espoo</b>	125	152	100
<b>Tampere</b>	49	80	94
<b>Vantaa</b>	95	149	102
<b>Turku</b>	<b>78</b>	<b>79</b>	<b>86</b>
<b>Oulu</b>	56	63	75
Lähde: Heikki Helin 2014 ja 2015			

**Taulukko 2.** Suurten kaupunkien vuosikate prosentteina poistoista vuosina 2012 - 2014

*Turun kaupungin tilintarkastaja toteaa:*

*"Kaupungin tilikauden alijäämä on 3,9 milj. euroa ennen tilinpäätössiirtoja ja kaupunkikonsernin ylijäämä 26,2 milj. euroa ennen tilinpäätössiirtoja ja vähemmistöosuuksia. Toimintakatteen paranemisesta huolimatta haluamme kiinnittää huomiota siihen, että vuosikate ei riitä poistojen kattamiseen ja velkaantuminen jatkuu investointien vuoksi. Suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi yli 4 %. Toisaalta lainasaamiset kasvoivat saman verran (yli 40 milj. euroa) kuin lainakanta. Kaupunkikonsernissa vuosikate riitti hyvin poistojen kattamiseen ja velkaantuneisuus pieneni vähän."*

*(KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy, Turun kaupunki, Yhteenveto tilinpäätöksen 31.12.2014 tilintarkastuksesta)*

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on 15.11.2011 tarkistanut yleisohjetta kunnan ja kuntayhtymän suunnitelman mukaisista poistoista. Jaosto suositteli poistoaikojen alarajojen käyttämistä, ellei pidemmän poistoajan käyttämiselle ole hyödykekohtaista teknis-taloudellista perustetta. Tarkistettua ohjetta oli noudatettava viimeistään tilivuodesta 2013 alkaen. *Vaikka kaupungit tekivät tarkistuksia, poistoajat ovat edelleen investointien määrään verrattuna liian pienet. Tämän takia tunnusluku vuosikate prosenttia poistoista antaa liian myönteisen kuvan tulo- ja poistolaskennan riittävästä. Vuosikate oli poistoja suurempi 3 kaupungissa (Lahti, Helsinki, Vantaa). (Lähde Heikki Helin 2015, Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2014)*

Kv 28.10.2013 § 191: Kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä esitetyt perusteet **kuntajaoston suosituksen mukaisia alarajoja pidempien poistoaikojen käyttämiselle** ja että Turun kaupungin poistolaskennassa käytetään kaupunginhallituksen 17.1.2011 § 36 vahvistamaa Turun kaupungin pysyvien vastavien kirjanpito- ja poistolaskentaohjetta ja siihen sisältyvää poistosuunnitelma- taulukkoa.

## **Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen**

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Suurimmista 11 kaupungista kuusi; Espoo, Tampere, Oulu, Turku, Kuopio ja Lahti korottivat veroprosenttiaan vuodelle 2014. Turun veroprosenttia korotettiin 18,75 prosentista 19,50 prosenttiin. Yhdentoista suurimman kaupungin veroprosentin keski-arvo oli 19,52.

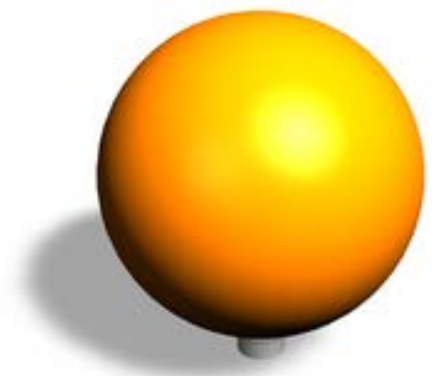
Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan kokonaisverotulot vuonna 2014 olivat 708,3 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 28,1 milj. euroa eli 4,1 %.

Yhteisöverotulokertymä kehittyi vuonna 2014 vuoteen 2013 verrattuna positiivisesti. Talousarviossa 2014 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 73,4 milj. euroa. Tilinpäätöksessä yhteisöveron tuotto oli 78,5 milj. euroa, mikä ylitti talousarvion +5,1 milj. eurolla ja vuoden 2013 yhteisöverotuoton +6,2 milj. eurolla.

Vuoden 2015 talousarvion yleisperusteluissa kohdassa Verotulot ja valtionosuudet/ Verotulot ennakoidaan yhteisöverotuoton olevan 79,3 milj. euroa eli 5,9 milj. euroa (8,0 %) enemmän verrattuna vuoden 2014 tilinpäätöksen osoittamaan toteutuneeseen lukuun.

Valtionosuudet vähenivät 70,7 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2013. Suurimpana syynä vähenemiseen olivat ammattikorkeakoulun ja teatterin yhtiöittämiset. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2014 tilinpäätöstietojen mukaan 273,7 milj. euroa. Kertymä alitti -2,0 milj. eurolla talousarvion. Tilinpäätöksen toimintakeromuksen mukaan alitus johtui siitä, että Kuntaliiton ennakkolaskelman mukainen peruspalveluiden valtionosuussaatava jäi talousarviosta noin -0,9 milj. euroa sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus jäi talousarviosta -1,1 milj. euroa.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehitymisestä. Kaupunkitason tarkastelussa Turun työttömyysaste oli joulukuun 2014 lopussa 17,3 % (2013 15,8 %).



**Turun kaupungin vuoden 2014 ylijäämäisen tilinpäätöksen syntymiseen vaikutti nettokäyttömenojen maltillisen kasvun lisäksi välillisen omistuksen järjestelyyn liittyvien kohteiden myynnistä kertyneet myyntivoitot. Tulos ennen satunnaisia eriä oli 7,9 milj. euroa negatiivinen.**

### Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Varsinaisen toiminnan tulorahoituksella kaupunki kattoi 67,6 % investointien omahankintamenosta vuonna 2014 (34,8 % v. 2013). Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa yli suurten kaupunkien keskiarvon 38,8 %. Tällä tunnusluvulla tarkasteltuna Turku sijoittui kuuden suurimman kaupungin ryhmässä ensimmäiseksi.**

	SUURIMPIEN KAUPUNKIEN INVESTOINTIEN TULORAHOITUS %		
	2012	2013	2014
<b>Helsinki</b>	68	75	18
<b>Espoo</b>	82	92	45
<b>Tampere</b>	22	47	39
<b>Vantaa</b>	41	66	52
<b>Turku</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>68</b>
<b>Oulu</b>	26	36	11

Lähde: Heikki Helin 2013, 2014 ja 2015 / eri kaupunkien tilinpäätökset 2014

**Taulukko 3.** Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2012 - 2014

Vuoden 2014 tilinpäätöksessä toimintatuottoihin kirjatut myyntivoitot yhteensä kasvoivat 1,3 milj. euroa edellisestä vuodesta (v. 2014 yhteensä 14,2 milj. euroa, v. 2013 yhteensä 12,9 milj. euroa). Erityisesti kasvoivat maa- ja vesialueiden myyntivoitot 4,1 milj. euroa (v. 2014 yhteensä 13,9 milj. euroa, v. 2013 yhteensä 9,8 milj. euroa), rakennusten myyntivoitot laskivat 2,5 milj. euroa (v. 2014 yhteensä 0,3 milj. euroa, v. 2013 yhteensä 2,8 milj. euroa).

Satunnaisiin tuottoihin kirjattiin myyntivoittoa välillisen omistamisen järjestelyistä 9,1 milj. euroa. Muihin satunnaisiin tuottoihin sisältyy myös kaupungin-

teatterin ja ammattikorkeakoulun yhtiöittämisen yhteydessä myydyn irtaimiston kauppahinta 0,9 milj. euroa. Ilman välillisen omistuksen järjestelyyn liittyvien kohteiden myynnistä kertynyttä myyntivoittoa ja nettokäyttömenojen maltillista kasvua tilikausi olisi ollut 7,9 milj. euroa alijäämäinen.

## Kokonaisrahoituksen tasapaino

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

Turun kaupungin **omavaraisuusaste** on vähän laskenut edellisvuotisesta ja lähentelee jo heikon omavaraisuuden rajaa.

<b>Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys</b>					
<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
55,4 *)	53,9	55,3	52,7	50,7	50,4
*) Lukua on oikaistu vuoden 2010 tilinpäätöksessä. Vuoden 2009 tilinpäätöksessä luku oli 55,8 %.					

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

### Taulukko 4. Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2009 - 2014

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

Turun kaupungin **suhteellinen velkaantuneisuus** vuonna 2014 oli 56,7 %. Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 55,8 %. Kriisikunnan suhteellisen velkaantuneisuuden raja on vähintään 50 %. Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on kuitenkin vain yksi kriisikunnan kriteereistä.

Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2009 - 2014					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
43,1 *)	44,2	40,8	47,8	52,5	56,7
*) Lukua on oikaistu vuoden 2010 tilinpäätöksessä. Vuoden 2009 tilinpäätöksessä luku oli 42,7 %.					

**Taulukko 5.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2009 - 2014. Suhteellinen velkaantuneisuus, % = 100 x (vieras pääoma - saadut ennakat) / käyttötu-  
lot. Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Turun kaupungin lainat jatkoivat kasvamistaan vuoden 2014 aikana ja olivat 2 944 euroa asukasta kohden.

Turussa lainat €/ asukas on kehittynyt seuraavasti:

Turun kaupungin lainat €/ asukas					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
1 869	1 983	1 866	2 351	2 741	2 944

**Taulukko 6.** Turun kaupungin lainat (€/ asukas) vuosina 2009 - 2014

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

**Konsernin lainat €/ asukas** alenivat hieman vuonna 2014 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 6 755 €/ asukas (6 833 €/ asukas vuonna 2013).

	Lainat €/ asukas		Konsernin lainat €/ as.	
	2013	2014	2013	2014
<b>Helsinki</b>	2 446	2 540	7 815	7 949
<b>Espoo</b>	1 299	1 339	7 222	8 251
<b>Tampere</b>	1 785	1 679	5 599	5 624
<b>Vantaa</b>	4 790	5 305	8 960	9 461
<b>Turku</b>	<b>2 741*)</b>	<b>2 944 *)</b>	<b>6 883**)</b>	<b>6 755 **)</b>
<b>Oulu</b>	2 788	3 266	4 096	4 445

Lähde: Heikki Helin 2014, 2015

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

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

**Taulukko 7.** Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2013 ja 2014

Kuuden suurimman **kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus** oli keskimäärin 91,6 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2014 oli 82,6 %.

<b>konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %</b>	
	<b>2014</b>
<b>Helsinki</b>	95
<b>Espoo</b>	109
<b>Tampere</b>	72
<b>Vantaa</b>	123
<b>Turku</b>	<b>83</b>
<b>Oulu</b>	68

Lähde: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2014, Heikki Helin 2015

**Taulukko 8.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuonna 2014

Konsernin lainakannan kehitystä on tarkasteltu tarkemmin luvussa 1.2.





***Vaikka sekä peruskaupungin että konsernin tuloslaskelmat 2014 olivat ylijäämäisiä, kaupunkikonsernin talouden tilaa ei voida pitää hyvänä. Tilinpäätös-  
vuodelta ja neljältä edelliseltä vuodelta laskettu konsernin toiminnan ja investointien rahavirran kertymä on 129,0 milj. euroa negatiivinen. Menoja on siten jouduttu kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa taikka omaisuutta myymällä.***



## 1.2 Tarkastuslautakunnan huomioita vuoden 2014 tilinpäätöksestä

### 1. Runsaasti organisaatiomuutoksia, sisäinen omistusjärjestely paransi tulosta

Vuosien 2013 ja 2014 vertailussa on otettava huomioon konsernissa tapahtuneet muutokset. Ammattikorkeakoulu ja Turun kaupunginteatteri yhtiöitettiin vuoden 2014 alusta. Taloushallinnon ja palkanlaskennan palvelutuotanto ja tehtävät siirtyivät Kunnan Taitoa Oy:lle 1.9.2014 alkaen. **Tarkastuslautakunta on ottanut huomioon tapahtuneet organisaatiomuutokset vertailtaessa tuloja tai menoja edellisvuoteen.**

Tilikaudella 2014 toteutettiin myös strategisen osakkuusyhteisön ja kaupungin välillä omistusjärjestely, joka vahvisti kaupungin tulosta.

### 2. Toimintakulujen kasvu hidastui mutta oli edelleen nopeaa verrattuna muuhun kuntasektoriin, tulojen kasvuvauhti edellisvuosien tasolla

Turun kaupungin talouden kehityksessä on viime vuosina huolestuttavana piirteenä ollut toimintakulujen vero- ja valtionosuustuloja nopeampi kasvuvauhti. Ainoastaan vuonna 2010 verotulot ja valtionosuudet kasvoivat nopeammin kuin toimintakulut.

Organisaatiomuutokset huomioiden vuonna 2014 kunnan toimintakulujen sekä vero- ja valtionosuustulojen kasvuvauhti edellisvuoteen verrattuna olivat samansuuruisia (2,2 %). **Tulojen kasvuvauhti ei oleellisesti noussut kahdesta edellisestä vuodesta, vaikka tuloveroprosenttia nostettiin 0,75 prosenttiyksikköä vuodelle 2014.**

Toimintakulujen kasvu vuonna 2014 (2,2 %) oli huomattavasti nopeampaa kuin palkankorotusten kustannusvaikutus 0,6 prosenttia tai inflaatio 0,5 prosenttia. **Lisäksi Turun kaupungin menot kasvoivat selvästi nopeammin kuin koko kuntasektorin yhteenlasketut menot.** Kuntaliiton mukaan kaikkien Suomen kuntien toimintamenojen muutos ilman ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisistä oli vuonna 2014 noin 1,0 %.

Käytännössä menojen ja tulojen epäsuhtaa on viime vuosina paikattu omaisuuden myynneillä ja lainanotolla. Seuraavassa taulukossa on organisaatiomuutokset huomioivat toimintakulujen sekä verotulojen ja valtionosuuksien muutokset verrattuna edelliseen vuoteen



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toimintakulut	2,8	5,5	4,9	4,0	3,9	2,2
Verotulot ja valtionosuudet	2,3	6,5	4,2	2,2	2,1	2,2

**Taulukko 9.** Organisaatiomuutokset huomioiva toimintakulujen sekä verotulojen ja valtionosuuksien kasvuprosentit 2009 - 2014.

### 3. Rahoituslaskelmanäkökulma - kunnan tuloslaskelma voi näyttää ylijäämää vaikka kunta samanaikaisesti velkaantuu

Kunnan tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kunnan talouden tasapainosta. Tämä johtuu muun muassa tuloslaskelman poistojen pienuudesta suhteessa investointimenoihin. **Kunnan tuloslaskelma voi siis osoittaa ”ylijäämää” samalla kun kunta velkaantuu voimakkaasti.** Poistojen ja investointimenojen epäsuhtaongelma eliminoiduu tarkasteltaessa tilinpäätöksen rahoituslaskelmaa. Toiminnan ja investointien rahavirta kuvaa tulo-rahoituksen riittävyyttä eli rahamäärää, joka jää jäljelle käyttötalouden tulojen ja menojen sekä investointimenojen jälkeen. Negatiivinen toiminnan ja investoinnin rahavirta tarkoittaa, että kunta velkaantuu. Rahoituslaskelmaan vaikuttaa merkittävästi tilikauden investointitaso, joten tunnuslukua on järkevää tarkastella usean vuoden ajanjaksolla. **Jatkuvasti negatiivinen toiminnan ja investointien rahavirta johtaa ylivelkaantumiseen.**

**Turun kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut viimeisen kahdeksan vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 33 miljoonaa euroa negatiivinen.** Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu lainanotolla (vrt. konsernin lainakannan kehitys kuva 1, s. 23). Vuoden 2014 tilannetta on parantanut osakkuusyhtiön (ei yhdistellä konsernitilinpäätökseen) kanssa tehty kiinteistöjärjestely.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	ka.2007-2014
konserni	-17 324	-90 945	-71 349	-33 286	-38 786	-40 703	-46 713	30568	-33 286
peruskaupunki	-10 979	-45 405	2 282	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7877	-6 178

**Taulukko 10.** Toiminnan ja investointien rahavirta vuosina 2007 - 2014.



#### 4. Tuloveroprosentin nosto - verokertymäennuste ei toteutunut

Turun tuloveroprosentti ("kunnallisvero") on noussut kahdella prosenttiyksiköllä vuodesta 2002. Vuonna 2002 tuloveroprosentti oli 17,50, jonka jälkeen sitä on nostettu seuraavasti; vuodesta 2003 lähtien 18,00 prosenttiin, vuodesta 2010 lähtien 18,75 prosenttiin ja vuodesta 2014 lähtien 19,50 prosenttiin.

Kaupunginvaltuusto (18.11.2013 § 205) päätti nostaa tuloveroprosentin 18,75:stä 19,50:een. Valtuuston päättäessä vuoden 2014 tuloveroprosentista esitettiin seuraavaa: *"Verotuloista kunnallisvero on merkittävin ja talousarvioehdotuksen mukaan vuoden 2014 kertymäksi ennustetaan noin 568,5 milj. euroa ilman veronkorotusta ja 589,6 milj. euroa veronkorotuksen kanssa. Kunnallisveron kasvuprosentti olisi 2,4 ilman korotusta ja 6,2 prosenttia korotuksen kanssa."* Kunnallisveron korotuksen vaikutus kunnallisverotuottoon piti siis olla **3,8** prosenttiyksikköä.

Kaupunginhallitus käsitteli 19.1.2015 Turun verotilitystietoja. Tuloveroa oli budjetoitu 589,6 milj. euroa ja sitä saatiin 582,9 milj. euroa. Tuloveron tilitykset kasvoivat vain **3,4 %** (tuloveroprosentista päätettäessä arvioitiin 6,2 %) edellisvuodesta, huolimatta vuodelle 2014 tehdystä veronkorotuksesta.

Tuloveroprosentin nosto saattaa olla jo melko tehoton keino kunnan tulojen lisäämiseksi. Esimerkiksi valtionvarainministeriön raportissa *"Talouspolitiikan lähtökohdat 2015 - 2019"* todetaan, että veroasteen noustessa verotulot aluksi kasvavat, kunnes ne saavuttavat verohuipun (eli verotuotot maksimoivan veroasteen), minkä jälkeen ne kääntyvät laskuun. Korkeilla veroasteilla työn tarjonnan laskun ja veronkierron vaikutukset ovat suuremmat kuin verokertymän kasvu. Osa kannustinhaitoista toteutuu viiveellä, joten veronkorotus voi tuottaa lisätuloja lyhyellä aikavälillä, mutta vähentää niitä pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön raportissa esitetyn arvion mukaan viime vuosien merkittävien veronkorotusten jälkeen ollaan hyvin lähellä verohuippua erityisesti tuloveron suhteen.

**Viimeisin tuloveroprosentin nosto vuodelle 2014 ei lisännyt kunnallisverotuottoja odotetusti - kunnallisverotuottojen piti kasvaa 6,2 prosenttia, vain 3,4 prosentin kasvuvauhti toteutui.**

**Veroprosentista päätettäessä verotulojen lisäksi pitäisi huomioida myös kiristyvän verotuksen negatiiviset vaikutukset esim. alueen työllisyyteen, talouskasvuun, kuluttajien ostovoimaan jne.**

**Vuoden 2014 toteutuneen tuloverokertymän perusteella ja valtiovarainministeriön asiantuntijoiden mukaan tuloverotuksen kiristäminen saattaa olla jo melko tehoton keino kunnan tulojen lisäämiseksi.**

**Tulovero on yksi kunnan talouden tasapainotuskeinoista. Tuloveron suuruudesta päätettäessä tulee verokertymäärävioiden kuitenkin olla realistisia ja verotuksen dynaamiset vaikutukset huomioivia.**

## **5. Vuoden 2014 tilinpäätös suhteessa talousarvioon - talousarvion oletukset**

Toteutuneet toimintakulut olivat 21,7 miljoonaa euroa pienemmät kuin talousarviossa. Henkilöstökulujen poikkeama oli -11,4 miljoonaa euroa. Merkittävä syy poikkeamaan on, että **talousarvion laadinnassa käytetyt oletukset hinta- ja palkkatason noususta vuonna 2014 olivat huomattavasti suuremmat kuin toteutuneet korotukset.** Vuoden 2014 talousarvion laadintaohjeissa arvioitiin, että toimintakuluihin vaikuttava kuluttajahintaindeksin muutos olisi 2,5 prosenttia ja palkkatason muutos 1,2 prosenttia. Tilastokeskuksen mukaan kuluttajahintaindeksin toteutunut vuosimuutos vuonna 2014 oli vain 0,5 prosenttia. Tilinpäätöksen 2014 mukaan palkankorotusten toteutunut kustannusvaikutus oli vain 0,6 prosenttia.

Talousarvion laadinnassa käytetyillä palkkatason muutos ja inflaatio-oletuksilla on suuri merkitys, sillä emokaupungin henkilöstömäärä on yli 12 000 (Henkilöstöraportti 2014) ja pelkästään emokaupungin toimintakulut olivat 1,26 miljardia euroa, josta henkilöstökulujen sekä ostettujen palveluiden, aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden osuus on yhteensä lähes 90 prosenttia.

Alkuperäisen talousarvion laadintavaiheessa tehdyt väärät oletukset hinta- ja palkkatason muutoksista ”selittävät” laskennallisesti jo noin 16 miljoonan euron osuuden toimintakulujen poikkeamasta.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi kesken 2014 tilikautta (7.4.2014 § 39) sopeuttavat talousarviomuutokset, joissa korjattiin osittain epärealistisia oletuksia vuoden 2014 hinta- ja palkkatason muutoksista yhteensä noin 6 miljoonalla eurola. Muutetunkin talousarvion oletukset muun muassa palkka- ja hinta-tason muutoksesta osoittautuivat olevan yläkantissa.

Lisäksi tilinpäätöksen 2014 mukaan myös eläkemenoperusteiset eläkemaksut ja työtapaturmavakuutusmaksut laskivat vuoteen 2013 verrattuna. Talousarvion laadintavaiheessa (talousarvion 2014 laadintaohjeet s. 11) eläkemaksujen ennakoitiin nousevan vuoden 2013 tasosta.

## **6. Lähes kaikkien suurten kaupunkien tilinpäätös 2014 oli parempi kuin talousarvio**

**Turun kaupungin vuoden 2014 budjetoitua parempi taloudellinen tulos ei ollut poikkeus vertailtaessa muihin suuriin kaupunkeihin. Asukasluvul-**



taan Suomen 11 suurimmasta kaupungista ainoastaan Tampereen ja Kouvolan vuosikate oli pienempi kuin talousarviossa. Tilikauden tulos tasolla vain Tampereen tulos oli pienempi kuin talousarviossa.

	TA 2014 Vuosikate	TP 2014 Vuosikate	TA tot. %	TA 2014 Tulos	TP 2014 Tulos	Erotus M€ TP-TA 2014
Helsinki	326,7	480,7	147 %	24,3	1244,6	1220,3
Espoo	82,2	117,1	142 %	-32,1	-0,5	31,6
Tampere	84,8	83,3	98 %	0	-19,3	-19,3
Vantaa	37,6	79,9	213 %	-42,5	2,1	44,6
Oulu	69,5	75,2	108 %	-35	316,3	351,3
Turku	31,9	50,6	159 %	-17,7	-3,9	13,8
Jyväskylä	23,1	39,6	171 %	-28,3	-13,6	14,7
Kuopio	23,8	43	181 %	-19,3	118	137,3
Lahti	32,7	53	162 %	-0,9	21	21,9
Kouvola	6	5,5	92 %	-15,5	8,2	23,7
Pori	13,1	31,1	237 %	-16,9	21,3	38,2

**Taulukko 11.** Talousarvion 2014 ja tilinpäätöksen 2014 vertailu vuosikate ja tulostasolla, Suomen 11 suurinta kaupunkia, milj. euroa (Lähde: Helin 2015)

## 7. Vaikuttiko uudistamisohjelma?

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa kerrotaan seuraavaa: ”*Turun kaupungin toimintaa on tehostettu uudistamisohjelmalla vuodesta 2013 lähtien. Tavoitteena on ollut löytää pysyviä keinoja tehostaa toimintaa ja pienentää kaupungin menoja. Toimenpiteet alkavat vaikuttaa ja tilikauden 2014 tuloksesta tuli odotettua parempi.*”

Uudistamisohjelman pohjalta lauta- ja johtokunnille annettiin vuoden 2014 talousarvion valmistelua varten suunnitteluluvut (Kv 2.12.2013 § 215). Uudistamisohjelman vuodelle 2014 kohdistuvien toimenpiteiden taloudellinen nettovaikutusarvio oli **17,552 milj.** euroa pois lukien kiinteistöjärjestelyt. Tilinpäätöksessä toimielimien raportoima toimenpiteiden toteutunut nettovaikutus vuonna 2014 oli yhteensä **10,207 milj.** euroa pois lukien kiinteistöjärjestelyt (ks. taulukko). **Toimielinten oman raportoinnin perusteella vaikuttaa siis siltä, että uudistamisohjelman toteutuminen (toiminnan tehostaminen ja menojen pienentäminen) ei selitä huomattavaa (positiivista) poikkeamaa talousarviosta, koska talousarvioon oli sisällytetty suurempi taloudellinen nettovaikutusarvio kuin tilinpäätöksen 2014 mukaan toteutui.**

Uudistamisohjelma kokonaisuudessaan pitää sisällään 127 toimenpidettä vuosille 2014 - 2016 pois lukien kiinteän omaisuuden kehittäminen ja välillisen omistaminen sekä myynti- ja takaisinvuokraus.

Näistä 78 toimenpidettä on sellaisia, joiden olisi pitänyt vaikuttaa vuoden 2014 nettomenoihin. Seuraavassa taulukossa on uudistamisohjelman toimenpiteiden talousarviossa esitetty nettovaikutustavoite vuodelle 2014, raportoitu toteutunut vaikutus sekä toteutumaprosentti suhteessa talousarvioon. Taulukko ei sisällä kiinteän omaisuuden kehittämistä eikä välillinen omistus sekä myynti- ja takaisinvuokraus -järjestelyä (lähde: tilinpäätös 2014, uudistamisohjelman toimenpiteiden koonti, tarkastuslautakunnan haastattelut).

Toimielin	TA 2014, milj. €	Toteutunut, milj. €	
Sosiaali- ja terveyslautakunta	5,81	4,45	77 %
Kasvatus- ja opetuslautakunta	2,90	<b>1,03</b>	36 %
Liikuntalautakunta	0,25	0,41	164 %
Kulttuurilautakunta	0,10	0,15	150 %
Nuorisolautakunta	0,04	0,22	550 %
Kaupunkisuunnittelu- ja ympäristölautakunta	0,05	0,05	100 %
Joukkoliikennelautakunta	1,05	0,55	52 %
Kiinteistöliikelaitos	3,70	<b>1,66</b>	45 %
Vesiliikelaituksen johtokunta	0,20	0,20	100 %
Konsernihallinto	3,45	1,49	43 %
<b>Yhteensä</b>	<b>17,552</b>	<b>10,207</b>	<b>58 %</b>

**Taulukko 12.** uudistamisohjelman toimenpiteiden budjetoidut ja toteutuneet kokonaisvaikutukset vuonna 2014 toimielimittäin (pl. kiinteän omaisuuden kehittäminen ja välillisen omistuksen järjestelyt)

**Tarkastuslautakunta on tehnyt seuraavat havainnot uudistamisohjelmasta ja sen toimeenpanosta:**

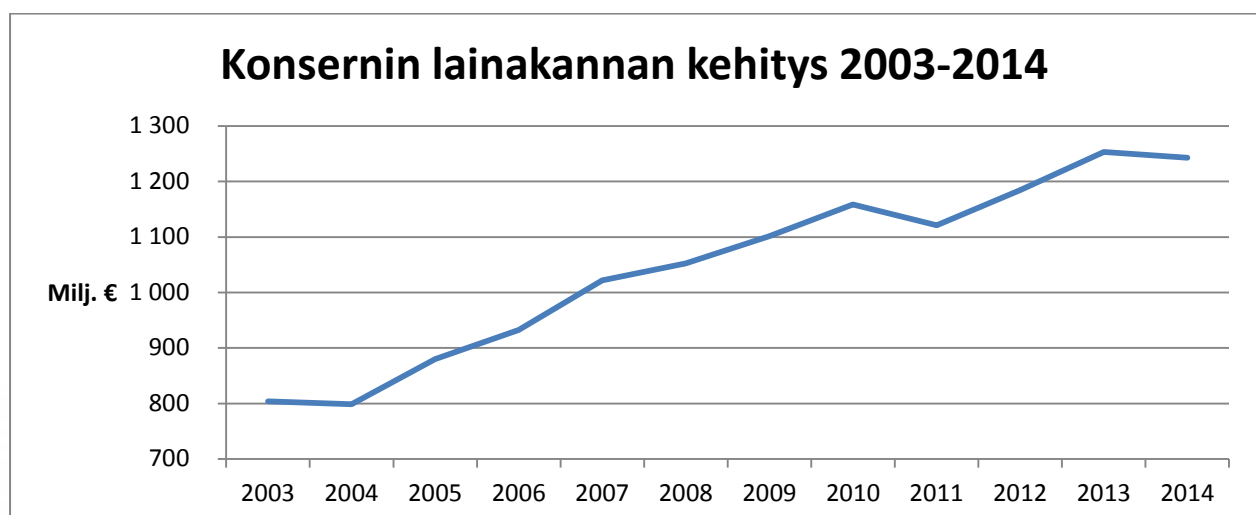
- Toimielimille kohdistettujen toimenpiteiden vuodelle 2014 asetetusta **euromääräisestä säästötavoitteesta saavutettiin hieman yli puolet (58 %).**
- **Asiakas-, pääsy-, pysäköintivirhe- tai viranomaismaksujen korotukset eivät sinänsä ole organisaation toiminnan tehostamista.** Tehokkuuden nostaminen tarkoittaa, että pienemmillä tuotantoresursseilla aikaansaadaan sama tuotos kuin ennen tai samoilla resursseilla aikaansaadaan suurempi tuotos kuin ennen. Maksujen nostojen toteutunut vaikutus oli vuonna 2014 noin 2,025 milj. euroa.
- Uudistamisohjelman raportoinnin mukaan **monet yksittäiset toimenpiteet ovat myöhässä tai eivät toteudu lainkaan tai niiden taloudellinen vaikutus toteutuu ennakoitua pienempänä.**

- Em. syystä vaikuttaa siltä, että oletettua pienemmät hinta- ja palkkatason muutokset olivat pääsyy siihen, että vuoden 2014 tulos muodostui odotettua paremmaksi. **Vain osittain toteutuneiden uudistamisohjelman toimenpiteiden taloudellinen vaikutus on vähäisempi.**
- **Huolimatta uudistamisohjelmasta Turun kaupungin menot kasvoivat selvästi nopeammin kuin koko kuntasektorin yhteenlasketut menot vuonna 2014.** Kuntaliiton mukaan kaikkien Suomen kuntien toimintamenojen muutos ilman ammattikorkeakoulujen yhtiöittämissä oli vuonna 2014 noin **1,0** prosenttia. Turun organisaatiomuutokset huomioiva toimintamenojen kasvu oli **2,2** prosenttia.

Uudistamisohjelmaa käsitellään tarkemmin luvussa 1.3.

## 8. Konsernilainojen kokonaismäärä jo lähes 1,25 miljardia euroa

Turku-konsernin lainakanta on kasvanut vuodesta 2003 lähtien lähes joka vuosi. Viimeisen kymmenen vuoden aikana lainakanta on kasvanut noin 450 miljoonalla eurolla eli noin 56 %:lla. Konsernin lainakanta oli vuoden 2014 lopussa 1 242,8 milj. euroa. Lainakannan kehitystä on järkevää tarkastella konsernitasolla, koska viime vuosina merkittäviä toimintoja on siirretty perusk kaupungista konserniin. Konsernitilinpäätös kuvaa kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostaman kokonaisuuden taloudellista asemaa ja tuloksen muodostumista. Konserniyhteisöjen keskinäinen omistus, keskinäiset tapahtumat ja sisäiset katteet on poistettu konsernituloslaskelmasta.



**Kuva 1.** Turku-konsernin lainakannan kehitys vuosina 2003 - 2014



## **9. Konsernin omavaraisuusaste on heikentynyt selvästi alle hyvänä pidettävän tavoitetason**

Konsernin omavaraisuusaste 2014 oli **39,2 %** (38,7 % v. 2013). Omavaraisuusaste mittaa kuntakonsernin vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selvitä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Kirjanpitolautakunnan kunta- jaoston mukaan kuntakonsernin omavaraisuuden **tavoitetasona voidaan pitää 50 %:n ylittävää omavaraisuutta. Alempi omavaraisuusaste merkitsee merkittävää velkarasitetta.**

## **10. Välillisen omistuksen järjestelyn seurauksena Turku-konsernin lainakannan kasvu pysähtyi, mutta osakkuusyhteisö jatkoi voimakasta velkaantumista**

Konsernin lainakannan kasvu näyttäisi tasaantuneen vuonna 2014. Tarkastelussa on kuitenkin syytä huomioida vuonna 2014 tehty välillisen omistuksen järjestely osakkuusyhtiön kanssa.

Järjestelyn toisena osapuolena oli Turun TeknologiaKiinteistöt Oy, joka on Turun kaupungin 48,2 prosenttisesti omistama osakkuusyhteisö. Omistusosuus ja äänivalta jäävät hieman vajaaksi 50 prosentista, jonka seurauksena **yhtiön lainakantaa ei ole yhdistelty Turun kaupungin konsernitilinpäätökseen.**

Järjestelyn vaikutus Turku-konsernin rahoituslaskelman rahavarojen muutokseen oli noin 18,2 milj. euroa positiivinen. Ilman järjestelyä Turku-konsernin lainakanta oli kasvanut edellisvuodesta yli 7 miljoonaa euroa.

Järjestelyn toisen osapuolen, Turun TeknologiaKiinteistöjen konsernitilinpäätöksen 2014 mukaan yhtiön pitkäaikainen velkamäärä kasvoi 50,6 miljoonaa euroa edellisvuodesta yhteensä 200,2 miljoonaan euroon. Turun TeknologiaKiinteistöt Oy konsernin tulos 2014 oli tappiollinen (-192 431 euroa) ja oma pääoma 1,8 miljoonaa euroa negatiivinen.

## **11. Turulla on yli 50 miljoonan euron vaihtovelkakirjalaina- ja lainasaamiset Turun TeknologiaKiinteistöt Oy:ltä**

Seuraavien seikkojen valossa Turun TeknologiaKiinteistöt on sekä ohjaus- että talousmielessä hyvin lähellä Turku-konsernia:

- Turun kaupungin äänivalta (48,2 %) yhtiössä on hyvin lähellä määräysvaltarajaa (50 %).
- Turun TeknologiaKiinteistöt Oy on Turun kaupungin konserniohjeessa strategiseksi yhtiöksi määritelty osakeyhtiö. Strategisissa yhteisöissä

yhteiskuntapoliittisilla näkemyksillä on merkittävä rooli yhteisön ohjauksessa ja päätöksenteossa (Konserniohjeet luku 2, kh 8.2.2010 § 98).

- Turun kaupunginvaltuusto asettaa vuosittain talousarviossa yhtiölle yksityiskohtaiset toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.
- Em. tavoitteet koskevat muun muassa toiminnan laajuutta ja tulosta, pääoman tuottoa ja tuloutusta sekä vakavaraisuutta. Turun kaupunginhallituksen konsernijaoston seurattavia tavoitteita ja tunnuslukuja oli vuoden 2014 talousarviossa yhteensä 16.
- *"Yhtiön tase on hyvin velkavetoinen ja konsernin ulkoinen pitkäaikainen vieras pääoma oli yhteensä 126,8 milj. euroa ilman yhtiön lähipiirilainoja (vaihtovelkakirja- ja juniorlainat). Yhtiön kiinteistöomaisuus on käytännössä kokonaisuudessaan pantattu vieraan pääomanehtoisen velkojen vakuudeksi"* (Lainaus KhKon 20.4.2015 § 26).
- Yllä mainitun lisäksi yhtiö rahoittaa merkittävää osaa toiminnastaan Turun kaupungin myöntämällä vaihtovelkakirjalainoilla (41,6 miljoonaa euroa) sekä ns. juniorlainalla (10 miljoonaa euroa).
- *"Vaihtovelkakirjalaina sijoitus on riskiasemaltaan hyvin lähellä oman pääoman ehtoista sijoitusta varsinaisen osakeomistuksen pysyessä muuttamattomana. Mikäli Yhtiön liikevoitto ei riitä rahoituskustannusten kattamiseen, jäävät vaihtovelkakirjalainojen korot ensimmäisenä maksamatta"* (Lainaus Kv 17.11.2014 § 167).
- Mikäli vaihtovelkakirjalainat muutetaan osakeomistukseksi, nousee Turun kaupungin omistusosuus yhtiössä noin 70 prosenttiin.

## 12. Vastuut; vuokra- ja leasing järjestelyt

Investointien toteuttaminen esimerkiksi **vuokra- tai rahoitusleasing-hankkeina eivät lisää kunnan lainakantaa ainakaan lyhyellä tähtämellä, vastuita kylläkin.** Turun kaupungissa ja kaupunkikonsernissa ollaan toteuttamassa seuraavia taseen ulkopuolisia investointihankkeita:

- Sairaanhoidopiirin valtuusto hyväksyi 25.11.2014 T-3 hanke-suunnitelman. Tämän U-sairaalan korvaavan uudisrakennuksen investoinnin kokonaiskustannukset ovat 157 394 000 euroa. Sairaanhoidopiirin hallitus linjasi kokouksessaan 16.9.2014 (§ 112) T3-hankkeen jatkovalmistelua siten, että ensisijainen vaihtoehto hankkeen rahoittamiseksi on rahoitusleasing. Leasing-rahoitus koskee rakentamista ja kiinteistölaitehankintoja (VS-sairaanhoidopiirin talousarvio 2015).



- Palloiluhalli toteutetaan vuokrahankkeena (Kv 20.4.2015 § 65). Tavoitehintalaskelma on 13,2 miljoonaa euroa. Vuokravastuut tulevat valtuuston päätöksen mukaan olemaan maksimissaan 40 miljoonaa euroa.

### 13. Täsmennetty keskitettyjen konsernipalveluiden linjaus

Kaupunginhallituksen konsernijaosto käsitteli 20.1.2014 (§ 3) ”Täsmennettyjen keskitettyjen konsernipalveluiden linjausta”. Esittelytekstin mukaan ”*Linjauksen tulee koskea kaikkia yhteisöjä, joissa Turun kaupungilla on määräysvalta. Yhtiöiden ja säätiöiden tulee käyttää keskitettyinä konserni-palveluina ensisijaisesti kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivien palvelukeskusten palveluita*”.

Edelleen esittelytekstissä perustellaan linjausta seuraavasti: ”*Keskitetyt konsernipalvelut ovat keskeinen osa konsernimaista toimintatapaa. Turku-konsernin kannalta on kustannustehokkainta ja tarkoituksenmukaisinta, että konsernipalvelut pyritään toimittamaan mahdollisimman keskitetysti. Keskitetyllä toimintamallilla varmistetaan konsernin edun toteutuminen*”.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti 20.1.2014 (§ 3), että ”*yhteisöjen, joissa Turun kaupungilla on määräysvalta, tulee tiedustella omistajan ennakonäkemyksiä, mikäli ne aikovat siirtyä pois kaupungin niille tuottamien palveluiden piiristä*.” Lisäksi Konsernijaosto päätti että ”*yhteisöt käyttävät keskitettyjä konsernipalveluja, joita tuottavat seuraavat palvelukeskukset:*

- *Talousohjelukeskus,*
- *IT-palvelut,*
- *Hankinta- ja logistiikkakeskus,*
- *Henkilöstöasianpalvelukeskus,*
- *Työterveystalo*”.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksensa (s. 42) todetaan, että ”*kaupunginhallituksen käsityksen mukaan keskitettyjen konsernipalveluiden käytössä noudatetaan konserniohjetta*.”

Tarkastuslautakunta pyysi huhtikuussa 2015 konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmältä yhteisöittäin ja tukipalvelulajeittain eritellyn listauksen konserniyhteisöjen käyttämistä keskitetyistä konsernipalveluista. **Tässä yhteydessä selvisi, että konsernihallinnolla ei ollut tällaista kattavaa listausta tai rekisteriä valmiina olemassa ja listaus laadittiin vasta tarkastuslautakunnan sitä pyytäessä. On siis epäselvää, minkälaiseen dokumentaatioon tilinpäätöksen toimintakertomuksen maininta konsernipalveluiden käytöstä perustuu.** Selvityksessä oli mukana 20 tytäryhteisöä (ml. kaikki strategiset tytäryhteisöt) ja se laadittiin huhtikuun 2015 tilanteen perusteella. Tehdystä selvityksestä ilmeni, että todellisuudessa merkittävimpien tytäryhteisöjen

keskuudessa **kaupungin tuottamien keskitettyjen konsernipalvelujen käyttö on vähäistä** ks. taulukko.

	<b>käyttää</b>	<b>ei käytä</b>
<b>Kunnan Taitoa (ent. talouspalvelukeskus)</b>	6	14
<b>IT-palvelut</b>	8	12
<b>Hankinta- ja logistiikkakeskus</b>	3	17
<b>Henkilöstöasiainpalvelukeskus</b>	6	14
<b>Työterveystalo</b>	8	12

**Taulukko 13.** 20 keskeisimmän tytäryhteisön keskitettyjen konsernipalvelujen käyttö.



## 1.3 Talouden tasapainottaminen

### 1. Lähtökohtia talouden tasapainotukseen

#### Julkista taloutta tarkastellaan aiempaa enemmän kokonaisuutena

Vuoden 2015 alusta tuli kokonaisuudessaan voimaan Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta<sup>3</sup>. Tavoitteena on julkisen talouden ohjaaminen aiempaa selvemmin yhtenä kokonaisuutena. Suunnitelman tulee kattaa koko julkinen talous ja se sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Valtiontaloutta ei voida tasapainottaa kuntatalouden kustannuksella tai päinvastoin.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä<sup>4</sup>, jolla pyritään turvaamaan kuntatalouden pitkän aikavälin tasapainoinen kehitys. Ohjausjärjestelmä sisältää kuntatalousohjelman, josta säädetään uudessa kuntalaissa.

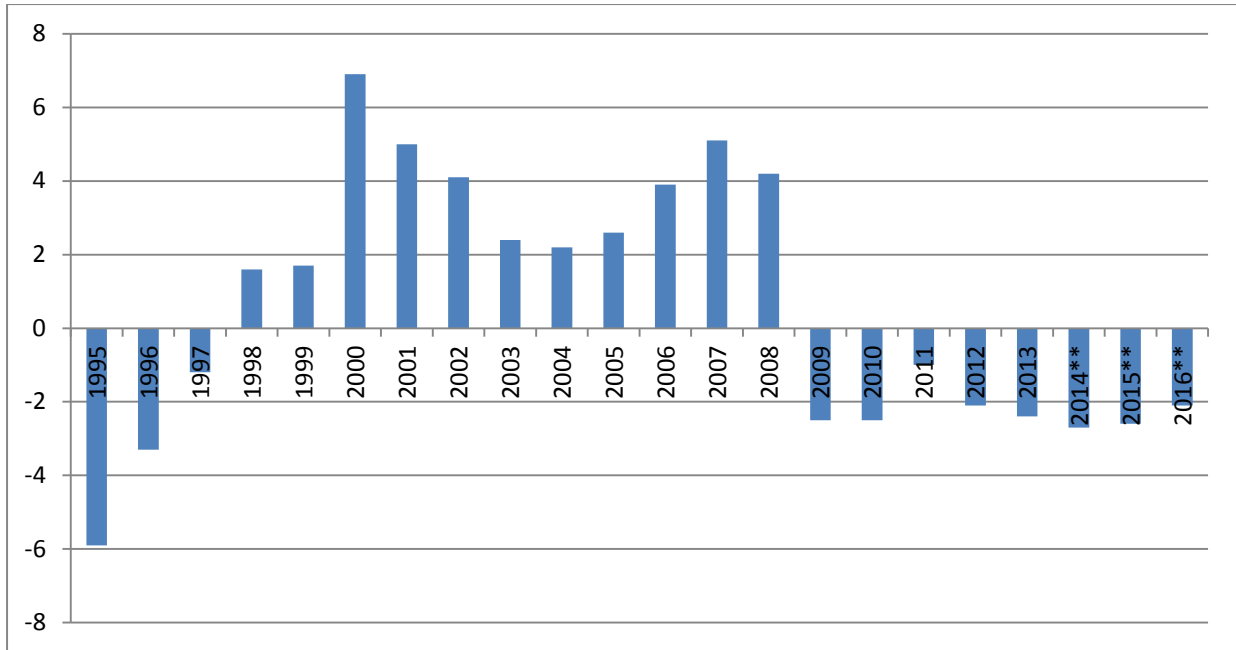
#### Vuosi 2009 käänsi Suomen julkisen talouden alijäämäiseksi

- Vuodesta 2009 alkaen Suomen julkisen sektorin menot ovat olleet suuremmat kuin tulot.
- Edellisen kerran näin oli vuonna 1997.
- Julkisyhteisöjä ovat Suomen julkishallintoa toteuttavat talousyksiköt: valtion- ja kunnanhallinto, kuntayhtymähallinto, Ahvenanmaan maakuntahallinto sekä evankelis-luterilaiset ja ortodoksiset seurakunnat.

---

<sup>3</sup> **Julkisen talouden uudessa ohjausmallissa** nykyinen valtiontalouden kehyspäättös laajennetaan julkisen talouden suunnitelmaksi. EU-säännökset, erityisesti vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Julkisen talouden suunnitelman tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa sekä julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa sen vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

<sup>4</sup> **Uuden kuntatalouden ohjausjärjestelmän** tavoitteena on yhteen sovittaa kuntien tehtävät ja velitteet sekä niiden rahoitus. Se korvaa peruspalveluohjelman ja peruspalvelubudjetin.

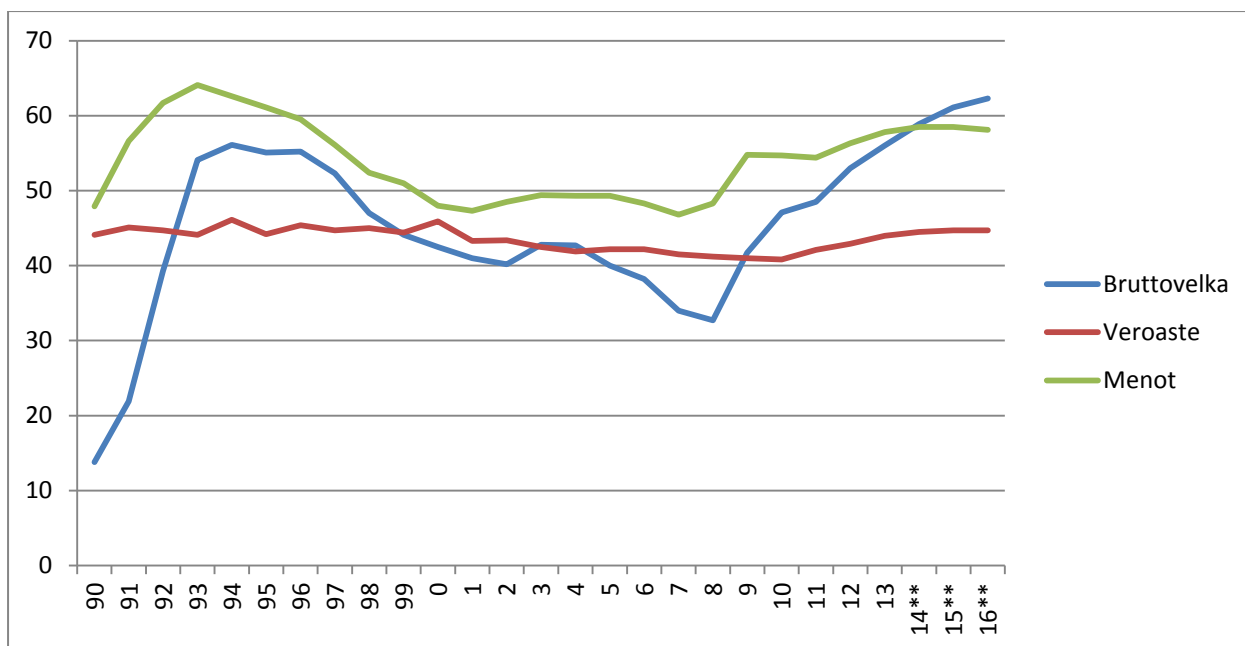


**Kuva 2.** Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. (Lähde: Tilastokeskus, Eurostat, Valtiovarainministeriö)

Kuntatalous on ollut alijäämäinen jo 2000-luvun alusta lähtien eli kuntien tulot eivät ole riittäneet kattamaan menoja (ml. investoinnit). Seurauksena on ollut velkaantuminen.

### Julkisen sektorin menot, velat ja veroaste ovat kasvaneet suhteessa kansantalouden kokonaistuotantoon

- Vuonna 2009 julkisen sektorin menot (**vihreä käyrä**) suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyivät nousuun.
- Vuonna 2009 bruttovelat (**sininen käyrä**) suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyivät nousuun. Vuodesta 1994 jatkunut aleneva trendi kääntyi.
- Vuodesta 2011 lähtien myös veroaste (**punainen käyrä**) on noussut.



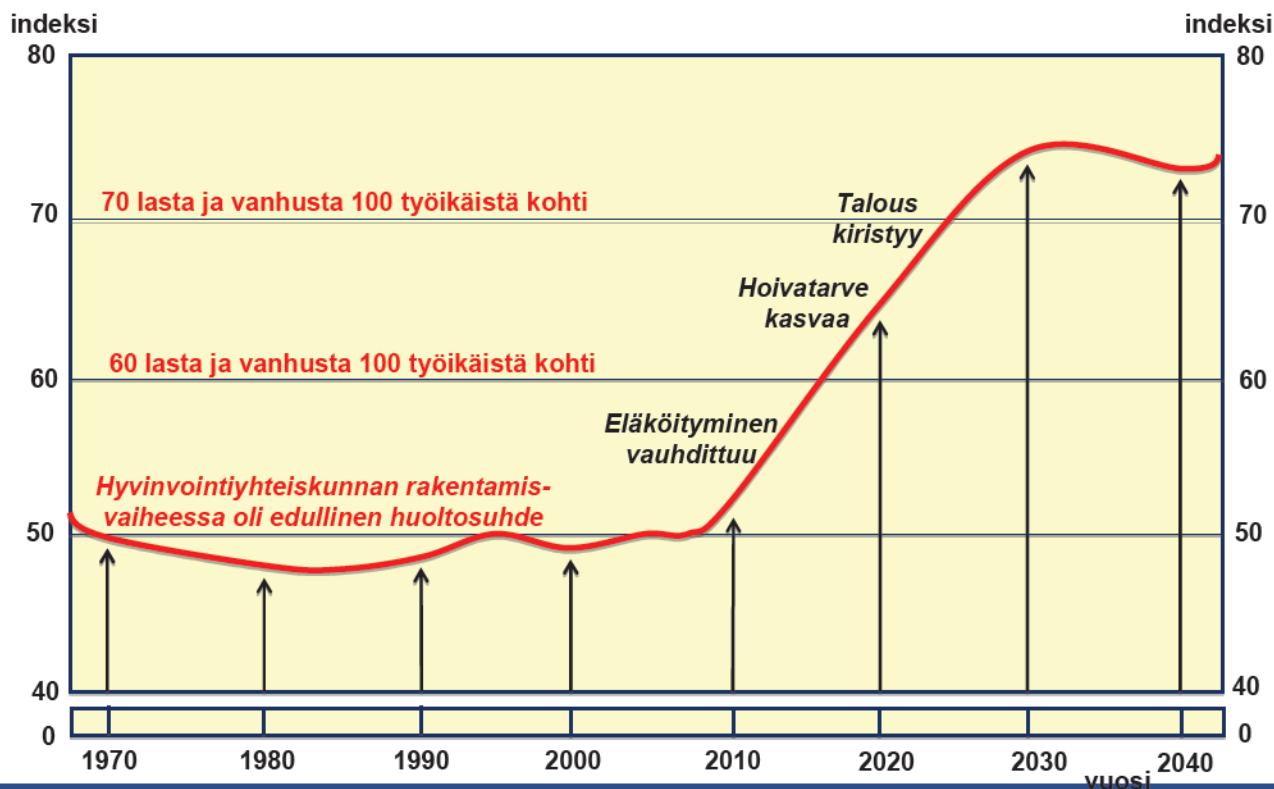
**Kuva 3.** Julkisyhteisöjen menot ja bruttovelka sekä veroaste suhteessa bruttokansantuotteeseen (%). Lähde: Tilastokeskus, Valtiovarainministeriö

**SUURI HAASTE: Huoltosuhteen heikkeneminen - palvelutarve kasvaa sekä julkisen sektorin rahoitus ja velan hoito jäävät yhä harvemman työikäisen vastuulle.**

Tilastokeskuksen väestöennusteen 2009 - 2060 mukaan väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työkäistä kohden nousee nopeasti lähitulevaisuudessa. Suomen väestöllinen huoltosuhde oli vuoden 2008 lopussa 50,3. Ennusteen mukaan vuonna 2016 huoltosuhde olisi 60,4 ja nousisi 70,5:een vuoteen 2026 mennessä. Vuonna 2060 väestöllinen huoltosuhde olisi 79,1. 1990-luvun lamasta toivuttaessa väestöllinen huoltosuhde oli suosiollinen.

Tilastokeskuksen mukaan Turun väestöllinen huoltosuhde vuonna 2014 oli 48,6. Koko maan keskiarvo vuonna 2014 oli 57,1. Suurten kaupunkien osalta luvut olivat Turun tapaan keskiarvoa alhaisempia eli parempia.

## Suomen väestöllisen huoltosuhteen muutokset vuosina 1970-2040



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

2

**Kuva 4.** Suomen väestöllisen huoltosuhteen muutokset vuosina 1970 - 2040 (Valtiovarainministeriö 2011)

Kuvasta nähdään, että väestöllinen huoltosuhde asettaa suurimmat haasteet vuosille 2010 - 2030. Lisärahan tarpeeseen ja rahojen loppumiseen Turussa-kin vaikuttaa aivan olennaisesti se tilastollinen tosiasia, että huoltosuhteemme on tulevina vuosina heikentymässä merkittävästi.

### Muut haasteet:

Väestörakenteen epäedullisen muutoksen lisäksi keskeisiä julkisen talouden haasteita ovat Valtiovarainministeriön mukaan myös:

- Suhdannetilanne on ollut ennakoitua ankeampi: Tilastokeskuksen mukaan Suomen bruttokansantuote putosi vuonna 2014 jo kolmatta vuotta peräkkäin.
- Hyvinvointipalveluille on ominaista palvelujen kysynnän laadulliset muutokset.
- Tarjontatekijät kuten lääketeknologian kehitys lisäävät julkisen sektorin kustannuksia.
- Julkisen sektorin tuottavuuskehitys on ollut heikkoa.

## Kunnan toimintaan ja talouteen vaikuttavat ulkopuoliset tekijät

Kunnan toimintaan ja talouteen vaikuttavat monet asiat, joihin **yksittäinen kunta ei voi juuri vaikuttaa**. Valtio vaikuttaa kunnan talouteen ja toimintaan säättämällä esimerkiksi:

- kunnan tehtävistä ja velvoitteista,
- valtionosuuksista,
- yhteisövero-osuuksista,
- kiinteistöveron ala- ja ylärajoista sekä
- asiakasmaksujen rajoista.

Kunnan toimintaan ja talouteen vaikuttavat myös:

- palkkaratkaisut,
- sosiaaliturvamaksut ja muut palkkojen sivukulut,
- väestörakenne ja palvelutarve, eliniän muutos, teknologia,
- inflaatio ja
- suhdannetilanne (työttömyys, veropohja).

Nämä useat ulkopuolelta tulevat muuttujat aiheuttavat sen, että kunnan talouden pitkän tähtäimen suunnittelu ja tunnuslukujen ennustaminen on erittäin vaikeaa. Samalla nämä ulkopuolelta tulevat asiat rajoittavat kunnan itsenäistä taloudellista päätösvaltaa aivan ratkaisevasti.

## Valtion talouden vaikeudet - kuntien valtionosuuksien heikkeneminen

Viime vuosien valtion talouden heikko tilanne on johtanut ja johtamassa myös kuntien rahoituksen merkittävään heikkenemiseen. Tämä vaikutus näkyy etenkin valtionosuuksien ja yhteisöveron jako-osuuden pienentymisenä.

	2014	2015*	2016*
valtionosuudet Turun osalta	273,7 M€	258,8 M€	246,1 M€
valtionosuuksien muutos ed. vuoteen verrattuna	-6,6 M€	-14,9 M€	-12,7 M€

\*ennusteet 23.3.2015

Tulevien vuosien luvut ovat ennusteita, mutta jos niiden suuruusluokka on suuntaa-antava, tarkoittaa se Turun taloudelle merkittävää sopeutustarvetta vuosille 2015 - 2016.

Yksi havainnollinen tunnusluku kaupungin taloudellisen tilan arviointiin on kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä edelliseltä vuodelta (ks. myös luku 1.1):

**Tilinpäätösvuodelta 2014 ja neljältä edelliseltä vuodelta laskettu konsernin toiminnan ja investointien rahavirran kertymä on 129,0 milj. euroa negatiivinen. Menoja on siten jouduttu kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa taikka omaisuutta myymällä.**

**Viime vuosien taloustilannetta ovat lisäksi parantaneet monet kertaluontoiset erät: vuosien 2007 - 2014 satunnaisten erien osuus kertyneiden ylijäämien saldosta oli yhteensä 68,1 M€ eli noin 53 %. Ilman näitä talous näyttäisi jo nyt paljon huonommalta.**

### Turun talouden tilanne ja tasapainottamisen tarve

Kaupungin talouden tasapainoa voidaan tarkastella vuosikatteen näkökulmasta ainakin neljällä tavalla. Alla neljä eri vuosikatteen tarkastelutapaa Turun emokaupungin ja konsernin osalta vuonna 2014:

	Turku 2014
1. Emokaupunki - vuosikatteen riittävyys poistoihin	86 %
2. Kaupunkikonserni - vuosikatteen riittävyys poistoihin	124 %
3. Emokaupunki - vuosikatteen riittävyys investointeihin	68 %
4. Kaupunkikonserni - vuosikatteen riittävyys investointeihin	96 %

Vaikka edellä mainitut tunnusluvut näyttävät varsinkin konsernin osalta vuonna 2014 yllättävänkin hyviltä, on asiaa syytä tarkastella vähän pidemmällä tähtäimellä. Alla on koottuna samojen tunnuslukujen arvot vuosilta 2007 - 2014 sekä keskiarvot 2007 - 2014.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	ka. 2007-2014
1. Emo - Vuosikate/Poistot, %	86 %	40 %	130 %	123 %	123 %	78 %	79 %	86 %	93 %
2. Konserni - Vuosikate/Poistot, %	108 %	74 %	127 %	128 %	120 %	93 %	113 %	124 %	111 %
3. Emo - investointien tulorahoitus, %	68 %	33 %	102 %	115 %	62 %	41 %	35 %	68 %	65 %
4. Kons. - investointien tulorahoitus, %	68 %	35 %	54 %	77 %	65 %	56 %	73 %	96 %	65 %

Taulukko 14. Talouden tasapaino esitettynä neljästä näkökulmasta. Tulorahoitus ei ole riittänyt investointeihin kaupunkikonsernissa vuosina 2007 - 2014.

Puhuttaessa kaupungin talouden tasapainosta rajoittuu tarkastelu tavallisesti emokaupunkiin. Kun yhä suurempi osa kaupungin toiminnasta on siirtynyt ja siirtymässä konserniyhteisöihin, kasvaa konsernin talouden tarkastelun tarve selvästi.

**Turun kaupungin tai kaupunkikonsernin talous ei ole keskimäärin ollut kuntatalouden ohjausmallin mukaisessa tasapainossa (investointien tulo-**



rahoitus-% = 100) vuosina 2007 - 2014. Sekä konsernin että peruskaupungin investoinneista on rahoitettu keskimäärin 65 % tulorahoituksella. **Tulorahoituksen riittämättömyys investointeihin näkyy pääasiallisesti konsernivehän määrän kasvuna.**

**YHTEENVETO: Talouden tasapainotuksen tarve lainsäädännön näkökulmasta:**

1. Suomi on sitoutunut EU:n säännöksiin, jotka asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa.
2. Kansallisella tasolla EU:n säännöksiä toteutetaan ns. Julkisen talouden suunnitelmalla.
3. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä Kuntatalouden ohjausmallissa kuntien tasapainoisen talouden mittariksi on asetettu investointien kattaminen tulorahoituksella (investointien tulorahoitus-% = 100).
4. Turun emokaupunki sekä konserni ovat pystyneet kattamaan investoinnit tulorahoituksella keskimäärin vain 65 prosenttisesti vuosina 2007 - 2014, joten Turun kaupunkikonsernin talous ei ole ollut Kuntatalouden ohjausmallin mukaisessa tasapainossa.

Tasapainottamisen tarpeeseen vaikuttavia asioita on käsitelty myös edellä luvuissa 1.1 ja 1.2.

## 2. Tasapainottamisen tavoitteet ja keinot

Kaupungin talouden tasapainottamisen tarve voi aiheutua kahdesta syystä:

- rahat loppuvat muutoin eikä haluta kohtuutonta velkataakkaa - täytyy pienentää menoja tai lisätä tuloja
- tarvitaan lisää rahaa toiseen tarkoitukseen - pitää pienentää menoja muualta tai lisätä tuloja.



Kaupunginvaltuusto on käsitellyt kuluvan valtuustokauden talouden tasapainottamisen tavoitteisiin ja keinoihin liittyviä asioita muun muassa seuraavasti:

3.12.2012

Talousarvio 2013 ja taloussuunnitelma 2013 - 2016

17.6.2013

Uudistamisohjelma (U1)

2.12.2013

Talousarvio 2014 ja taloussuunnitelma 2014 - 2016

7.4.2014

Sopeuttavat talousarviomuutokset vuonna 2014

25.8.2014

Uudistamisohjelma (U2)

17.11.2014

Talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015 - 2018 &  
Toimintoanalyysin syventäminen

23.3.2015

Sopeuttavat talousarviomuutokset vuonna 2015

Seuraavaksi käsitellään talouden tasapainottamiseen käytettyjä keinoja lyhyesti:

## **1) Uudistamisohjelmalla tasapainoon/ U1**

### **Perustelu**

**Kaupunginvaltuuston** päättäessä 17.6.2013 uudistamisohjelman (U1) hyväksymisestä talouden tasapainottamisen tarvetta perusteltiin esittelytekstissä seuraavilla seikoilla:

- Maailmantalouden näkymät ovat Suomen kansantalouden kannalta edelleen heikot.
- Euroalueella kasvu on ollut vaisua eikä sanottavaa pirstystä ole luvassa ennen vuotta 2014.
- Suomen talous seuraa pitkälti muuta Eurooppaa ja varsinkin maamme viennin kehitys on haavoittuvainen.
- Suomen viennille arvioidaan varsin vaatimatonta kasvua lähivuosina ja suhdannenousu voikin tapahtua näillä näkymin vasta vuonna 2015.
- Vallitseva epävarmuus finanssikriisin hoitamisen onnistumisesta hidastaa

taa myös Suomessa työllisyyden kasvua ja kuntatalouden näkymät kiristyvät lähivuosina valtiontalouden sopeutustoimien ja verotulojen vähenemisen kasvun takia.

- Kaupungin taloudellinen asema on heikentynyt edelleen vuoden 2013 talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymisen jälkeen.
- Vuoden 2012 tilinpäätös osoitti 8,5 milj. euron ylijäämää, mutta tulorahoitus ei riittänyt kattamaan nettoinvestointeja ja antolainoja.
- Lainakanta kasvoi vuoden aikana 90,3 milj. euroa. Kulumassa oleva vuosi ei tuo parannusta tilanteeseen, sillä tämän vuoden ensimmäisen ennusteen mukaan tilikauden tulos jäisi lähes 30 milj. euroa alijäämäiseksi ja investointien ja antolainojen rahoittamiseksi joudutaan ottamaan edelleen lainaa. Tulevien vuosien taloutta suunniteltaessa on huomioitava koko julkisen talouden alijäämä. Valtio on ryhtynyt toimiin oman taloutensa tasapainottamiseksi. Tämä tapahtuu pitkälti kuntien kustannuksella leikkaamalla kuntien valtionosuuksia.

Uudistamisohjelmaa (U1) perusteltiin sillä, että **kaupungin talouden tilanne oli huomattavasti heikentynyt siitä, minkä tiedon varassa syksyllä 2012 tehtiin päätös vuoden 2013 talousarviosta.**

U1:n avulla haluttiin uudistaa kaupungin toimintaa vastaamaan toiminnan rahoittamiseen ennakoituja tuloja.

Uudistamisohjelman tuli rakentua

- 1) **palveluanalyysistä** ja
- 2) **tuottoanalyysistä.**

## Tavoite

Kaupunginvaltuuston päättäessä uudistamisohjelmasta (U1) palveluanalyysin tavoitteita luokiteltiin kolmeen osaan:

- Tunnistaa palvelujemme kysyntään vaikuttavat tekijät ja määrittellä tavoitteet tuleville palvelutarpeille ohjaamalla kysyntää -> **Vaikuttaminen asiakkaisiin**
- Tunnistaa palvelujen mitoittamiseen ja laatuun vaikuttavat tekijät ja määrittellä tavoitteet vaikuttavuudelle -> **Vaikuttaminen palvelun sisältöön**
- Tunnistaa palvelujen tuotannon rakenteiden kehittämiseen sisältyvä potentiaali tuotantotaloudellisesta näkökulmasta -> **Vaikuttaminen kustannustehokkuuteen.**

Tuottoanalyysissä tarkastelun kohteena olivat:

1. Verotulot ja valtionosuudet, joiden ennustetta tarkennettiin suunnittelukaudelle 2014 - 2016.

Talouden ja rahoituksen vastuualueen kommentteja toukokuussa 2015:

*Vaikutusmahdollisuudet verorahoituksen kehitykseen kaupungin toimenpitein ovat vähäiset tai hidasliikkeiset.*

2. Kaupungin rahoitusomaisuus ja konsernivero- ja lainanotto, joiden osalta haettiin mahdollisia toimenpiteitä kaupungin tuloksen parantamiseksi.

Talouden ja rahoituksen vastuualueen kommentteja toukokuussa 2015:

*Kaupunkikonsernin rahoituksen hallintaa on keskitetty entisestään. Konserniyhteisöjen lainanotto tapahtuu pääosin kaupunkikiemion kautta ja kaupunki saa anto-lainauksesta marginaalin hyväkseen. Rahoitusomaisuuden (sijoitussalkun) keventämiseen on suhtauduttu maltillisesti taloussuhdanteiden takia.*

3. Tuloutus yhtiöistä (korot ja osinkotuotot), jossa analysoitiin tytäryhtiöt ja niiden kehitys sekä arvioitiin tuotot suunnittelukaudella yhtiöittäin.

Talouden ja rahoituksen vastuualueen kommentteja toukokuussa 2015:

*Omistajapolitiikan tarkistaminen on menossa. Tytäryhteisöjen pääomarakenne on analysoitu ja asetettu alustavat tavoitteet yhtiökohtaiselle omavaraisuudelle. Tältä pohjalta on laadittu laskelmat yhtiökohtaisesta tuloutusmahdollisuudesta kaupunkikiemolle. Toimenpiteistä päätetään vuoden 2015 aikana.*

4. Taseanalyysit ja välilliset omistukset, jossa analysoitiin kaupungin ja liikelaitosten tasetta sekä valmisteltiin toimenpide-ehdotuksia kaupungin taloudellista tilannetta parantavista toimenpiteistä, erityisesti rahoituksen näkökulmasta. Talouden ja rahoituksen vastuualueen kommentteja toukokuussa 2015:

*Välillisen omistamisen järjestelynä vuonna 2014 toteutettiin kiinteistökaupat Turun Teknologiakiinteistöt Oy:n kanssa. Luovutustuloina kaupunki sai 33,55 milj. euroa (josta myyntivoittoa satunnaisissa erissä 9,1 milj. euroa).*

## **Laajuus / euromääräiset tavoitteet**

Kaupunginhallituksen päättäessä 21.10.2013 Uudistamisohjelman täytäntöönpanosta esitettiin alla oleva yhteenveto uudistamisohjelman toimenpiteistä ja taloudellisista tavoitteista. Vastaavaa toimenpiteiden yhteenvetoa ei ollut esittelyssä vielä silloin, kun kaupunginvaltuusto 17.6.2013 päätti Uudistamisohjelmasta (U1).



<b>Toimenpiteiden yhteenveto</b>				
	2014	2015	2016	<b>Yhteensä</b>
• <b>Palveluanalyysi</b>				
• Toimenpiteitä 103 kpl				
• Taloudelliset tavoitteet	27,7	28,0	21,4	<b>77,1 meur</b>
• <b>Tuottoanalyysi</b>				
• Toimenpiteitä 4 kpl				
• Taloudelliset tavoitteet	26,8	27,0	29,0	<b>82,8 meur</b>
• <b>Kaupunginvaltuuston lisäämät toimenpiteet</b>				
• Toimenpiteitä 19 kpl				
• Taloudelliset tavoitteet	arvioimatta			
<b>Yhteensä</b>				
• Toimenpiteitä 126 kpl				
• Taloudelliset tavoitteet	54,5	55,0	50,4	<b>159,9 meur</b>

**Kuva 5.** Uudistamisohjelman (U1) toimenpiteiden yhteenveto.

Uudistamisohjelman (U1) alkuperäisenä taloudellisena tavoitteena oli yhteensä 159,9 M€ säästöt vuosina 2014 - 2016.

## TOTEUTUMA

Uudistamisohjelman (U1) toimenpiteiden toteutumisesta on raportoitu 2014 koko kaupungin osalta seuraavasti ("Uudistamisohjelman toimenpiteiden seuranta Kv 11.5.2015"):

Uudistamisohjelman (U1) säästötavoitteet 2014	52,8 milj.€
Toteutuneet säästöt raportoinnin 11.5.2015 mukaan	41,6 milj.€
Toteutumattomia säästöjä 2014 raportoinnin mukaan	11,2 milj.€

Uudistamisohjelman toimenpiteiden seurannassa (Kv 11.5.2015) taloudellisia tavoitteita vuosille 2014 - 2016 on listattu yhteensä 152,5 M€ (alkuperäiset tavoitteet yht. 159,9 M€).

Toimielimittäin eritelty raportointi löytyy taulukosta 12 sivulta 21.

Tilinpäätöksen 2014 toimintakertomuksen mukaan

- Toimialat pystyivät merkittävästi tehostamaan toimintojaan vuoden 2014 aikana, mikä näkyy nettokäyttömenojen maltillisena kasvuna.
- Toimintojen tehostuminen ja niiden vaikutus nettomenojen kehitykseen

antaa hyvän pohjan työlle talouden tasapainotuksessa ja nettovelkaantumiselle asetetun tavoitteen saavuttamisessa.

- Palvelutarpeen kasvun seurauksena kustannusten kasvupaine on edelleen tulorahoituksen kasvua nopeampaa.

**Taloudellisesti suurin uudistamisohjelman (U1) toimenpiteistä oli Välillinen omistaminen sekä myynti ja takaisinvuokraus -malliin liittyvä toimenpide, joka toteutui vuonna 2014 seuraavasti:**

tavoite 2014	25 M€
toteutuma 2014	- kauppahinta kaupungille 33,55 M€, josta myyntivoittoa 17 982 455 €, josta 9,1 milj. euroa on kirjattu satunnaisiin tuottoihin - vaihtovelkakirjalaina 14,45 M€ kaupungilta Turun TeknologiaKiinteistöt Oy:lle (TTK); korko 6 % ja laina-aika 25 vuotta - vuokrasopimukset TTK - Turun kaupunki; vuokra-ajat 8 vuotta - toistaiseksi; vuosivuokra 2,997 M€

## **2) Sopeuttavat talousarviomuutokset vuonna 2014**

Osana käynnissä ollutta uudistamisohjelmaa Kaupunginvaltuusto käsitteli huhtikuussa 2014 vuoden 2014 talousarviota.

Kaupunginvaltuuston esittelytekstissä 7.4.2014 todettiin muun muassa:

”Toiminnan ja talouden suunnittelussa on todettu, että valtion tekemien valtionosuuksiin kohdistuneiden päätösten sekä hitaasti kasvavan kaupungin tulopohjan johdosta mahdollisuuksia toiminnan kasvattamiseen ei ole kuluvana vuonna lainkaan.”

”Tarkastelun ja toimialojen kanssa käytyjen keskustelujen lopputuloksena tunnistettiin mahdollisuus muuttaa jo hyväksytyä vuoden 2014 talousarviota vähentämällä ulkoisia toimintakuluja yhteensä 6 milj. eurolla.”

Tarkoituksena oli tarkistaa kuluvan vuoden talousarvio käyttämällä päätöksenteon perusteena päivitettyjä kasvuennusteita sekä kustannusten kasvusta kertovia hintaindeksejä.

Kaupunginvaltuusto päätti 7.4.2014 muuttaa vuoden 2014 talousarviota vähentämällä käyttötalouden ulkoisia menoja niin, että sekä kiinteistö- että Kj -toimialalle kohdistettiin 2,5 milj. euron määrärahojen vähennys eli yhteensä 5 milj. euroa. Toimialalle kohdistuva muutos tuli toteuttaa vähentämällä toimintakuluja. Materiaalien ostoihin kohdistettiin 1 milj. euron vähennys, joka kohdis-

tettiin kaikille toimialoille vuoden 2013 toteutuman perusteella. Tämän lisäksi investoinneista vähennettiin 4 milj. euroa (KJ 1M€ ja Kito 3 M€).

### **3) Uudistamisohjelma U2**

#### **Perustelu**

Kaupunginhallitus päätti 24.2.2014 vuosien 2015 - 2018 taloussuunnitelman valmisteluraamin ja uudistamisohjelman jatkovalmistelun linjaukset. Vuoden 2013 lopussa hyväksytty valtionosuusuudistus ja -leikkaus oli ennustettua suurempi ja vuodenvaihteen aikana edelleen heikentynyt verotulokehitys pudotti pohjan osana talousarviota hyväksytyltä taloussuunnitelmakaudelta. Kaupunginhallituksen 24.2.2014 esittelytekstin mukaan valtionosuuksien leikkaukset ja valtionosuuslain muutos tuovat Turulle yhteensä 43 milj. euron vähennyksen valtionosuuden tasoon vuoteen 2017 mennessä verrattuna taloussuunnitelmaan 2014 - 2016.

Kaupunginvaltuuston 25.8.2014 esittelytekstin mukaan heikentyneet näkymät verotuloista sekä valtionosuusuudistukset vuoden 2014 alkupuolella lisäsivät painetta talouden tasapainottamiseen. Tästä syystä taloussuunnitelmaan 2014 - 2015 oli hyväksytty vuosille 2015 ja 2016 kohdentamaton sopeutus-tarve, joka suunniteltiin katettavan keväällä 2014 uudistamisohjelman jatkovalmistelussa löydettävillä toimenpiteillä.

#### **Tavoite**

Konsernihallinnon valmisteleman uudistamisohjelman (U2) toimenpide-ehdotukset tuli ottaa huomioon laadittavassa vuoden 2015 talousarviossa sekä laadittavissa strategisissa ja operatiivisissa sopimuksissa. Kaupunginhallitus ja konsernihallinto ohjasivat ja koordinoivat toimenpide-ehdotusten jatkovalmistelua ja täytäntöönpanoa.

#### **Laajuus / euromääräiset tavoitteet**

- 73 toimenpidettä (käyttötalous, investoinnit, rahoituserät)
- säästötavoite 2015 - 2018 yht. 112,11 M€

Kaupunginhallituksen talousarviotavoitteena 2014 oli:

- Uudistamisohjelman toinen kierros valmistellaan talouden tasapainon saavuttamiseksi.
- Uudistamisohjelmalla haetaan toiminnallisia muutoksia, joilla saavutetaan säästöjä ja kasvatetaan tuloja. Uudistamisohjelman lisätoimenpiteillä tulee saavuttaa talouden tasapaino suunnitelmakaudella; vaiku-



tukset vuoden 2015 osalta 16 M€ ja 2016 osalta 38 M€, jotka kohdennetaan toimialoille uudistamisohjelman laatimisprosessissa.

Tilinpäätöksessä 2014 raportoidaan:

- Uudistamisohjelman toinen vaihe on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 25.8.2014. Toimenpiteiden tulosvaikutukset on kytketty talouden suunnittelulukuihin taloudellisen tasapainon saavuttamiseksi taloussuunnittelukaudella. Kaupungin omalle toiminnalle asetetut kustannussäästö-tavoitteet on kokonaisuutena pääosin saavutettu. Kaikki toimenpiteet eivät ole toteutuneet suunnitellusti. Uudistamisohjelma on syvennetty toimintoanalyysiksi, josta on johdettu jatkotoimenpiteitä suunnittelukaudelle.

Osavuosikatsauksen 1/ 2015 mukaan yhteenvetona käynnissä olevien toimenpiteiden osalta voi todeta, että toimenpiteiden käynnistäminen on viivästynyt ja osa toimenpiteistä on siirtynyt toteutettavaksi suunniteltua myöhemmin. Tästä syystä myös niistä saatavat hyödyt ovat siirtyneet. Arvio saatavista hyödyistä on heikentynyt merkittävästi, minkä lisäksi puolet toimenpiteistä sisältää toiminnallista ja/ tai taloudellista riskiä.

Tämä osavuosikatsauksen 1/ 2015 raportointi eroaa selkeästi vähän aiemmasta tilinpäätöksen 2014 raportoinnista, jossa todettiin:” Kaupungin omalle toiminnalle asetetut kustannussäästö-tavoitteet on kokonaisuutena pääosin saavutettu. Kaikki toimenpiteet eivät ole toteutuneet suunnitellusti.”

#### **4) Toimintoanalyysin syventäminen**

##### **Perustelu / tavoite**

Kaupunginvaltuuston vahvistaessa kokouksessaan 23.6.2014 lauta- ja johtokuntien vuosien 2015 - 2018 suunnitteluluvut ja päättäessä uudistamisohjelman toimenpide-ehdotusten hyväksymisestä esitettiin esittelytekstissä toimintoanalyysin syventämisestä seuraavasti:

”Tavoitteena tulee olla muutosmahdollisuuksien ja säästöpotentiaalinn tunnistaminen, jotka voidaan johtaa kustannuslajeille ja/ tai henkilöstösuunnitteluun. Analyysin edistämiseksi voidaan harkita tämän kokonaisuuden projektointia. Työ edellyttää toimialojen ja analyysin valmistelusta vastaavien (esim. projektin) tiivistä yhteistyötä.

Toimintoanalyysillä tulee tunnistaa mahdollisuudet

- rakenteellisiin muutoksiin,
- toimintaprosessien kehittämiseen tai
- asetettujen normien kriittiseen arviointiin, joilla pyritään vapauttamaan



resursseja kaupungin palvelutuotannon tärkeimpiin toimintoihin. Toimintoanalyysin tulee kattaa kaikki toimialoilla tapahtuva toiminta.”

Kaupunginvaltuuston 23.6.2014 esittelytekstin mukaan toimintoanalyysi antaa mahdollisuuden tarkastella kaupungin palvelutuotantorakennetta resurssioh-  
jauksen näkökulmasta. Tiivistettynä lopputuloksena pitäisi saada selvitys siitä,  
mistä toiminnoista on mahdollista vapauttaa resursseja.

Kaupunginvaltuusto päätti 17.11.2014 vuoden 2015 talousarviosta sekä vuo-  
sien 2015 - 2018 taloussuunnitelmasta. Esittelytekstissä todettiin muun muas-  
sa:

”Hyväksytyt ja käynnissä olevat toimenpiteet eivät riitä, joten käyn-  
nistettyä toimintoanalyysiä tulee jatkaa ja sen tehtävänä on osal-  
taan löytää uusia toimenpide-ehdotuksia kaupungin talouden tasa-  
painottamiseksi vuoteen 2018 mennessä.”

Uudistamisohjelmat ja toimintoanalyysin syventäminen on nähty jatkumona:

Palveluanalyysi (U1) - Karkea toimintoanalyysi (U2) - Toimintoanalyysin sy- ventäminen
---

Edellä mainitussa uudistamisohjelmien prosessissa/( jatkumossa) on tarkoi-  
tus, että kaikki kaupungin toiminnot kirjataan ja arvioidaan.

## **5) Sopeuttavat talousarviomuutokset vuonna 2015**

Kaupunginvaltuuston 23.3.2015 esittelytekstin mukaan vuoden 2014 tilinpää-  
tösennuste muuttaa kuluvan vuoden 2015 taloudellisten tavoitteiden suunnit-  
telun lähtökohtaa niin paljon, että ennusteeseen sisältyvistä kertaluontoisista  
eristä huolimatta voimassa olevaa taloussuunnitelmaa on syytä tasapainottaa  
muuttamalla vuoden 2015 talousarviota.

Kaupunginvaltuustolle esitettiin, että kuluvan vuoden 2015 talousarvion sallii-  
ma toimintakatteen kasvu 2,5 % olisi liian suuri siihen nähden, että vuonna  
2014 toimintakate kasvoi vain 1,2 %. Suurempi toimintakatteen ja -kulujen  
kasvu tarkoittaisi vallitsevassa taloustilanteessa merkittäviä sopeutusaineita  
tuleville vuosille.

Kaupunginvaltuusto päätti 23.3.2015 talousarvion muutoksista niin, että toi-  
mintakate pieneni noin 3,5 milj. eurolla.

Muutokset talousarviossa eri toimielimillä vaihtelivat välillä -27 % ja +2 %.

Johdon haastattelujen mukaan Turussa on tehty vuosina 2014 ja 2015 talousarviomuutoksia kesken talousarviovuoden sen takia, että talouden pidon raamit saataisiin kustannuskehitystä vastaavalle tasolle. Vuosien 2014 ja 2015 talousarvioiden päättämisen jälkeen valmistuneiden tilinpäätösten 2013 ja 2014 perusteella on huomattu, että palvelut on pystytty järjestämään pienemmin kustannuksin kuin mitä kyseisten vuosien talousarvioon on varattu. Talousarviomuutosten tarkoituksena on ollut poistaa tuo talousarvion ylimääräinen ”väljyys”.

### 3. Yhteenveto ja johtopäätökset

Kun kaupunginvaltuuston hyväksymät talousarvion määrärahat menoihin ovat useana vuotena ylittyneet eikä talousarviovuoden tuloilla ole pystytty kattamaan kyseisen vuoden kuluja, on kaupungin talous ajautunut epätasapainotilaan: vuosikate ei riitä kattamaan nettoinvestointeja<sup>5</sup> ja kaupunki on velkaantunut jatkuvasti.

Vuosien 2013 - 2015 aikana kaupungissa on päätetty talouden tasapainottamiseksi uudistamisohjelmista ja toimintanalyysistä sekä tehty vuosina 2014 ja 2015 sopeuttava talousarviomuutos kalenterivuoden aikana.

Keväällä 2015 tehtyjen johdon haastattelujen mukaan

- uudistamisohjelmien toimenpiteet on sisällytetty talousarvioon,
- uudistamisohjelmia ja muita talouden tasapainottamiseen tähtäviä keinoja on pidetty tarpeellisina, koska
- tavanomainen talousarvioprosessi ei ole riittänyt useita vuosia jatkuneen huomattavan rakenteellisen budjettialijäämän tasapainottamiseen
- uudistamisohjelmat eivät pääsääntöisesti ulotu konserniyhteisöihin, koska yhteisöt ovat omia juridisia oikeussubjekteja (oma y-tunnus) ja kaupunki emon päätöksiä ei ole sellaisenaan hyväksytty konserniyhteisöjen hallituksissa
- halutessaan kaupunki voisi yrittää ”tehostaa” konserniyhteisöjen taloutta asettamalla tiukempia

<sup>5</sup> nettoinvestoinnit = bruttoinvestoinnit – käyttöomaisuuden myynnit – ulkopuolisilta saadut rahoitusosuudet

taloudellisia tavoitteita yhteisöille tuloskorteissa, mutta näin ei ole menetelty

- jatkossa erillisohjelmista päästään eroon ja toimintaa kehittävät toimenpiteet tulevat sisällymään sopimusohjauksen strategisiin ja operatiivisiin sopimuksiin.

Haastattelujen mukaan uudistamisohjelmia, toimintoanalyysiä ja talousarvion muutoksia pidettiin perusteltuna ja tarpeellisena reagoitina poikkeuksellisen vaikeaan taloustilanteeseen, jota ei ollut ennusteissa pystytty ennakoimaan. Käynnistetyillä toimenpiteillä nähtiin olleen selkeitä tuloja lisääviä tai menoja vähentäviä vaikutuksia, mutta vaikutusten euromäärät ovat usein arvionvaraisia, koska lopputulokseen vaikuttavia tekijöitä on useita. Vaikutusten seuranta ja raportointi on ollut työlästä ja osin puutteellista, mutta tilanteen odotetaan paranevan, kun kaikkien toimenpiteiden vaikutuksia seurataan jatkossa hankejärjestelmällä.

**Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella uudistamisohjelmien 1 ja 2 sekä toimintoanalyysin toimenpiteet ovat osittain päällekkäisiä. Toimenpiteiden vaikutusten raportointi, seuraaminen ja arviointi on haasteellista ja arvionvaraista, koska yleensä lopputulokseen vaikuttavat monet muutkin eri tekijät.**

**Vuoden 2015 talouden 1. osavuosikatsauksen 11.5.2015 mukaan: Toimenpiteistä 70 % etenee aikataulussa, mutta vain noin kolmasosassa ei ole toiminnallista ja/tai taloudellista riskiä. Arviot eivät ole muuttuneet merkittävästi sitten edellisen osavuosikatsauksen. Valitettavan monen toimenpiteen osalta riskejä ei ole vielä kyetty arvioimaan.**

Talouden ja rahoituksen vastuualueen mukaan jatkossa **tavoitteena olisi yhdistää aiemmin päätetyt uudistamisohjelmat osaksi kehittämismallin mukaista normaalia toiminnan kehittämistä.** Kaikki ohjelmien yhteensä 317 toimenpidettä on nyt koottu yhteen tiedostoon. Jatkossa tavoitteena on tunnistaa ja yhdistää päällekkäiset sekä poistaa turhiksi katsotut toimenpiteet, jonka jälkeen toimenpiteet etenevät kehittämismallin mukaisesti kehittämishankkeina toiminnan suunnittelun ja seurannan prosesseissa.

**Tarkastuslautakunnan tekemien havaintojen perusteella olennaista uudistamisohjelmissa on toimintatapojen muuttaminen aiempaa kustannustehokkaammiksi. Tarkkoja euromääräisiä lukuja kaikkien toimenpiteiden vaikutuksista ei ole aina mahdollista eikä ehkä tarpeellistakaan saada; tärkeää on toiminnan kustannus-hyöty suhteen paraneminen ja menneisyyden nopeasti kasvaneiden kustannusten trendin kääntäminen.**

## Tarkastuslautakunnan mielestä:

\* Kulujen leikkaaminen tai tulojen lisääminen kaupunkiorganisaatiossa on lähihistorian kokemuksen perusteella ollut vaikeaa.

- Seuraus: uudistamisohjelmille tai vastaavalle on ollut vahva tilaus - pakko tehdä jotain.
- Voidaan arvioida, että uudistamisohjelmilla on ollut merkitystä toimintatapojen muuttamisessa ja kustannustietoisuuden lisäämisessä, vaikka ohjelmien toimenpiteet eivät ole vielä läheskään toteutuneet.

Johdon haastattelujen mukaan jatkossa on tarkoitus toimia talousarvio-prosessin puitteissa ilman erityisiä talouden tasapainottamisohjelmia. Tarkastuslautakunta pitää välttämättömänä, että kaupungin toiminta ja talous saadaan johdettua pitkäjänteisesti kestäväälle uralle.

Käydessään läpi kaupungin talouteen ja säästämiseen liittyviä päätöksiä tarkastuslautakunta on havainnut, että päätösten perusteluissa ei ole ollut käytössä yhtenäistä rakennetta, vaan argumenttien esittäminen on vaihtelevaa ja hajanaista. Talouden tasapainottamisen tarpeesta ei ole esitetty lukuja yksiselitteisellä ja helposti eri ajankohtien ennusteet ja toteutumat huomioivalla vertailtavissa olevalla tavalla. Tästä syystä talouden tasapainottamisen tarpeista ja siihen vaikuttavista tekijöistä ei pysty muodostamaan selkeää käsitystä.



**Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan talouden päätöksenteon selkeyttä ja läpinäkyvyyttä voidaan lisätä esimerkiksi niin, että**

- **talousarviosta, sen muutoksista tai talousohjelmista päätettäessä esitetään kyseiseen päätökseen liittyvät perustelut, kuten talouden tilaa kuvaavat tunnusluvut, ennusteet, oletukset ja niissä tapahtuvat muutokset sekä ennusteiden toteutumien käyttäen samaa rakennetta, esimerkiksi vakiomuotoista taulukkoa**
- **taulukossa voisi olla sekä vaihtuvia että pysyvämpiä muuttujia.**



## 2 Tarkastuslautakunnan arviointien seuranta

### 2.1 Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen

#### Tuottajaliikelaitosten yhtiöittämisen tausta ja päätökset sekä tarkastuslautakunnan raportti vuodelta 2011

Tarkastuslautakunnan arviointi Tuottajaliikelaitosten yhtiöittämisestä valmistui 21.11.2011 ja se käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 19.12.2011.

Kiinteistöpalvelu-, Talotoimi-, Viher- ja Kunnallistekniikka- liikelaitosten toiminnot yhtiöitettiin kolmeksi tuottajayhtiöksi vuoden 2012 alusta Turun kaupunginvaltuuston 5.10.2009 tekemän päätöksen mukaisesti.


Kaupungin ja perustettavien yhtiöiden välille solmittiin vuosiksi 2012 - 2014 määräaikaiset palvelusopimukset. Palvelusopimuksissa mainitut tehtävät avataan kilpailulle alueittain, toimialoittain ja toiminnoittain asteittain vuosien 2015 - 2018 aikana, jonka jälkeen kaikki palvelusopimukset on kilpailutettu vuoden 2019 alusta lukien. Tällöin tuottajayhtiöt kilpailevat kaupungin palvelusopimuksista "samalla viivalla" muiden yritysten kanssa. Määräaikaisten palvelusopimusten umpeuduttua yhtiöiden tulee olla riittävän kilpailukykyisiä, jotta kilpailutuksissa menestyään ja samalla omistajan tuottovaatimus täytetään.

Yhtiöt ovat voineet toimia avoimilla yksityisillä ja kunnallisilla markkinoilla jo vuodesta 2012 lähtien.

Yhtiöittämisprosessin ollessa käynnissä syksyllä 2011 Turun kaupungin vuosien 2009 - 2012 tarkastuslautakunta arvioi raportissaan *"Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen"* (Kv 19.12.2011) perustettavien yhtiöiden kilpailukykyyn vaikuttavia tekijöitä eli sitä, **muodostuiko yhtiöille kaupunkiomistajan taholta tai liikelaitostaustasta johtuvia sellaisia toiminnallisia tai taloudellisia rajoitteita, jotka heikentävät yhtiöiden kilpailukykyä ja sitä kautta mahdollisuuksia menestyä markkinoilla sekä palvelusopimusten kilpailutuksessa.**

Tämän jälkiseurannan rakenne on seuraava; ensimmäisessä osassa on katsaus tuottajayhtiöiden toiminnan ja talouden kehitykseen kolmen ensimmäisen toimintavuoden ajalta. Toisessa osassa on nostettu esiin ne alkuperäisen raportin huomioidut, jotka haastattelujen mukaan vaikuttavat edelleen keskeisimmin yhtiöiden toimintaan ja kilpailukykyyn.

Yhtiöiden johto on kommentoinut raporttiluonnosta. Yhtiöiden toiminnan ja talouden kehityksen arvioinnissa lähteenä on käytetty yhtiöiden tilinpäätöstietoja vuosilta 2012 - 2014.

A photograph of a birch forest. The trees are tall and slender, with characteristic white bark marked by dark, horizontal lenticels. The leaves are bright green and dense, filling the upper part of the frame. The lighting is natural, suggesting a sunny day. The overall scene is a lush, green woodland.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2011 raportti Tuottajaliikelaitosten yhtiöittämisestä on luettavissa sähköisessä muodossa osoitteessa:

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?contentid=311527&nodeid=3918>

## Katsaus tuottajayhtiöiden toiminnan ja talouden kehitykseen 2012 - 2014

Alla on esitetty keskeisiä lukuja tuottajayhtiöiden tilinpäätöksistä vuosilta 2012 - 2014. Lukuja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että kyseisenä ajanjaksona yhtiöillä oli määräaikaiset palvelusopimukset eli taattu tilauskanta Turun kaupungilta.

Liikelaitos vuoteen 2012	Yhtiön nimi vuoden 2012 alusta	Toiminnan laajuus	Toiminnan kannattavuus
Kunnallistekniikka-liikelaitos  Viherliikelaitos	Turun Seudun Kuntatekniikka Oy  "Kuntec"	Liikevaihto 2014: 37,71 M€ 2013: 36,50 M€ 2012: 35,21 M€  Henkilöstö keskimäärin tilikaudella 2014: 262 2013: 271 2012: 270	Liikevoitto: 2014: 3,44 M€ 2013: 1,44 M€ 2012: 0,25 M€  Liikevoitto % liikevaihdosta 2014: 9,1 % 2013: 3,9 % 2012: 0,7 %
Talotoimiliikelaitos	Turun Seudun Rakennustekniikka Oy  "TSR"	Liikevaihto 2014: 21,54 M€ 2013: 23,31 M€ 2012: 24,75 M€  Henkilöstö keskimäärin tilikaudella: 2014: 143 2013: 148 2012: 157	Liikevoitto: 2014: 0,32 M€ 2013: 0,10 M€ 2012: 0,31 M€  Liikevoitto % liikevaihdosta 2014: 1,5 % 2013: 0,4 % 2012: 1,3 %
Kiinteistöpalveluliikelaitos	Turun seudun Kiinteistöpalvelu Oy  "Arkea"	Liikevaihto 2014: 48,71 M€ 2013: 32,23 M€ 2012: 31,58 M€  Henkilöstö keskimäärin tilikaudella: 2014: 1021 2013: 859 2012: 822	Liikevoitto: 2014: 2,08 M€ 2013: 1,14 M€ 2012: 1,69 M€  Liikevoitto % liikevaihdosta 2014: 4,3 % 2013: 3,5 % 2012: 5,4 %

### 1. Liikevoitto

Liikevoitto on tuloslaskelman erä, joka saadaan vähentämällä liikevaihdosta muuttuvat kulut ja kiinteät kulut sekä poistot. Liikevoitto on liiketoiminnan tulos ennen korkoja, veroja, voitonjakoa ja tilinpäätössiirtoja. Tulkinta: Yli 10 % =



hyvä, 5 -10 % = tyydyttävä, alle 5 % = heikko (Lähde: Suomen Asiakastieto Oy). Yhtiöiden tunnuslukujen tulkinnassa tulee ohjearvojen lisäksi ottaa huomioon muun muassa toimialalla vallitseva yleinen taso.

## **2. Turun Seudun Rakennustekniikka Oy:n taloudellinen tilanne on vaikein**

Tilinpäätösten mukaan kolmesta tuottajayhtiöstä vaikeimmassa taloudellisessa asemassa on Turun Seudun Rakennustekniikka Oy. Huolimatta määräraakaisten palvelusopimuksien turvaamasta tilauskannasta yhtiöllä on ollut vaikeuksia tehdä positiivinen liiketulos. Huonoon kannattavuuteen on sekä ulkoisia että sisäisiä syitä. Ulkoisista syistä keskeisin on taloudellinen taantuma, josta on seurannut kireä kilpailutilanne ja heikko katetaso muista kuin Turun kaupungin työkohteista (Lähde: Turun kaupungin tilinpäätös 2014).

Sisäisiin haasteisiin yhtiö yrittää vastata kustannusten karsimisella ja kustannusrakenteen yhtenäistämällä kilpailijoiden tasolle. Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan:

- YT-neuvottelut johtivat henkilöstön irtisanomisiin, lomautuksiin ja eläköitymisiin kaikissa yhtiön toiminnoissa tilikaudella 2014
- yhtiössä otetaan käyttöön uusi strategia ja organisaatiokaavio vuoden 2015 alusta
- markkinointi keskittyi vuonna 2014 uusien asiakassuhteiden luomiseen ja yrityskuvan kirkastamiseen.

## **3. Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n asiakaskanta on kapea ja riippuvuus Turun palvelusopimuksista suuri**

Vuoden 2013 aikana infra-alan rakentamiseen ja ylläpitoon keskittynyt Kuntatekniikka on panostanut yhtiön tunnettavuuden lisäämiseen. Tästä huolimatta yhtiön ulkoinen tilauskanta ja alueellinen kunnallinen yhteistyö ei ole kehittynyt liiketoimintasuunnitelmien mukaisesti. Yhtiö on siis erittäin riippuvainen Turun kaupungin palvelusopimuksista syntyvästä liikevaihdosta ja hallitus arvioikin, että tilauskannan väheneminen kapealla asiakaskannalla on yksi yhtiön liiketoiminnan merkittävimmistä riskitekijöistä.

Liikevaihdon maltillisesta kehittämisestä huolimatta yhtiön liikevoitto on kasvanut tehostamistoimenpiteiden alennettua yhtiön kuluja.

#### **4. Turun Seudun Kiinteistöpalvelu Oy:n toimiala on erittäin työvoimavaltainen**

Arkea eli Turun Seudun Kiinteistöpalvelu Oy tuottaa ruoka-, siivous-, turvallisuus- ja kiinteistönhoitopalveluja. Palveluala on tyypillisesti työvoima-valtaista. Yhtiön henkilöstökulut olivat vuonna 2013 yli 80 prosenttia yhtiön liikevaihdosta. Yhtiön palveluksessa oli tilikauden 2014 aikana keskimäärin 1 021 henkilöä.

Työvoimavaltaisuudesta seuraa, että henkilöstöriskit ovat keskeiset. Tilinpäätöksen mukaan henkilöstöriskeihin kuten ennakkoeläköitymiseen, työssä jaksamiseen ja työtapaturmien vähentämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota.

Toinen seuraus työvoimavaltaisuudesta on, että yhtiön kulujen alentamiseen on vain vähän muita keinoja kuin henkilöstökulujen sopeuttaminen.

#### **Keskeisimmät havainnot yhtiöiden toiminnasta**

Tarkastuslautakunta on haastatellut kolmen tuottajayhtiön johtoa.

#### **1. Suunnitelmien/ omistajan tahtotilan päivitystarve**

Perustamisvaiheessa liiketoimintakauppojen yhteydessä laadittiin tuottajayhtiöiden liiketoiminnan kehityksestä taloudellinen mallinnus vuoteen 2018 asti. Mallinnuksessa arvioitiin liikevaihdon, liikevoiton sekä yhtiöiden vaihtovelkakirjalainasta maksaman koron kehitys. Erityisesti Turun Seudun Kuntatekniikan ja Turun Seudun Kiinteistöpalvelun kohdalla liiketoiminnan laajuuden suhteen mallinnus ja todellisuus ovat vuosien 2012 - 2014 aikana erkaantuneet toisistaan.

Kuntatekniikan kohdalla liikevaihto on jäänyt mallinnuksesta, koska mallinnuksessa ollut kuntayhteistyö ei ole kehittynyt odotetusti.

Arkean kohdalla vuoden 2014 alussa tapahtunut Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ravintohuollon osto on kasvattanut liikevaihtoa oleellisesti verrattuna mallinnukseen.

Yritysten johdon mukaan liiketoimintasuunnitelman mallinnus pitäisi päivittää vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Yhtiön näkökulmasta liiketoiminnan mallinnus *edustaa omistajan odotuksia yhtiöiden liiketoiminnan kehityksestä.*

Liiketoiminnan mallinnus vaikuttaa myös liikearvon<sup>6</sup> poistoaikoihin. Liiketoimintakauppojen yhteydessä yhtiöiden taseisiin kertyi myös merkittävää liikearvoa. Kaikkien kolmen yhtiön liikearvot poistetaan 10 vuodessa. Kirjanpitolain ja -asetuksen sekä kirjanpitolautakunnan yleisohjeen mukaan, mikäli liikearvon poisto-aika ylittää viisi vuotta, on taseen liitetietoina esitettävä *perusteltu* selvitys pidemmän poistoajan käytöstä. Viiden vuoden poistoajan käyttäminen heikentäisi yhtiöiden tuloksia. Yhtiöiden tilinpäätöksissä 10 vuoden poisto-aikaa on perusteltu juuri yhtiöittämisvaiheessa tehdyllä mallinnuksella. Poistosuunnitelmaa on muutettava, jos hyödykkeen tulonodotukset heikkenevät olennaisesti.

## **2. Riittävän hyvän luottoluokituksen säilyminen on edellytys kilpailutuksiin osallistumiselle**

Monet hankintayksiköt käyttävät kilpailutuksissa luottoluokitusta yhtenä osallistumiskriteerinä. Liian heikon luottoluokituksen saanut yritys ei voi osallistua kilpailutukseen. Tuottajayhtiöiden johdon haastatteluissa nousi esiin riittävän hyvän luottoluokituksen säilyttämisen tärkeys.

Luottoluokitus perustuu *tilinpäätöksen tietoihin ja niistä laskettuihin tunnuslukuihin sekä mahdollisiin maksuhäiriöihin ja maksutapaan eli tietoihin siitä, onko yritys yleensä maksanut laskunsa ajallaan vai myöhässä*. Hankintayksikön näkökulmasta luottoluokitusvaatimuksella halutaan varmistaa se, että tarjoajalla on taloudelliset edellytykset toimittaa tarjoamansa palvelut koko sopimuskauden ajan.

Ulkopuolinen arvioija, Suomen Asiakastieto Oy luokittelee luottokelpoisuuden seitsenportaisella asteikolla (Rating Alfa) AAA-C<sup>7</sup>. Turun kaupungin tuottajayhtiöiden toimialan kilpailutuksissa on edellytetty vähintään A+ (tyytyttävä+) tai A (tyytyttävä) luokitusta.

Syksyllä 2014 tuottajayhtiöiden luottoluokitukset olivat seuraavat (Suomen Asiakastieto Oy):

- Turun Seudun Kuntatekniikka Oy = A+ (vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan nousut AA+ tasolle)
- Turun Seudun Kiinteistöpalvelu Oy = AA+
- Turun Seudun Rakennustekniikka Oy = AA

---

<sup>6</sup> Liikearvo on ostetun liiketoiminnan kirjanpitoarvon ylittävä kauppahinnan osa.

<sup>7</sup> AAA = erinomainen, AA+ = hyvä+, AA = hyvä, A+ = tyydyttävä+, A = tyydyttävä, B = välttävä, C = heikko

### **3. Keskitettyjen konsernipalvelujen linjaus ja konsernijohtoon tavoitetila**

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti (20.1.2014 § 3), että konserniyhteisöt käyttävät keskitettyjä konsernipalveluja, joita tuottavat seuraavat palvelukeskukset:

- Talouspalvelukeskus, nyk. Kunnan Taitoa Oy,
- IT-palvelut,
- Hankinta- ja logistiikkakeskus,
- Henkilöstöasianpalvelukeskus,
- Työterveystalo
- Lisäksi yhteisöjen, joissa Turun kaupungilla on määräysvalta, tulee tiedustella omistajan ennakonäkemyksiä viestinnän ja markkinoinnin linjaratkaisuista.

Tarkastuslautakunnan haastatteluissa Turun konsernijohto määritteli konsernipalvelujen käytön tavoitetilaa seuraavasti: kilpailuasetelmassa markkinoilla (ml. kolme tuottajayhtiötä) toimivat yhteisöt saivat vapaammin valita ulkopuolisia tukipalvelujen tuottajia kuin esimerkiksi verorahoituksesta pääosan tuloistaan saavat tai monopoliasemassa toimivat yhteisöt.

Linjaus poikkeaa selvästi nykytilasta, sillä juuri tuottajayhtiöt käyttävät tällä hetkellä laajasti (laajemmin kuin esimerkiksi monopoliasemassa olevat konserniyhtiöt) Turun tuottamia keskitettyjä taloushallinto-, IT-, HR- ja työterveyspalveluja. Ainoastaan Turun Seudun Rakennustekniikka Oy on ulkoistanut työterveyspalvelut yksityiselle toimijalle. Yhtiön johdon näkemyksen mukaan palvelun kokonaiskustannukset tulevat näin edullisemmaksi.

Keskitettyjen konsernipalvelujen käyttöä kaupunkikonsernissa on käsitelty myös raportin luvussa 1.2 tarkastuslautakunnan huomioita tilinpäätöksestä 2014.

### **4. Keskitetyt konsernipalvelut - osa toimii, osa ei**

Yhtiöiden kokemukset keskitettyjen konsernipalvelujen toimivuudesta vaihteli palveluittain. Erityisen tyytyväisiä oltiin IT-palveluiden toimivuuteen. Talouspalvelukeskuksen (nyk. Kunnan Taitoa Oy) ja Työterveystalon palvelut sen sijaan saivat kritiikkiä.

Yhtiöt ovat kritisoineet talouspalvelukeskuksen toiminnassa viiveitä palvelutuotannossa, tiedottamisen puutteita, epäluotettavia tulosraportteja ja palveluiden hinnoittelua. Palautteen pohjalta kaupunginhallituksen konsernijaosto pyysi talouspalvelukeskukselta selvitystä havaituista ongelmista ja käsitteli saatua selvitystä. Haastattelujen mukaan ongelmat eivät ole ainakaan täysin korjaantuneet ja muun muassa ostolaskujen maksatuksessa on vuonna 2014 ollut merkittäviä viiveitä.

Työterveystalon toiminnassa kritiikkiä saivat henkilöstön hankala pääsy lääkärihoitoon sekä sairauslomakäytännöt.

Toimimattomat konsernipalvelut asettavat yhtiöiden johdon hankalaan välikäteen. Osakeyhtiölain (1:8) mukaan johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua eli päätöksenteossa on oltava näkökulmana yhtiön etu. Lisäksi toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty (OYL 6:17).

## 5. Työehtosopimus

Yhtiöittämisprosessin aikana tehtiin päätös, että perustettavat yhtiöt tulevat soveltamaan Palvelulaitosten työnantajajhdistyksen työehtosopimusta (PTY). Tuolloin kaupunginjohtaja kommentoi tarkastuslautakunnan raportissa, että *”työehtosopimusta valitessa tehtiin tietoinen valinta siitä, että kustannusrakenne muodostuu jonkin verran kilpailijoita raskaammaksi”*.

Kilpailijoita kalliimpi työehtosopimus on haaste erityisesti työvoimavaltaisilla ja kilpailuilla toimialoilla toimivalle Turun Seudun Kiinteistöpalvelulle. Yhtiön kuluista yli 80 prosenttia on palkkoja ja palkkaperusteisia maksuja. PTY:n työehtosopimuksesta seuraa, että peruspalkkataso on siivouksessa, kiinteistönhoidossa ja ruokapalveluissa kilpailijoita suurempi. Tämän lisäksi vuosiloman pituus nostaa yhtiön kuluja. Tilipäätöksen toimintakertomuksessa yhtiö kuvaa toimialan kilpailua voimakkaaksi ja palveluiden hinnoittelua aggressiiviseksi.

Turun Seudun Rakennustekniikka Oy:n toimialalla käytetään yleisesti Rakennusteollisuuden työehtosopimusta. Yhtiön hallituksen arvion mukaan PTY:n työehtosopimus aiheuttaa kustannuslisän kilpailijoihin verrattuna.

Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n tavoitteena on vaihtaa työehtosopimusta vuonna 2017.

## 6. Tilaajan suunnitelmat ja aikataulut/ tilaajaosaaminen

Turun ja yhtiöiden välisissä puitesopimuksissa on määritelty Turun kaupungin vuosittain tilaamien töiden liikevaihto. Erityisesti rakennustöitä ja kunnossapitoa tuottavilta Turun Seudun Kuntatekniikalta ja Turun Seudun Rakennustekniikalta tilattavan liikevaihdon tarkka sisältö tarkentuu tilaajan laatiessa tilauksen suunnitelmineen. Turun Seudun Kuntatekniikan ja Turun Seudun Rakennustekniikan johto on kokenut, että tilatut työt eivät jakaannu tasaisesti vuoden aikana. Rakennustekniikalta tilatut työt keskittyvät kesään ja Kuntatekniikalta tilatut loppuvuoteen. Epätasainen työkuorma vaikeuttaa resurssien tehokasta käyttöä yhtiöissä, aiheuttaa turhaa alihankinnan käyttöä ja nostaa siten kau-

punkikonsernin tasolla kustannuksia. Kiinteistötoimialalla on valvonta-vastuu teetetyistä töistä, joiden ajoittuminen keskelle kesän lomakautta aiheuttaa myös ongelmia. Yhtiöiden johdon käsityksen mukaan puitesopimusten hengen mukaista olisi töiden tasainen jaksottuminen.

Haastatteluissa esiin nousseita syitä epätasaiseen työkuormaan olivat muun muassa:

- suunnitelmien puuttuminen ja viivästyminen, johon syynä on kaupungin talousarvioprosessin aikataulu, jossa seuraavan vuoden määrärahat vahvistetaan vasta myöhään loppuvuodesta,
- puutteellinen tilaajaosaaminen ja hidas päätöksenteko,
- tilojen käyttäjien tarpeiden huomiointi, esim. kouluja ja päiväkoteja on tarkoituksenmukaista remontoida kesäaikaan.

Osittain töiden keskittyminen johtuu tilaajaprosessin puutteellisesta toiminnasta. Toisaalta töiden keskittyminen on osa rakennusosalalle tyypillistä kausiluonteisuutta ja asiakkaan tarpeiden huomiointia, johon markkinoilla yhtiön on sopeuduttava.

Yhtiöiden johto koki myös puitesopimukset puutteellisiksi sanktioiden suhteen, joita ei esimerkiksi tilaajasta johtuville viivästystapauksille ole määritelty lainkaan.



## 2.2 Vuosia elämään - elämää vuosiin: Vanhusten palvelujen arviointi 2012

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2009 - 2012 on 23.5.2012 hyväksynyt raportin vanhusten palvelujen arvioinnista. Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 11.6.2012 päättänyt lähettää raportin kaupunginhallitukselle ja peruspalvelulautakunnalle tarvittavia toimenpiteitä varten. Tarkastuslautakunta on pyytänyt hyvinvointitoimialalta selvityksen raportin havaintojen nykytilasta. Edellisen kerran tarkastuslautakunta on raportoinut toimenpiteiden tilasta vuoden 2013 arviointiraportissaan.

### 1. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012

#### **Mikä ohjaa vanhusten palveluja - asiakastarpeet**

”Senioriohjelmassa mainittua ikäihmisten palvelutarpeiden 2009 - 2012 kartoitusta ei ole erillisenä selvityksenä tehty senioriohjelman hyväksymisen jälkeen.

Tarkastuslautakunnalle on jäänyt epäselväksi, miten hyvin turkulaisten ikäihmisten palvelutarpeet on pystytty muilla tavoin kartoittamaan. Palveluiden järjestämisessä tieto palvelutarpeista on hyvin oleellista.”

#### **Nykytila toukokuu 2015/ Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Turkulaisten ikäihmisten palvelutarpeita on analysoitu strategisen sopimuksen toimintaympäristö -osiossa. Palvelualueen tavoitteet on enimmäkseen asetettu eri palvelumuotojen peittävyteen, jolloin pohjana tavoitteen asetannassa on väestön ikärakenteen muutos. Tavoitetasot pohjautuvat valtakunnallisiin palvelurakenne- ja saatavuus-tavoitteisiin.
- Ikäihmisten palvelutarpeita kartoitetaan myös asiakas- ja omaistyytyväisyysmittauksin. Näiden mittausten perusteella kehitetään palvelusisältöjä.
- Vanhusneuvosto on myös tärkeä vaikuttaja väestötärpeiden esiintuomisessa.
- Vuonna 2014 käynnistynyt omaishoidon asiakasraati tuo omaisten ja omaishoitajien palvelutarpeet kehittämistyön pohjaksi. Muun muassa vuonna 2015 käynnistytävä omaishoitajien vapaan järjestäminen toimeksiantosopimuksella on asia, joka on tuotu asiakasraadista kautta kehittämiskohteeksi.



## **2. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012**

### **Vanhusten palvelujen strateginen ohjaus Sosiaali- ja terveystoimessa**

”Sosiaali- ja terveystoimen keskeinen strateginen tavoite on siirtää painopistettä laitoshoidosta avohoitoon. Tavoitteen toteuttamiseksi omaishoitoa ja vanhusten kotona asumista tuetaan kotihoidon toimintamallin mukaisesti.”

#### **Nykytila toukokuu 2015/ Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Palvelurakennemuutos etenee pääosin strategian mukaisesti:
  - o Laitoshoidon ja tehostettuun asumispalveluun siirtyminen on myöhentynyt, siirtyneiden keskimääräinen ikä oli vuoden 2014 lopussa 84 vuotta 11 kuukautta.
  - o Tehostetun palveluasumisen suhteellinen osuus ympärivuorokautisesta hoidosta on kasvanut ja strategian mukainen osuus tultaneen saavuttamaan vuoden 2015 loppuun mennessä.
  - o Ympärivuorokautisen hoidon kokonaismäärä ei kuitenkaan ole laskenut strategian mukaiselle tasolle, koska sairaanhoitopiirin jonotilanteen vuoksi on tehty lautakunnan erillispäätöksin palvelulaajennuksia, jotka eivät ole strategian mukaisia, mutta vastaavat talouden kokonaishallinnan vaatimuksiin.
  - o Kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden ikääntyneiden osuus on kasvanut tavoitteen mukaisesti.
  - o Omaishoidontuen asiakasmäärä on kasvanut tavoitteen mukaisesti.

## **3. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012**

### **Kotihoito**

#### **Kotihoidon tavoitteet:**

”Nähtävissä on, että tavoitteiden mukainen painopisteen siirtäminen 2. ja 3. palveluluokkiin eli enemmän apua tarvitseville ei ole vielä toteutunut. Sitä vastoin 1. palveluluokan osuus on kasvanut eikä vähentynyt, kuten oli tavoite.”

#### **Kotihoidon kriteerit:**

”Yhteisten kirjattujen kriteerien puuttuessa viranhaltijoilla ei ole yhtenäistä perustaa päätöksenteolle, jolloin he joutuvat käyttämään lähinnä omaa harkintaansa. Kriteerien vahvistaminen viranhaltijapäätöksellä oli tarkastuslautakunnan mielestä tärkeää.”



### **Kotihoidon palvelujen tuotanto:**

”Yllä esitetyn laskennan perusteella kotihoidon palveluluokkien 3. ja 4. osalta kustannukset ovat samaa suuruusluokkaa kuin tehostetun palveluasumisen kustannukset, 4. luokan osalta lähes laitoshoidon tasolla (ks. taulukko 13/ raportissa vanhusten palvelujen arviointi 2012). Myös haastatteluissa todettiin, että silloin kun kotihoidon käyntejä tehdään kolme tai enemmän per vuoro-kausi, on kustannustaso sama kuin laitoshoidossa.”

”Kotihoitoon on strategian mukaisesti kohdistettu lisää resursseja. Kotihoidon peittävyys on hyvällä tasolla tavoitteeseen nähden, mutta hoidon painopistettä ei ole vielä saatu siirrettyä enemmän apua tarvitseville eli palveluluokkiin 2. ja 3.

Kotihoidon vaikuttavuuden arviointi ei ole helppoa. Sosiaali- ja terveystoimesta saadun tiedon mukaan ei ole löydettävissä sellaisia seurantalukuja, joiden avulla olisi mahdollista arvioida vuosina 2009 - 2011 toteutuneen kotihoidon lisäresursoinnin vaikutuksia toimintaan.

Henkilöstömäärän kasvusta huolimatta suunniteltujen tuntien määrä on vähentynyt vuonna 2011. Samanaikaisesti kuitenkin kotihoidon oman toiminnan käyntien määrä on kasvanut. Tämä tarkoittanee, että käynnit ovat aiempaa lyhyempiä.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Kotihoidon peittävyys on edelleen hyvällä tasolla ja ylittää strategiasa määritellyn tavoitetason.
- Lautakunnan hyväksymistä kriteereistä huolimatta kotihoidossa on edelleen painopiste 1 palveluluokassa.
- On kuitenkin huomioitava, että Turun kaupungin kotihoidon asiakasjakauma painottuu selvästi muita suuria kuntia enemmän raskaimpiin asiakkaisiin (vrt. kuusikkovertailut).
- Kotihoidon henkilöstömäärä htv:na mitattuna on pysynyt samalla tasolla vuosina 2012 - 2014; vuoden 2012 htv-luku kotihoidossa oli 0,6 % alhaisempi kuin vuonna 2014; vuoden 2013 htv oli puolestaan 0,5 % korkeampi kuin vuonna 2014.
- Hyvänä kotihoidon vaikuttavuusmittarina voidaan pitää sitä, että asiakkaat siirtyvät entistä myöhemmin laitoshoidon ja tehostettuun asumispalveluun.

#### **4. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012**

##### **Laadunvalvonta**

”Tarkastuslautakunta toteaa, että on pikaisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin riittävien ympärivuorokautisen hoidon laadunvalvontaresurssien varmistamiseksi. Laadunvalvontaa on tietenkin tehtävä niin kaupungin oman tuotannon kuin ostopalvelutuotannon osalta yhtäläisesti ja samoin kriteerein. Laadunvalvonnasta aiheutuvat kustannukset tulee laskea mukaan palvelutuotannon kokonaiskustannuksiin.”

##### **Nykytila toukokuu 2015/ Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Tilanne on merkittävästi parantunut vuodesta 2014, kun Hyvinvointitoimialan hallinnosta on siirretty vanhuspalveluiden yhteyteen suunnittelijan vakanssi, jonka tehtäväkuva osittain muodostuu ympärivuorokautisen hoidon valvontatehtävistä.
- Lisäksi omavalvontasuunnitelmien tultua lakisääteiseksi on valvontatehtävä osittain helpottunut.

#### **5. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012**

##### **Hoitoketju**

”Hoitoketjun toimivuus tulee varmistaa, jotta ikääntyneiden hoivan ja huolenpidon järjestämisellä on onnistumisen edellytykset.”

”Vuorovaikutusta SAS-arvioinnin eri tahojen välillä tulee parantaa ja selkeyttää, jotta voidaan saavuttaa yksimielisyys oikeasta arviointiajankohdasta.”

##### **Nykytila toukokuu 2015/ Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Akuuttisairaanhoidon hoitoketjujen kehittäminen liittyy pitkälti jatkohoidon järjestämiseen ja sairaanhoitopiirin jonojen hallintaan. Tästä on omat erillishankkeensa menossa, joista sosiaali- ja terveyslautakunta on viimeksi päättänyt kokouksessaan 31.3.2015.
- Pitkäaikaishoidon tarpeen arvioinnin osalta kehittämistyötä on tehty viimeisen vuoden ajan siten, että SAS-toimintaan on otettu käyttöön sähköinen toiminnanohjausjärjestelmä, joka mahdollistaa entistä paremman päätösten ja arviointien seurantajärjestelmän. Järjestelmän käyttöönotto tulee valmistumaan kesään 2015 mennessä.

## **6. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012** **Ympäri vuorokautisen hoidon jono**

”Haastattelujen mukaan ympärivuorokautisen hoidon jonon pituus on vaihdellut viime aikoina 130 - 150 ihmisessä; parhaimmillaan se on viime aikoina ollut noin 100 ihmistä. Jonotusajat vaihtelevat riippuen tarvittavan hoitopaikan tyy-pistä ja pahimmillaan voi joutua jonottamaan noin puoli vuotta.

Pyrkimystä täysin jonottomaan tilanteeseen ei voida pitää realistisena. Hoito-paikkojen järjestämisen kannalta on tarve lyhyelle ns. järjestelyjonolle. Haas-tattelujen mukaan järjestelyjono voisi olla noin 20 - 30 ihmistä eli kuitenkin huomattavasti nykyistä jonoa vähemmän.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Pitkäaikaishoidon jono on pysynyt kohtuullisella tasolla. Jonottajien määrä on vakiintunut 60 - 80 jonottajaan. Vuosittain päätöksiä pitkä-aikaishoidosta tehdään noin 650 (619 vuonna 2014) ja keskimääräinen jonotusaika on 30 - 40 vuorokautta (34,75 vuorokautta vuonna 2014).

## **7. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012** **Ruotsinkielisten ja muunkielisten ikäihmisten palvelut**

”Ikääntyneelle ihmiselle äidinkielen merkitys korostuu, koska myöhemmin opitu kieli voi unohtua.

Palvelujen järjestämisessä tämä tulee ottaa huomioon.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Ruotsinkielistä hoitoa järjestetään ostopalveluna sekä pitkäaikaishoi-toon (asumispalvelut) että kotihoitoon. Lisäksi oma toiminta pyritään järjestämään mahdollisuuksien mukaan ruotsinkielisenä. Tähän vai-kuttaa kuitenkin ruotsinkielisen hoitohenkilökunnan saatavuus.
- Erityisen haasteen muodostaa tulevaisuudessa ns. muunkielisten vanhusten kasvava määrä, joka jo nyt ylittää ruotsin-kielisten van-husten määrän. Vielä tämä ei juurikaan näy palvelukysynnässä, mut-ta on ennakoitavissa, että tarve tulee kasvamaan.

**Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siihen, että useimmissa vuoden 2012 vanhusten palvelujen arvioinnissa esiin nousseissa asioissa on edetty myönteisesti. Raportoinnin mukaan edistystä on tapahtunut muun muassa seuraavissa asioissa:**

- Vanhusten palvelutarpeita on selvitetty,
- Laitoshoitoon ja tehostettuun asumispalveluun siirtyminen on myöhentynyt, siirtyneiden keskimääräinen ikä oli vuoden 2014 lopussa 84 vuotta 11 kuukautta,
- Laadunvalvonnassa tapahtunut parannusta resursoinnin myötä ja omavalvontasuunnitelmien tultua lakisääteiseksi,
- Pitkäaikaishoidon jono on pysynyt kohtuullisella tasolla.

**Ikäihmisten määrä ja talouden paineet aiheuttavat sen, että haasteita vanhusten palvelujen järjestämisessä tulee riittämään jatkossakin. Vanhuspalvelujen palvelualueen mukaan erityisen haasteen muodostaa tulevaisuudessa ns. muunkielisten vanhusten kasvava määrä, joka jo nyt ylittää ruotsinkielisten vanhusten määrän.**



## 2.3 Latua lapsille - Turun kaupungin varhaiskasvatuksen arviointi 2013

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2009 - 2012 on 17.4.2013 hyväksynyt raportin varhaiskasvatuksen arvioinnista. Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 6.5.2013 päättänyt lähettää raportin kaupunginhallitukselle ja kasvatus- ja opetuslautakunnalle tarvittavia toimenpiteitä varten. Tarkastuslautakunta on pyytänyt sivistystoimialalta selvityksen raportin havaintojen nykytilasta. Edellisen kerran tarkastuslautakunta on raportoinut toimenpiteiden tilasta vuoden 2013 arviointiraportissaan.



### 1. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012 Varhaiskasvatuksen henkilöstö

”Haastattelujen mukaan pula pysyvistä lastentarhanopettajista ja erityislastentarhanopettajista koetaan suureksi ongelmaksi varhaiskasvatuksessa.”

#### **Nykytila toukokuu 2015/ Sivistystoimialan kommentti:**

##### Erityislastentarhanopettajat

Vuoden 2013 elokuussa 7 hoitoapulaisen vakanssia (työtehtävänä päivähoitoavustaja) saatiin muutettua 5 konsultoivan erityislastentarhanopettajan vakanssiksi. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksessa on 42 erityislastentarhanopettajan ja 2 kiertävän erityislastentarhanopettajan vakanssia. Osa henkilöstä (21) toimii konsultointi- ja resurssitehtävissä ja osa ryhmissä (23) erityislastentarhanopettajina. Huhtikuussa 2015 toimiala on esittänyt kaikkien nimikkeiden muuttamista varhaiskasvatuksen erityisopettajiksi 1.8.2015 lukien. Nimikkeiden yhtenäistäminen varhaiskasvatuksen erityisopettajiksi helpottaa henkilöstön liikuteltavuutta muuttuvien tarpeiden mukaan ja nimikkeet ovat tulevan uuden lain suuntaiset. Konsultointi- ja resurssitehtävissä työskentelevät erityislastentarhanopettajat ovat kaikki vakinaisia. Lapsiryhmissä työskentelevistä erityislastentarhanopettajista 6 on avoimessa vakanssissa tai sijaisia ja ovat epäpäteviä. Ko. vakanssit on julistettu hakuun toukokuussa 2015 1.8.2015 alkaen. Kokonaisuudessaan erityislastentarhanopettajien tilanne on tällä hetkellä hyvä.

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta erityislastentarhanopettajien määrän lisääminen on vielä toteuttamatta. Tavoitteena on lisätä erityislastentarhanopettajien määrää samassa suhteessa kuin suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa. Erityisenä haasteena on yksityisen ruotsinkielisen päivähoidon varhaiserityiskasvatuksen

resurssin turvaaminen. Yksityiset tuottajat veloitetaan järjestämään erityispäivähoidon palvelut asiakkaillensa, mutta koulutettujen ruotsinkielisten erityislastentarhanopettajien rekrytoiminen on osoittautunut erityisen vaikeaksi ja tuleekin harkita kaupungin kanssa tehtävää yhteistyötä, jotta palvelu varmistetaan jatkossakin yksityisen päivähoidon lapsille.

### Lastentarhanopettajat

Varhaiskasvatuksessa on 30.4.2015 yhteensä 435 lastentarhanopettajan vakanssia, joista 15 on avoimia ja 69 on hoidettu sijaisuuksin. Varhaiskasvatuksen kysyntä on menneiden vuosien aikana lisääntynyt voimakkaasti, minkä takia toimintaa on laajennettu perustamalla uusia yksiköitä tai lisäämällä mahdollisuuksien mukaan toiminnassa olevien yksiköiden yhteyteen lisäryhmiä. Edellä mainittuihin toimintoihin henkilöstö on palkattu tilapäisin palkkaamislavin. Tämä on aiheuttanut henkilöstön työsuhteiden määräämiskäytännön ja määräaikaisten sopimusten uusimista, osittain myös työsuhteiden ketjuttamista.

Ko. palkkaamislupia on anottu vakansseiksi säännöllisesti vuosittain. Viimeinen esitys 52 lastentarhanopettajan vakanssin saamiseksi on lähtenyt toimialalta huhtikuun alussa 2015. Tämän lisäksi samaan aikaan esitettiin esiopetuksen perusopetukseen valmistavan opetuksen kieli- ja kulttuurikoordinaattoreiksi 6 lastentarhanopettajan vakanssin perustamista kaupunginhallituksen 1.9.2014 (§ 339) tekemän päätöksen esiopetuksen perusopetukseen valmistavan opetuksen aloittamisen mukaisesti. Päätöksiä vakanssien perustamiseksi ei ole saatu. Tämä aiheuttaa varhaiskasvatuksessa taas uudelleen sen tilanteen, että lastentarhanopettajia tulee rekrytoida uuden toimintakauden tehtäviin määräaikaissilla palkkaamisluvilla.

Mainittujen lastentarhanopettajien vakanssien puuttuminen on varhaiskasvatuksessa merkittävä ongelma. Lastentarhanopettajakoulutuksen saaneiden ammattilaisten puute on valtakunnallinen, ja kun Turulla ei ole mahdollisuutta tarjota kaikille työntekijöille vakinaisia työsuhteita edellä mainituista syistä, häviää ammattitaitoista työvoimaa muualle.

Myös yksityisten varhaiskasvatustalouden tuottajien osalta lastentarhanopettajien saatavuus on koettu ongelmalliseksi. Pätevyyden antavan koulutuksen suorittaneita on Turun seudulla riittämättömästi, joten tuottajat joutuvat tekemään sijaisuusjärjestelyjä määräaikaissilla henkilöstöllä.

Ruotsinkielisten palveluiden osalta henkilökunnan saatavuusongelmat painottuvat erityispäivähoitoon sekä koulutettujen lastenhoitajien saannin hankaluuteen. Viimeisten neljän vuoden aikana koulutettujen lastenhoitajien rekrytoiminen on ollut hyvin vaikeaa. Tästä syystä monia toimia ei ole voitu täyttää kuin määrääjäksi epäpätevällä henkilöstöllä. Tilanne heikentää laatua ja vie mahdollisuudet pysyviin ihmissuhteisiin, joka on varhaiskasvatuksen toiminnan kannalta tärkeä ja tavoiteltava arvo.

Suurimpia syitä tilanteeseen on ensinnä lastenhoitajien koulutuksen sijoittuminen maantieteellisesti liian kauas. Ruotsinkielellä opiskeleva ei voi opiskella Turussa tai lähialueilla, mikäli haluaa suuntautua lapsiin ja nuoriin. Myöskään lastenohjaajakoulutusta ei tarjota ruotsiksi Turun alueella.

Toisena merkittävästi rekrytointia haittaavana asiana nähdään ruotsinkielisen päivähoiton osalta vakituisten vakanssien puute. Vakansseja ei ole myönnetty läheskään tarpeeksi, jotta päivähoiton pysyvät rakenteelliset tarpeet voitaisiin täyttää vakituisella henkilökunnalla. Pysyvää päivähoitopalvelua pyritetään siis yhä voimakkaasti tilapäisillä palkkaamisluvilla ja katkonaisilla työsopimuksilla.



**Tarkastuslautakunnan mielestä on valitettavaa, että puute sekä suomen- että ruotsinkielisistä lastentarhanopettajista on edelleen koettu ongelmaksi varhaiskasvatuksessa. Raportoinnin mukaan tähän vaikuttaa vahvasti se, että Turku ei pysty tarjoamaan kaikille vakinaisia työsuhteita vaan pysyvää päivähoitopalvelua pyöritetään yhä usein tilapäisillä palkkaamisluvilla ja katkonaisilla työsopimuksilla. Tämä johtaa siihen, että ammattitaitoista työvoimaa lähtee muualle.**

**Positiivista on, että raportoidun mukaan kokonaisuudessaan erityislastentarhanopettajien tilanne on tällä hetkellä hyvä. Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta erityislastentarhanopettajien määrän lisääminen on vielä toteuttamatta.**

**Henkilöstötarpeisiin niin määrän kuin koulutuksen osalta vaikuttavat jatkossa varhaiskasvatukselle asetetut lakisääteiset velvoitteet tarjota palvelua.**

## **2. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012** **Päivähoidon palveluverkkoselvitys**

”Haastattelujen mukaan eri alueiden väliset erot päivähoitopaikan saatavuudessa lähipalveluna eriarvoistavat asiakkaita.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Sivistystoimialan kommentti:**

Viime vuosina varhaiskasvatuspalvelujen lisääntyminen Turussa on tapahtunut yksityisiä palveluita lisäämällä. Päivähoitopaikkojen saatavuus on tämän myötä kokonaisuudessaan hieman parantunut. Syksyllä 2015 syntyy eri puolille kaupunkia runsaasti uusia yksityisiä päivähoitopaikkoja. Tällöin kaupungissa on määrällisesti päivähoitopaikkoja kokonaisuudessa kysyntää vastaavasti, vaikka alueellisia kehittämistarpeita onkin olemassa. Hirvensalo on alueena koko ajan kasvava alue, jossa päivähoitopaikkojen lisä-tarve on jatkuva tulevaisuudessakin. Ongelmallinen tilanne päivähoitopaikkojen saatavuuden suhteen on myös keskustan alueella, jossa paikkoja ei ole kysyntää vastaavasti. Keskusta-alueella myös vuorohoitopaikkojen kysyntä on tarjontaa suurempaa. Alueellisesti lähipalveluperiaatteen mukaisesti tarkasteltuna kunnallisten ja yksityisten päivähoitopaikkojen suhde tulisi olla myös sellainen, että perheillä olisi todellisuudessa mahdollisuus valita kunnallisen tai



yksityisen palvelun välillä. Näin ei vielä kaikilla alueilla ole. Erityisenä haasteena tässäkin tapauksessa on keskusta-alueen hoitopaikat.

Kunnallisten perhepäivähoitajien määrä on ollut edelleen laskeva. Yksityisten hoitajien määrä on pysynyt suurin piirtein ennallaan. Toisaalta myös perhepäivähoidon kysyntä on ollut vähenemässä. Esimerkiksi Turun pohjoisimmassa osassa työskenteleville perhepäivähoitajille ei tällä hetkellä näytä riittävän hakijoita.

Elo- ja syyskuussa aloittavat seuraavat yksityiset lasten päivähoiton palvelusetelillä toimivat päiväkodit:

Touhula Vähäheikkilä, Vähäheikkiläntie 50, 108 hoitopaikkaa  
Touhula Varissuo, Ohrapäänkatu, 72 hoitopaikkaa  
Touhula Yli-Maaria, Vakiniituntie 2, 72 hoitopaikkaa  
Pilke päiväkotit Tähtimetsä, Iso Haarlantie 1, n. 70 hoitopaikkaa  
Pilke päiväkotit Auringonnousu, Ahvenanmaankatu 2, 33 hoitopaikkaa  
Katariinan Vilske, Sigridinpolku 1 / Jagellonicankatu, n. 104 hoitopaikkaa

Turun Feeniks -koulun ryhmäperhepäivähoitokoti Tapulikadulla aloittaa toimintansa vuoden 2015 aikana tilojen kunnostamisen jälkeen. Hoitopaikkoja on kahdeksan.

**Raportoidun mukaan kaupungissa on määrällisesti päivähoitopaikkoja kokonaisuudessa kysyntää vastaavasti, vaikka alueellisia kehittämistarpeita onkin olemassa.**

### **3. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012** **Päivähoitopaikkojen jonotilanne**

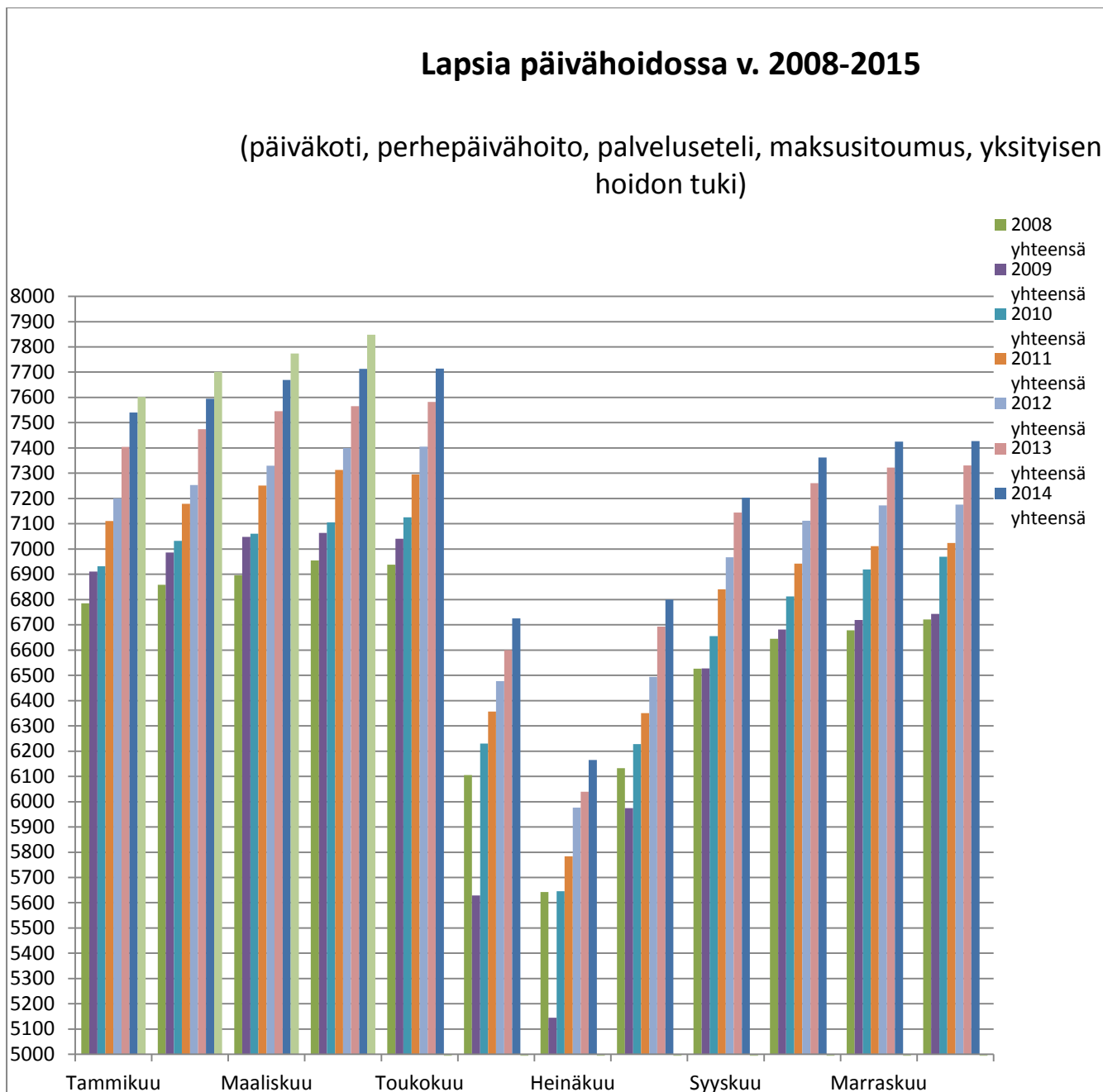
”Määräajan ylittävä päivähoitopaikkojen jono on haastattelujen mukaan parin viime vuoden aikana ollut noin 130 - 150 lasta. Tarkastuslautakunta kysyy, onko Turun varhaiskasvatuksen palvelujen tarjonta mitoitettu riittävälle tasolle.”

”Vuoden 2011 raportoinnin perusteella voidaan todeta, että subjektiivinen oikeus päivähoitoon 4 kuukauden määräajan osalta ei ole täysin toteutunut Turun kaupungissa.

Toisaalta vuoden 2012 raportoinnin mukaan päivähoitoa jonottavien määrä ei ole kasvanut vuoden 2012 aikana.”

## Nykytila toukokuu 2015/ Sivistystoimialan kommentti:

Päivitetty palvelunpiirissä olevien lasten määrä on alla olevassa kuviossa. Kuvioista voidaan todeta, että palvelun kysyntä jatkaa kasvuaan.



**Kuva 6.** Lapsia päivähoidossa 2008 - 2015.

#### **4. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012**

##### **Päivähoitopaikkojen jonotilanne / Ovatko päiväkodit liian täynnä tai va- jaakäytössä?**

”Tarkastuslautakunta toteaa, että täyttöaste ja käyttöaste ovat niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat päivähoidon jonotilanteeseen. On syytä pohtia, miten päivähoitoyksiköiden täyttöasteeseen voidaan reagoida huomioiden päivähoitoasetuksen vaatimukset henkilöstömitoitukselle.”

##### **Nykytila toukokuu 2015/ Sivistystoimialan kommentti:**

Alla olevista taulukoista käy ilmi päiväkotien täyttö- ja käyttöasteet kuukausittain vuonna 2015. Taulukkojen tietojen mukaan suurimmassa osassa yksiköitä on mahdollisuus edelleen tehostaa päivähoitopaikkojen täyttöä. Tiedot on tuotettu keväällä 2015 käyttöönotetulla Effica Fakta -ohjelmalla. Saatua tietoa tullaan jatkossa hyödyntämään varhaiskasvatuksen palveluohjauksessa hoitopaikkoja täytettäessä.

Ruotsinkielisten palveluiden taulukkoa ei ole saatavilla, koska ruotsinkielisellä palvelualueella ei ole pääsyä tietokantaan.

<b>Täyttöaste painotettu</b>	<b>Tammi- kuu/2015</b>	<b>Helmi- kuu/2015</b>	<b>Maalis- kuu/2015</b>	<b>Huhti- kuu/2015</b>
Arkeologinkadun päivähoitoyksikkö	89,18	90,13	88,36	90,07
Asemanseudun päivähoitoyksikkö	84,82	88,46	86,68	92,33
Haarla-Pikisaaren päivähoitoyksikkö	89,98	90,38	90,03	89,92
Halisten päivähoitoyksikkö	99,51	98,02	97,52	99,00
Hannunniitun päivähoitoyksikkö	90,87	92,89	90,21	91,77
Haritun päivähoitoyksikkö	80,21	84,89	84,63	88,30
Heinikonkadun päivähoitoyksikkö	95,92	95,70	96,23	94,07
Hepokullan päivähoitoyksikkö	91,93	93,24	89,10	88,92
Hintsankujan päivähoitoyksikkö	92,81	93,57	95,40	93,72
Huhkolan päivähoitoyksikkö	84,99	83,99	83,81	86,49
Härkämäen päivähoitoyksikkö	86,21	88,27	90,02	92,46

Ilpoisten päivähoitoyksikkö	77,43	79,05	81,38	82,80
Ispoisten-Petreliuksen päivähoitoyksikkö	87,42	88,75	87,59	90,79
Itäharjun päivähoitoyksikkö	89,62	91,53	89,95	90,48
Kaerlan päivähoitoyksikkö	97,01	95,64	95,32	95,33
Kaskenmäen päivähoitoyksikkö	85,62	88,46	88,00	90,99
Kerttulin päivähoitoyksikkö	90,43	93,29	94,48	96,05
Koivulan päivähoitoyksikkö	87,76	91,36	88,48	88,45
Koukkarinkadun päivähoitoyksikkö	104,39	101,69	101,74	100,35
Kukolan päivähoitoyksikkö	86,73	87,99	90,64	91,70
Kuuvuoren päivähoitoyksikkö	91,45	91,06	89,31	93,17
Lausteen päivähoitoyksikkö	94,92	96,19	94,90	97,03
Läntisen keskustan päivähoitoyksikkö	92,76	97,43	94,83	95,11
Martin päivähoitoyksikkö	90,16	89,62	93,75	94,68
Moikoisten esiopetusyksikkö	93,57	95,33	96,48	97,21
Moikoisten päivähoitoyksikkö	88,17	91,67	91,85	94,03
Moision päivähoitoyksikkö	92,88	93,56	92,50	90,61
Munterinkadun päivähoitoyksikkö	91,58	89,23	87,65	89,77
Mäntymäen päivähoitoyksikkö	89,13	92,44	92,16	93,91
Nätinummen päivähoitoyksikkö	87,83	90,04	93,19	93,34
Orminkujan päivähoitoyksikkö	102,02	100,52	100,73	99,63
Paattisten päivähoitoyksikkö	84,69	87,96	86,53	88,95
Pansio-Jyrkkälän päivähoitoyksikkö	94,48	97,29	94,72	96,92
Parolanpolun päivähoitoyksikkö	96,64	94,75	92,65	92,52

Pernon päivähoitoyksikkö	90,53	92,85	92,63	94,36
Piinokankadun päivähoitoyksikkö	103,96	104,66	104,50	102,11
Piiparinpolun päivähoitoyksikkö	95,70	98,71	100,49	101,78
Portsan päivähoitoyksikkö	94,72	96,04	94,10	95,02
Pääskytuoren päivähoitoyksikkö	95,97	95,72	93,67	94,43
Rauninaukion päivähoitoyksikkö	88,15	88,36	88,39	89,31
Räntämäen päivähoitoyksikkö	93,42	93,50	91,26	92,89
Suikkilanseudun päivähoitoyksikkö	94,08	94,77	94,45	95,84
Suotorpankujan päivähoitoyksikkö	85,78	91,43	91,36	91,13
Taoskujan päivähoitoyksikkö	80,03	84,43	82,16	83,10
Tuomaansillan päivähoitoyksikkö	89,28	89,54	88,57	89,56
Uittamon päivähoitoyksikkö	96,06	92,73	92,32	92,88
Urheilupuiston päivähoitoyksikkö	88,06	84,83	84,09	85,01
Vasaramäen päivähoitoyksikkö	94,67	96,31	95,90	96,74
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>91,18</b>	<b>92,36</b>	<b>91,83</b>	<b>92,88</b>

<b>Käyttöaste</b>	<b>Tammikuu /2015</b>	<b>Helmi-kuu/2015</b>	<b>Maaliskuu /2015</b>
Arkeologinkadun päivähoitoyksikkö	80,46	79,07	76,02
Asemanseudun päivähoitoyksikkö	70,19	66,22	67,59
Haarla-Pikisaaren päivähoitoyksikkö	82,30	81,72	83,38
Halisten päivähoitoyksikkö	91,74	79,19	91,41
Hannunniitun päivähoitoyksikkö	85,40	78,62	83,26
Haritun päivähoitoyksikkö	67,30	72,40	70,89

Heinikonkadun päivähoitoyksikkö	83,57	71,95	84,47
Hepokullan päivähoitoyksikkö	78,15	74,69	78,35
Hintsankujan päivähoitoyksikkö	79,07	73,09	83,62
Huhkolan päivähoitoyksikkö	72,82	67,14	74,10
Härkämäen päivähoitoyksikkö	76,54	76,74	82,10
Ilpoisten päivähoitoyksikkö	74,81	73,37	74,55
Ispoisten-Petreliuksen päivähoitoyksikkö	82,81	80,57	82,14
Itäharjun päivähoitoyksikkö	85,65	78,72	85,53
Kaerlan päivähoitoyksikkö	89,27	80,24	87,41
Kaskenmäen päivähoitoyksikkö	68,30	66,48	68,82
Kerttulin päivähoitoyksikkö	85,36	83,77	83,39
Koivulan päivähoitoyksikkö	69,24	79,10	81,03
Koukkarinkadun päivähoitoyksikkö	93,79	81,81	90,79
Kukolan päivähoitoyksikkö	82,67	80,91	76,24
Kuuvuoren päivähoitoyksikkö	84,84	82,61	79,23
Lausteen päivähoitoyksikkö	80,73	78,50	80,65
Läntisen keskustan päivähoitoyksikkö	89,48	85,58	86,45
Martin päivähoitoyksikkö	76,55	78,75	80,63
Moikoisten esiopetusyksikkö	85,97	89,71	92,77
Moikoisten päivähoitoyksikkö	84,91	87,44	81,27
Moision päivähoitoyksikkö	74,84	79,00	80,43
Munterinkadun päivähoitoyksikkö	70,66	69,94	69,24
Mäntymäen päivähoitoyksikkö	80,37	85,69	85,35
Nätinummen päivähoitoyksikkö	79,85	76,39	81,97

Orminkujan päivähoitoyksikkö	93,85	90,65	94,02
Paattisten päivähoitoyksikkö	78,44	80,83	79,68
Pansio-Jyrkkälän päivähoitoyksikkö	85,69	90,75	87,78
Parolanpolun päivähoitoyksikkö	82,52	77,90	79,67
Pernon päivähoitoyksikkö	80,69	75,82	79,02
Piinokankadun päivähoitoyksikkö	90,30	87,10	89,90
Piiparinpolun päivähoitoyksikkö	83,35	75,38	83,64
Portsan päivähoitoyksikkö	95,57	87,61	89,05
Pääskylvuoren päivähoitoyksikkö	90,49	81,71	86,90
Rauninaukion päivähoitoyksikkö	76,32	80,35	78,26
Räntämäen päivähoitoyksikkö	77,30	79,15	77,43
Suikkilanseudun päivähoitoyksikkö	88,92	89,28	85,14
Suotorpankujan päivähoitoyksikkö	81,17	80,33	83,80
Taoskujan päivähoitoyksikkö	71,98	71,68	65,38
Tuomaansillan päivähoitoyksikkö	77,03	78,28	78,64
Uittamon päivähoitoyksikkö	87,93	83,24	80,97
Urheilupuiston päivähoitoyksikkö	79,49	72,64	74,79
Vasaramäen päivähoitoyksikkö	80,84	92,47	89,70



**Tarkastuslautakunnan mielestä on hyvä, että päiväkotien täyttö- ja käyttöasteita seurataan tiiviisti ja seurantatietoon reagoidaan.**

**Varhaiskasvatuksesta saadun tiedon mukaan** edellä esitetyssä kuviossa varhaiskasvatuksen palvelun piirissä olevien lasten määrästä voidaan todeta, että palvelun kysyntä jatkaa kasvuaan. Yllä olevista taulukoista käy ilmi päiväkotien täyttö- ja käyttöasteet kuukausittain vuonna 2015. Taulukkojen tietojen mukaan suurimmassa osassa yksiköitä on mahdollisuus edelleen tehostaa päivähoitopaikkojen täyttöä.

## **5. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012** **Palveluohjauksen kehittäminen**

”Tarkastuslautakunnan mielestä palveluohjauksen kehittäminen on tärkeää, jotta palvelutuotanto ja asiakkaiden tarpeet kohtaisivat parhaalla mahdollisella tavalla.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Sivistystoimialan kommentti:**

Turkulaiset huoltajat asioivat pääsääntöisesti edelleen puhelimitse tai vaihtoehtoisesti sähköpostitse palveluohjauksen kanssa päivähoiton hakemiseen liittyvissä kysymyksissä. Keskimäärin saapuneita puheluita on päivittäin käsitelty 25 alkuvuoden 2015 aikana. Keväällä 2015 Turku ja pilottina varhaiskasvatuksen palveluohjaus aloitti Valtiovarainministeriön rahoittaman kokeilun video- ja chatavusteisesta palvelusta. Kokeilu on edelleen kesken, joten tuloksista ei vielä voi raportoida. Kokeilu kestää kesäkuun 2015 loppuun asti. Jo nyt voidaan todeta se, että huoltajat käyttävät chatyhteyttä, mutta eivät video-palvelua. Kaupunkitasoisesti valmistellaan uusien internet-sivujen käyttöönottoa. Sivujen on tarkoitus olla entistä asiakasystävällisemmät ja informatiivisemmat.

Vuonna 2014 tehtiin yhteensä 2 659 päivähoitoon liittyvää päätöstä ja alkuvuodesta 2015 päätöksiä on tehty 1 527.

Palveluohjauksessa työskentelee tällä hetkellä kolme täyttä työaikaa tekevää palveluohjaajaa. Lisäksi palveluohjauksessa työskentelee kolme henkilöä, joiden työpanoksesta osa on osoitettu palveluohjaukseen. Henkilöstömäärä on normaali-tilanteissa tällä hetkellä riittävä.



## **6. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012** **Avoim varhaiskasvatus palvelumuotona**

”Avointa varhaiskasvatusta halutaan lisätä, jotta voitaisiin vähentää kasvupainetta ns. ”raskaasta”, kokopäiväisestä päivähoidosta. Avoimen varhaiskasvatuksen lisääminen vaatii kasvatusta- ja opetustoimen mukaan lisää henkilöstö- ja tilaresursseja. Tarkastuslautakunta toteaa, että kohdistettaessa lisäresursseja tulee huolehtia siitä, että avoin varhaiskasvatus säilyy joustavana ja kustannuksiltaan kevyenä päivähoidon muotona.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Sivistystoimialan kommentti:**

Avointa varhaiskasvatusta on kehitetty suunnitelmallisesti olemassa olevien resurssien puitteissa. Kehittäminen jatkuu edelleen, jotta jokaiselle palvelu- ja pienalueelle saadaan syntymään avoimen varhaiskasvatuksen toimintoja. Ensimmäinen ruotsinkielinen kerho on aloittanut toimintansa.

Alla olevasta taulukosta käy ilmi kävijämäärät suomenkielisen varhaiskasvatuksen eri avoimissa toiminnoissa. Runsaan vuoden aikana kävijämäärät ovat lisääntyneet yhteensä 300 lapsella.

<b>Toimintamuoto</b>	<b>Asiakasmäärät (lapset) /kk 28.2.2014</b>	<b>Asiakasmäärät (lapset) /kk 30.4.2015</b>
Leikkipuistot	454	473
Leikkikoulut	96	130
<u>Avoimet päiväkodit (kävijämäärä):</u>		
Hirvensalo	76	53
Kupittaa	76	122
Rahjekatu	64	100
Teräsrautela	112	150
Turunmaa	-	69
Pernon perhetelakka	87	131
Lausteen perhetupa	53	162
Varhaiskasvatuksen ja srk:n yhteistyö	137	181
Varhaiskasvatuksen ja MLL:n yhteistyö	371	259
<b>Yhteensä</b>	<b>1 526</b>	<b>1 830</b>

**Taulukko 15.** Avoimen varhaiskasvatuksen asiakasmäärät (lapset) /kk 28.2.2014 ja 30.4.2015

Palvelusetelillä hankituissa kerhoissa on ollut jo pitkään noin 30 lasta. Toiminta ei ole laajentunut; yhtenä syynä lienee palvelusetelin pieni arvo.

## **7. Muuta ajankohtaista varhaiskasvatuksen osalta / Sivistystoimiala toukokuu 2015**

Uuden varhaiskasvatustuksen ensimmäinen vaihe astuu voimaan 1.8.2015. Uuden lain tuoma merkittävin muutos on se, että puhutaan varhaiskasvatuksesta ja lapsen oikeudesta varhaiskasvatuspalveluihin. Uuden lain mukaan varhaiskasvatukseen liittyviä asiantuntijaviraston tehtäviä hoitaa Opetushallitus. Tällöin varhaiskasvatus liittyy myös valtakunnallisen ohjauksen näkökulmasta elinikäisen oppimisen jatkumoon. Varhaiskasvatussuunnitelmista tulee lain myötä kunta- ja lapsikohtaisesti normiperusteisia. Suunnitelmia tulee arvioida säännöllisesti ja valtakunnallinen koulutuksen arviointikeskus tulee arvioimaan jatkossa myös varhaiskasvatustoimintaa. Varhaiskasvatustuksen toisen vaiheen voimaan tulosta ja sen sisältämien säädösten vaikutuksesta varhaiskasvatuspalveluihin ei ole tässä vaiheessa tarkempaa tietoa.

Sivistystoimialan palveluverkko 2015 - 2020 -päätöksen mukaisesti Ahvenanmaankadun, Jagellonicankadun ja Koukkarinkadun toimipisteet poistuvat kunnallisen varhaiskasvatuksen käytöstä kesällä 2015. Samoin Ymmyrsonkadun esiopetus päättyy ja tilat hyödynnetään avoimen varhaiskasvatuksen käyttöön.

Kunnallisten päiväkotien kiinteistöjen kunto aiheuttaa jatkuvaa huolta. Siksi onkin tärkeää, että olemassa olevien peruskorjaus- ja rakentamissuunnitelmien aikatauluista pystytään pitämään kiinni. Piiparinpolun vanhasta päiväkotirakennuksesta jouduttiin luopumaan pikaisella vauhdilla helmikuussa 2014. Piiparinpolun korvaava uusi päiväkotitila otetaan käyttöön elokuussa 2015. Raunin aukion nykyisen päiväkodin tilojen vuokrasopimus on päätetty irtisanoa vuoden 2016 lopussa ja uuden päiväkodin odotetaan olevan käytössä 1.1.2017. Syvälahden koulu-päiväkotikiinteistön odotetaan valmistuvan vuoden vaihteessa 2017 - 2018. Sofiankadun päiväkotikiinteistön kunto on välttämätöntä ja tilat ovat jatkuvassa seurannassa. Päiväkodin korvaavat tilat Tallimäen alueella tarvitaan käyttöön suunnitellun aikataulun mukaisesti vuonna 2018. Yli-Maarian koulu-päiväkotihanketta ollaan aikaistamassa. Uudisrakennuksen myötä Halikonkadun tilapäisistä päiväkotitiloista suunnitellaan ainakin osittain luovuttavan elokuussa 2018.

Koska yksityinen päivähoito laajenee jopa lähes 500 paikalla, on perusteltua seurata lähivuosina palvelunkysyntää ja -tarjontaa hy-

vinkin tarkasti sekä sitä, miten huoltajien valinnan mahdollisuus eri palvelujen välillä toteutuu. Tarkastelu toteutunee palveluverkkoselvitysten myötä.

Ruotsinkielisen palvelun osalta on erityisen huolestuttavaa, että nykyiset kiinteistöt ovat huonokuntoisia ja akuutin lisätilan saaminen ei ole onnistunut. Tällä hetkellä useampi lapsiryhmä on vailla pysyviä tiloja ja tilannetta pyritään ratkaisemaan vuosi kerrallaan siirtelemällä lapsia yksiköiden välillä. Braheskolanin avaaminen keväällä 2015 ei ole helpottanut tilannetta. Uusien tilojen tarve on hälyttävän suuri, eikä tilanteeseen ole saatua apua kaupungin tilapalveluiden kautta.

**Varhaiskasvatuksen palvelualueen raportoinnin mukaan kunnallisten päiväkotien kiinteistöjen kunto aiheuttaa jatkuvaa huolta. Siksi palvelualueen mukaan onkin tärkeää, että olemassa olevien peruskorjaus- ja rakentamissuunnitelmien aikatauluista pystytään pitämään kiinni.**



## **2.4 Työtä ja leipää - Turun työllisyysasioiden arviointi 2014**

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 2013 - 2016 on 6.6.2014 hyväksynyt raportin työllisyysasioiden arvioinnista. Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 23.6.2014 päättänyt lähettää raportin kaupunginhallitukselle ja sosiaali- ja terveyslautakunnalle tarvittavia toimenpiteitä varten. Tarkastuslautakunta on pyytänyt konsernihallinnolta ja hyvinvointitoimialalta selvityksen raportin havaintojen nykytilasta.

### **1. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016**

”Työllisyysasioiden kokonaisvastuuta ei koettu olevan yksiselitteisesti määritelty.

Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan konsernihallinnossa on valmistelussa työllisyysasioiden uudelleenorganisointi.”

#### **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Vuoden 2015 alusta lukien perustettu Työllisyyspalvelukeskus toimii osana konsernihallintoa ja Kaupunkikehitysryhmän johdolla, johon on perustettu Työllisyys- maahanmuutto- ja hyvinvoinninvastuualue. Kaupunginhallitus on nimennyt erillisen Työllisyys-toimikunnan, joka käsittelee ja ottaa kantaa koko konsernin työllisyysasioiden hoitamiseen.

### **2. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016**

”Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin päättäjien tulisi vakavasti pohtia, ovatko työttömien aktivointitukeen ja passiivitukeen käytetyt määrärahat oikeassa suhteessa.”

#### **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Työllisyyspalvelukeskuksen toiminnassa on erityisesti panostettu pitkäaikaistyöttömien aktiivitukeen. Yhtenä tavoitteena on työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentäminen. Tuloksia on jo muutamana kuukauden toiminnan jälkeen näkynyt Turun kaupungin työmarkkinatuen kuntaosuuksien vähentymisenä suhteessa odotettuun kehitykseen, joka lain muutoksen johdosta syntyi. Työllisyys-toimikunta hyväksyi 4.5.2015 Turku-lisän maksamisen elokuun alusta, jossa passiivitukea voidaan käyttää aktivointiin.

### **3. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016**

”Työvoiman palvelukeskuksen (TYP) yhden luukun periaate ei toimi: TE-hallinnon/ Kelan ja kaupungin työntekijät istuvat kahdessa eri osoitteessa.”

#### **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Vuoden 2016 alusta moniammatillinen palvelukeskus (TYP) aloittaa toimintansa. Toimintamallin suunnittelu on käynnissä yhdessä TE-toimiston ja Kelan kanssa. Organisointi ja toimipaikka/ toimipaikat vahvistuvat myöhemmin v. 2015 aikana.

### **4. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016**

”Lisäämällä yhteistyötä ja suoraa ohjausta työllisyysasioissa kaupungin sisällä sekä TE-hallinnon ja kaupungin toimijoiden välillä voitaisiin päästä käsiksi työtömien joukkoon nopeammin ja antaa heille oikeaa palvelua mahdollisimman pienin viivein.

Kelalla, TE-toimistolla, sosiaalityöllä, terveydenhuollolla ja TYPillä on kaikilla omat erilliset tietojärjestelmänsä, jotka eivät keskustele mitenkään keskenään eivätkä sitä nykyisen lainsäädännön puitteissa voikaan tehdä. TYP-yhteistyön avulla ongelmaa yritetään pienentää sillä, että eri toimijoiden työntekijöiden vuorovaikutus paranee. Asiakas ei aina välttämättä pääse oikean palvelun piiriin, jos tieto ei kulje toimijoiden välillä.”

#### **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Yhteistyö on säännöllistä ja hyvin toimivaa ja yhteisesti toteutettua sekä TE-toimiston, ELY-keskuksen ja Kelan kanssa. Lainsäädäntöön on mahdollisesti tulossa helpotuksia, jotka parantavat tiedonvälitystä toimijoiden välillä. Tietojen vaihtamiseen tarvitaan asiakkaan suostumuslomake. Tämän jälkeen tietoa voidaan vaihtaa. Maakunnallisen monialaisen yhteispalvelun johtoryhmä aloitti työs-kentelyn 5.5.2015. Jatkossa tälle tullaan hakemaan yhteistyötä koordinoimaan yhteinen johtaja.

### **5. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016**

”Haastatteluissa tuli esille, että kuntakokeiluhankkeen kytkeytyminen osaksi kaupungin perusorganisaatiota on ollut riittämätöntä ja kaupungin ohjaus hankkeen osalta on ollut hajanaista. Haastattelujen perusteella voi kysyä, onko toiminnan resurssien kohdentaminen hankkeen ja perustoiminnan välillä tasapainossa.”

## **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Turun kuntakokeiluhanke on siirtynyt organisaatiosta toiseen (konsernihallinnosta soteen ja siellä kehittämissyksiköstä työllisyyspalveluihin ja lopulta sen mukana takaisin konserniin). Nykyisin hanke toimii työllisyyspalvelukeskuksessa tukien perustoimintaa postipiirien 20610 ja 20540 osalta. Sijoittuminen vain kahdelle postipiirille ei ollut kokonaisuhyödyn kannalta hyvä ratkaisu (muut kuntakokeilut ovat kehittäneet koko kaupunkia). Hanke sai luvan laajentaa sosiaalisen kuntoutuksen palvelun kohdentumaan myös kaupungin muiden postipiirien asiakkaisiin. Hanke on tuonut Työelämäkuntoutukselle (ja vuoden 2015 alusta lukien Työllisyyspalvelukeskukselle) resurssia asiakastyöhön ja yritysyhteistyöhön.

## **6. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016**

### **”Huomioita arvioinnista / Elinkeinopolitiikka ja työllistäminen**

- Turun ja koko kaupunkiseudun työllisyyden kannalta keskeinen merkitys on sillä, että Turun seudun on jatkossa pystyttävä luomaan hyvät puitteet elinkeinotoiminnalle.
- Varsinainen henkilöiden työllistäminen ja aktivointi on TE-toimiston vastuulla. Työttömyyden alkuvaiheen toimenpiteillä on työllistymisen lopputuloksen kannalta suuri merkitys.
- Kaupungin rooli ja vastuu konkretisoituu kaupungin tekemän elinkeinopolitiikan sekä kaupungin tarjoamien työelämävalmiuksia tukevien sosiaali- ja terveysten palveluiden muodossa.”

## **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Työ- ja elinkeinopolitiikan kytkeminen toisiinsa on parantunut huomattavasti Työllisyyspalvelukeskuksen siirryttyä Kaupunki-kehitysryhmän ohjaukseen. Turun Seudun kehittämisskeskuksen toimintaa ollaan arvioimassa ja sopimusneuvottelut seudun kuntien kanssa on käynnissä. Työllisyysnäkökulmaa TSEK:n toiminnassa on korostettu ja sitä tullaan jatkossakin painottamaan. Olemme hakenneet uutta innovatiivista TUTTU-6Aika hanketta, jossa rakennetaan yhteistä työkalua työllisyyspalveluille, TSEK:lle ja yrityksille työllistämiseen. Työllisyyspalvelukeskus on tänä keväänä siirtynyt käyttämään TSEK:n kanssa yhteistä YRINET-järjestelmää.

### **”Huomioita arvioinnista / Työmarkkinatuen kuntaosuus**

- Työmarkkinatuen kuntaosuuden maksun alkaessa työtön on ollut työttömänä jo yli 4 vuotta.
- Tarkastuslautakunta haluaa oikaista yleisen harhakäsityksen, että työmarkkinatuen kuntaosuus olisi kunnalle ”sakkomaksu”. Sitä se ei ole, vaan kunnan ja valtion välisten kustannusten jakamista. Tavoitteena on

ollut kuntien kokonaiskustannusten säilyttäminen ennallaan sekä kuntien kannustaminen työttömyyden hoitoon.

- Työmarkkinatuen kunnan maksuosuuksien kasvaessa työllisyysasioiden merkitys kunnalle on entisestään kasvanut. Tilanne on sikäli ongelmallinen, että vastuu ja resurssit alkuvaiheen työttömien aktivoitimenpiteistä ja työllistämistä ovat TE-toimistolla. TE-toimiston työn tuloksellisuudella on siis suora vaikutus tulevien pitkäaikaistyöttömien määrään.
- Henkilö poistuu kunnan työmarkkinatuen maksuvelvollisuuden piiristä (Kela-listalta) monilla erilaisilla toimenpiteillä. Jo neljän tunnin kuntouttava työtoiminta viikossa esimerkiksi kaupungin työkeskuksessa poistaa henkilön Kela-listalta siksi ajaksi, jonka tuo kuntouttava työtoiminta kestää.
- Tarkastuslautakunta korostaa, että valmisteilla olevan työmarkkinatuen lakimuutoksen ennakoidaan tuovan 1.1.2015 alkaen roiman kustannuslisäyksen myös Turulle.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Ensimmäinen arvio työmarkkinatuen kuntaosuuden määrästä v. 2015 Turun kaupungin kohdalla oli 24,5 M€. Tällä hetkellä ennuste on n. 1,8 M€ alhaisempi. Työllisyyspalvelukeskuksen toimintaa on suunnattu pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen ja tavoitteena on saada aikaan vähintään 6 kuukauden työjaksoja, jonka jälkeen henkilö poistuu kuntaosuuden maksuvelvollisuudesta. Työllisyyspalvelukeskuksessa on käynnistynyt ja käynnistymässä hankkeita, joilla sekä nuorten että pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon saadaan lisäpanostusta. Turku on myös ottamassa käyttöön Turku-lisän pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. Arvioitu käyttöönotto on 1.8.2015. Työllisyyden hoitoon kaupunginhallitus on myöntänyt 2,5 miljoonan lisäyksen, jota käytetään työllistämisen tehostamiseksi. Tällä hetkellä työllistämisen yksi suurimmista haasteista on valtion vastinrahan loppuminen TEM:n 51-momentilta.

### **”Huomioita arvioinnista / Työllisyysasioiden vastuu ja organisointi Turun kaupungissa**

- Haastatteluissa tuli esille, että työllisyysasioiden kokonaisvastuuta Turun kaupungissa ei koettu olevan yksiselitteisesti määritelty ja selkeää vastuutahoa työllisyysasioiden hoitamiseksi on vaikea nimetä.
- Työllistämispalvelujen TYP-keskuksen yhden luukun periaate ei toimi: TE-hallinnon, Kelan ja kaupungin työntekijät istuvat kahdessa eri osoitteessa.
- Toimiminen kahdessa eri paikassa on vastoin työvoiman palvelukeskuksiin liittyvän lainsäädäntöhankkeen periaatteita (työ- ja elinkeinoministeriön arvio valmistumisaikataulusta: syksy 2014) ja voi vaarantaa

Turun työvoiman palvelukeskuksen TYP statuksen jatkossa, mikä voi vähentää esimerkiksi TE-toimiston TYP:iin kohdistamia resursseja.

- Lisäämällä yhteistyötä ja suoraa ohjausta työllisyysasioissa kaupungin sisällä sekä TE-hallinnon ja kaupungin toimijoiden välillä voitaisiin päästä käsiksi työttömien joukkoon nopeammin ja antaa heille oikeaa palvelua mahdollisimman pienin viivein.
- Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan konsernihallinnossa on valmistelussa työllisyysasioiden uudelleenorganisointi.”

### **Nykytila toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Uusi TYP aloittaa toimintansa viimeistään 2016 alusta lukien. Tällöin myös tila-asiat tulevat ratkaistuksi ja kaikkien osapuolten toimijoita löytyy samasta osoitteesta. Turun osalta kokonaisvastuut on selkeytetty vuoden alussa tapahtuneella organisaatiomuutoksella. Tulevan TYP:n johtoryhmä järjestäytyi 5.5.2015.

**Tarkastuslautakunta näkee myönteisenä kehityksenä muun muassa edistyksen seuraavissa asioissa:**

- työllisyysasioiden organisointi kaupungilla on edennyt
- työllisyyspalvelukeskuksen toiminnassa on erityisesti panostettu pitkäaikaistyöttömien aktiivitukeen
- vuoden 2016 alusta moniammatillinen palvelukeskus (TYP) aloittaa toimintansa. Toimintamallin suunnittelu on käynnissä yhdessä TE-toimiston ja Kelan kanssa.
- konsernihallinnon mukaan yhteistyö muiden toimijoiden kanssa on säännöllistä ja hyvin toimivaa
- konsernihallinnon mukaan työ- ja elinkeinopolitiikan kytkeminen toisiinsa on parantunut huomattavasti Työllisyyspalvelukeskuksen siirryttyä Kaupunkikehitysryhmän ohjaukseen.





## 2.5 Turun Seudun Vesi Oy - Tekopohjavesihankkeen arviointi 2014

Tarkastuslautakunnan arviointi Turun seudun tekopohjavesihankkeesta valmistui 6.6.2014 ja se käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 16.6.2014.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2014 raportti Tekopohjavesihankkeen arvioinnista on luettavissa sähköisessä muodossa osoitteessa:

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?contentid=518211&nodeid=3918>

Tekopohjavesihankkeen toteuttajana on toiminut Turun kaupungin 64,7 prosenttisesti omistama tytäryhteisö Turun Seudun Vesi Oy (TSV Oy). Arvioinnin keskeisimmät havainnot olivat:

- Tekopohjavesihanke poikkesi merkittävästi alkuperäisistä suunnitelmista kustannusten, aikataulun ja järjestelmän koon suhteen.
- Vesihuoltoa turvaavan varajärjestelmän toteutuksesta ei oltu tehty virallista päätöstä keväällä 2014, vaikka järjestelmä otettiin käyttöön jo joulukuussa 2011.
- Kunnalla on käytettävissään useita omistajaohjauksen keinoja. Hankkeen merkittävä poikkeaminen suunnitelmista ei tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan johtanut merkittäviin omistajaohjauksellisiin toimiin tekopohjavesijärjestelmän pääosien rakennusaikana vuosina 2007 - 2011 pääomistaja Turun kaupungin taholta.
- Konserniohjaus aktivoitui vuosina 2012 - 2013, jolloin pääomistaja puutui useisiin havaittuihin epäkohtiin yhtiön hallinnossa, talousseurannassa, tiedonvälityksessä sekä riskienhallinnassa. Vuonna 2013 myös TSV Oy:n toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja vaihtuivat.
- Yhtiön hallituksen merkitys konserniyhteisön toiminnan johtamisessa ja valvonnassa on keskeinen.

**Tarkastuslautakunta on keväällä 2015 pyytänyt yhtiön johdolta lausuntoa arvioinnissa esiin nousseiden asioiden nykytilasta.**

### 1. Varajärjestelmän toteutus

**Tarkastuslautakunnan raportti 6.6.2014: ” Tekopohjavesihankkeen ympäristöluvassa edellytetään vesihuoltoa turvaavan varalaitoksen toteuttamista. Päätöstä viranomaisten edellyttämästä varavesilaitoksen toteuttamisesta ei ole tehty vielä kukaan. Varavesijärjestelmän investointikustannukset eivät sisälly loppuselvityksessä raportoituihin 188,7 miljoonan euron ko-**

***konaiskustannuksiin.** Varalaitoksen kustannukset saattavat olla useita kymmeniä miljoonia euroja.”*

**Yhtiön johdon kannanotto 13.5.2015:** Yhtiön hallitus teki elokuussa 2014 päätöksen yhtiökokoukselle ehdotettavasta tekopohjavesijärjestelmän varalaitoksen lopullisesta toteutusvaihtoehdosta. Esitetyssä vaihtoehdossa rakennetaan kokonaan uusi vesilaitos vanhan Halisten laitoksen viereen. Turun Seudun Vesi Oy:n yhtiökokous käsitteli hallituksen ehdotuksen 27.11.2014 ja päätti hyväksyä hallituksen ehdottaman toteutusvaihtoehdon ja valtuutti hallituksen toteuttamaan valitun vaihtoehdon toteutussuunnittelun.

Halisten varalaitoksen käyttö on siirtynyt vuoden 2015 alusta yhtiön toteutettavaksi. Yhtiö hallinnoi Halisten vedenkäsittelyprosessia ja siihen kuuluvia tiloja ja maksaa niistä korvauksen Turun vesiliikelaitokselle. Käyttö tapahtuu yhtiön palvelukseen vuoden 2015 alusta siirtyneen henkilökunnan toimesta. Kuluvan vuoden aikana laitoksen toimivuutta on testattu kaksi kertaa.

## **2. Puutteet yhtiön sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa**

**Tarkastuslautakunnan raportti 6.6.2014:** *Osakeyhtiön sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että yhtiön tavoitteet saavutetaan, sen resursseja käytetään taloudellisesti ja tehokkaasti, yhtiön toimintaan liittyviä riskejä hallitaan riittävästi, yhtiön raportointijärjestelmät tuottavat luotettavaa ja oikeaa tietoa ja että yhtiön toiminta on säännösten mukaista. Sisäiseen valvontaan kuuluu, että hallitus ohjaa ja seuraa sekä valvoo, miten toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa. Riskienhallinnalla tarkoitetaan toiminnan riskien tunnistamista ja käsittelyä.*

*Turun kaupungin 25.3.2013 antamalla konserniohjeella **määrättiin yhtiö puuttumaan useisiin riskienhallinnan epäkohtiin.** Konserniohjeen perusteella voidaan päätellä, että pääomistaja oli havainnut puutteita riskienhallinnan vastuiden määrittelyssä, riskienhallinnan osaamisen varmistamisessa, varautumissuunnitelman ja riskienhallinnan muiden käytäntöjen jalkautuksessa sekä riskienhallinnan menetelmien käytännön testauksessa.*

**Yhtiön johdon kannanotto 13.5.2015:** Yhtiön organisaatorakennetta muutettiin vuoden 2014 lopussa. Organisaatiota on kehitetty toimivammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi muun muassa Turun kaupunginhallituksen konserniohjeen antamat konserniohjeet huomioiden.

Yhtiön keskeiset toiminnot jaettiin neljään vastuualueeseen, joista kullekin nimettiin oma päällikkö, joka raportoi vastuualueensa toiminnasta suoraan toimitusjohtajalle. Vastuualueiden sisäisten taloudellisten tavoitteiden ja resurssien

kommunikointi yhtiön johdolle talousarvion toteutumisen ja seurannan suhteen on keskeistä.

Yhtiön hallinnon kehittämisen tavoitteena ovat avoimuus, läpinäkyvyys sekä toimitettavien tietojen ajantasaisuus ja oikeellisuus.

Yhtiön työjärjestys päivitettiin kesäkuussa 2014. Uudessa työjärjestyksessä esitettiin selvästi muun muassa yhtiön arvot ja tavoitteet. Yhtiön hallituksen ja hallituksen puheenjohtajan tehtävät määriteltiin lisäksi aiempaa yksityiskohtaisemmin.

Turun Seudun Vesi Oy:n riskien hallinta on järjestetty ja riskienhallinnan tila on arvioitu varautumissuunnitelmassa. Varautumissuunnitelmassa on määritetty riskienhallinnan lisäksi toimintojen turvaaminen nykytasolla, organisaation ja henkilöstön kehittäminen, kriisiviestintä, suunnitelman ylläpito ja vastuut sekä yhtiön toimintojen turvaaminen. Koko varautumissuunnitelman päivitys alkoi vuonna 2014. Varautumissuunnitelman lisäksi vuonna 2014 aloitettiin tarkempi riskikartoitus yhtiön talouteen, hallintoon ja henkilöstöön liittyvistä riskeistä. Työ valmistuu alkuvuonna 2015.

### **3. Puutteet projektinhallinnassa ja kustannuseurannassa**

**Tarkastuslautakunnan raportti 6.6.2014:** *Tekopohjavesihankkeen toteutus poikkesi alkuperäisistä suunnitelmista huomattavasti investointikustannusten, tuotantokapasiteetin ja aikataulun osalta.*

*Tekopohjavesihankkeen toteutuneiden **investointikustannusten seuranta hankkeen aikana on ollut puutteellista ja jälkikäteistä.** Osakaskunnat saivat vasta heinäkuussa 2012, vuosi rakennustöiden päättymisen jälkeen, ensimmäiset selkeät kustannuslaskelmat hankkeen pääomakustannuksista. Hankkeen taloudellinen loppuselvitys valmistui vasta loppuvuodesta 2013, lähes kaksi vuotta tekopohjavesijärjestelmän käyttöönoton jälkeen.*

**Yhtiön johdon kannanotto 13.5.2015:** Tekopohjavesijärjestelmän jokaisella urakalla on tarkka aikataulu, jonka noudattaminen on vastustettu ja sanktioitu. Kaikkia aikatauluja seurataan yhtiön ja hankkeen valvojien toimesta. Rakennusurakat on kaikki saatu päätökseen vuoden 2014 aikana, kun Kaarina -Parrainen -siirtovesilinja valmistui. Seuraava mittavampi rakennusurakka käynnistyy vasta varalaitoksen toteutuksen yhteydessä.



### 3 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

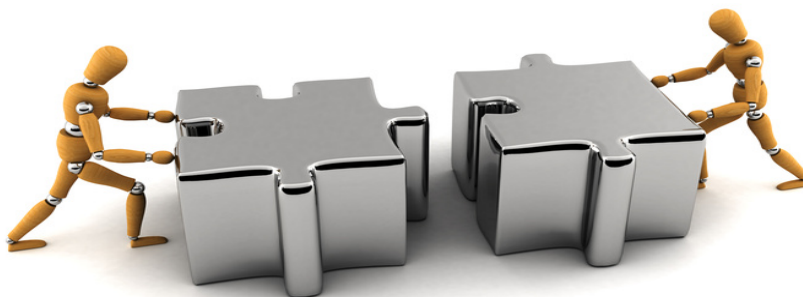
#### 3.1 Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan selonteko toimintakertomuksessa

**Valtuuston** tulee kuntalain mukaan muun muassa päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista.

**Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa** on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (19.3.2013). Yleisohjeen tarkoituksena on ohjeistaa tilinpäätöksen laatimista siten, että se antaa oikean ja riittävän kuvan kunnan tai kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta.

Tässä raportissa on käsitelty tarkastuslautakunnan huomioita toimintakertomuksen selonteon pohjalta koskien toimintakertomuksessa esitettyä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa. Aiheita on tässä raportissa käsitelty yleisohjeen mukaisin otsikkoaluein. Vuoden 2013 arviointiraportissa on tarkastuslautakunta käsitellyt asiaa laajemmin.



### **3.2 Arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista tilinpäätöksen toimintakertomuksessa**

Kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakentamiseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Kunnan toimintaan vaikuttavat yleensä muun muassa toiminnalliset riskit, rahoitusriskit ja vahinkoriskit.

#### Toimintakertomus 2014: Toiminnalliset riskit / tarkastuslautakunnan huomiot:

Toimintakertomuksessa on esitetty tiiviisti, miten riskit on ryhmitelty, riskienarvioinneissa esille nousseet keskeisimmät riskit ja niiden osalta selvitetty näkökulmat. Toimintakertomuksessa on esitetty myös keskeisimpien riskien hallintakeinoja, minkä puutteesta tarkastuslautakunta esitti huomionsa vuoden 2013 toimintakertomuksen osalta.

Toiminnallisten riskien hallinnan ja niistä tehdyn selvityksen perusteella tarkastuslautakunta toteaa tyytyväisyydellä, että toiminnallisten riskien arvioinnin, riskien tunnistamisen prosessin ja niiden hallintakeinojen esittämisen osalta asia on kehittynyt vuoden aikana hyvään suuntaan.

#### Toimintakertomus 2014: Vahinkoriskit / tarkastuslautakunnan huomiot:

Vahinkoriskien hallintaan liittyen toimintakertomuksessa kuvataan vakuutus-tyypit, joita kaupungilla on. Vuoden 2013 toimintakertomuksessa esitetty selvitys vakuutusmaksuista ja vahinkorahastosta maksetuista korvauksista puuttuu vuoden 2014 osalta.

Vuoden 2014 selonteossa ei myöskään ole annettu tässä kohdin tietoa keskeisistä oikeudenkäynneistä tai muista viranomaisen toimenpiteisiin liittyvistä riskeistä.

#### Toimintakertomus 2014: Rahoitusriskit / tarkastuslautakunnan huomiot:

Rahoitusriskien raportoinnin sisältö ei ole muuttunut edellisestä vuodesta.



### 3.3 Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Sisäisen valvonnan tulisi toteutua kunnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytännöissä. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus.

Yleisohjeen mukaan selonteossa käydään läpi sisäisen valvonnan eri kohdealueet. **Jos kunnan sisäisessä valvonnassa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä selkoa ja esitys niiden korjaamisesta.**

#### Toimintakertomus 2014: Sisäinen valvonta / tarkastuslautakunnan huomiot:

Toimintakertomuksen selonteossa kuvataan kuntaliiton yleisohjeen mukaisesti, miten sisäinen valvonta on Turun kaupungissa järjestetty. Selonteossa todetaan sisäistä valvontaa kehitettäväksi muun muassa päivittämällä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje.

## **Toimintakertomus 2014: Säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen**

### Kuntajaoston yleisohje:

Kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan selonteossa tulee ottaa kantaa sisäisen valvonnan toimivuuteen lakien ja päätösten sekä hyvän hallintotavan noudattamisessa erityisesti lakisääteisissä tehtävissä ja erityisesti silloin kun niiden noudattamisessa on havaittu puutteita. Selonteossa saattaa olla aiheellista arvioida sisäisen valvonnan toimivuutta tilanteessa, jossa toimielimen tai viranhaltijan toimintaan on tilikauden aikana kohdistunut kunnallisvalitus, korvausvaatimus, syyteeseen asettaminen tai muu oikeusseuraamus.

### Tarkastuslautakunnan huomiot:

Toimintakertomuksessa todetaan, että kaupungin lakisääteisten tehtävien hoidon osalta ei ole merkittäviä riskejä kaupungille aiheuttavia laiminlyöntejä. Toimintakertomuksessa ei ole otettu kantaa mahdollisiin toimielintä tai viranhaltijaa koskeviin valitusasioihin, korvausvaatimuksiin tms. seikkoihin.

### Toimintakertomus 2014: Tavoitteiden toteutuminen, varojen käytön valvonta, tuloksellisuuden arvioinnin pätevyys ja luotettavuus / tarkastuslautakunnan huomiot:

#### Kuntajaoston yleisohje:

Kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan tavoitteiden, varojen käytön ja toiminnan tuloksellisuuden toteutumisen seuranta esitetään pääsääntöisesti toimintakertomuksessa ja talousarvion toteutumisvertailussa. Silloin kun tavoitteen asettamisessa tai määrärahan budjetoinnissa on tapahtunut olennainen virhe tai tulosvastuuta ei ole noudatettu tai toimivalta varojen käytössä on toistuvasti ylitetty, saattaa asia kuitenkin olla syytä tuoda esiin selonteossa korjausehdotuksineen.

#### Tarkastuslautakunnan huomiot:

Toimintakertomuksen tässä kohdin olisi yleisohjeen mukaan tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ollut perusteltua mainita kaupungissa vuonna 2014 päätetyistä tai toimeenpannuista talouden tasapainottamiseen tähtäävistä uudistamisohjelmista tai talousarviomuutoksista.



### **Toimintakertomus 2014: Riskienhallinnan järjestäminen / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Toimintakertomuksessa on yleisohjeen mukaisesti tehty selkoa riskienhallinnan järjestämisestä ja riskienkartoituksen toteutuksesta ja kattavuudesta, vastuutuksesta sekä kehittämistarpeista ja -suunnitelmista.

### **Toimintakertomus 2014: Omaisuuden hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonta / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Kuntajaoston yleisohje:

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan selonteossa arvioidaan sisäisen valvonnan toimivuutta erityisesti silloin kun omaisuuden hankinnassa, luovutuksessa tai käyttöarvossa on toteutunut menetyksiä, arvon alenuksia tai jouduttu korvaus- tai muuhun oikeudelliseen vastuuseen.

Tarkastuslautakunnan huomiot:

Ei huomautettavaa. Tarkastuslautakunta toteaa kuitenkin samoin kuin vuoden 2013 osalta, että kaupungilla on merkittävä määrä korjausvelkaa, mikä kohdistuu niin tiloihin kuin myös infraan.

### **Toimintakertomus 2014: Sopimustoiminta / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Kaupungissa on tunnistettu sopimustoimintaan liittyviä kehittämistarpeita ja toimenpiteisiin kehittämistarpeiden ratkaisemiseksi on ryhdytty. Tarkastuslautakunta jää osaltaan seuraamaan kehittämistyön tuloksia.

### **Toimintakertomus 2014: Arvio sisäisen tarkastuksen järjestämisestä / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Ei huomautettavaa.

### **3.4 Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa**

Toimintakertomuksessa on lyhyesti selostettu konsernivalvonnan järjestämistapaa, toimivaltaa ja -vastuita kaupungissa.

#### **Toimintakertomus 2014: Ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisöissä / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Toimintakertomuksen selonteossa on todettu, että tytäryhteisöjen hallintoon valittavilta henkilöiltä vaaditaan kirjallinen sitoumus konserniohjeiden noudattamisesta ennen valintaa tehtävään. Samoin on todettu, että tytäryhteisöille annetut ohjeet ovat olleet riittävät ja niitä on noudatettu tilikauden aikana. Näihin kahteen asiaan tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota vuoden 2013 toimintakertomuksen osalta.



### **Toimintakertomus 2014: Konsernitavoitteiden asettamista ja toteuttamista koskeva arviointi / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Konserniyhteisöjen tulostavoitteiden ja niiden toteutumisen osalta viitataan toimintakertomuksen selonteossa tasekirjan tulokorttiosion raportointiin. Selonteossa ei ole otettu kantaa yleisohjeessa mainittuun tavoiteasettelun tarkoituksenmukaisuuteen ja riittävyyteen.

### **Toimintakertomus 2014: Tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Vuoden 2013 toimintakertomuksen osalta tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota tunnuslukujen vertailtavuuden tarpeeseen eri tytäryhteisöjen osalta. Vuoden 2014 toimintakertomuksen selonteossa ei oteta kantaa tunnuslukuihin tai niiden vertailtavuuteen.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan toimintakertomuksen sisältöä voitaisiin kehittää yleisohjeen mukaisesti esittämällä arvio tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seurannan, analysoinnin ja raportointijärjestelmän toimivuudesta itse toimintatavan kuvaamisen lisäksi.

### **Toimintakertomus 2014: Keskitettyjen konsernitoimintojen käyttö / tarkastuslautakunnan huomiot**

Tarkastuslautakunta on selvittänyt keskitettyjen konsernipalvelujen käyttöä kaupungin linjausten mukaisesti. Keskitettyjen konsernipalvelujen käyttöä on käsitelty arviointiraportin sivuilla 25 ja 52.

Keskitettyjä palveluja koskeva kaupungin linjaus tulee päivittää samalla kun päivitetään omistajapoliittisia linjaukset ja konserniohje.

### **Toimintakertomus 2014: Riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytäryhteisöissä / tarkastuslautakunnan huomiot:**

Toimintakertomuksen selonteossa on todettu, että konserniyhteisöillä on niiden hallituksien hyväksymät riskienhallintaohjeet ja että tytäryhteisöjen riskikartoitukset on päivitetty tilikauden aikana.

Vuoden 2014 selonteon perusteella riskienhallinnan kehittämisessä on edetty vuoteen 2013 verrattuna.

## **Kehitettävää sisäisessä valvonnassa, riskienhallinnassa ja konserni-valvonnassa 2014**

- Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan valvonta, riskienhallinta ja näihin liittyvät prosessit tulee huomioida johtamisen työvälineinä kaupunkikonsernin toimintaa kehitettäessä.
- Kaupunkikonsernin tason riskeistä tulee saada tiedot kootusti ja analysoituna. Riskit tulee tunnistaa, arvioida ja priorisoida järjestelmällisesti ja kattavasti. Ne tulee raportoida ja käsitellä organisaatiossa ottaen jatkossa huomioon kaupunginvaltuuston määrittelemät kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje määrittää ja ohjeistaa tilinpäätöksen toimintakertomuksen laatimista kunnassa ja kuntakonsernissa. Yleisohje on päivitetty vuonna 2013. Tähän liittyvää raportointia tilinpäätöksen toimintakertomuksessa tulee jatkuvasti kehittää.



## 4 Allekirjoitukset

Turussa 2.6.2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anne Aholainen', with a long horizontal flourish extending to the right.

Anne Aholainen

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

## **Liite 1**

### **Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus**

#### **Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta**

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kaupungin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen sekä kaupungin ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta huolehtiminen. Tarkastuslautakunta valmistelelee valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lautakunta tuottaa kaupungin ja sen strategisen johtamisen ja toiminnan kehittämisen tueksi luotettavaa ja olennaista arviointitietoa valtuustolle ja muille päätöksentekijöille, kuntalaisille ja ympäröivälle yhteiskunnalle sekä kaupungin henkilöstölle. Lautakunta arvioi valtuuston asettamien strategisten tavoitteiden ja talousarviotavoitteiden toteutumista, toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä muita kuntalaissa lautakunnan tehtäväksi annettuja asioita.

Tarkastuslautakunnan tehtäväkenttään vaikuttavat vaatimukset talouden tasapainottamisesta, tasapainottamista koskevien suunnitelmien sisällön ja toimenpiteiden toteutuksen ja riittävyuden arvioinnin tarve. Toimintaan vaikuttavat myös kuntakonsernin toiminnan ja palvelutuotannon organisointi, järjestämistapa ja johtaminen sekä näissä tapahtuvat muutokset. Lisäksi lautakunnan toiminnassa tulee ottaa huomioon kulloinkin voimassa olevien ohjausasiakirjojen rakenne ja sisältö sekä ne muutostekijät, jotka vaikuttavat kaupunkikonsernin ja sen eri osien toimintaan ja tulokseen. Toimintaympäristössä tapahtuu jatkuvia muutoksia muun muassa lainsäädännöstä sekä lisääntyvästä kuntarajat ylittävästä yhteistyöstä johtuen.

Tarkastuslautakunnan tavoitteena on ollut valtuustokaudella tukea valtuuston päättämien strategisten tavoitteiden toteutumista. Tavoitteiden toteutumista on tuettu arviointitoiminnalla, jossa on tarkasteltu asetettujen tavoitteiden toimeenpanoa, toteutumista ja vaikutuksia organisaation eri tasoilla ja toiminoissa. Arviointitoiminnalla on pyritty kattamaan olennaisimmiksi katsotut asiakokonaisuudet tai toiminnot valtuustokauden aikana. Arviointitoiminnan tuloksista on raportoitu kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakuntaan on hallinnon ja talouden tarkastuksen johtosäännön mukaan kuulunut 7 jäsentä (*Kv 26.1.2009 § 6*).

Toimikauden 2013 - 2016 tarkastuslautakunnan jäsenenä, heidän henkilökohtaisina varajäseninään, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätösten (Kv 28.1.2013 § 7, 25.2.2013 § 38) mukaisesti toimineet:

**Jäsenet:**

Aholainen Anne, yhteyspäällikkö  
Häggman Bengt, valt. maist.  
*Kv 26.1.2015 § 9 alkaen*  
Kallio Nina, aoh, sh (YAMK)  
Mannfolk Niklas, RKP-nuoret pj.  
*Kv 26.1.2015 § 9 saakka*  
Oksa Martti, pankinjohtaja, eläkk.  
Saarinen Sauli, kunnallisneuvos  
Suominen Anneli, jalkojenhoitaja  
Uotila Saara, opiskelija

**Varajäsenet:**

Koskivaara Eija, KTT, tutkijatohtori  
Laineenkare Lotta, juristi  
*Kv 26.1.2015 § 9 alkaen*  
Raunio Eija, yrittäjä  
Häggman Bengt, valt. maist.  
*Kv 26.1.2015 § 9 saakka*  
Suominen Joonas, insinööri  
Blomqvist Seppo, KTM, ekonomi  
Tähti Tuomas, opiskelija  
Iho Arja, sosiaalityön johtaja

Puheenjohtaja Aholainen Anne  
Varapuheenjohtaja Saarinen Sauli

Tarkastuslautakunnan valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä on toiminut revisiotoimisto.

Toimikauden 2013 - 2016 tarkastuslautakunta kokoontui vuoden 2014 aikana yhteensä 12 kertaa. Vuoden 2014 arviointia varten on kuultu kaupunginjohtoa sekä henkilöstö- ja talousjohtoa Turun kaupungin vuoden 2014 tilinpäätöksestä, talousarviotavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöraportoinnista 2014 ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta. Kesäkuussa 2015 tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2014 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2014 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2014 käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 15.6.2015.

Toimintavuoden syksyllä aloitettiin arviointisuunnitelman mukainen arviointi. *Lastensuojelun arviointi* valmistui 2.6.2015 ja esitellään valtuustolle 15.6.2015.

## Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

Turun kaupungin tilintarkastajana valtuustokaudella 2013 - 2016 on toiminut JHTT-yhteisö KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy, vastuunalaisena tilintarkastajana JHTT, KHT Leif-Erik Forsberg (*Kv 6.5.2013 § 104*). Tilintarkastajan valinnassa sovellettiin ensimmäisen kerran Kuntalain 72 §:n 1 momentin (*15.6.2012/325*) muutosta, jonka mukaan tilintarkastajat voidaan valita enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Mahdollisesta option käyttöönotosta vuosille 2017 - 2018 tekee päätöksen Turun kaupunginvaltuusto ja opiton käytöstä päätetään 30.9.2016 mennessä.

Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuslautakunnalle tarkastustyön etenemisestä vuosisuunnitelman ja valtuustokaudelle laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti. Kirjalliset raportit on lautakunnan toimesta lähetetty edelleen kaupunginhallitukselle.

Tilintarkastuskertomusta vuodelta 2014 on käsitelty tarkastuslautakunnassa 14.4.2015 ja 2.6.2015.







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