

A young boy with brown hair, wearing a yellow and white plaid short-sleeved shirt and light-colored shorts, is hanging from a tree branch. He is smiling and looking towards the camera. The background is a lush green park with many trees and a grassy area. The scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

# Vuoden 2015 arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta

26.5.2016

## SISÄLLYSLUETTELO

### Tiivistelmä

<b>1</b>	<b>Talousarvio ja tilinpäätös 2015.....</b>	<b>6</b>
1.1	Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin.....	6
1.2	Tarkastuslautakunnan huomioita tilinpäätöksestä.....	13
1.3	Kiinteistöinvestointien toteutus-, rahoitus- ja hallintamallit.....	19
<b>2</b>	<b>Kaupungin strategisten ohjelmien toteutuminen ja raportointi.....</b>	<b>31</b>
2.1	Turun kaupungin yritys ympäristön kehittäminen.....	31
2.2	Nuorten osaamispääoma ja nuorisotakuu.....	46
<b>3</b>	<b>Tarkastuslautakunnan raportoinnin jälkiseuranta.....</b>	<b>64</b>
3.1	Vuosia elämään - elämää vuosiin: Vanhusten palvelujen arviointi 2012.....	64
3.2	Latua lapsille - Turun kaupungin varhaiskasvatuspalvelujen arviointi 2013.....	72
3.3	Työtä ja leipää - Turun työllisyysasioiden arviointi 2014.....	84
3.4	Lastensuojelun arviointi 2015.....	89
<b>4</b>	<b>Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta.....</b>	<b>109</b>
4.1	Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan selonteko toimintakertomuksessa.....	109
4.2	Arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.....	109
4.3	Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.....	111
4.4	Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.....	115
<b>5</b>	<b>Allekirjoitukset.....</b>	<b>119</b>
	<b>LIITTEET</b>	
	Liite 1 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus.....	120

## TIIVISTELMÄ

Raportoija ja raportointiaika	Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2016	
Tekijät	Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.	
Raportin nimi	Vuoden 2015 arviointi	
Raportin jakelu	Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta <a href="http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut">www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut</a>	
Asiasanat	Arviointiraportti, arviointikertomus, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet	
Raporttisarjan nimi	Turun kaupungin tarkastuslautakunta	
Raportin tunnistetiedot	Sivuja 119 + liitteet	Kieli suomi
Raportin jakaja	Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000	

### Tarkastuslautakunnan vuoden 2015 arviointi on painottunut seuraaviin aiheisiin:

1. Talousarvio ja tilinpäätös
  - 2.1 Turun kaupungin yritys ympäristön kehittäminen
  - 2.2. Nuorten osaamispääoma ja nuorisotakuu
3. Tarkastuslautakunnan arviointien seuranta
  - Vanhusten palvelujen arviointi 2012
  - Varhaiskasvatuspalvelujen arviointi 2013
  - Työllisyysasioiden arviointi 2014
  - Lastensuojelun arviointi 2015
4. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

### Arvioinnin keskeisiä huomioita

#### 1. Talousarvio ja tilinpäätös

Turun kaupungin tilikauden 2015 tulos oli 87,2 milj. euroa. Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli 32,7 milj. euroa. Emokaupungin tulokseen sisältyi kertaluonteista tuottoa 90,3 milj. euroa, josta 87,4 milj. euroa syntyi sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevien kiinteistöjen luovutuksesta. Konsernin sisäisenä tehty kauppa eliminoitui konsernitiilinpäätöksessä. Vaikka tuloslaskelma osoitti ylijäämää, kaupunkikonsernin lainakanta jatkoi kasvuaan ollen 1,27 miljardia euroa. Konsernin omavaraisuusaste (38,1 %) on jo laskenut alle hyvänä pidettävän tason (yli 50 %).

Emokaupungin tilinpäätöksen antama informaatioarvo on vähenemässä myös emokaupungin taseen ulkopuolisten tilainvestointien takia. Tilapalveluiden investointiohjelmassa on emokaupungin taseen ulkopuolisina kohteina yhteensä noin 140 miljoonan euron investoinnit vuosina 2016 - 2019. Tarkastuslautakunnan mielestä kaupungin taloudellista asemaa tuleekin tarkastella yhä enemmän konsernitiilinpäätöksen, rahoituslaskelman ja vastuiden kautta.

## 2.1 Turun kaupungin yritys ympäristön kehittäminen

Elinkeinoasioihin liittyvän päätöksenteon on koettu nopeutuneen ja ennakoitavuuden parantuneen. Työnjako kaupungin sisällä koetaan haastattelujen perusteella kuitenkin epäselväksi. Kiinteistö- ja ympäristötoimialan uudelleenorganisoinnin linjaratkaisut voivat haastattelujen perusteella mahdollistaa työprosessien merkittävää kehittämistä. Kaupungin ympäristötoimialan palveluiden tuotantoprosesseja pitäisi käydä läpi ja arvioida, perustuvatko toimintojen eri vaiheet lainsäädäntöön, sisäisiin ohjeisiin vai onko kyse vanhoista totutuista käytännöistä.

Kaupungin toimijoiden välinen yhteistyö elinkeinoasioissa on pitkälti yksilövetoista ja perustuu enemminkin yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Tämä luo yhteistyön tekemiseen henkilöriskejä.

Asiakastyytyväisyyskyselyn perusteella Potkurin asiakaspalveluun ja neuvontaan ollaan hyvin tyytyväisiä.

## 2.2 Nuorten osaamispääoma ja nuorisotakuu

Tarkastuslautakunnan haastattelujen mukaan perusopetuksen kolmiportaisen tuen malli toimii hyvin: se on tehnyt oppilaan tukemisen suunnitelmalliseksi ja näkyväksi sekä osallistanut oppilaat, opettajat ja huoltajat.

Peruskoulun jälkeisen toisen asteen opiskelupaikan saavat Turussa lähes kaikki, mutta opintojen keskeyttäminen on ongelma etenkin ammatillisessa koulutuksessa. Ammatillisessa koulutuksessa keskeyttämisistä on tilastotietojen mukaan noin viisi kertaa enemmän kuin saman ikäluokan lukiokoulutuksessa. Vääriä koulutusvalintoja voidaan vähentää riittävällä ja onnistuneella ohjauksella ja tuella.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siitä, että Turku on ollut edelläkävijöitä nuorisotakuun toteuttamisessa. Asiakokonaisuuden haasteet vaativat jatkossakin sitoutumista ja resursseja.

Havaintojen mukaan merkittävin nuorisotakuun toteutumista vaikeuttava seikka on vallitseva taloustilanne: mikäli elinkeinoelämän ja julkisen sektorin puolelta ei löydy töitä nuorille, koulutusponnistelut eivät heitä paljon auta.

## 3. Tarkastuslautakunnan arviointien seuranta

### Vanhusten palvelujen arviointi 2012 (Kv 11.6.2012)

Ikäihmisten palvelujen painopistettä on onnistuttu strategisen tavoitteen mukaisesti siirtämään laitoshoidosta avohoitoon ja laitoshoidon siirtyvien keski-ikä on noussut tuntuvasti, mutta keski-ikänsä nousu ei saa tarkoittaa sitä, että laitoshoidon siirrytään aiempaa huonokuntoisempana. Rakennemuutoksen ohessa on huolehdittava sekä kotihoidon että laitoshoidon riittävästä laadusta.

Julkishallinnon tulee erityisesti huolehtia laadunvalvonnasta silloin, kun asiakkailla ei itsellään ole siihen riittävästi mahdollisuuksia, kuten esimerkiksi vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa.

Jono ympärivuorokautiseen hoitoon on vuoden 2013 tasosta suunnilleen kaksinkertaistunut. Jonon pituus ei kuulu enää strategisiin tavoitteisiin. Hyvä puoli on, että keskimääräinen jonotusaika jää alle kahden kuukauden.

### Varhaiskasvatuspalvelujen arviointi 2013 (Kv 6.5.2013)

Vaikka lastentarhanopettajien vakansseja on saatu vakainaistettua, osa tehtävistä hoidetaan edelleen tilapäisillä palkkaamisluvilla. Tämä aiheuttaa työvoiman vaihtuvuutta, koska ammattitaitoinen työvoima hakeutuu muualle vakainaisten paikkojen perässä.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen varhaiskasvatuksen hoitoon pääsyn lakisääteisen määräajan ylittävän jonon tuntuvasta lyhenemisestä. Päivähoitopalvelujen saatavuuden erot eri kieliryhmissä vaativat edelleen toimenpiteitä.

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

Työllisyysasioihin on panostettu aikaisempaa enemmän, mutta panostusten vaikuttavuus näkyy hitaasti.

Vaikka työmarkkinatuen kuntaosuusmaksut eivät enää olekaan suoraan verrannollisia edellisvuosiin, pitää tarkastuslautakunta edelleen huolestuttavana maksun jatkuvaa vuosittaista nousua.

Tarkastuslautakunta tulee jatkossa seuraamaan erityisesti sitä, mitä toimenpiteitä alle 300 päivää työmarkkinatukea saaviin työttömiin kohdennetaan ja miten tämän ryhmän työllisyyttä edistävää toimintaa tullaan kehittämään.

## **Lastensuojelun arviointi 2015**

Lastensuojelussa on tapahtunut vuoden 2015 aikana selvästi positiivista kehitystä. Vaikka toiminnan vaikuttavuuden arviointi ja toteaminen edellyttää tilanteen seuraamista vielä jatkossa, on lautakunta tapahtuneeseen kehitykseen tyytyväinen.

Ehkäiseviä ja varhaisen tuen palveluja on lastensuojelussa selvästi lisätty. Myös lastensuojelun perheiden kotiin vietäviä palveluja on lisätty.

Vuonna 2015 on purettu 16 huostaanottoa. Tämä on merkittävästi enemmän kuin aikaisempina vuosina.

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

Toimintakertomuksessa on edellisiä vuosia laajemmin kuvattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmia huomioiden myös kehittämiskohteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on kaupunkitasolla tarkasteltuna katsottu toimivan kohtuullisen hyvin, mutta molempien jalkauttamiseen operatiivisella tasolla tulee toimintakertomuksen mukaan panostaa edelleenkin.

Huomiota tulee kiinnittää sisäisen valvonnan toimivuuteen lakien ja päätösten sekä hyvän hallintotavan noudattamisessa erityisesti lakisääteisissä tehtävissä ja erityisesti silloin, kun niiden noudattamisessa on havaittu puutteita.

Konsernivalvonnan järjestämisen osalta tarkastuslautakunta haluaa yleisesti ottaen kiinnittää huomiota konserniyhteisöjen toiminnan riittävään avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen silloin, kun kyseessä ovat julkiset tiedot ja asiat.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan keskitettyjä konsernipalveluja koskeva kaupungin linjaus tulee päivittää samalla, kun päivitetään omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohje. Toimintakertomuksen selonteossa ei ole esitetty kuvausta konsernipalvelujen hinnoittelun kustannusvastaavuudesta.

# 1 Talousarvio ja tilinpäätös 2015

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

Turun kaupungin tilikauden 2015 tulos oli 87,2 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli +117,3 milj. euroa. Tilinpäätöksen ylijäämä oli 89,1 milj. euroa. Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli 32,7 milj. euroa. Konsernin vuosikate oli 152,7 milj. euroa. Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden ylijäämä vuonna 2015 oli 22,6 milj. euroa. Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitilinpäätökseen sisältyvistä yhteisöistä.

### Tulojen ja menojen tasapaino

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

Tilinpäätöksen toimintakate oli -962,9 milj. euroa (v. 2014 -959,1 milj. euroa). Toimintakate toteutui +26,1 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2015 muutoksin -989,0 milj. euroa).

Vuoteen 2014 verrattuna kaupungin nettokäyttömenot kasvoivat 3,8 milj. eurolla (+ 0,4 %). Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 41,0 % ja palvelujen ostojen osuus 42,2 %. Henkilöstökulut alenivat vuoteen 2014 verrattuna 9,0 milj. euroa (-1,7 %) ja palvelujen ostot kasvoivat 16,2 milj. euroa (3,1 %). Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 1.1. - 31.12.2015 oli 315,7 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuonna 2014. Kun huomioidaan vuonna 2015 tapahtuneet **Valonian, Vesiliikelaitoksen tuotantohenkilökunnan ja talouspalvelukeskuksen organisaatiomuutosten vaikutukset**, työvoiman käyttö väheni 220,3 henkilötyövuotta verrattuna vuoteen 2014. Sopimuskorotusten kustannusvaikutus henkilöstökuluihin oli noin 0,7 %.

Konsernihallinnon ja palvelukeskusten yhteenlaskettu työvoiman käyttö vuonna 2015 oli 804,7 henkilötyövuotta (617,5 htv 2014). Kun huomioidaan talouspalvelukeskuksen ja Valonian henkilöstön siirtyminen pois sekä työllisyyspalvelukeskuksen siirtyminen konsernihallintoon, niin vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna oli 14 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 2010 kehittynyt seuraavasti:

2010	2011	2012	2013	2014	2015
88 636	67 388	45 378 <sup>2</sup> (36 464)	42 666	50 578	60 290

**Taulukko 1.** Turun kaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2010 - 2015

**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 9,7 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. taulukko 1).

### **Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen**

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Suurimmista 10 kaupungista yksi; Kouvola korotti veroprosenttiaan vuodelle 2015. Kymmenen suurimman kaupungin veroprosentin keskiarvo oli 19,60. Turun tuloveroprosentti vuonna 2015 oli 19,50.

Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan kokonaisverotulot vuonna 2015 olivat 730,9 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli 22,6 milj. euroa eli 3,2 %.

Yhteisöverotulokertymä kehittyi vuonna 2015 vuoteen 2014 verrattuna positiivisesti. Talousarviossa 2015 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 79,3 milj. euroa. Tilinpäätöksessä yhteisöveron tuotto oli 86,2 milj. euroa, mikä ylitti talousarvion +6,9 milj. eurolla ja vuoden 2014 yhteisöverotuoton +7,8 milj. eurolla.

Valtionosuudet vähenivät 8,6 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2014. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2015 tilinpäätöstietojen mukaan 265,0 milj. euroa. Kertymä ylitti 4,1 milj. eurolla talousarvion. Turun verotulojen tasaus muille kunnille oli 5,1 milj. euroa.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehittymisestä. Kaupunkitason tarkastelussa Turun työttömyysaste oli joulukuun 2015 lopussa 17,7 % (2014 17,3 %).

<sup>2</sup> Jos vuoden 2012 vuosikatteesta eliminoidaan sataman osuus, saadaan vuoden 2012 vuosikatteeksi 36 464 t€.

## Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Varsinaisen toiminnan tulorahoituksella kaupunki kattoi 92,6 % investointien omahankintamenoista vuonna 2015 (67,6 % v. 2014). Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa suurten kaupunkien suurin (keskiarvo 60,0 %).** Kuntien välistä vertailua vaikeuttaa se, että osa investoinneista voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteistöyhtiöihin emokaupungin taseen ulkopuolelle tai vuokrahankkeena. Aiheesta lisää kappaleessa 1.3.

	SUURIMPIEN KAUPUNKIEN INVESTOINTIEN TULORAHOITUS %		
	2013	2014	2015
<b>Helsinki</b>	75	18	47
<b>Espoo</b>	92	45	49
<b>Tampere</b>	47	39	30
<b>Vantaa</b>	66	52	67
<b>Turku</b>	<b>35</b>	<b>68</b>	93
<b>Oulu</b>	36	11	74

Lähde: Heikki Helin 2014, 2015 ja 2016 / eri kaupunkien tilinpäätökset 2015

**Taulukko 2.** Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2013 - 2015

Satunnaisiin tuottoihin kirjattiin kertaluontoista tuottoa 90,3 milj. euroa, josta 87,4 milj. euroa on sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevien kiinteistöjen luovutuksesta, 2,0 milj. euroa jätteenpolttolaitoksen purkukustannuksiin tehdyn pakollisen varauksen tulouksesta ja 0,9 milj. euroa muita satunnaisia tuottoja. Ilman satunnaisia eriä tilikausi olisi ollut 0,5 milj. euroa alijäämäinen.

Turun kaupungin vuoden 2015 ylijäämäisen tilinpäätöksen syntymiseen vaikutti nettokäyttömenojen maltillisen kasvun lisäksi kiinteistöjen omistuksen järjestelyyn liittyvien kohteiden myynnistä kertyneet myyntivoitot. Ilman satunnaisia eriä olisi tilikausi ollut 0,5 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 noussut edellisvuotisesta, mutta on silti lähellä heikon omavaraisuuden rajaa.

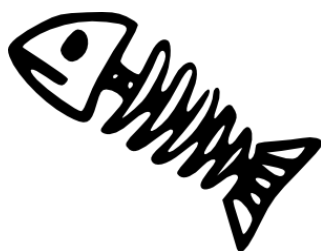
Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys					
2010	2011	2012	2013	2014	2015
53,9	55,3	52,7	50,7	50,4	51,4

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

**Taulukko 3.** Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2010 - 2015

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

Turun kaupungin **suhteellinen velkaantuneisuus** vuonna 2015 oli 59,2 %. Kriisikunnan suhteellisen velkaantuneisuuden raja on vähintään 50 %. Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on kuitenkin vain yksi kriisikunnan kriteereistä.



<b>Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2010 - 2014</b>					
<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
44,2	40,8	47,8	52,5	56,7	59,2

**Taulukko 4.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2010 - 2015. Suhteellinen velkaantuneisuus, % = 100 x (vieras pääoma - saadut ennakot) / käyttötulot. Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Turun kaupungin lainat jatkoivat kasvamistaan vuoden 2015 aikana ja olivat 3 218 euroa asukasta kohden.

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

<b>Turun kaupungin lainat €/ asukas</b>					
<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
1 983	1 866	2 351	2 741	2 944	3 218

**Taulukko 5.** Turun kaupungin lainat (€/ asukas) vuosina 2010 - 2015

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** nousivat hieman vuonna 2015 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 6 827 €/ asukas (6 755 €/ asukas vuonna 2014).

	<b>Lainat €/ asukas</b>		<b>Konsernin lainat €/ as.</b>	
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Helsinki</b>	2 540	2 518	7 949	7 977
<b>Espoo</b>	1 339	2 330	8 251	10 011
<b>Tampere</b>	1 679	1 771	5 624	5 371
<b>Vantaa</b>	5 305	5 312	9 461	9 742
<b>Turku</b>	<b>2 944 *)</b>	<b>3 218</b>	<b>6 755 **)</b>	<b>6 827</b>
<b>Oulu</b>	3 266	3 300	4 445	4 629

Lähde: Heikki Helin 2015, 2016  
 \*) Luku on oikaisematon lainakanta eli korolliset velat sisältävät henkilöstökassa- ja konsernitilipääomat.  
 \*\*) Luku on oikaisematon konsernin lainakanta eli luku sisältää henkilöstökassatalletukset.

**Taulukko 6.** Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2014 ja 2015

Kuuden suurimman kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus<sup>3</sup> oli keskimäärin 94,3 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2015 oli 85,0 %.

konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %		
	2014	2015
<b>Helsinki</b>	95	96
<b>Espoo</b>	109	125
<b>Tampere</b>	72	71
<b>Vantaa</b>	123	121
<b>Turku</b>	<b>83</b>	<b>85</b>
<b>Oulu</b>	68	68

Lähde: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2014- 2015, Heikki Helin 2015

**Taulukko 7.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuosina 2014 - 2015.

Konsernin lainakannan kehitystä on tarkasteltu tarkemmin luvussa 1.2.



<sup>3</sup> Suhteellinen velkaantuneisuus, %

= 100 x (Vieras pääoma – Saadut ennakot) / Käyttötulot

Tunnusluku kertoo kuinka paljon konsernin käyttötuloista (toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet) tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Mitä pienempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet konsernilla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella.

Vaikka sekä peruskaupungin että konsernin tuloslaskelmat 2015 olivat ylijäämäisiä, kaupunkikonsernin talouden tilaa ei voida pitää erityisen hyvänä. Tilinpäätösvoodelta ja neljältä edelliseltä voodelta laskettu konsernin toiminnan ja investointien rahavirran kertymä on 102 milj. euroa negatiivinen. Menoja on siten jouduttu kattamaan joko kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa taikka omaisuutta myymällä.

## 1.2 Tarkastuslautakunnan huomioita vuoden 2015 tilinpäätöksestä

### 1. Konsernin sisäinen kiinteistöomistusjärjestely paransi emokaupungin tuloista

Vuosien 2014 ja 2015 vertailussa on otettava huomioon konsernissa tapahtuneet muutokset. Vesiliikelaitoksen tuotantopalveluliiketoiminta luovutettiin 1.1.2015 Turun Seudun Vesi Oy:lle. Emokaupungin tuloslaskelmaan kirjattiin sosiaali- ja terveystaloustieteiden yhtiöittämisestä 87,4 miljoonan euron kertaluonteinen myyntivoitto. **Kertaluonteisten erien oikaisun jälkeen emokaupungin alijäämä on 0,5 miljoonaa euroa.** Tarkastuslautakunta on ottanut huomioon tapahtuneet organisaatiomuutokset vertailtaessa tuloja tai menoja edellisvuoteen.

### 2. Toimintakulujen kasvu hidastui, mutta oli edelleen nopeaa verrattuna inflaatioon ja palkankorotusten kustannusvaikutukseen

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 2015 toimintakulujen sekä vero- ja valtionosuustulojen kasvuvauhti edellisvuoteen verrattuna olivat saman suuruisia (1,4 %).

Toimintakulujen kasvu vuonna 2015 (1,4 %) oli huomattavasti nopeampaa kuin palkankorotusten kustannusvaikutus (0,7 prosenttia) tai inflaatio (- 0,2 prosenttia).

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Toimintakulut</b>	2,8	5,5	4,9	4	3,9	2,2	1,4
<b>Verotulot ja valtionosuudet</b>	2,3	6,5	4,2	2,2	2,1	2,2	1,4

**Taulukko 8.** Organisaatiomuutokset huomioiva toimintakulujen sekä verotulojen ja valtionosuuksien kasvuprosentit 2009 - 2015.

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

Kunnan tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kunnan talouden tasapainosta. Tämä johtuu mm. 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 riittävyttä 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 yhdeksän vuoden ajanjaksolla vuositason keskimäärin noin 35 miljoonaa euroa negatiivinen.** Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu lainanotolla (vrt. konsernin lainakannan kehitys kuvio 1). Vuoden 2014 tilannetta on parantanut osakkuusyhtiön (ei yhdistellä konsernitilinpäätökseen) kanssa tehty kiinteistöjärjestely.

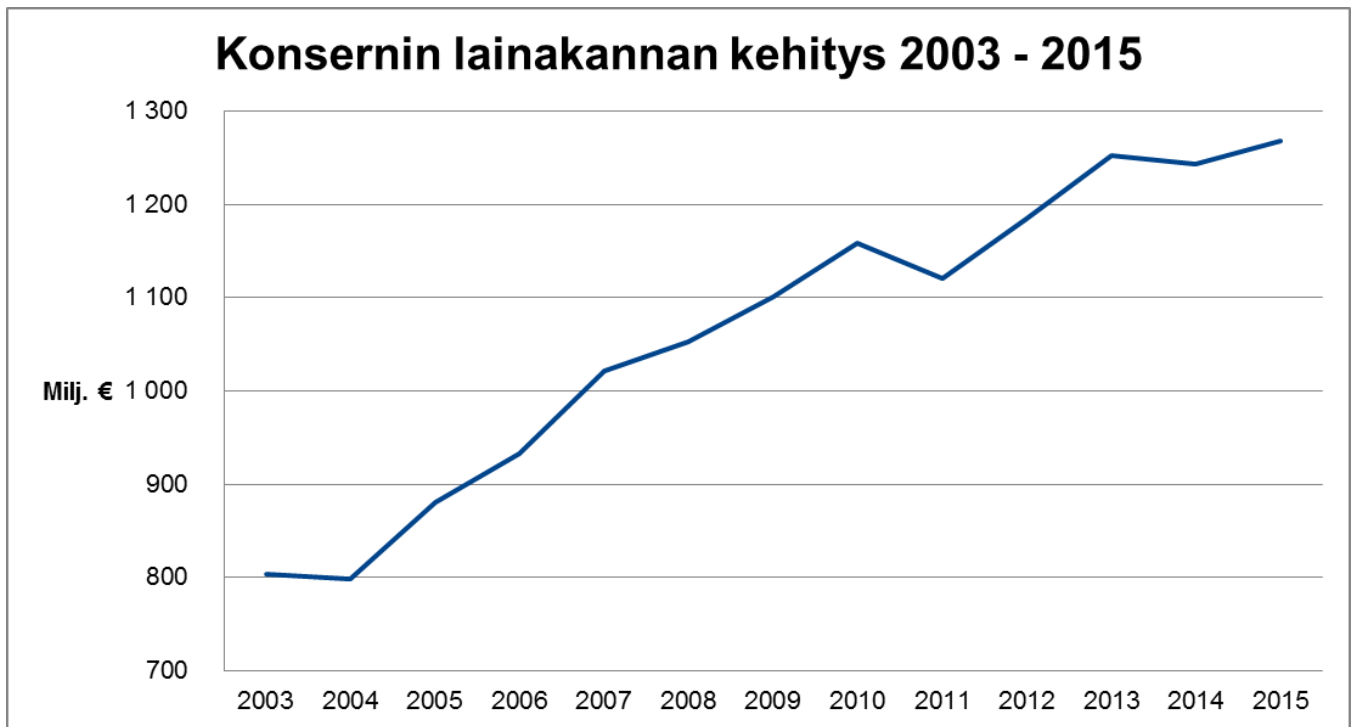
**Toiminnan ja investointien rahavirran kehitystä on järkevää tarkastella konsernitasolla kahdesta syystä.** Ensinnäkin sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelu- ja yhtiöittäminen paransi emokaupungin rahavirtaa 127,9 miljoonalla eurolla vuonna 2015, mikä eliminoiduu konsernitasolla. Toiseksi kaupungissa toteutetaan runsaasti tilainvestointihankkeita kaupungin tytäryhtiöiden toteuttamina, mikä pienentää emokaupungin investointimenoja. Tytäryhtiöiden toteuttamat investointimenot näkyvät konsernin investointien rahavirrassa. Kokonaan konsernin ulkopuolisena toteutettavat investointihankkeet tai osakkuusyhtiön toteuttamat hankkeet (esim. palloiluhalli) eivät lyhyellä tähtämellä näy rahoituslaskelmassa. Valmistuttuaan näistä kohteista maksettavat vuokramaksut toki pienentävät vuosikatetta.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	ka. 07-15
konserni	-17 324	-90 945	-71 349	-33 286	-38 786	-40 703	-46 713	30 568	-6 434	-34 997
emo	-10 979	-45 405	2 282	19 596	-10 782	-27 145	3 415	7 877	130 979	7 760

**Taulukko 9.** Toiminnan ja investointien rahavirta vuosina 2007 - 2015.

#### **4. Konsernin lainakannan kasvu jatkui, kokonaismäärä jo lähes 1,27 miljardia euroa**

Turku-konsernin lainakanta on kasvanut vuodesta 2003 lähtien yhteensä noin 465 miljoonalla eurolla eli noin 58 %:lla. Konsernin lainakanta oli vuoden 2015 lopussa 1268,6 milj. euroa, jossa kasvua edellisestä vuodesta oli 25,8 miljoonaa euroa. Lainakannan kehitystä on järkevä tarkastella konsernitasolla, koska viime vuosina merkittäviä toimintoja on siirretty peruskaupungista 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.



**Kuvio 1.** Turku-konsernin lainakannan kehitys vuosina 2003 - 2015

## 5. Konsernin omavaraisuusaste on heikentynyt selvästi alle hyvänä pidettävän tavoitetason

Konsernin omavaraisuusaste 2015 oli **38,1 %** (38,1 % v. 2014). Omavaraisuusaste mittaa kuntakonsernin vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja sen kykyä selvitä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Kirjanpitolausakunnan kuntajaoston mukaan kuntakonsernin omavaraisuuden **tavoitetasona voidaan pitää 50 %:n ylittävää omavaraisuutta. Alempi omavaraisuusaste merkitsee merkittävää velkarasitetta.**

## 6. Vastuut; vuokra- ja leasing järjestelyt

Investointien toteuttaminen esimerkiksi **vuokra- tai rahoitusleasinghankkeina eivät lisää kunnan lainakantaa ainakaan lyhyellä tähtämellä, vastuuta 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 noin 157 miljoonaa 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.

## 7. Sosiaali- ja terveyspalvelukiinteistöjen konsernin sisäinen omaisuusjärjestely

### Sote-uudistuksen keskeisiä linjauksia

Sote- ja aluehallintouudistuksen ("sote-uudistus") yksityiskohdista on tullut tietoa vähitellen vuosien 2015 ja 2016 aikana. Seuraavassa on listattu keskeisiä linjauksia uudistuksen etenemisestä erityisesti kuntien sote-tuotantoon liittyvän omaisuuden kohtelun osalta aikajärjestyksessä:

- Ns. Pöystin työryhmän asiantuntijaselvitys (Selvityshenkilöhanke Sosiaali- ja terveysministeriö) 14.8.2015
- Suomen hallituksen reformiministerityöryhmän neuvottelutulos uudistuksen linjauksista 5.4.2016
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoi-  
mien väli-aikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (luonnos)  
6.5.2016.

Hallituksen lakiesitys 6.5.2016 on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön virkatyönä ja lakiesityksen perusteluissa on esitetty eri näkökulmia kuntien omaisuuden kohtelusta uudistuksessa:

*"Erityisesti niissä kunnissa, joissa oletetaan palveluverkon sote-uudistuksen myötä supistuvan, on nähtävissä pyrkimyksiä säilyttää palvelurakenteita sosiaali- ja terveystoimen investoinneilla eli aloittamalla esimerkiksi terveyskeskusten rakentamishankkeita."*

*"Kaikille suunnitelluille rakennuksille ei kuitenkaan ole välttämättä lähitulevaisuudessakaan käyttöä. Palvelurakenteet tulevat joka tapauksessa huomattavasti muuttumaan palvelutarpeeseen liittyvien muutosten sekä uusien hoitokäytäntöjen ja digitalisoitumisen myötä."*

*"Jotta palveluverkkoa voidaan sote-uudistuksen toteutuksen myötä järkeistää ja tehostaa, tulee huolehtia siitä, että tulevien järjestämisvastuussa olevien toimijoiden vastuulle ei siirtyisi tulevaisuuden palvelutuotannon näkökulmasta epätarkoituksenmukaista omaisuutta tai velkoja tällaisista investoinneista. Tulevan palvelurakenteen taloutta ja toimintaedellytyksiä ei siten tulisi rasittaa tarpeettomilla kiinteistöillä ja veloilla."*

*"Palvelujen järjestämiseen liittyvät laajat ja pitkäaikaiset sopimukset, pitkäaikaiset käyttöoikeussopimukset sekä investoinnit sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuskantaan sitovat tulevan palvelujen järjestäjän mahdollisuuksia toteuttaa esimerkiksi palveluverkko laajalla alueella optimaalisella tavalla."*

*"Kuntien ja kuntayhtymien tekemät ratkaisut voivat olla myös niille itselleen taloudellinen riski, kun tulevan sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksen yksityiskohdat eivät ole vielä kaikilta osin tiedossa. Pitkäaikaisilla sopimuksilla ja suurilla investoinneilla saattaa olla kunnille ja kuntayhtymille ennalta arvaamattomia mittaviakin taloudellisia vaikutuksia riippuen muun muassa tulevista omaisuuden siirtoja koskevista ratkaisuista."*



## Sote-kiinteistöjen yhtiöitys Turussa

Turun Kaupunginvaltuusto päätti 28.9.2015, että Turun kaupunki perustaa Turun seudun sosiaali- ja terveystalv palvelukiinteistöt Oy:n, jonka se omistaa 100 prosenttisesti.

Turun kaupunki luovutti yhtiölle kaupalla käyvistä arvoistaan keskeisimpiä sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia kohteita. Luovutuksen kohteena on kaikkiaan 23 sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevaa rakennusta, joiden yhteenlaskettu laajuus on noin 90 000 neliometriä.

Turun kaupunki vuokraa kohteet takaisin pääsääntöisesti 5 – 15 vuoden vuokrasopimuksilla.

Ostaja rahoittaa kauppahinnan ja kaupasta seuraavan varainsiirtoveron Turun kaupungilta tulevalle lainarahoituksella. Rahoitettava määrä on yhteensä enintään 140,2 M€, josta enintään 84,2 M€ on Turun kaupungin myöntämää seniorlainaa ja 56,0 M€ ostajan liikkeelle laskemaa Turun kaupungille suunnattua vaihtovelkakirjalainaa.

**Yhtiöitys tehtiin syksyllä 2015 tilanteessa, jolloin käytettävissä oli ns. Pöystin työryhmän asiantuntijaselvitys** (Selvityshenkilöhanke Sosiaali- ja terveysministeriö 14.8.2015), johon valtuuston pykälässä myös viitataan. Raportissa esitetään kuntien kiinteistöomaisuuden kohtelusta kaksi vaihtoehtoista mallia:

### Pöystin asiantuntijatyöryhmän vaihtoehto A

*”Tämä voidaan toteuttaa joko niin, että omaisuus jää nykyisille omistajille (kunnille ja kuntayhtymille) ja itsehallintoalueet saavat tarvittavat kiinteistöt ja muut tilat vuokra-, leasing- tms. sopimuksilla käyttöönsä”*

### Vaihtoehto B

*”tai niin, että tarvittava omaisuus siirtyy itsehallintoalueen omistukseen (vaihtoehto B). Palvelujen toteuttamisessa tarvittava käyttöomaisuus tulisi siirtää käyvästä arvosta itsehallintoalueille. Muut toiminnassa tarvittavat laitteet ja irtain omaisuus voitaisiin siirtää itsehallintoalueille kirjanpitoarvoa vastaavalla korvauksella.”*

Keväällä 2016 Suomen hallitus sopi reformiministerityöryhmässä käytyjen neuvotteluiden ja valmistelun pohjalta seuraavat linjaukset, jotka ohjaavat (1) sote järjestämisuudistuksen ja (2) valinnanvapaus- ja monikanavarahoitusuudistuksen sekä (3) aluehallintouudistuksen lainvalmistelua.

Reformiministerityöryhmän esittelydian mukaan kuntien kiinteistöomaisuuden kohdalla käytetään **ns. suppeaa jakautumismallia**.

Kuntaliiton mukaan ns. suppean jakautumismallin periaatteena on, että

- Kuntayhtymien (sairaanhoidopiirit ja erityishuoltopiirit) kiinteistöomaisuus (2,5 mrd€) siirtyy maakunnille. Samalla siirtyvät velat (1,3 mrd€).
- Maakunta vuokraa 2 vuoden vuokrasopimuksella kunnilta **tarvitsemansa** kiinteistöt.

Ns. jakautumismalli olisi tarkoittanut sitä, että omaisuus ja velat jakautuvat tehtävien mukana maakuntien ja kuntien kesken.

Reformiministerityöryhmän ehdotus on siis lähempänä Pöystin työryhmän ehdotusta A, tosin sillä erotuksella, että kuntayhtymien (nykyiset sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit) omaisuus ja velat siirtyvät maakunnille.

Reformiministerityöryhmän ehdotuksessa todetaan, että ”mallissa omaisuusjärjestelyt toteutetaan siten, ettei niillä ole alijäämävaikutusta kunnissa. Jatkovalmistelussa haetaan kansallisesti yhteiset ratkaisut kunnille jäävien kiinteistöjen kehittämiseen siten, että kuntien käyttämättä jäävät kiinteistöt eivät jää yksittäisten kuntien rasitteeksi”.



### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja**

- Turun sote-kiinteistöjen omistusjärjestelyn välitön kustannus konsernitasolla on varainsiirtovero 5,4 milj. euroa.
- Lisäksi muun muassa yhtiön hallinto, isännöinti ja liittymät konsernin talousseurantajärjestelmään aiheuttavat kustannuksia.
- Järjestely tehtiin aikana, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yksityiskohdat omaisuuden siirtojen osalta eivät olleet vielä kaikilta osin tiedossa.
- Haastateltujen mukaan perustettuun yhtiöön pyrittiin valitsemaan sellaisia kiinteistöjä, jotka todennäköisesti ovat maakunnan käytössä – täyttä varmuutta tästä ei kuitenkaan ole ja osa kiinteistöistä saattaa jäädä sote -toiminnan ulkopuolelle.
- Haastateltujen mukaan muut suuret kaupungit eivät ole yhtiöittäneet laajassa mittassa sote -kiinteistöjä – Turku on siis erityisasemassa.
- On epäselvää, tulevatko ”kansallisesti yhteiset ratkaisut kunnille jäävien kiinteistöjen kehittämiseen” koskemaan yhtiön omistamia kiinteistöjä.



### 1.3 Kiinteistöinvestointien toteutus-, rahoitus- ja hallintamallit - Case palloiluhalli

#### Lukuisia erilaisia toteutus-, rahoitus- ja hallintamuotoja kiinteistöinvestoinneilla – asettaa haasteen päätöksentekijöille

Uusien hankintamallien käyttö on johdettu Kilpailukyky ja kestävä kasvu -nimisestä strategisesta ohjelmasta kiinteistötoimialan strategiseksi painopisteeksi seuraavasti:

#### Kilpailukyky ja kestävä kasvu:

*”Tuottavuutta ja uudistumiskykyä kasvatetaan edistämällä innovaatioita*

*Tuottavuushaasteiden ratkaiseminen edellyttää uudenlaista ajattelua ja yhteistyötä. Tekemällä asioita yhdessä kumppanien kanssa ja rohkeasti kokeilemalla toiminta uudistuu. Samalla myös tuottavuus paranee. Innovaatioiden edistäminen onkin eräs tärkeimmistä keinoista, joilla julkinen sektori voi selvitä tulevien vuosien haasteista. Suunnittelemalla toiminnan kehittämistä ja hankintoja laajalla yhteistyöllä luodaan samalla markkinoita ja kasvualustaa uusille ratkaisuille.”*

#### Kiinteistötoimialan strateginen sopimus 2016:

*”Hankintamenettelyjä toteutetaan valikoiduissa kohteissa siten, että ne luovat mahdollisuuksia ja kannustavat innovatiivisiin ratkaisuihin. Rakennusprojekteissa tällaisia hankintamalleja ovat mm. projektinjohtototeutus tai yhteistyömalleihin perustuvat toteutusmuodot esim. allianssi- tai IPT-toteutus (IPT = integroitu projektitoteutus).”*

Edellä mainittujen ohjausasiakirjojen mukaan uusien hankintamallien käytöllä tavoitellaan:

- tuottavuuden parantumista,
- innovatiivisia ratkaisuja ja
- mahdollisuuksien luomista.

Määritelmän mukaan tuottavuutta mitataan tuotoksen ja panoksen suhteella tuotos per panos. Tuottavuus voi parantua kahdella tavalla: 1) samalla panoksella saadaan enemmän tai 2) sama tuotos saadaan pienemmällä panoksella.

#### Kiinteistöinvestointien toteutusmuodot

Turun kaupungin talousarviossa 2016 investointien hankintamalleiksi mainitaan:

- allianssimalli,
- projektinjohtototeutus ja
- integroitu projektitoteutus.

Ajankohtaisista kiinteistöhankeista Syvälahden koulu ja Yli-Maarian koulu ovat ns. allianssihankkeita. Turussa on aiemmin toteutettu kiinteistöinvestointeja lähinnä jaetulla urakalla tai projektinjohtourakkamuodolla.

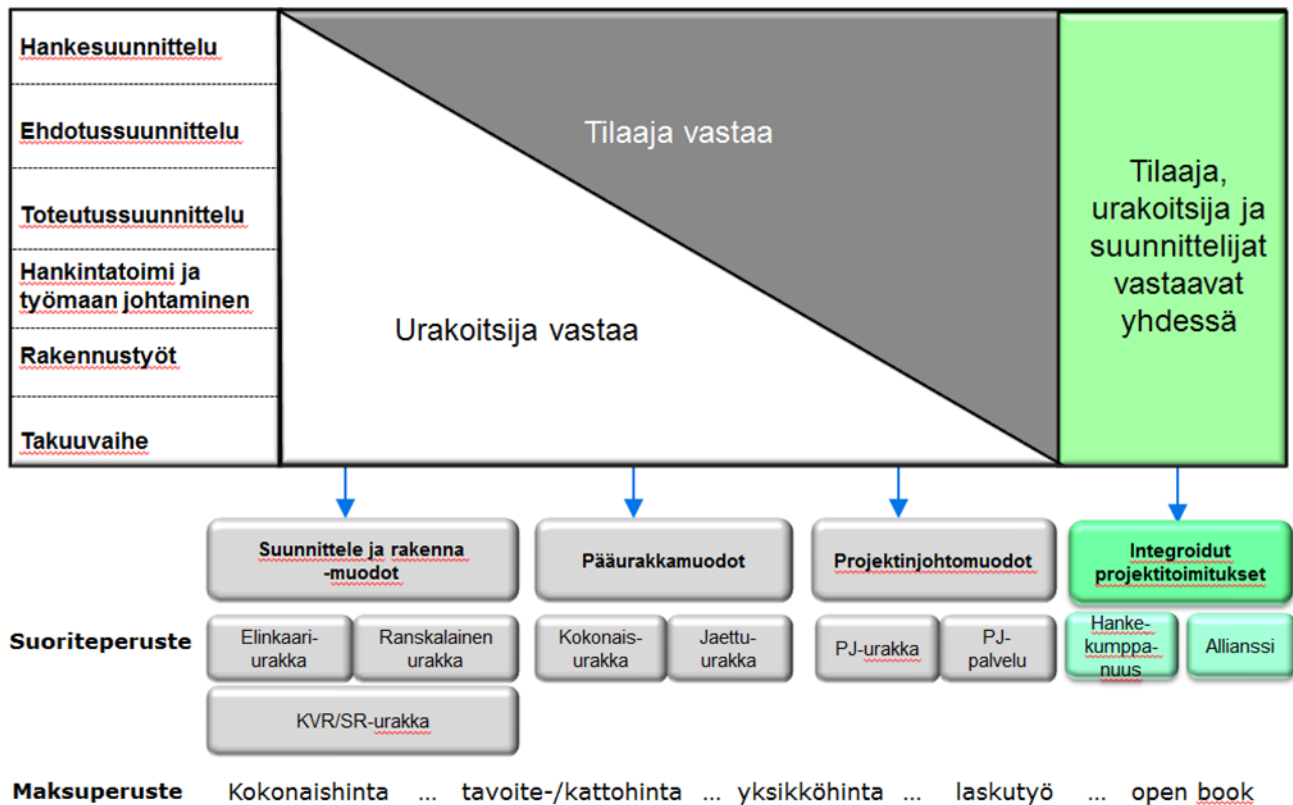


Erilaiset hankintamallit eroavat toisistaan muun muassa seuraavilla tavoilla:

- investoinnin kustannusvarmuus,
- kunnan vaikutusmahdollisuudessa investoinnin suunnittelussa,
- kunnan osallistumisasteessa suunnittelu- ja toteutusvaiheessa,
- projektinjohtajuus ja
- takuukysymykset; investoinnin pitkäaikainen vastuu ja käytettävyysovastuu.



Keskeisimmät erot hankintamallien välillä näkyvät alla olevassa kuviossa 2.



**Kuvio 2.** Rakennushankkeiden toteutusmuodot

Suurimmat uudishankkeet talousarvion investointiohjelmissä 2010-2016 (luvut miljoonia euroja)												
Kohde	Hankintamalli	Hallintamalli	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	tot. kust	valm. vuosi	
Yli-Maarian koulu	allianssi	KOY	8,3	NA	10,6	10,6	10,9	12,5	22	ei valmis	2018	
Kombikoulu (Braheskolan)	jaettu urakka	oma tase	NA	NA	4,1	4,1	5,1	5,1	NA		4,5	
Kellonsoittajankadun päiväk. ja koulu	jaettu urakka	oma tase	NA	NA	6,3	6,3	6,3	NA	NA		5,9	
Palloiluhalli	vuokrahamke	ulkop. sijoittaja	NA	NA	NA	NA	10	NA	13,2		2017	
Hirvensalo II koulu (Syvälahden koulu)	allianssi	KOY	13,5	NA	NA	NA	24	NA	29,1	ei valmis	2018	

NA= hanketta ei ole mainittu kyseisen vuoden talousarvion investointiohjelmissä

**Taulukko 10.** Suurimmat uudishankkeet talousarvion investointiohjelmissä 2010 -2016 (luvut miljoonia euroja).

Turussa on viime vuosina perinteisellä urakkamuodoilla (esim. jaettu urakka) toteutettu uudishankkeita, jotka ovat alittaneet kustannusarvion (ks. taulukko yllä). Esimerkkejä tällaisista kohteista ovat Kombikoulu ja Kellonsoittajankadun päiväkoti ja koulu. Nämä kohteet toteutettiin emokaupungin taseeseen. Kustannusarvion ylitykset ovatkin enemmän peruskorjauskohteiden ongelma.

## Allianssimalli

Allianssimalli on ajankohtainen Turussa kahden suuren koulu- ja päiväkotihankkeen myötä. Kaupunginhallitus päätti 23.11.2015, että Yli-Maarian koulu- ja päiväkotihankkeen kattohinnaksi asetetaan 22 M€, hanke toteutetaan allianssimallilla ja että hanke toteutetaan yhtiömuotoisesti. Syvälahden koulu- ja päiväkotihankkeen kustannusarvio on 29,13 miljoonaa euroa (Kv 25.1.2016).

Projektiallianssi on hankkeen keskeisten toimijoiden yhteiseen sopimukseen perustuva toteutusmuoto, jossa sopimusosapuolet vastaavat yhdessä hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta yhteisellä organisaatiolla jakaen hankkeen hyödyt ja riskit. Maksuperustejärjestelmän lähtökohtina ovat määritetyt tarjoushinta ja tavoitekustannus ja palkkio, joka jaetaan koko hankkeen kesken onnistumisen perusteella.

Allianssimalli soveltuu erityisesti haasteellisille kohteille, joiden laajuus on epäselvä, suunnitelmat ja ratkaisut ovat avoimia ja tarvitsevat innovaatioita.

Tarkastuslautakunnan (haastattelu)havaintojen mukaan syitä allianssimallin käytölle olivat muun muassa seuraavat perinteisen projektimallin puutteet:

- Perinteisillä projektimuodoilla kilpailuttamisen on koettu johtavan epävarmuuksien hinnoitteluun, joka voi olla tilaajalle kallista.
- Perinteisissä kilpailu-urakoissa on syntynyt käytäntö, jossa urakoitsija kilpailussa pärjätäkseen ja työn saadakseen huomioi asiakirjojen perusteella vain itseään velvoittavan minimisuorituksen, jolloin lisätyölaskutuksella voi olla merkittävä rooli ansaintalogiikassa.





### **Tarkastuslautakunta on tehnyt seuraavat keskeiset havainnot allianssimallin käytöstä Turun kaupungissa**

- Allianssimalli vaatii riittävän suurta kokoa investoinnilta; haastateltujen mukaan rakennusinvestoinnin minimikoko on 20-30 milj. euroa.
- Asettaa päätöksenteolle haasteita; hankintamallien keskinäinen vertailu on vaativaa.
- Kustannusvertailu on hankalaa; haastateltujen mukaan ei tiedetä varmasti säästääkö uusien hankinta-/ rahoitusmallien käyttö kaupungin rahaa.
- Allianssimalli vaatii raskaan yhteisorganisaation. Turun kaupungin prosessikustannuksia ei haastateltavien mukaan seurata.
- Haastateltujen mukaan epäonnistuessaan allianssimallin kustannuksilla ei ole ylärajaa.
- Turussa toteutetaan kunnan toimintaan perinteisesti liittyviä kouluinvestointeja allianssimallilla, vaikka VTT:n<sup>4</sup> mukaan perinteinen urakka soveltuu parhaiten selkeisiin kohteisiin, joiden laajuus on kiinteä, suunnitelmat ovat vakiintuneet eikä kohde vaadi runsaasti innovaatioita. Turussa on kokemusta kouluinvestoinneista viime vuosiltakin.
- VTT:n mukaan allianssiurakka on ennen muuta paljon haasteita ja epävarmuutta sisältävien hankkeiden toteutusmuoto. Haasteiden ja epävarmuuksien vähentämiseen päästäisiin myös hyvällä rakennushankkeiden suunnittelulla ja standardiratkaisujen käytöllä esimerkiksi koulu- ja päiväkotihankkeissa.
- Viime vuosina perinteisillä urakkamuodoilla toteutetut uudisrakennushankkeet (Bräheskolan ja Kellonsoittajankadun päiväk.- ja koulu) ovat jopa alittaneet kustannusarvionsa. Allianssimallin mahdollisesti tuomaa kustannusvarmuutta tarvittaisiin siis ennen kaikkea peruskorjaushankkeissa, joihin sitä ei kuitenkaan tällä hetkellä käytetä.



<sup>4</sup> Lähde: Allianssiurakka, VTT:n tiedotteita 2471

## Taseen ulkopuoliset rahoitus- ja hallintamuodot

Kunnat ovat perinteisesti toteuttaneet toimitilahankkeita ns. taserahoituksella emokaupungin taseeseen. Hankitut tilat ovat näkyneet kunnan taseessa, joista on vuosittain tehty tuloslaskelmassa poistoja.

Inspiran<sup>5</sup> mukaan investointien toteutus taserahoituksella soveltuu erityisesti ei-kaupallisille tiloille, jotka tulevat olemaan julkisen sektorin käytössä pitkäaikaisesti ja joille ei ole odotettavissa kysyntää markkinoilta. Turun kiinteistötoimialan strategisen sopimuksen 2016 mukaan taseen ulkopuolisina kohteina toteutetaan useita päiväkotijä ja koulurakennuksia sekä mm. tehostetun palveluasumisen yksiköitä (ks. taulukko XX). Vuosien 2015 - 2018 taloussuunnitelman tilapalveluiden alustavassa investointiohjelmassa on 11 vuokraohteeksi määritettyä rakennuskohdetta. Taserahoituksella rahoitettavia uudisrakennuskohteita on ainoastaan kolme.

Taserahoituksen ("suora omistus") lisäksi kunnalla on muun muassa käytettävissä seuraavat "taseen ulkopuoliset" rahoitusvaihtoehdot (hallintamallit) toimitilainvestointihankkeissa (Lähde: Inspira 3.2.2015):

- leasing rahoitus,
- elinkaarimalli,
- myynti ja takaisinvuokrausjärjestely,
- kiinteistösijoittaja/ vuokratkaisu ja
- keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö.

Ajankohtaisista kiinteistöhankeista esimerkiksi palloiluhalli on ns. vuokranhanke ja kaupunginteatteri keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö. Elinkaarimallilla toteutettavia hankkeita ei tällä hetkellä ole Turussa. Syvälahden ja Yli-Maarian koulu ja päiväkotihankkeet ovat myös taseen ulkopuolisia hankkeita, joita varten on perustettu kiinteistöyhtiöt. Taseen ulkopuoliset hankkeet ovat usein ns. emokaupungin taseen ulkopuolisia. Mikäli hankkeen toteuttava kiinteistöyhtiö kuuluu kaupunkikonserniin, yhdistellään yhtiöt konsernitaseeseen.

<sup>5</sup> Inspira on Kuntarahoituksen tytäryhtiö, joka on erikoistunut julkisen sektorin rahoitus- ja omaisuusjärjestelyihin sekä neuvonta- ja analyysipalveluihin.



Turun kaupungin kiinteistötoimialan strategiseen sopimukseen sisältyvässä tilapalveluiden investointiohjelmassa on taseen ulkopuolisina kohteina yhteensä noin 140 miljoonan euron investoinnit vuosina 2016 – 2019:

TASEEN ULKOPUOLISET KOHTEET	Kustannus-arvio	Valmistumisvuositaavoite
Kaupunginteatteri	36 350 000	2017
Syvälähdän koulu	26 000 000	2017
Palloiluhalli	13 200 000	2017
Yli-Maarian koulu ja päiväkot	22 000 000	2018
Raunistulan päiväkot	4 400 000	2016
Tallinmäen kentän päiväkot	5 000 000	2017
Tehostetun palveluasumisen yksiköt		
Vaihe 1 Kulkurinvalssi Kuralankatu 2	17 100 000	2017
Vaihe 2 Vuokkokoti Murkionkatu 10	15 700 000	2019

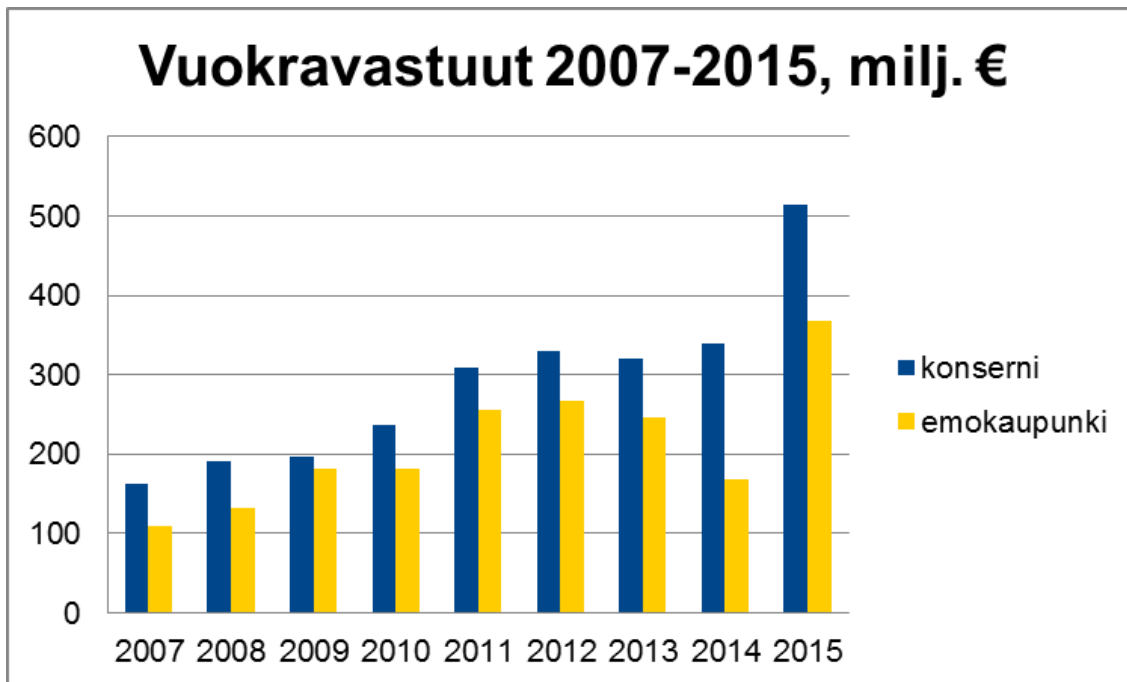
**Taulukko 11.** Taseen ulkopuoliset kohteet Kiinteistöliikelaitoksen tilapalveluiden investointiohjelmassa.

Oman taseen ulkopuolelle toteutuksen syitä ovat muun muassa (Inspira):

- investointikatot ja muu velanoton välttäminen,
- kustannusten ja tuottojen läpinäkyvyyden parantaminen sekä
- kustannusten ja tuottojen kohdentaminen.

Investointikattojen ja velanoton kiertäminen syynä uusien hallintamallien käyttöön on erikoinen. Investointikatto on saatettu asettaa, koska investointitaso on tulorahoitukseen nähden liian suuri. Uudet hankintamallit eivät suinkaan poista ongelmaa. Tulorahoituksella joudutaan kuitenkin kattamaan vuosittaiset vuokra- ym. kulut.

Uudet hallintamallit (vuokrahankkeet) eivät lyhyellä tähtämellä lisää emokaupungin lainakantaa. Rakennushankkeiden kustannukset katetaan esimerkiksi vuosittaisilla vuokramaksuilla. Mikäli kaupungin käyttötalous ei ole tasapainossa, lisäävät vuosittaiset vuokranmaksut kuitenkin kaupungin lainakantaa pidemmällä aikavälillä. Uudet hallintamallit lisäävät vuokravastuiden määrää, jolloin tulevien vuosien määrärahoista suurempi osa on ennalta sidottuja. Esimerkiksi palloiluhallin vuokra-aika on 25 vuotta.



**Kuvio 3.** Turun emokaupungin ja konsernin vuokravastuiden kehitys 2007 - 2015.

### Taseen ulkopuolisten kohteiden kannattavuuden arviointi kunnan näkökulmasta

Tilaajan (kunnan) näkökulmasta uusilla hankinta- ja hallintamalleilla toteutettavien hankkeiden kannattavuutta voidaan arvioida vertaamalla hanketta oletettuun parhaaseen vaihtoehtoiseen urakkamuotoon (verrokkihanke). Menetelmä soveltuu erityisesti elinkaari- ja vuokrahankkeisiin. Tällöin arvioidaan sekä uudella hankintamallilla toteutettavan sekä verrokkihankkeen kustannukset. Kustannuksia voidaan arvioida laatimalla nk. varjotarjous, jossa arvioidaan saatavien tarjouksien kustannusrakenteita ja niistä muodostuvaa kokonaishintaa. Verrokkihankkeen kustannuksia voidaan arvioida etukäteen laatimalla kustannuslaskelma parhaan vaihtoehtoisen urakkamuodon arvioiduista kustannuksista sopimusjaksoa vastaavalta ajanjaksolta. Tällöin on tärkeää, että laskelmissa on huomioitu kaikki kustannuserät, laatutason vertailukelpoisuus, jäännösarvo tarkasteluajan päättyessä sekä kassavirtojen ajoittuminen (Lähde Inspira).

Turun kaupungin konsernihallinnon strategiselta tilojen ohjaukselta saadun lausunnon mukaan ”*palloiluhalli on emokaupungin ainoa viimeaikojen isompi vuokrahanke ja siitä tällaista laskentaa on mahdollisesti tehtykin hankkeen valmistelun jossain vaiheessa.*” Elinkaarimallilla toteutettavia hankkeita ei Turussa ole.



### **Tarkastuslautakunta on tehnyt seuraavat keskeiset havainnot taseen ulkopuolisten rahoitus- ja hallintamuotojen käytöstä Turun kaupungissa**

- Kiinteistöinvestointien näkökulmastakin tulee kaupunkikonsernin taloudellisen aseman arviointia varten kiinnittää huomiota konsernituloslaskelmaan ja – taseeseen sekä kaupunkikonsernin vuokravastuisiin.
- Uusien rahoitus- ja hallintamuotojen laajamittaisen käytön myötä pelkän emokaupungin tuloslaskelman ja taseen antama informaatioarvo on edelleen vähentynyt.
- ”Käyttäjä maksaa aina”; taseen ulkopuolisten rahoitus- ja hallintamallien käyttö ei poista korkean investointitason ja matalan tulorahoituksen ongelmaa.
- Määräaikaiset vuokrahankkeet sitovat määrärahat jopa vuosikymmeniksi eteenpäin.
- Määräajaksi vuokratuista tiloista ei pystytä luopumaan vuokra-aikana, vaikka käyttöä ei kyseisille tiloille enää olisikaan.

### **Uusien hankintamallien käytön edullisuus kunnalle; Case palloiluhallin toteuttamisesta vuokrahankkeena**

#### **Tausta ja hankintamenettely**

Palloiluhallin hankinta on kestänyt varsin pitkään. Vuonna 2009 liikuntalautakunta teki ehdotuksen sisäpalloiluhallin toteuttamiseksi asettaen ko. hankkeen lautakuntakautensa ykköstavoitteeksi. Tavoite on mainittu lautakunnan vuoden 2010 talousarviossa. Palloiluhallin toteuttamisen vaihtoehtoja selvittämään asetettiin työtyhmä, joka sai raporttinsa valmiiksi syyskuussa 2010. Hankintaprosessin aikana palloiluhallin hankintamallina oli ”**kumppanuushanke**”, kunnes kävi ilmi, että kumppanuushanketta ei voida toteuttaa ilman kilpailutusta.

Kaupunginhallitus päätti 27.8.2012 § 408, että hanketta lähdetään viemään eteenpäin neuvottelumenettelyllä. Edellä mainitun pykälän esittelytekstin mukaan hankkeen suunnittelussa on päädytty toteuttamaan palloiluhalli ”**elinkaarihankkeena**”, jossa hankkeen toteuttaja vastaa rakennuskohteen suunnittelusta, rakentamisesta ja rahoituksesta sekä

ylläpidosta ja mahdollisesti myös palveluista. Syksyllä 2012 käynnistettiin hankintamennettely, joka kuitenkin keskeytettiin pian tilantarpeen supistumisen ja ehdokkaiden kelpoisuusvaatimusten väljentämisen vuoksi.

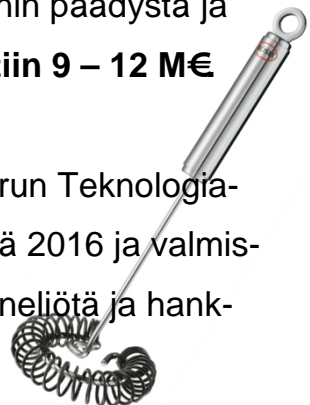
Vuonna 2013 käytiin potentiaalisten tarjoajien kanssa ns. neuvottelumenettely, jonka seurauksena saatiin tarjoukset kolmelta taholta. Kaupunginhallitus kumosi kuitenkin tarjouskilpailussa saadut tarjoukset 3.3.2014 § 109 tarjouspyynnön vastaisina. Samassa kokouksessa tehtiin päätös asemakaavamuutoksesta, jonka kaupunginvaltuusto hyväksyi 20.4.2015 § 64.

Kesällä 2015 toteutettiin jälleen tarjouskilpailu ja kaupunginhallitus päätti 23.11.2015 § 523 suoritetun tarjousvertailun perusteella valita palloiluhallin vuokratarjouskilpailun voittajaksi Turun Teknologia-kiinteistöt Oy:n tarjouksen. Haastateltujen mukaan kyseessä on ns. ”**bruttovuokrajärjestely**”. Lisäksi kaupunginhallitus päätti myydä palloiluhallitoteutukselle määrätyn tontin 853-21-2-31 osoitteessa Lemminkäisenkatu 32a kauppahintaan 2 400 000 euroa. Päätöksestä valitettiin markkinaoikeuteen, joka päätti sallia kaupungin vaatimuksesta hankintapäätöksen täytäntöönpanon. Asian käsittely markkinaoikeudessa on kesken. Strategisen tilojen ohjauksen mukaan palloiluhalli valmistuu vuoden 2017 loppuun mennessä.

### **Toteutuksen kustannukset**

Hallin rakentamisen kustannuksista on ollut erilaisia arvioita vuosien varrella. Esimerkiksi kaupunginhallitus käsitteli palloiluhalliasiaa 27.8.2012 päättäen, että kumppanuusmallista luovutaan ja että kohde hankitaan vuokraamalla. Julkaistun, kaupunginhallituksen hyväksymän hankintailmoituksen mukaan hankinta oli tarkoitus toteuttaa noin 25 vuoden vuokrahankkeena Kupittaaan alueelle, 900 metrin säteelle Veritas-stadionin päädystä ja hallin on tarkoitus valmistua 8/2015. **Tällöin hankinnan arvoksi arvioitiin 9 – 12 M€**

Lemminkäinen ilmoitti sijoittajauutisella 30.12.2015, että se rakentaa Turun Teknologia-kiinteistöt Oy:lle uuden palloiluhallin. Rakennustyöt käynnistyvät keväällä 2016 ja valmistuvat loppuvuodesta 2017. Töiden kokonaislaajuus on noin 9 580 bruttoneliötä ja hankkeen kokonaisarvo noin **15 miljoonaa euroa**.



Kaupunginhallitus päätti 23.11.2015 suoritetun tarjousvertailun perusteella valita palloiluhallin vuokratarjouskilpailun voittajaksi Turun TeknologiaKiinteistöt Oy:n tarjouksen, vuosivuokra on **1 270 000** euroa. Lisäksi kaupunginhallitus päätti myydä palloiluhallitoteutukselle määritetyn tontin 2 400 000 euron kauppahinnalla.

Seuraavassa taulukossa on laskettu vuokrasopimuksen kustannuksia erilaisilla diskonttorolla Turun kaupungille. Talouden ja rahoituksen vastuualueen mukaan kaupunki pystyisi nostamaan rahoitusmarkkinoilta kiinteäkorkoista lainaa 25 vuodeksi noin 2 prosentin korolla (tilanne maaliskuussa 2016). Vuosivuokra on 1 270 000 €. Vuokra on bruttovuokra, joka sisältää muun muassa lämmityksen, mutta ei vuokralaisen käytössä olevien tilojen siivousta, käyttösähköä tai -vettä.

<b>Vuosivuokra:</b>	<b>1270000</b>	<b>M€</b>		
<b>Vuokra-aika:</b>	<b>25</b>	<b>vuotta</b>	<b>Diskonttokorko</b>	<b>NA (kustannus kaupungille)</b>
			5 %	-17 899 310
			4 %	-19 840 042
			3 %	-22 114 698
<i>Arvioitu kaupungin pitkäaikainen rahoituskustannus</i>			2 %	-24 794 790
			1 %	-27 969 408
<i>Vuosivuokrat ilman aika-arvoa</i>			0 %	-31 750 000

**Taulukko 12.** Palloiluhallin vuosivuokrien nykyarvo(NA) eri korkotasolla.

Tontin myyntihintaa ei ole laskelmassa huomioitu (sisältää hallin lisäksi rakennusoikeutta liike- ja toimistorakentamiselle 4 500 k-m<sup>2</sup>). Toisaalta ei ole huomioitu jäännösarvoa. Jäännösarvo 25 vuoden vuokra-ajan jälkeen voi olla merkittäväkin. Vertailun vuoksi Turku-hallin rakennuskustannukset vuosina 1989 - 1990 olivat yhtiön internetsivujen mukaan 145 miljoonaa markkaa ja vuosien 1996 - 1997 laajennuksen 35 miljoonaa markkaa eli yhteensä noin 30,2 miljoonaa euroa, rakennuskustannusindeksillä<sup>6</sup> oikaistuna noin 47 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 tilinpäätöksessä hallirakennuksen arvo taseessa oli vielä 21,661 miljoonaa euroa.

<sup>6</sup> 1990 = 100, lokakuu 2015 = 156,5; 1995 = 100, lokakuu 2015 = 150,7 Lähde: Tilastokeskus

**Kaupunginhallituksen päätöksessä (23.11.2015 § 523) ei ole mainintaa hallin käyttäjästä 25 vuoden vuokrasopimusajan jälkeen.** Todennäköisesti hallin käyttöarvo on silloin edelleen merkittävä (vrt. esimerkiksi vuonna 1971 valmistunut Kupittaaan urheiluhalli).



**Tarkastuslautakunta on tehnyt seuraavat keskeiset havainnot palloiluhallin hankintamenettelystä ja toteutuksesta**

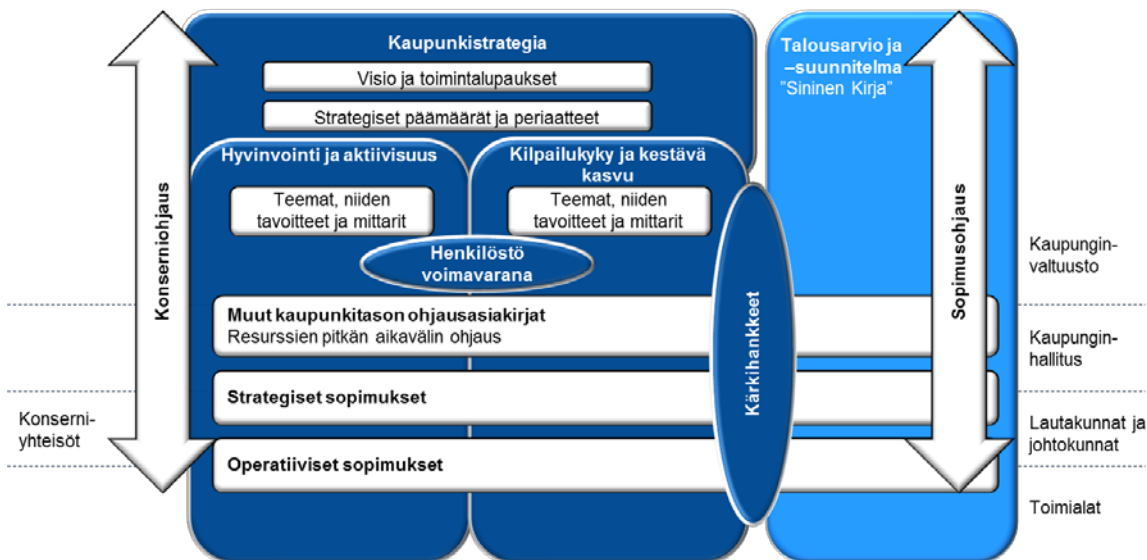
- Toteutusmuodon valintapäätöksen yhteydessä (Kh 27.8.2012) ei esitetty minikäänlaisia vertailulaskelmia eri toteutus-/ rahoitusmuotovaihtoehtojen kokonaiskustannuksista.
- Vuokrahanke voi olla kallis ratkaisu kunnan kannalta etenkin matalan korkotason aikana.
- Määräaikaisen vuokra-ajan päätyttyä kaupunki joutuu neuvottelemaan uudelleen vuokrasta ja vuokra-ajasta, mikäli tiloille on edelleen käyttöä.
- Toisaalta määräaikaisen vuokrasopimuksen päättyminen tarjoaa kaupungille keinon irtautua tiloista, mikäli kyseisille tiloille ei ole enää käyttöä.
- Liikuntatilat ovat olleet kaupungin käytössä tyypillisesti pitkäaikaisesti (esim. Kupittaaan urheiluhalli).
- Käyttötarpeen jatkuessa vaarana on, että samat tilat maksetaan ”useaan kertaan”.



## 2. Kaupungin strategisten ohjelmien toteutuminen ja raportointi

### 2.1 Turun kaupungin yritys ympäristön kehittäminen

Turun kaupungille on tehty laajassa yhteistyössä vuoteen 2029 ulottuva kaupunkistrategia, joka hyväksyttiin Turun kaupunginvaltuustossa 23.6.2014. (Koko strategia: <http://www.turku.fi/2029> )



**Kuvio 4.** Kaupungin strategiarakenne - kaupunkistrategia ja kaksi strategista kehittämisohjelmaa (Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 25.3.2013)

Seuraavassa arvioidaan kaupungin elinkeinoelämälle suunnattujen palveluiden nykytilaa ja kehittämistä. Keskeistä on myös kaupungin elinkeinoasioihin liittyvien toimintojen organisoiminen, vastuunjaon ja yhteistyön arviointi. Arvioinnin yhteydessä myös tarkastellaan, miten Turun kaupunki on selvittänyt elinkeinoelämän tarpeita.

### Yritysympäristön kehittämiseen liittyviä Turun kaupungin strategisia tavoitteita

Yritysympäristön arviointiin liittyviä tavoitteita on asetettu muun muassa Turku Strategia 2029:ssä sekä Kilpailukyky ja kestävä kasvu ohjelmassa. Ohjelmat toimivat ohjaavina asiakirjoja talousarvioletavoitteiden laadinnassa.

Keskeisiä poimintoja Turku-strategia 2029:stä

- Tavoitteena on vireän elinkeinoelämän edistäminen ja vastuunkanto koko kaupunkiseudun kilpailukykyä.
- Kaupungin tavoitteena on, että alueen elinkeinorakenne pysyy jatkossakin monipuolisena ja työpaikkojen määrä kasvaa.

- Kaupunki tarjoaa elinkeinoelämälle ja yrityksille kilpailukykyisen ja yritysystävällisen toimintaympäristön, jonka kehittämistä se edistää yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.
- Yrityksiä varten kaupungilla on ajantasaiset ja selkeät yrityspalvelut, jotka toimivat nopeasti ja joustavasti. Yrityspalvelut vastaavat siitä, että yritykset saavat tarvitsemansa kaupungin palvelut, mutta yritysten tarpeisiin pyritään vastaamaan myös kaupungin koko organisaation toimesta. Kaupunki arvioi yritysvaikutuksia ja huomioi ne toiminnassaan.
- Yhteistyö kaupungin, korkeakoulujen, oppilaitosten ja yritysmaailman välillä mahdollistaa uusia toimintamalleja ja luo edellytykset elinkeinoelämän jatkuvalla uudistumiselle ja innovaatioille.

#### Keskeisiä poimintoja Kilpailukyky ja kestävä kasvu -ohjelmasta

- Muun muassa Turun alueen kilpailukykyyn ja työllisyyden kasvua vauhditetaan alueellisia elinkeino- ja innovaatiopalveluja uudistamalla.
- Alueen innovaatiopalvelujen yhteen koonti ja yhteistyö korkeakoulujen ja muiden kumppaneiden kanssa.
- Uusien monikanavaisten palvelukonseptien kautta kehitetään nykyistä parempaa toimintaympäristöä ja -kulttuuria olemassa oleville ja uusille yrityksille.
- Yritysten toimintaedellytyksiä parannetaan uudistamalla Turun kaupungin tarjoamia yrityspalveluja.
- Yrityspalveluiden yhden luukun periaate ja
- Yrityspalveluiden verkkopalveluiden kehittäminen.





## Vastuutahot ja tehtävät säännöissä ja tavoitteiden toimeenpanossa

Elinkeinoasioihin liittyviä vastuutahoja on kaupungin sisällä useita.

Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan **kaupunginhallituksen** tehtävänä on johtaa kaupungin elinkeinopolitiikkaa ja kaupunkikehittämistä.

**Kaupunginjohtajan** yleiseen toimivaltaan kuuluu vastata kaupungin yleisestä elinkeinopolitiikasta.

**Konsernihallinnon kaupunkikehitysryhmän** erityisenä tehtävänä on tukea kaupunginjohtajaa ja apulaiskaupunginjohtajaa muun muassa kaupungin elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toimintojen johtamisessa ja koordinoinnissa sekä edunvalvonnassa ja kaupunkipolitiikassa ja näihin liittyvässä sidosryhmäyhteistyössä.

Näiden toimijoiden lisäksi yritysrajoissa työskenteleviä henkilöitä on lukuisia eri toimialoilla; esimerkiksi **kiinteistöliikelaitoksella**, **ympäristötoimialalla** sekä **Turun seudun kehittämiskeskuksessa** (1.7.2016 lukien liitetään osaksi Turku Science Park Oy:tä) johon kuuluu myös yrityspalvelupiste **Potkuri**.

Tarkastuslautakunnan haastatteluissa nousi esille, että asiakkailta on koettu olevan epävarmuutta siitä, kuka kaupungin sisällä mitään asiaa elinkeinoasioihin liittyen hoitaa. Kaupungin internetsivuilla on määrällisesti paljon sisältöä työ- ja yrityspalveluille. Tiedon hyödyntäminen saattaa kuitenkin edellyttää myös yhteistyötä kaupungin toimijoiden kanssa. Sivustolla on useita yhteystietoja ja toimijoita, joista tiedonhakijan voi olla vaikeaa valita oikea taho. Asiakkaiden kannalta on huono tilanne, jos heidän pitää olla yhteydessä useaan tahoon etsiessään oikeaa yhteyshenkilöä.

Turun seudun kehittämiskeskuksen liittäminen osaksi Turku Science Park Oy:tä 1.7.2016 alkaen tulee haastattelujen perusteella selkeyttämään kaupungin elinkeinopalveluja ja helpottaa oikeiden palveluiden löytämistä. Palveluja tuotetaan monelta osin yhteistyössä myös eri sidosryhmien kanssa (esim. yliopistot, valtio jne.). Toisaalta täytyy muistaa, että myös kaupungin omat toimialat tarjoavat muun muassa lupakysymyksissä palvelujaan yrityksille. Toimialojen omien palvelujen tarjontaa yrityksille ei voida kuitenkaan pitää samanlaisena elinkeinoelämän palveluna kuin mitä esimerkiksi Potkuri tarjoaa. Haastattelujen perusteella myös kaupungin omien palvelujen tarjontaa voidaan kehittää digitalisoimalla palveluja ja tuottamalla niitä tiiviimmässä yhteistyössä toimialojen kesken, vaikkapa ensimmäisen luukun periaatteella.

Haastatteluissa nousi myös esille kaupungin sisäisen yhteistyön kehittämisen tarve erityisesti tiedon jakamisen ja kulkemisen näkökulmasta.



### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja**

- Elinkeinoasioihin liittyvän päätöksenteon on koettu nopeutuneen ja ennakoitavuuden parantuneen.
- Työnjako kaupungin sisällä koetaan haastattelujen perusteella kuitenkin epäselväksi. Asiakkailla on joidenkin haastattelujen perusteella hankalaa löytää oikeat tahot, joihin pitää olla yhteydessä.
- Kaupungin omia toimijoita koetaan olevan haastattelujen perusteella paljon. Kaupungin sisäistä yhteistyötä pidetään kehittämiskohteena. Kaupunkikehitysryhmän rooli kaupungin sisällä ei ole kaikille toimijoille selvä, vaan se vaatii edelleen kirkastamista.
- Henkilöriskejä on mietitty liian vähän. Vaikka riskit ovat osiltaan tiedostettu, aiheuttavat tiukat henkilöstömitoitukset paineita henkilöriskien kasvulle myös jatkossa. Yhteistyöverkostojen ns. solmukohtiin kasautuu paljon tietoa yksittäisille ihmisille. Tämä aiheuttaa yksittäisten toimijoiden ylikuormittumista ja saattaa myös vaikuttaa asioiden hoitamisten aikatauluihin.

Haastattelujen perusteella henkilöriskit on koettu konkreettisiksi erityisesti konsernihallinnossa, jossa resursoinnin on joissain tapauksissa koettu olevan jopa marginaalista. Kaupungin sopeuttamistoimien on koettu heikentäneen rekrytointimahdollisuuksia. Erään arvion mukaan erilaisia hankkeita ja edistettäviä asioita on lukumääräisesti henkilöä kohden niin paljon, että on vaarana se, että kaikki asiat eivät edisty toivotulla tavalla.

### **Kaupungin keskeisiä toimenpiteitä yritys ympäristön kehittämisessä**

#### Kaupunkikehitysryhmän perustaminen

Turun kaupungin toimintamalliuudistuksen yhteydessä konsernihallintoon perustettiin (Kh 12.11.2012) kaupunkikehitysryhmä. Kaupunkikehitysryhmän erityisenä tehtävänä on ollut tukea kaupunginjohtajaa ja apulaiskaupunginjohtajaa muun muassa kaupungin elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toimintojen johtamisessa ja koordinoinnissa. Haastattelujen perusteella yksikön avulla on kuitenkin pystytty saamaan enemmän horisontaalista ohjausvaikutusta elinkeinoasioihin, vaikka tehtäväkenttä vaatiikin edelleen kaupungin sisällä kirkastamista.

#### Turun Seudun Kehittämiskeskuksen ja Science Park Oy:n yhdistyminen

Turku siirtää Turun seudun kehittämiskeskuksen toiminnot ja henkilöstön osaksi Science Park Oy:tä (Kh 17.12.2015). Turku Science Park Oy:n toiminta järjestetään ja organisoidaan siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla kykenee tarjoamaan elinkeinopalveluja sopimuksenvaraisesti alueen kunnille. Järjestelyn tavoitteena on, että innovaatio- ja elinkeinopalvelut ovat nykyistä helpommin saavutettavissa. Asiakkaan on mahdollista saada lähes kaikki yritystoimintaan liittyvät palvelut saman katon alta riippumatta siitä, kuka on palvelun tuottaja. Tavoitteena on, että elinkeino- ja innovaatiopalvelut tuotetaan Turun kaupungin strategian mukaan asiakaslähtöisesti, laadukkaasti ja kustannustehokkaasti.

Turun Seudun kehittämiskeskuksen liikkeenluovutuksen valmistelun yhteydessä hyväksyttiin myös uusi seudullista elinkeinoyhteistyötä koskeva sopimus sekä palvelusopimus, johon myös seudun kunnat ovat sitoutuneet. Palvelut tilaa Turku Science Park Oy:n tytäryhtiö Turun seudun kehitys Oy, jossa osakkaana lähtökohtaisesti ovat Turun seudun kehittämiskeskuksen sopimuskunnat sekä Turku Science Park Oy. Perustettavan yhtiön tehtävänä on huolehtia Turun kaupungin sekä osakaskuntien alueella toteutettavien elinkeinopoliittisten palveluiden järjestämisestä.

Elinkeino-yhtiöiden ohjaaminen on aiheuttanut kansallisella tasolla paljon pohdintaa. Monissa kaupungeissa on perustettu uusia elinkeinoyksiköitä, jotka toimivat ns. tilaajatehtävissä ja tiedon jalostajina. Kansallisena trendinä on, että toiminta siirtyy suurissa kaupungeissa elinkeino-yhtiöihin, joissa on vahvasti mukana myös seudullinen kehittämiskulma.

Haastattelujen perusteella seudullisen elinkeino-yhtiön olemassa olosta huolimatta tulee jatkossakin olemaan tärkeää, että kaupungin omia resursseja on elinkeinoasioiden kehittämiseen riittävästi myös emokaupungilla. Perustettava yhtiö ei kuitenkaan ole mukana emokaupungin päätöksentekojärjestelmässä.

#### Kiinteistö- ja ympäristötoimialan kehittäminen

Kiinteistö- ja ympäristötoimiala ovat erittäin keskeisiä kaupungin toimijoita yritys ympäristön kehittämisen sekä yritys kontaktien näkökulmasta. Toimialoille ollaan yhteydessä muun muassa kaavoitukseen, rakentamiseen, tonttiasioihin ja lupiin liittyvissä asioissa.

Kiinteistöliikelaitoksen kehittämisen linjaratkaisua käsitellään Kaupunginhallituksessa. Käytännössä kiinteistöliikelaitoksen liikelaitosrakennetta ollaan purkamassa ja toimintaa ollaan uudelleenorganisoimassa, mutta organisoitumisen lopullinen sisältö ei ole vielä päätetty, koska päätöksenteko asian osalta on kesken. Haastattelujen perusteella keskusteluja on käyty prosessimaisemmasta organisaatiosta, jossa olisivat mukana kaikki toimijat maanhankinnasta tontin luovutukseen.

Keskusteluissa on myös aktiivisesti ollut ns. viranomaisyksikön perustaminen nykyisen kiinteistöliikelaitoksen sekä ympäristötoimialan toimijoista. Käytännössä alustavaa selvitystä on tehty mahdollisuudesta yhdistää samaan yksikköön erilaisista luvista ja valvonnasta päättäviä viranomaisia. Haastatteluiden perusteella kehittämistyössä on kokonaisuudessaan olemassa suuria odotuksia kaupungin eri toimijoiden osilta. Selvitystyö on vastuutettu kiinteistöliikelaitokselle ja aikataulu mahdollisen lopullisen päätöksenteon osalta on vielä epäselvää.

Haastatteluissa nousi esille koettu tarve käydä läpi tarkemmin kaupungin palveluprosesseja ja -tapoja, jotka liittyvät yritysten palvelemiseen erityisesti ympäristötoimialalla. Haastatteluiden perusteella kaupungin palveluprosesseja voitaisiin kehittää ja nopeuttaa miettimällä tarkemmin, miten ja mitä kenenkin toimijan pitää tehdä. Samalla tulisi arvioida tarkemmin, perustuvatko toiminnot lainsäädäntöön, sisäisiin ohjeisiin vai onko kyse vanhoista totutuista käytännöistä.

Kaupunkikehitysryhmä on haastattelujen perusteella toiminut aktiivisesti, jotta Turun seudun toimijoiden toimintaa on kyetty viemään samoja tavoitteita tukevaksi. Lähtökohdiana tälle on ollut strategiaprosessien yhtenäistäminen ja yhteisten strategisten tavoittei-

den kirjaaminen. Alueelliseen yhteistyöhön tulee varata riittävät voimavarat, jolloin jokainen osapuoli kykenee hyödyntämään koko verkoston resursseja tavoitteiden saavuttamiseksi.



### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja**

- Kaupunkikehitysryhmän avulla on saatu kehitettyä elinkeinoasioiden horisontaalista ohjausta muun muassa lisäämällä johdon tietoisuutta kaupungissa tapahtuvista yritys ympäristön kehittämiseen liittyvistä hankkeista.
- Turun Seudun kehittämiskeskuksen ja Science Park Oy:n yhdistymiseltä voidaan odottaa asiakaspalvelun kehittymistä niin saatavuuden kuin palvelujen sisältöjenkin osalta.
- Seudullisesta elinkeinoyhtiöstä huolimatta kaupungin tulee varmistaa riittävä osaaminen ja resursointi elinkeinoasioissa myös emokaupungin osalta.
- Kiinteistö- ja ympäristötoimialan uudelleenorganisoinnin linjaratkaisut voivat haastattelujen perusteella mahdollistaa työprosessien merkittävää kehittämistä. Kehittämiskäytöjen lopulliset sisällöt ja selkeät aikataulut ovat kuitenkin edelleen epäselviä.
- Kaupungin ympäristötoimialan palveluiden tuotantoprosesseja pitäisi käydä läpi ja arvioida, perustuvatko toimintojen eri vaiheet lainsäädäntöön, sisäisiin ohjeisiin vai onko kyse vanhoista totutuista käytännöistä.

## **Turun Seudun kehittämiskeskus ja Potkuri**

Turun Seudun kehittämiskeskuksen (TSEK) keskeisinä tehtävinä ovat olleet yritysneuvonnan järjestäminen sekä seudullinen markkinointi. Tsekin painopiste on ollut yrityspalvelupiste Potkurin neuvontapalveluissa. Potkurin vuonna 2015 tekemän asiakastyytyväisyyskyselyn perusteella Potkurin asiakaspalveluun ja neuvontaan ollaan hyvin tyytyväisiä. Potkuri kerää ja dokumentoi asiakastietoja systemaattisesti. Toiminnan kehittämisen tueksi Turun Seudun kehittämiskeskuksella on tukena Suomen Uusyrittäjäkeskuksen laatujärjestelmä. Laatujärjestelmässä pohjana ovat ISO 9001:2000 vaatimukset.

Potkurin tärkeänä tehtävänä on myös tuoda yrittäjälle esiin arviot siitä, jos yrityksen perustamista ei nähdä kannattavaksi. Karkean arvion mukaan noin kolmasosa yritysten perustamiskontaktinnoista on sellaisia, joissa perustamista ei Potkurin puolesta suositella. Potkurin tavoitteena on saada sen kautta perustettujen yritysten selviytymisaste hyväksi. Turun seudulla perustetaan karkean arvion mukaan noin 1000 uutta yritystä vuosittain. Potkurin viitteellinen yrityksen perustamisosuus on 50 % eli joka toinen uusi yritys Turussa perustetaan Potkurin kautta.

Vuosien 2014 - 2015 aikana Potkurin kautta on tullut noin 1300 uutta yrittäjää. Asiakastapahtumia on ollut vuosien 2014 - 2015 aikana lähes 5000.

	2014	2015
<b>Asiakaskäyntiä (Turku)</b>	730	694
<b>Yrittäjäksi ryhtyminen (Turku)</b>	813	474
<b>Neuvontatapahtumia (Seutu)</b>	2716	2023

**Taulukko 13:** Tilastotietoa Potkurista (Lähde: Potkuri)

Potkurin palveluiden osalta ei ole olemassa toimialarajoitteita, vaan Potkurista voi saada palvelua mihin toimialaan liittyen tahansa. Haastattelujen mukaan Potkurin palveluille on nyt voimakasta kysyntää. Tavoitteena on pitää jonotusaika neuvojalle kahdessa viikossa, mutta käytännössä siihen tavoitteeseen ei aina ole päästy. Palveluiden kysynnän lisääntyminen aiheuttaa paineita resurssien organisoinnille sekä uusien palvelumuotojen kehittämiseksi. Potkurissa on tällä hetkellä töissä keskimäärin neljä kaupunkikonsernin yritysneuvontaa tekevää henkilöä. Yritysneuvojen määrä on vuosien aikana selvästi vähentynyt.

Potkuri kehittää palveluitaan myös siten, että se palvelee jatkossa myös jo olemassa olevia yrityksiä perustettavien yritysten lisäksi. Tavoitteena on luoda palveluille jatkumo, jossa maksuttoman neuvonnan jälkeen on mahdollisuus siirtyä sujuvasti maksullisiin palveluihin, joita tarjoavat Turku Science Parkin sopimuskumppanit. Tämä tulee jatkossa entisestään lisäämään Potkurin yrityselämäkontakteja erityisesti pienempien yritysten osilta. Haastattelujen mukaan Turun Seudun kehittämiskeskuksen liikkeenluovutuksen jälkeen Turku Science Parkin strategiset tavoitteet päivitetään ja organisaatiossa tullaan tekemään nämä tarpeiden mukaiset muutokset.



### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja**

- Turun Seudun kehittämiskeskus ja Potkuri ovat kehittäneet toimintaansa jatkuvasti, mutta tarkastuslautakunnan haastatteluissa korostettiin, että Potkurin toiminnan kehittäminen ei saa pysähtyä Science Parkin kanssa toteutuvaan fuusioon.
- Asiakastyytyväisyyskyselyn perusteella Potkurin asiakaspalveluun ja neuvontaan ollaan hyvin tyytyväisiä.
- Potkurin tarjoama palvelu on elinkeinoympäristölle kriittistä, koska vastaavanlaista palvelua ei ole juurikaan tarjolla kaupallisilla markkinoilla. Markkinaehtoiset palvelut lähtevät usein siitä, että yritys on jo olemassa.
- Potkurissa on ollut vuosien 2014 - 2015 aikana lähes 5000 asiakastapahtumaa, joten Potkuri on yksi keskeinen kontakti yrittäjiin nähden.

## Elinkeinoelämän tarpeiden selvitys

Turun kaupunki teetti vuonna 2014 yritysilmapiiriselvityksen (tekijänä KPMG). Kyselyllä selvitettiin Turun kaupungin yritysilmapiiriä. Vastaajia pyydettiin arvioimaan yritystoimintaympäristöön vaikuttavien tekijöiden tärkeyttä ja onnistumista. Kysely toteutettiin sähköisenä kyselynä. Vastaajista noin 80 % oli yrityksiä. Vastausprosentti yritysten osalta oli vain 10,1 %.

### Yritysilmapiiriselvityskyselyn 2014 tulokset

Verrattuna vuonna 2011 toteutettuun kyselyyn yritysten näkemykset Turun kaupungin toiminnasta kokonaisuudessaan ovat parantuneet. Yksittäisistä tekijöistä tilastollisesti merkitsevä muutos on tapahtunut asioinnin helppouden ja kaavoituksen ennakoinnin kohdalla.

Kyselyn vastauksissa korostettiin muun muassa seuraavien teemojen tärkeyttä elinkeinoasioissa:

- Yhteistyön sujuminen ja oikean yhteystahon löytyminen,
- Sähköisten asiointikanavien kehittäminen,
- Tonttitarpeiden huomiointi ja
- Yritystoiminnan tarpeiden huomiointi poliittisessa päätöksenteossa.

Seuraavassa kuvassa on kuvattuna yritysten vastausten tärkeysarvion perusteella yhdeksän tekijää (TOP 9), jotka muodostavat kyselyn päätulokset. Tuloksina saadaan kahdenlaisia tekijöitä, jotka voidaan jakaa Turun kaupungin piileviksi voimavaroiksi (vihreä) ja toisaalta kriittisiksi kehittämiskohteiksi (oranssi).



**Kuvio 5.** Yritysilmapiiriselvityskyselyn 2014 keskeiset päätulokset

Myös yrityspalvelupiste Potkurissa on tehty erilaisia pistokyselyitä yrityskentästä tai asiakkaista. Lisäksi asiakaskäynneistä kerätään asiakaspalautetta.

Haastattelujen perusteella yksittäisten kyselyiden ja selvitysten painoarvo on kuitenkin verrattain pieni toimenpiteiden ja tavoitteiden suunnittelussa. Haastatteluissa mainittiin,

että selvityksen perusteella kerätään ennemminkin vaikutelmia ja yksittäisten yritysten mielipiteillä ei vielä voi olla suurta ohjaavaa vaikutusta. Jos halutaan ohjausvaikutusta, tulisi selvitys rajata vielä tarkemmin. Lisäksi haastatteluissa nousi esille, että selvitykset kertovat usein enemmän nykytilasta kuin siitä, mihin pitäisi mennä.

Elinkeinoelämän tarpeiden selvityksessä keskeisessä roolissa on haastattelujen perusteella verkostoituminen elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. Kaupungin toimijoiden yrityskontaktien määrän on koettu selvästi lisääntyneen viime vuosien aikana ja yhä useampi toimija on päivittäin vuorovaikutuksessa eri yritysten kanssa. Kehityssuunta on koettu hyväksi ja yrityselämän tarpeiden selvitystä palvelevaksi.



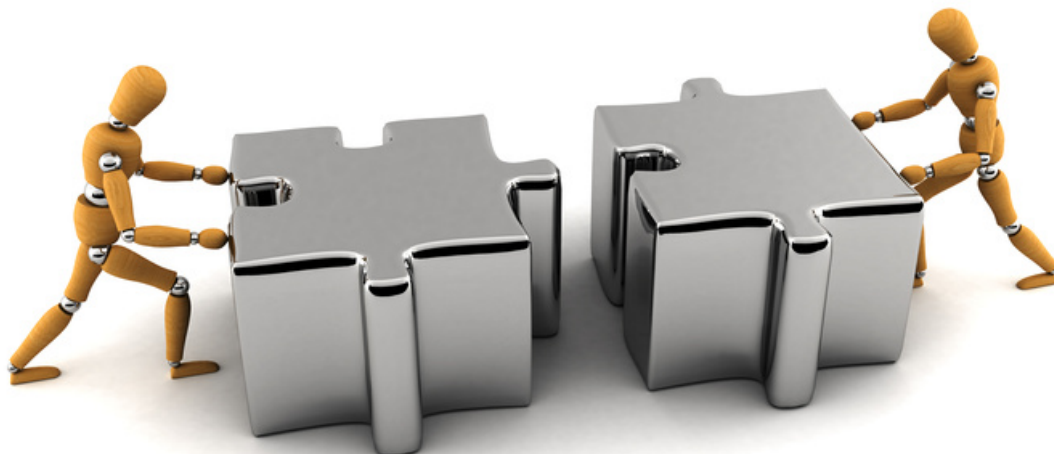
### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja**

- Yritysilmapiiriselvityksen vastauksissa nousivat tärkeiksi teemoiksi muun muassa yhteistyön sujuminen ja oikean yhteystahon löytyminen sekä yritystoiminnan tarpeiden huomiointi poliittisessa päätöksenteossa.
- Elinkeinoelämän palveluita koetaan olevan vaikeaa lähteä kehittämään yksittäisten selvitysten tai kyselyjen perusteella.
- Kaupungin toimijoiden yrityskontaktien määrän on koettu selvästi lisääntyneen viime vuosien aikana.

### Elinkeinopoliittinen mittaristo -kysely

Suomen Yrittäjät teettää joka toinen vuosi Elinkeinopoliittinen mittaristo -kyselyn, jossa kartoitetaan kuntien ja yrittäjien yhteistyötä sekä elinkeinopoliitiikan tilaa valtakunnallisesti, alueellisesti ja kuntakohtaisesti. Edellinen kysely tehtiin vuonna 2014. Kysely osoitti selvästi, että kuntien elinkeinopoliittikka kaipaa kehittämistä. Yleisarvo-sana elinkeinopoliitikasta oli 6,6 eli tyydyttävä. Kriittisimmin arvioitiin kuntien hankintapolitiikkaa ja päätösten yrityslähtöisyyttä. Kehittämistarvetta korostaa se, että yrittäjien mielestä nämä osa-alueet arvioitiin samalla kunnan elinkeinopoliitiikan tärkeimmiksi osa-alueiksi.

Suurten kaupunkien arvosanat olivat 0,5 yksikön sisällä lukuun ottamatta Kouvola, jonka kokonaisarvosanaksi annettiin 5,9. Turku sijoittui kyselyssä jaetulle nelossijalle. Arvioiden perusteella erot suurimpien kuntien välillä ovat käytännössä hyvin pieniä.

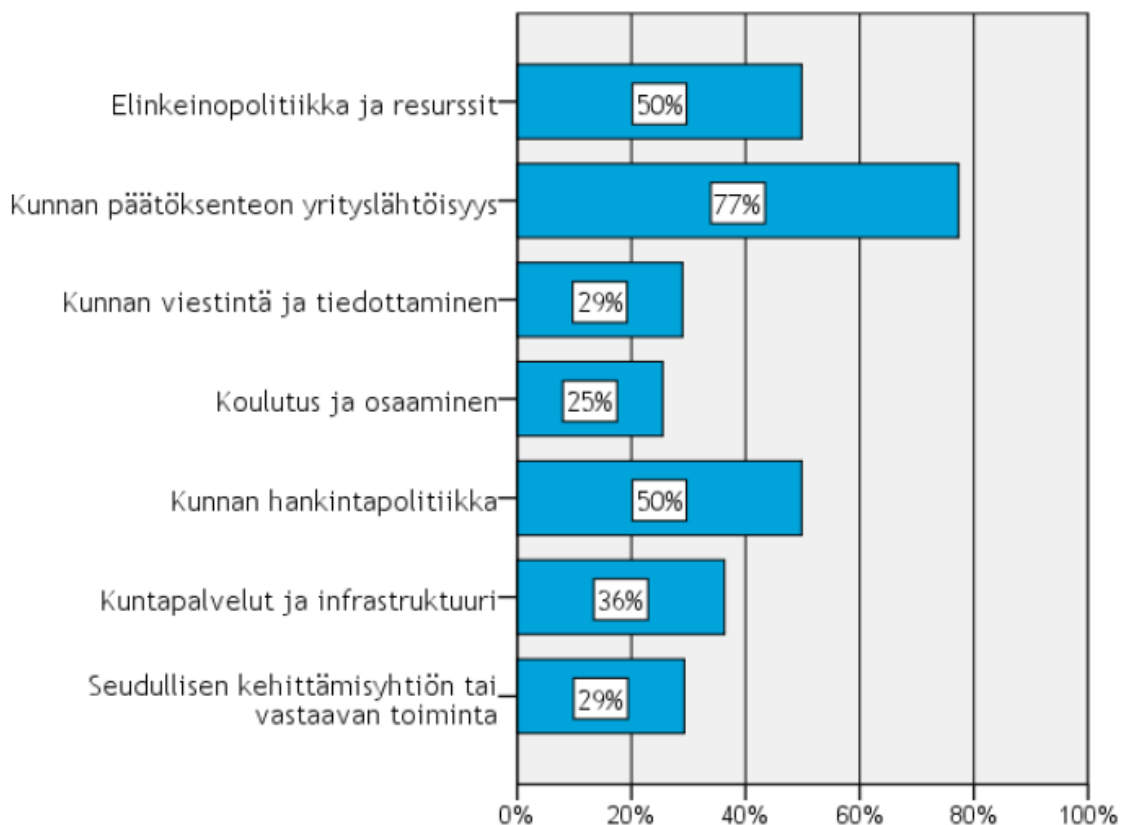


### Kymmenen suurimman kaupungin saamat arviot<sup>2</sup>

1.	Vantaa (Pääkaupunkiseutu)	6,7
2.	Espoo (Pääkaupunkiseutu)	6,6
2.	Jyväskylä (Keski-Suomi)	6,6
4.	Lahti (Päijät-Häme)	6,5
4.	Turku (Varsinais-Suomi)	6,5
6.	Helsinki (Helsinki)	6,4
6.	Kuopio (Pohjois-Savo)	6,4
6.	Oulu (Pohjois-Pohjanmaa)	6,4
9.	Tampere (Pirkanmaa)	6,2
10.	Kouvola (Kymenlaakso)	5,9

**Taulukko 14:** Kokonaisarvosana elinkeinopolitiikasta, asteikko 4-10 (Suomen Yrittäjien elinkeinopoliittinen mittaristokysely 2014).

Kyselyssä kartoitettiin myös yrittäjien mielipiteitä kunnan elinkeinopolitiikan tärkeimmistä osa-alueista.



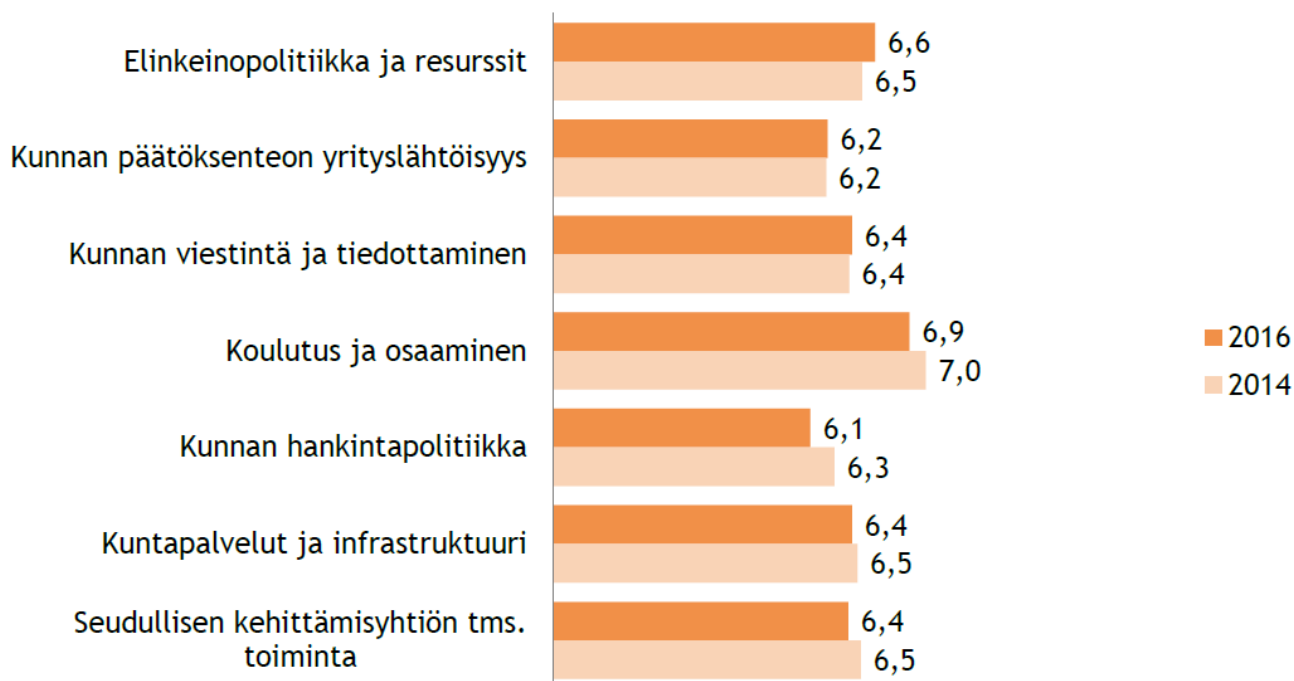
**Kuvio 6:** Kunnan elinkeinopolitiikan tärkeimmät osa-alueet, % vastaajista (kaikki kyselyn kunnat) on maininnut osa-alueen (Suomen Yrittäjien elinkeinopoliittinen mittaristokysely 2014).



Seuraavassa taulukossa on poimittu Turun vuosivertailua vuoden 2016 kyselystä

## Mittariston koonti osa-alueittain (Turku, N=137)

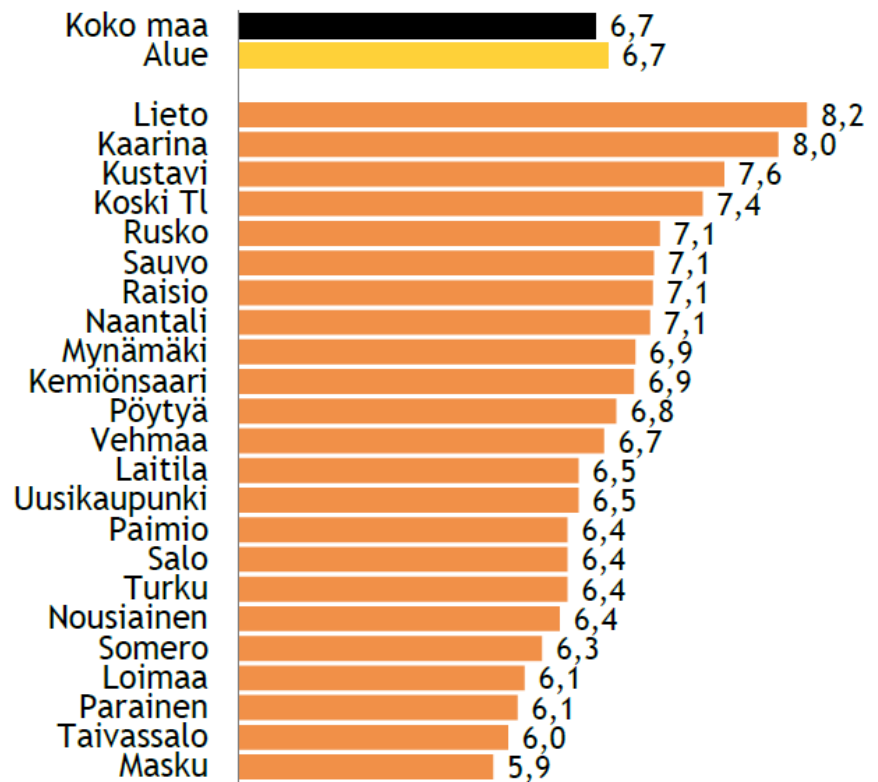
Kunnan vuosivertailu, keskiarvot 4-10



**Kuvio 7:** Turun vuosivertailu (Suomen Yrittäjien elinkeinopoliittinen mittaristokysely 2016).

# Kokonaisarvosana elinkeinopolitiikasta (Varsinais-Suomi, N=571)

Keskiarvot 4-10



**Kuvio 8:** Kuntien kokonaisarvosanat elinkeinopolitiikasta (Suomen Yrittäjien elinkeinopoliittinen mittaristokysely 2016).

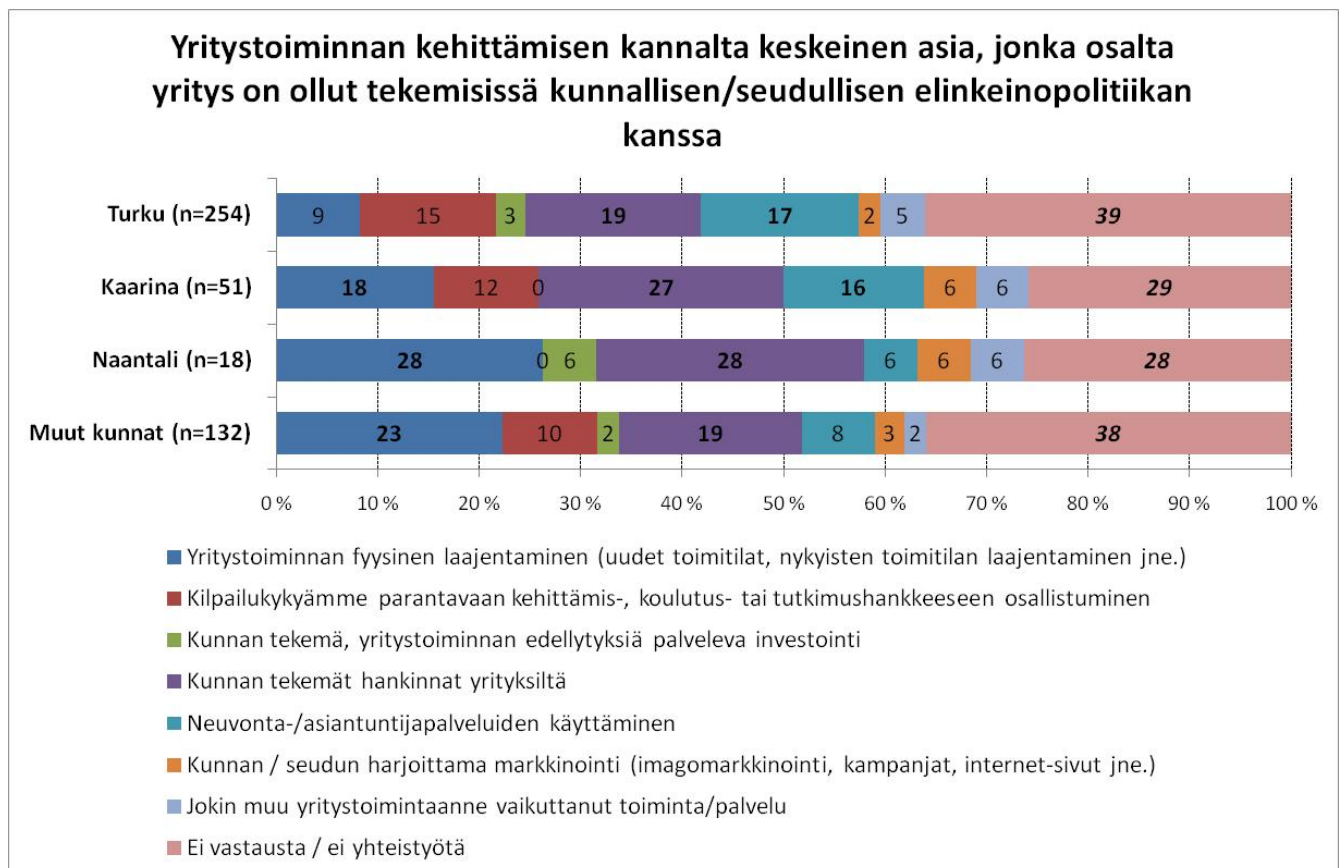
## Yritysvaikutusten arviointi

Kaupunginvaltuuston hyväksymän Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelman tavoitteena oli, että kaupungissa toteutetaan yritysvaikutusten arviointia ja luodaan pysyvät toimintamallit yritysten kuulemiselle. Yritysvaikutusten arvioinnin tarkoituksena on, että kaupungin hallinto kykenee ottamaan laajasti huomioon elinkeinoelämän tarpeet ja näkökohdat toiminnassaan ja päätöksenteossa.

Yritysvaikutusten arviointiprosessi sisältää seuraavien asioiden selvittämistä:

- tunnistetaan yritykset, joita päätös koskee suoraan tai välillisesti,
- päätöksen merkittävimmät suorat vaikutukset (negatiiviset ja positiiviset),
- päätöksen vaihtoehdot,
- Lisäksi suuremmissa ja merkittävämmissä päätöksissä tulisi selvittää päätösten epäsuorat vaikutukset sekä mahdollisuuksien mukaan päätöksen euromääräiset vaikutukset yrityksille.

Yritykset kohtaavat kunnalliset ja seudulliset elinkeinopalvelut monessa eri muodossa riippuen yrityksen kulloisistakin kehittämiskohteista. Nämä kohtaamiset ovat tyypillisimmin liittyneet kuntien yrityksiltä tekemiin hankintoihin, neuvonta- ja asiantuntijapalveluiden käyttämiseen, yritystoiminnan fyysiseen laajentamiseen (uudet toimitilat tai nykyisten tilojen laajentaminen) tai osallistumiseen erilaisiin kehittämis-/ koulutushankkeisiin.



**Kuvio 9:** Yrityksen ja kunnallisen/ seudullisen elinkeinopolitiikan vuorovaikutuskaavio (Turun Seudun kehittämiskeskus 2012).

Prosessissa tulee tarvittaessa kuulla asianosaisia. Esittelijä voi pyytää myös asian esittelyä varten asiantuntijanäkemyksiä Turun Seudun Kehittämiskeskukselta, muilta viranomaistahoilta kuten ELY -keskukselta ja yrittäjäjärjestöiltä.

Yritysvaikutusten arviointia toteutetaan kaupungissa erityisesti hankintojen osalta. Elinkeinoelämän näkökulmia selvitetään aktiivisesti myös kaupunkisuunnittelun osilta esimerkiksi kaavamuutosten yhteydessä. Haastattelujen perusteella yritysvaikutusten arviointiin liittyvät kyselyt kuitenkin kuormittavat yrittäjiä ja kyselyiden vastausprosentit ovat olleet alhaisia.



## Yhteistyö eri toimijoiden välillä

Kaupungin toiminnassa on kaikilla osa-alueilla keskeistä toimiva yhteistyö eri toimijoiden välillä. Elinkeinoasioihin liittyviä toimijoita on useita sekä kaupungin sisällä että kaupungin ulkopuolella.

Elinkeinoasioita käsitellään luottamuselimissä sekä kaupungin sisäisissä johtoryhmissä ym. tarkoituksenmukaisissa tapaamisissa.

Haastattelujen perusteella yhteistyön koetaan toimivan kaupungissa eri toimijoiden kesken pääsääntöisesti hyvin, mutta yrityksiä palvelevaa yhteistyön prosessia ei kuitenkaan ole mallinnettu ja se saattaa aiheuttaa epäselvyyksiä. Haastattelujen mukaan olisi mahdollista luoda yhteistyöhön valmiita malleja, jotka ohjaisivat tekemistä yhteisesti sovittujen toimintamallien mukaisesti. Nyt yhteistyö on pitkälti yksilövetoista ja perustuu ennemminkin yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Tämä luo yhteistyön tekemiseen henkilöriskejä. Haastattelujen mukaan yhteistyön ja toiminnan prosessit tullaan määrittelemään uudelleen osana kiinteistö- ja ympäristötoimialan uudelleenorganisointia.

Haastattelujen perusteella yrittäjillä on olemassa kiinnostusta osallistua vielä aktiivisemmin heitä itseään koskevien asioiden valmisteluun. Yhtenä esimerkkinä yhteistyön mahdollisuuksista voisi olla esimerkiksi kaavoitusprosessi, jossa olisi mahdollista tehdä vielä nykyistä enemmänkin yhteistyötä yritysten kanssa. Käytännössä osallistuminen edellyttäisi haastattelujen mukaan vielä kaupungin puolesta tarkennuksia ja lisäselvityksiä, mutta voisi tarjota kaupungin rajallisille resursseille tukea. Haastatteluissa on arvioitu, että tältä osin kaupungin ja yritysten yhteistoiminta tulee jatkossa lisääntymään.

Haastattelujen mukaan verkostoituminen pohjautuu useimmiten yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Turun kaupungilla on pyritty osallistamaan kaupunkikehityksikön lisäksi myös muita kaupungin henkilöitä erityisesti, kun kyse on ollut merkittävästä asiasta. Haastattelujen perusteella rajalliset resurssit kuitenkin estävät laajempaa yhteistyötä.



### Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja

- Kaupungin toimijoiden välinen yhteistyö on pitkälti yksilövetoista ja perustuu ennemminkin yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Tämä luo yhteistyön tekemiseen henkilöriskejä.
- Haastattelujen perusteella yrittäjillä on olemassa kiinnostusta osallistua aktiivisemmin heitä itseään koskevien asioiden valmisteluun esimerkiksi kaavoitukseen liittyvissä asioissa. Käytännössä osallistuminen edellyttäisi vielä kaupungin puolesta tarkennuksia ja lisäselvityksiä, mutta voisi tarjota kaupungin rajallisille resursseille tukea.

## 2.2 Nuorten osaamispääoma ja nuorisotakuu

Seuraavassa arvioidaan nuorten osaamispääomaan ja nuorisotakuuseen liittyvien strategisten tavoitteiden toteutumista.

### **Nuorten osaamispääomaan ja nuorisotakuuseen liittyviä Turun kaupungin strategisia tavoitteita**

Turku-strategia 2029 linjaa nuoria koskevia koulutusasioita seuraavasti:

”Kaupunki tarjoaa jatkossakin laadukasta perusopetusta ja toisen asteen koulutusta. Aktiivisella nuorisotakuun toimeenpanolla pyritään tehokkaasti ehkäisemään syrjäytymistä ja varmistetaan, että nuoret pääsevät koulutukseen ja vastavalmistuneet työelämään mahdollisimman nopeasti. Monikulttuurisuutta hyödynnetään osana kaupungin kilpailukyyn lisäämistä ja maahanmuuttajien elinkeinoelämänyhteyksiä lisätään. Turussa panostetaan tulokselliseen maahanmuuttajien suomen kielen oppimiseen, tuetaan työllistymisen edellytyksiä ja helpotetaan koulutukseen pääsyä.”

Kaupunkistrategiaa jalkautetaan strategisissa ohjelmissa Hyvinvointi ja aktiivisuus sekä Kilpailukyky ja kestävä kasvu. Hyvinvointi ja aktiivisuus ohjelmassa on kaksi nuorten osaamispääomaa koskevaa kohtaa:

Hyvinvointi ja aktiivisuus ohjelman kohta 2.2.7:

#### **1) Vuonna 2017 nuorisotakuu toteutuu laajan poikkihallinnollisen yhteistyön tuloksena.**

Nuorisotakuuseen kuuluvat koulutustakuu ja nuorten aikuisten osaamisohjelma. Niiden tavoitteena on antaa mahdollisuus nuorille, joilla ei ole työtä tai koulutusta. Nuorisotakuulla edistetään nuorten työllisyyttä ja lisätään nuorten ammattitaitoa sekä vahvistetaan nuorten mahdollisuuksia itsenäiseen elämään.

Nuorisotakuun toteutumista tarkastellaan jäljempänä.

Hyvinvointi ja aktiivisuus ohjelman kohta 2.2.8:

#### **2) Tulevaisuuden osaamispääoma turvataan järjestämällä jatkossakin korkeatasoista yleissivistävää koulutusta.**

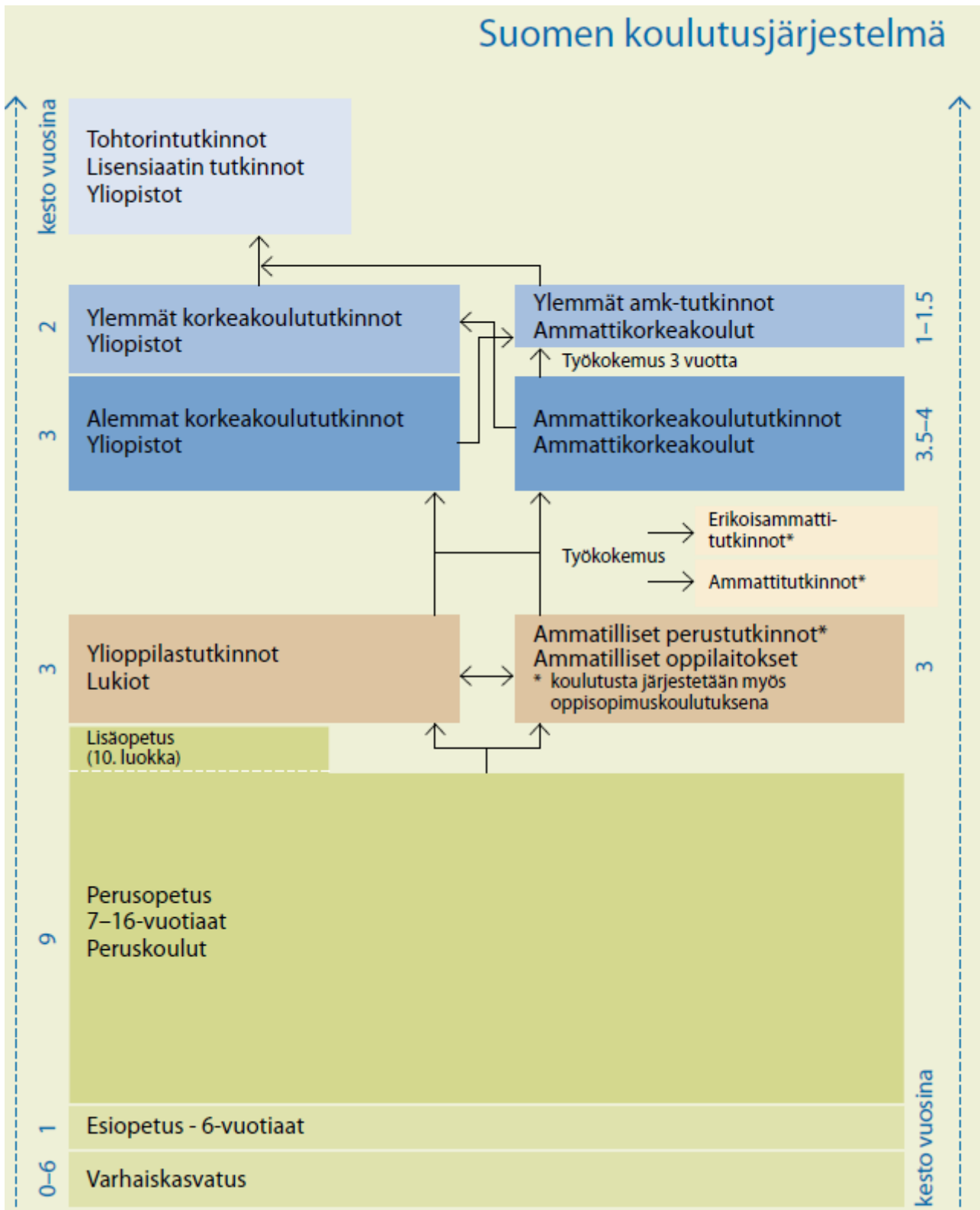
Peruskoulujen, lukioden ja ammatillisen opetuksen toiminnan korkea laatu on keskeinen menestystekijä kaupungin kilpailukyvyllä. Yleissivistävä koulutus luo pohjaa vaativammille opinnoille, ja siksi sen järjestämiseen on panostettava voimakkaasti myös jatkossa. Perusopetus järjestetään varsinkin alimmilla vuosiluokilla lähipalveluna. Lukioden vetovoimaa kehitetään monipuolisella kurssitarjonnalla ja sijoittumisella kaupungin keskusta-alueelle.

Osaamispääoman turvaamista tarkastellaan seuraavassa eri näkökulmista. Yksi näistä osaamispääoman turvaamisen näkökulmista on lopussa käsiteltävä nuorisotakuu, jota tarkastellaan erityisesti koulutuksen näkökulmasta.

### **Suomen koulutusjärjestelmä: nuoren koulutusputki kohti työelämää**

Koulutuksen perimmäisenä tavoitteena on, että nuori saa eväät, joilla hän löytää paikkansa yhteiskunnassa ja työelämässä. Kaikki nuoret osallistuvat Suomen koulutusjärjestelmään: alle 16 vuotiaat osallistuvat perusopetukseen ja tätä vanhemmat voivat valita tarjolla olevista vaihtoehdoista. Koulutusjärjestelmä esitetään kuviossa 10.





**Kuvio 10.** Suomen koulutusjärjestelmä (Opetusministeriö).

Koulutusjärjestelmän kokonaisuudesta ja koulutuksen sisältövaatimusten linjauksista vastaa Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM).

Suomen koulutusjärjestelmä ryhmitellään koulutusasteisiin. Yleensä vain alemman asteen opinnot suorittanut voi opiskella ylemmän asteen koulutuksessa.



Koulutukselle määritellään tavoitteet kunkin koulutussektorin lainsäädännössä. Lainsäädännön ohella laadunvarmistukseen kuuluvat opetussuunnitelmien ja näyttötutkintojen perusteet, koulutuksen järjestämis- ja toimiluvat sekä ulkoinen arviointi. Tärkeä osa laadunvarmistusta ovat opettajien kelpoisuutta koskevat säädökset.

Suomen koulutusjärjestelmä muodostuu

- yhdeksänvuotisesta yleissivistävästä perusopetuksesta (peruskoulu), jota ennen lapset osallistuvat vuoden kestäväan esiopetukseen,
- peruskoulun jälkeisestä koulutuksesta, johon kuuluvat ammatillinen koulutus ja lukio-koulutus (toinen aste) ja
- korkea-asteen koulutuksesta, jota annetaan ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa.

Aikuiskoulutusta on tarjolla kaikilla koulutusasteilla.

### **Koulunkäynnin ja opintojen riittävä tuki ja ohjaus**

Koulutuksessa pyritään siihen, että yksilö saa riittävästi tukea ja ohjausta suorittaakseen koulutuksen. Oppilaille annetaan ohjausta huomioiden yksilölliset tarpeet koko koulun henkilöstön voimin. Yläkoulussa oppilaanohjaus on lisäksi erillinen oppiaine.

Kaupungin Hyvinvointi ja aktiivisuus -ohjelman osassa Osaava ja oppiva kaupunkilainen Nuorisotakuun toteutumista koskevalla tavoitteella (kohta 2.2.7) on alatavoite:

Jokaiselle nuorelle varmistetaan peruskoulussa ja sitä seuraavassa nivelvaiheessa riittävä tuki ja ohjaus, jotta hän voi peruskoulun jälkeen jatkaa koulutuksen tai muun hänelle mielekkään toiminnan kautta eteenpäin elämässään.

Tätä tavoitetta vietiin käytännön toimintaan muun muassa perusopetuksen operatiivisen sopimuksen 2015 tavoitteessa:

Oppilaalla on mahdollisuus saada tarvitsemansa yleisen, tehostetun ja erityisen tuen palvelut lähikoulustaan.

Tavoitteen toteutumisesta 31.12.2015 Kasvatus- ja opetuslautakunta raportoi:

Resursointi on toteutettu sopimuksen mukaan.

Laadunarvioinnin tulokset keväältä 2015 (suluissa vastaava tulos 2014, arviointiasteikko 1-4) ovat seuraavat: Kasvun ja oppimisen tuki on ennaltaehkäisevää, suunnitelmallista ja monipuolista 3,12 (3,07).

## Kolmiportaisen tuen malli

Perusopetuksessa oppilaiden tukea ja ohjausta toteutetaan kolmiportaisen tuen mallilla, josta tarkemmin alla sekä kuviossa 11.

### **Kolmiportainen tuki**

Perusopetusta ei enää jaotella yleis- ja erityisopetukseen. Oppilaan saama oppimisen ja koulunkäynnin tuki jaotellaan yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Kaikki tukimuodot tulee järjestää suunnitelmallisesti oppilaan kehitystason ja yksilöllisten tarpeiden mukaisesti.

### **Yleinen tuki**

Yleinen tuki on laadukasta opetusta, missä huomioidaan oppilaiden erilaiset oppimistavat ja työskentelyrytmit. Yleisen tuen tukimuotoina painottuvat eriyttäminen, tukiope- tus, oppilaan ohjaus ja osa-aikainen erityisopetus. Myös muut tukimuodot ovat mah- dollisia.

### **Tehostettu tuki**

Oppilaalla on oikeus saada tehostettua tukea, jos häntä ei voida riittävästi tukea ylei- sen tuen avulla tai tuen tarve jatkuu pidemmän aikaa. Tehostettu tuki on säännöllistä ja siinä hyödynnetään samanaikaisesti eri tukimuotoja kuten tukiope- tusta, osa-aikaista erityisopetusta, oppilashuollon palveluita ja opintojen ohjausta. Tuen muotoina painot- tuvat myös samanaikaisopetus ja opetuksen järjestäminen riittävän pienessä ryhmäs- sä.

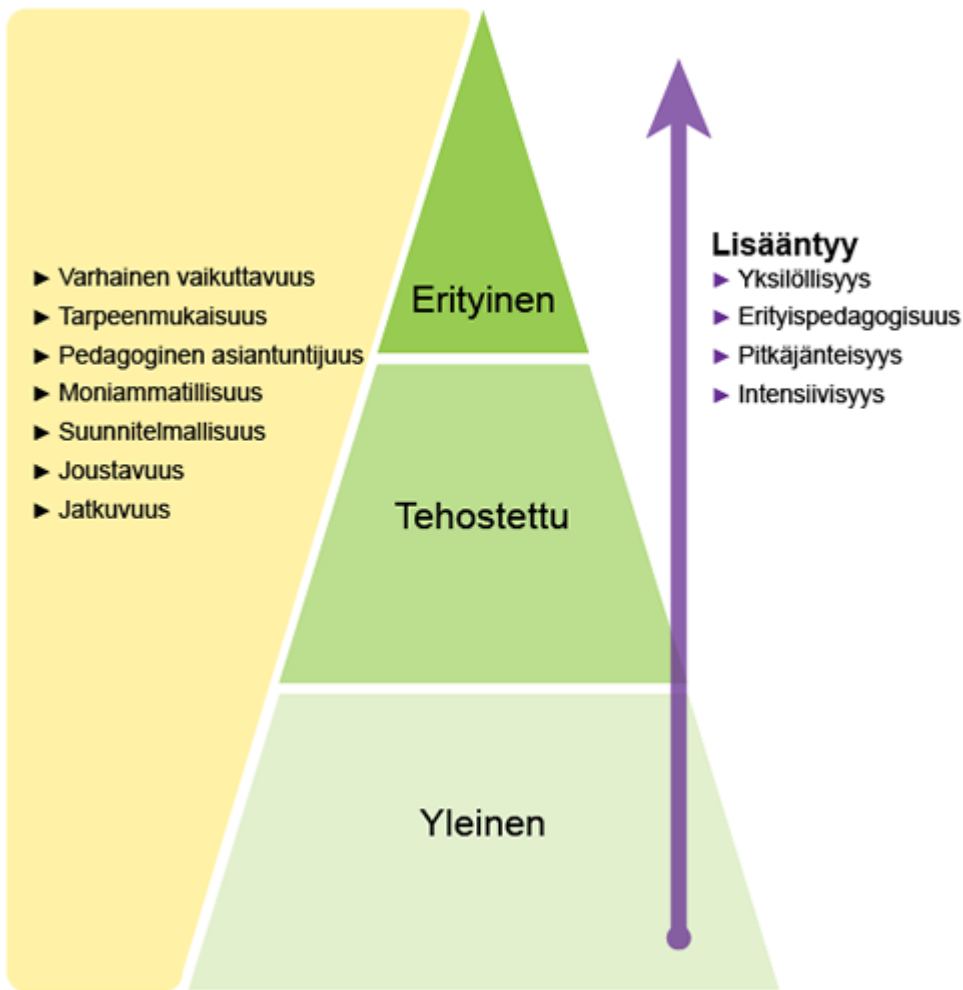
### **Erityinen tuki**

Erityinen tuki koostuu oppilaalle annettavasta erityisopetuksesta tai muusta lain mu- kaisesta tuesta. Erityisopetus voidaan järjestää oppilaan etu ja opetuksen järjestämi- sedellytykset huomioiden muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityis- luokalla tai muussa soveltuvassa paikassa.

Lisätietoa oppilaan kolmiportaisesta tuesta muun muassa:

[https://www.utu.fi/fi/yksikot/tnk/perusopetus/Oppilashuolto-ja-opiskelun-tuki/tuki/kolmiportainen\\_tuki/Sivut/home.aspx](https://www.utu.fi/fi/yksikot/tnk/perusopetus/Oppilashuolto-ja-opiskelun-tuki/tuki/kolmiportainen_tuki/Sivut/home.aspx)  
<http://www.oaj.fi/cs/oaj/kolmiportainen%20tuki3>





**Kuvio 11.** Kolmiportaisen tuen malli ja sen tavoitteet

<http://www.lukimat.fi/lukimat-oppimisen-arviointi/tietopalvelu/taustaa/kolmiportainen-tuen-malli>

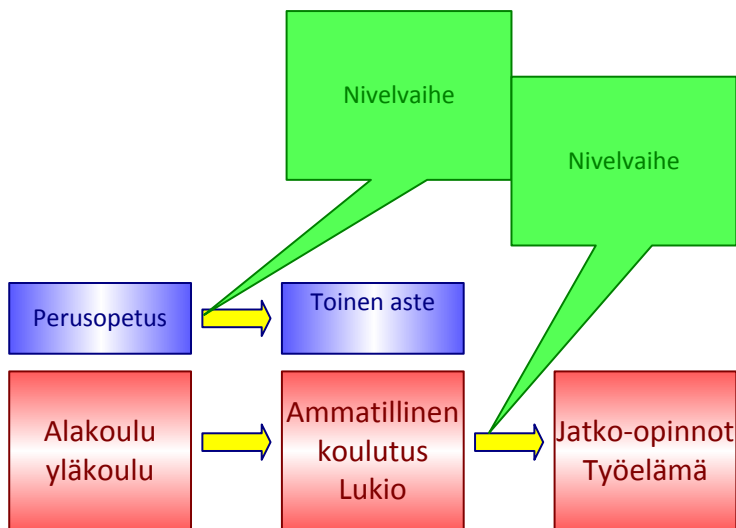


**Tarkastuslautakunnan haastattelujen mukaan perusopetuksen kolmiportaisen tuen malli toimii hyvin: Se on tehnyt oppilaan tukemisen suunnitelmalliseksi ja näkyväksi sekä osallistanut oppilaat, opettajat ja huoltajat.**

## Koulutusjärjestelmän nivelvaiheet

Keskeisiä nuorten koulutusjärjestelmän / kouluttautumisen nivelvaiheita/ siirtymävaiheita ovat:

- 1 siirtyminen perusasteelta toiselle asteelle (useimmiten lukioon tai ammatilliseen koulutukseen) sekä
- 2 siirtyminen toiselta asteelta jatko-opintoihin tai työelämään.



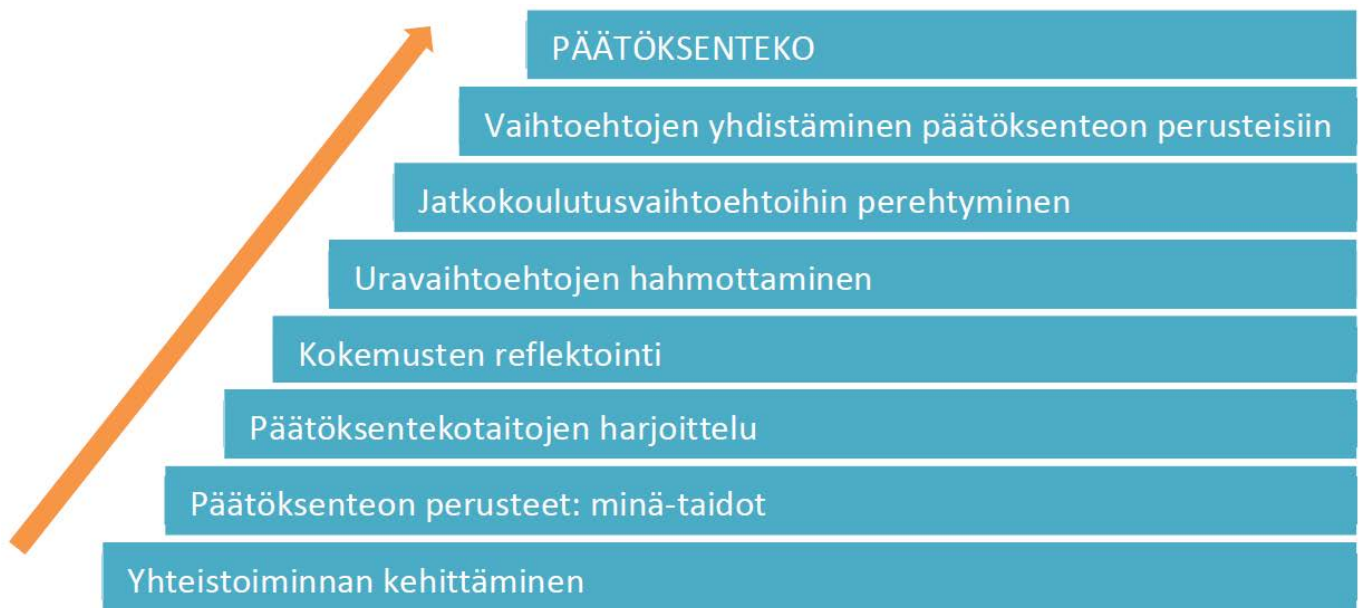
**Kuvio 12.** Nuorten koulutusputken keskeiset nivelvaiheet

Nivelvaiheissa nuori joutuu tekemään varsin haasteellisia valintoja ja päätöksiä. Aina kaikki ei suju ihan suunnitelmien mukaan ja joissain tapauksissa nuori päätyy opintojensa keskeyttämiseen. Sekä keskeyttämisiä että nivelvaiheissa esiintyviä ongelmia torjutaan muun muassa sillä, että koulutuksen järjestäjä tarjoaa nuorelle riittävästi tukea ja ohjausta.

### Perusopetuksen oppilaanohjaus

Perusopetuksen oppilaanohjaus -oppiaine toteuttaa osaltaan riittävän tuen ja ohjauksen tavoitetta käytännössä. Oppilaanohjaus -oppiainetta opettaa ja vetää oppilaanohjaaja eli OPO. Oppilaanohjaus kuten muukin opetustoiminta on osa kolmiportaisen tuen mallia. Oppilaanohjauksessa käsiteltäviä aiheita ovat opiskelutaidot ja koulunkäynti, itsetuntemus, jatko-opintomahdollisuudet, ammatit ja ammattialat sekä työelämä. Opetushallituksen mukaan kaikki oppilaat saavat tarvittaessa yhteisten oppilaanohjauksen tuntien lisäksi neuvontaa ja ohjausta henkilökohtaisesti tai pienryhmissä. Lisäksi oppilaita ohjataan erilaisten tiedonhankintavälineiden sekä yhteiskunnan tarjoamien neuvonta- ja ohjauspalveluiden käytössä.

Alla olevassa kuviossa esitetään sitä prosessia, jolla oppilaanohjauksessa valmistaudutaan päätöksentekoon uravalinnoista. Haastattelujen mukaan tähän ohjausprosessiin osallistuvat sekä OPO että muiden aineiden opettajat.



**Kuvio 13.** Päätöksentekoon valmistava oppilaanohjausprosessi.  
(Kyl määki – Turun kaupungin peruskoulujen oppilaanohjauksen käsikirja, Turku 2011)

- Oppilaanohjauksen saatavuudella tarkoitetaan sitä oppilaskohtaista työaikaa, johon perustuu opetussuunnitelman ja OVTES<sup>7</sup>:n toimeenpano. Opetushallituksen antamissa perusopetuksen laatukriteereissä<sup>8</sup> on määritelty oppilaanohjaukselle tavoitteita, jotka tosin ovat luonteeltaan suosituksia eivätkä sitovia määräyksiä. Turun yläkouluissa pitäisi Opetushallituksen suositusten mukaan olla ohjausaikaa keskimäärin 4,9 tuntia oppilasta kohden ja 250 oppilasta opinto-ohjaajaa kohde. [http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/pop/Perusopetuksen\\_laatukriteerit.html?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/pop/Perusopetuksen_laatukriteerit.html?lang=fi) )
- Sivistystoimialalla tehdyn selvityksen mukaan lukuvuonna 2013 - 2014 oppilasta kohden varattu OPO:n työaika vaihteli ensisijassa yleisopetusta antavissa yläkouluissa 2 h 42 min ja 4 h 18 min välillä. Keskiarvo oli Turussa 3 h 30 minuuttia ja Opetushallituksen suositusten mukainen tavoitetaso 4 h 50 minuuttia. Oppilaanohjauksen toteutunut määrä Turussa oli hieman huonontunut edellisestä vuodesta: OPOa kohden oli keskimäärin 340 oppilasta ja määrä vaihteli 443 ja 276 välillä. Vertailun vuoksi Tampereella 7-10 -luokkalaisten ohjauksesta vastasi 21 pätevää opinto-ohjaajaa. Oppilaita oli lukuvuonna 2012–2013 Tampereella 4800 eli vain 500 oppilasta enemmän kuin Turussa. Opinto-ohjaajaa kohden oli keskimäärin 230 oppilasta. Tampereella opinto-ohjaajaa kohti laskettu oppilasmäärä vaihteli oppilaiden aiheuttaman ohjauksen lisätarpeen mukaan 190 - 290 oppilaan välillä.<sup>9</sup>

Sivistystoimialalla tehdyn selvityksen mukaan peruskoulun päättöluokkalaisista 16,7 % ilmoitti keväällä 2014, ettei ole saanut henkilökohtaista ohjausta ollenkaan. Haastattelujen mukaan jokaisen oppilaan pitäisi saada henkilökohtaista ohjausta automaattisesti, koska yläkouluikäinen ei osaa välttämättä itse haluta ohjausta. Halun il-

<sup>7</sup> Kunnallinen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus - OVTES

<sup>8</sup> Perusopetuksen laatukriteerit on työkalu, jonka avulla voidaan tuottaa tietoa perusopetuksen rakenteellisesta ja toiminnallisesta laadusta. Laatukriteerien avulla pyritään ohjaamaan perusopetuksen järjestämistä koskevia päätöksiä. -OKM

<sup>9</sup> Oppilaanohjaus oppilaan subjektiivisena oikeutena, Niemi Petri 28.2.2016

maiseminen osoittaa jo uravalintavalmiuden kehittymistä. Koska aikaväli koulutusvalintatilanteen tiedostamisen ja yhteishaun välillä on kaikissa tapauksissa lyhyt ja osalla urapohdintaan ryhdytään vasta päättöluokan keväällä, oppilaita tulee aktivoida monilla tavoilla ja eri työtavoilla.

- Oppilaanohjaajien työmuodot on määritelty opetussuunnitelmassa. Oppilaanohjaajien resursointi vaikuttaa mahdollisuuksiin toteuttaa opetussuunnitelmaa.
- Oppilaanohjauksen resursointia ei Turussa ohjata keskitetysti, vaan se määräytyy rehtorien toimesta koulukohtaisesti kasvatus- ja opetuslautakunnan vahvistamien vuotuisten resurssien puitteissa.

Perusopetuslain mukaan ”Opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.” (Perusop.laki luku 7 § 30)

Haastattelujen mukaan uudessa opetussuunnitelmassa (sovelletaan alkaen 1.8.2016) tulevia uusia painotuksia ovat muun muassa:

- oppilaita opetetaan alusta alkaen itsearviointiin ja siihen perustuvaan päätöksentekoon,
- ohjausta oppilaille antavat kaikki opettajat tiimityönä.



### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja**

Perusopetuksen oppilaanohjaajan oppilasta kohden varatussa työajassa on paljon koulukohtaista vaihtelua eikä se selity pelkästään esimerkiksi erityistuen tarpeessa olevien tai tehostetun tuen tarpeessa olevien määrällä. Koulujen sisällä resurssien jako perustuu rehtorien harkintaan. Koulujen kokonaisresurssit on jaettu yhtäläisin kriteerein.

Kokonaistilanne perusopetuksessa on siinä mielessä hyvä, että lähes kaikki Turussa peruskoulun suorittaneet saavat vuosittain jatko-opintopaikan.



## Toisen asteen opintojen ohjaus

- keskeyttämiset ja koulutuksen läpäisy

## Ammatillinen koulutus

Ammatillisessa koulutuksessa kaupungin selvästi suurin toimija on Turun ammatti-instituutti (TAI). Siellä opintojen ohjausta on tarjolla kaikissa koulutaloissa eri puolilla kaupunkia yhteensä 11 vuosityöajassa olevan opinto-ohjaajan työpanoksen verran. Yhdellä opinto-ohjaajalla on keskimäärin 300- 500 opiskelijaa.

Alla on esitetty Turun kaupungissa asetetut tavoitteet ja toteutumat 2015 toisen asteen koulutuksen keskeyttämis- ja läpäisyprosentteille:

	keskeyttämisprosentti tavoite / toteutuma 2015	läpäisyprosentti tavoite / toteutuma 2015
lukio	alle maan keskiarvon (3,4) / 1,5 %	yli maan keskiarvon / 77 %
ammattillinen koulutus	6-7 % / 8,5 %	78 % / 70,6 %

**Taulukko 15.** Toisen asteen koulutus Turussa – tavoitteet ja toteutumat opintojen keskeyttämisille ja läpäisyyn.

Ammatillisessa koulutuksessa keskeyttämisprosentit ovat valtakunnallisestikin suhteellisen korkealla tasolla. Lukuvuonna 2013/2014 keskeyttäneitä oli 7,6 %. Vuoden 2015 osalta Turun ammatti-instituutin keskeyttämisprosentiksi raportoidaan 8,5 %.

Koko Suomen osalta koulutuksen keskeyttämisistä eri koulutusasteilla oli lukuvuonna 2013 - 2014 seuraavasti:

### **Tilastotietoja Suomen eri koulutusasteilla keskeyttäneistä**

Tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijoista 5,4 prosenttia keskeytti opinnot eikä jatkanut missään tutkintoon johtavassa koulutuksessa lukuvuoden 2013/2014 aikana.

- Lukiokoulutuksessa keskeyttämisprosentti oli 3,4,
- nuorille suunnatussa ammatillisessa koulutuksessa 7,6,
- ammattikorkeakoulukoulutuksessa 8,3 ja
- yliopistokoulutuksessa 6,7 prosenttia.

Keskeyttäminen väheni edellisvuoteen verrattuna ammatillisessa koulutuksessa ja yliopistokoulutuksessa ja pysyi ennallaan lukio- ja ammattikorkeakoulukoulutuksessa. Tiedot ilmenevät Tilastokeskuksen koulutustilastoista.<sup>10</sup>

( [http://www.stat.fi/til/kkesk/2014/kkesk\\_2014\\_2016-03-17\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kkesk/2014/kkesk_2014_2016-03-17_tie_001_fi.html) )

Turun ammatti-instituutissa läpäisyprosentti 2015 oli 70,6 %, mikä on selvästi parempi kuin valtakunnallinen keskiarvo (3 vuotta aloittamisesta), joka oli noin 60 % (ks. tarkemmin taulukko 16 alla)

<sup>10</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Koulutuksen keskeyttäminen [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-9280. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 3.3.2016].  
Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/kkesk/>

Ammatillisen peruskoulutuksen (oppilaitosmuotoinen) kolmessa ja viidessä vuodessa läpäisseet äidinkielen mukaan (aloitusvuosi 2007, prosenttiosuudet)			
	3 vuotta aloittamisesta	5 vuotta aloittamisesta	
Äidinkieli			
suomi (sis. saame)	61,8	75,5	
ruotsi	67,9	78,9	
muut kielet ja tuntemato	49,5	65,3	
Yhteensä	61,6	75,2	

**Taulukko 16.** Ammatillisen peruskoulutuksen läpäisyprosentti (koko Suomi) kolmessa ja viidessä vuodessa - vuonna 2007 aloittaneet (Opetushallitus).

Viisi vuotta aloittamisen jälkeen (vuonna 2007 aloittaneet) kaikista aloittaneista 75 prosenttia oli suorittanut tutkinnon alkuperäisessä koulutuksessa.



### Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja

Peruskoulun jälkeisen toisen asteen opiskelupaikan saavat Turussa lähes kaikki, mutta opintojen keskeyttäminen on ongelma etenkin ammatillisessa koulutuksessa.

- Ammatillisessa koulutuksessa keskeyttämisistä on tilastotietojen mukaan noin viisi kertaa enemmän kuin saman ikäluokan lukiokoulutuksessa (8,5 % vs. 1,5 %).
- Suurin keskeyttämisen syy/ selittäjä on väärä koulutusvalinta. Keskeyttämisen alla olevat ovat pääsääntöisesti heikkoja oppilaita.
- Vääriä koulutusvalintoja voidaan vähentää riittävällä ja onnistuneella ohjauksella ja tuella.
- Nykyisiin lainsäädäntö ohjaa siihen, että on haettava myös vähemmän itseä kiinnostaviin koulutuspaikkoihin, jotta ei menettäisi oikeuttaan työttömyyskorvauksiin.

Tosin nuorten ammatillisen koulutuksen suurehko keskeyttämisprosentti ei ole vain Turun ongelma, sillä valtakunnallinen keskeyttämisten keskiarvo on samaa suuruusluokkaa eli 7,6 prosenttia (lukuvuosi 2013/2014). Yksi lukujen korkeutta selittävä tekijä on se, että myös kouluun vaihtavat kirjautuvat koulujen tilastoissa keskeyttäneisiin. Tilastot eivät tätä nykyä kykene erottelemaan ”positiivisia” ja ”negatiivisia” keskeyttämisistä.

Turun ammatti-instituutissa opintojen keskeyttämistä yritetään vähentää muun muassa opintojen ohjauksella ja yhteisöllistä opiskeluhuoltoa sekä VALMA-koulutusta hyödyntämällä:

- Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus – VALMA
- Tavoitteena on auttaa vailla ammatillista koulutuspaikkaa olevia tai väärän alan valinnoita ja opinnot keskeyttäneitä nuoria löytämään itselleen sopiva koulutusvaihtoehto.



- Tarkoituksena on löytää opiskelupaikkaa vaille jääneille eli esimerkiksi keskeyttäneille jokin heille itselleen paremmin sopiva koulutusvaihtoehto.
- Kesto ½ - 1 vuotta, laajuus 30- 60 opintopistettä
- VALMA on yksi nuorisotakuun toteuttamismuoto ja kaikki sinne tulevat opiskelijat kuuluvat nuorisotakuun kohderyhmään.

**Opintojen keskeyttäminen voi johtaa myös myönteiseen lopputulokseen, jos uusi koulutusvalinta on aikaisempaa kiinnostavampi ja motivoivampi.**

### Lukioiden

Lukioiden operatiivisessa sopimuksessa 2015 toimenpiteinä keskeyttämisprosentin pienentämiseksi ja läpäisyprosentin kasvattamiseksi on mainittu: ”Aloitetaan kuraattoritoiminta. Opiskeluhuollon tehostaminen”.

- Toteutunut keskeyttämisprosentti oli 1,5 ja läpäisyprosentti 77. (vrt maan ka keskeyttämis-% 3,4 lukuvuonna 2013/2014)
- Kuraattoritoiminta on aloitettu koko sivistystoimialan yhteisessä yksikössä.

Ylioppilastutkinnon kolmessa ja viidessä vuodessa suorittaneet lukion vuonna 2007 nuorten opetussuunnitelman mukaan aloittaneista (prosenttiosuudet)			
	3 vuotta aloittamisesta	5 vuotta aloittamisesta	
Äidinkieli			.
suomi (sis. saame)	71,4	88,4	
ruotsi	83,9	93,7	
muut kielet ja tunter	46,4	69,2	
Yhteensä	71,5	88,2	

**Taulukko 17.** Ylioppilastutkinnon läpäisyprosentti (koko Suomi) kolmessa ja viidessä vuodessa – vuonna 2007 aloittaneet. (Opetushallitus) ([http://www.oph.fi/ajankohtaista/verkkouutiset/101/0/kuukauden\\_tilasto\\_oppivelvollisuus\\_suoritetaan\\_tunnollisesti\\_lukion\\_ja\\_ammattikoulun\\_lapaisyssa\\_parantamisen\\_varaa](http://www.oph.fi/ajankohtaista/verkkouutiset/101/0/kuukauden_tilasto_oppivelvollisuus_suoritetaan_tunnollisesti_lukion_ja_ammattikoulun_lapaisyssa_parantamisen_varaa) )

Turussa toteutunut ylioppilastutkinnon läpäisyprosentti (77) ylittää siis kolmessa vuodessa valmistuneiden koko maan läpäisyprosentin (71,5).



### Syrjäytymisuhka

Koulutuksen (ja työelämän) ulkopuolelle jääminen voi johtaa joissain tapauksissa syrjäytymiseen. Yleensä syrjäytymisellä tarkoitetaan kasaantunutta huono-osaisuutta, jossa yhdistyvät pitkäaikainen ja usein toistuva työttömyys, toimeentulo-ongelmat, elämänhallintaan liittyvät ongelmat ja syrjäytyminen yhteiskunnallisesta osallisuudesta.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> [http://www.vtv.fi/files/113/1462007\\_Nuorten\\_syrjaytymisen\\_ehkaisy\\_NETTI.pdf](http://www.vtv.fi/files/113/1462007_Nuorten_syrjaytymisen_ehkaisy_NETTI.pdf)

Nuori voi ”pudota putkesta”, jos

- opinnot syystä tai toisesta keskeytyvät tai
- yhden koulutusasteen päättyessä eli ns. nivelvaiheessa jatko-opiskelupaikkaa tai työpaikkaa ei löydy.

Koulupudokkaat ovat syrjäytymisuhan alaisia. Nuorten syrjäytyminen on sekä inhimillisesti että yhteiskunnallisesti vakava ongelma. Yhteiskunnallista näkökulmaa on kuvattu Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa seuraavasti:

- Valtiontalouden tarkastusvirasto on laskenut, että työelämän ulkopuolelle jäänyt nuori maksaa kansantaloudelle noin 700 000 euroa, jos syrjäytyminen kestää koko odotettavissa olevan työiän eli noin 40 vuotta. Lisäksi julkinen talous maksaa samassa ajassa jokaisesta pitkäaikaistyöttömyyteen liukuneesta 400 000 euroa. Yhteensä siis kansantalous ja julkinen talous menettävät koko työiän aikana noin 1,1 miljoonaa euroa.<sup>12</sup>
- Alle 25-vuotiaana työllistymismahdollisuutensa menettänyt aiheuttaa yhteiskunnalle joka vuosi 27 500 euroa kustannuksia.

Turun yliopiston nuoria koskevan seurantatutkimuksen mukaan joka toinen koulupudokkaista pärjää myöhemmin hyvin, mutta toinen puoli pudokkaista on vaarassa tulla syrjäytetyksi yhteiskunnasta.

Opetushallituksen raportissa toisen asteen keskeyttäneistä raportoitiin vuonna 2014:

”Keskeyttämisen jälkeisen tilanteen seuranta tuotti kaksi tärkeätä tulosta. Ensimmäinen noin puolet lukion tai ammatillisen peruskoulutuksen keskeyttäneistä oli viisi vuotta keskeytettyjen opintojen aloittamisen jälkeen työssä. Toiseksi **karkeasti puolet niistä keskeyttäneistä, jotka seurannan lopussa eivät olleet työssä, oli työvoiman ulkopuolella ilman että rekistereissä oli tietoa heidän tosiasiallisesta tilanteestaan.** Tällä tavoin ”kadoksissa” olevia oli keskeyttäneistä selvästi enemmän kuin rekisteröityneitä työttömiä. Tämä on tutkimuksemme huomionarvoisin tulos. Huomionarvoista on myös, että keskeyttäneiden tilanne viiden vuoden kuluttua opintojen aloittamisesta ennusti varsin hyvin tilannetta kymmenen vuoden kuluttua.”

**Opetushallituksen raportin perusteella voidaan arvioida, että huomattava osa opintonsa keskeyttäneistä on hyvin vakavan syrjäytymisuhan alaisena.**

## Työelämän tarpeiden huomiointi ammatillisessa koulutuksessa

Turun ammatillisen koulutuksen operatiivisen sopimuksen 2015 yhtenä tavoitteena oli ”Työelämälähtöisyys”. Tätä seurattiin mittarilla ”Kuinka suuri osa valmistuvista opiskelijoista on suorittanut työssäoppimista yli 20 viikkoa” - tavoitetasona 50 %.

Toteutuma: Kesäkuussa 2015 oli 43,1 % valmistuneista opiskelijoista suorittanut työssäoppimista yli 20 viikkoa.

Turun ammatti-instituutissa työssäoppimista tehdään yhteistyössä noin 1600 yrityksen kanssa.

Talousarvion 2015 yhtenä täydentävänä tavoitteena oli: Ammatillinen koulutus vastaa työelämän tarpeisiin (Tilastokeskuksen sijoittumistilastoissa työssä tai jatko-opinnoissa) – mittariin sidottu tavoite oli 75 % - toteutuma oli 73,8 % eli jäi niukasti alle tavoitteen – keltainen liikennevalo.

Työelämän tarpeiden huomioiminen esimerkiksi työssäoppimisena ja käytännönläheisyytenä voi olla myös syrjäytymisvaarassa olevien oppilaiden etu, kuten Opetushallituksen tilannekatsauksessa<sup>13</sup> todetaan:

”Ammattikoulutuksen työelämävaltaisuuden ja käytännönläheisyyden oletetaan tukevan ennen kaikkea niitä koulutuksesta syrjäytymisvaarassa olevia oppilaita, joille ei perusasteella soveltunut perinteinen oppilaitosmuotoinen opiskelu.”

Ammatillinen koulutus uudistui 1.8.2015 alkaen, kun perustutkintojen mitoitusperusteeksi tuli osaamispiste entisen opintoviikon sijaan. Samalla aikaperusteisuudesta siirryttiin osaamisperusteisuuteen. Tutkinnon suoritus aika (keskimäärin kolme vuotta) ja laajuus (vähintään 180 osp<sup>14</sup>) voi vaihdella yksilöllisesti. Työssäoppimisen toteutustapaa ja pituutta (vähintään 30 osp, puoli vuotta) voidaan räätälöidä opiskelijakohtaisesti.

## Vieraskielisten oppilaiden haasteet

Äidinkielenään muuta kuin suomen tai ruotsin kieltä puhuvilla nuorilla on käytännössä muita nuoria suuremmat haasteet koulutuksessaan.

Hyvinvointi ja aktiivisuus ohjelmassa tätä asiaa käsitellään kohdassa 2.2.3:

2.2.3 Vieraskielisen väestön suomen ja ruotsin kielen taidon kehittymistä ja suomalaisen yhteiskunnan tuntemusta tuetaan riittävällä koulutustarjonnalla.

Alatavoite:

- Kaikille vieraskielisille tarjotaan riittävästi tuloksellisia ja oikeanlaisia suomen ja ruotsin kielen opintomahdollisuuksia.

Yksi tapa vastata vieraskielisiä oppilaita kohtaaviin haasteisiin on valmistava opetus: Perusopetukseen valmistava opetus (VALMO).

Perusopetukseen valmistava opetus on tarkoitettu juuri Suomeen muuttaneille vieraskielisille oppilaille. VALMO antaa valmiuksia perusopetukseen siirtymiseen. Oppilas opiskelee suomea sekä muita koulussa tarvittavia taitoja. Opetus on ensisijaisesti ryhmämuo-

<sup>13</sup> Mitä tarkoittaa ”ammatillisen koulutuksen työelämävastaavuus”? Opetushallituksen tilannekatsaus marraskuu 2015

[http://www.oph.fi/download/172761\\_mita\\_tarκοittaa\\_ammattillisen\\_koulutuksen\\_työelämävastaavuus\\_tiivistelmä.pdf](http://www.oph.fi/download/172761_mita_tarκοittaa_ammattillisen_koulutuksen_työelämävastaavuus_tiivistelmä.pdf)

<sup>14</sup> osp = osaamispiste

toista opetusta. Ryhmiä on eri kouluissa ja niissä opiskellaan keskimäärin vuoden ajan ennen lähikouluun siirtymistä.

<http://www.turku.fi/paivahoito-ja-koulutus/perusopetus/opetus/monikulttuurinen-opetus-ja-globaalikasvatus-1>

Vuoden 2015 operatiivisen sopimuksen raportoinnin mukaan perusopetuksen oppilaista 2171 eli noin 19 % oli vieraskielisiä (maahanmuuttajataustaisia).

## **Nuorisotakuu osaamispääoman tukena**

Nuorisotakuun tarkoituksena on taata kaikille nuorille joko opiskelu- tai työpaikka. Nuorisotakuun idea on tarjota nuorelle palveluja entistä tehokkaammin hyödyntämällä tarjolla olevia mahdollisuuksia ja tehostamalla yhteistyötä yli hallinnonalojen rajojen.

### Nuorisotakuu Turun asettamissa tavoitteissa

Strategisten ohjelmien kohta 2.2.7:

Vuonna 2017 nuorisotakuu toteutuu laajan poikkihallinnollisen yhteistyön tuloksena

Nuorisotakuuseen kuuluvat koulutustakuu ja nuorten aikuisten osaamisohjelma. Niiden tavoitteena on antaa mahdollisuus nuorille, joilla ei ole työtä tai koulutusta. Nuorisotakuulla edistetään nuorten työllisyyttä ja lisätään nuorten ammattitaitoa sekä vahvistetaan nuorten mahdollisuuksia itsenäiseen elämään.

Alatavoitteet:

- 1 • Jokaiselle nuorelle varmistetaan peruskoulussa ja sitä seuraavassa nivelvaiheessa riittävä tuki ja ohjaus, jotta hän voi peruskoulun jälkeen jatkaa koulutuksen tai muun hänelle mielekkään toiminnan kautta eteenpäin elämässään.
- 2 • Toisella asteella opiskelevat nuoret läpäisevät opintonsa ja saavat valmiuksia siirtyä työelämään tai jatkokoulutukseen.
- 3 • Vieraskielisten ja erityistä tukea tarvitsevien nuorten tarpeet huomioidaan ja nuorisotakuu toteutuu myös heidän osaltaan.
- 4 • Nuorisotakuuta toteutetaan sivistystoimialan, hyvinvointitoimialan, vapaa-aikatoimialan sekä muiden julkisten ja yksityisten yhteistyökumppaneiden kanssa.
- 5 • Pyritään kasvattamaan vieraskielisten oppilaiden osuutta toisen asteen oppilaitoksissa ja edelleen korkeakouluopinnoissa.

Nuorisotakuun tarkoitus on siis auttaa niitä nuoria, jotka syystä tai toisesta ovat jääneet vaille työ- tai koulutuspaikkaa. Toisesta näkökulmasta katsoen: mitä paremmin ”perustoiminta” tuottaa koulutuspalvelujaan ja työelämän imu vetää ihmisiä töihin, sitä vähemmän nuorisotakuulle jää tehtävää.

Käytännössä nuorisotakuu toteutuu monialaisena ja moniammatillisena yhteistyönä eri toimijoiden kesken. Nuorisotakuu toteutuu

- nuorten TE-palveluilla,
- koulutustakuun toimilla ja
- nuorten aikuisten osaamisohjelman avulla sekä

- muilla nuorten yksilöllisillä palveluilla. Näitä ovat muun muassa etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta sekä kuntoutuspalvelut, mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveysterveyst. palvelut.

Haastattelujen mukaan nuorisotakuun tavoitteet voidaan yksinkertaistaen tiivistää seuraavasti:

- nuori saa ja ottaa vastaan opiskelupaikan,
- nuori pysyy opinnoissaan ja valmistuu,
- jonka jälkeen hän saa töitä ja tekee töitä eläkeikään asti.

Nuorisotakuu nyt -hankkeessa on keväällä 2014 listattu KUUSI SYYTÄ NUORISOTAKUUN TOTEUTTAMISEEN:

1. Nuorten syrjäytyminen on kallista.
2. Nuorten syrjäytyminen uhkaa yhteiskunnan vakautta.
3. Työelämä tarvitsee kaikkien työpanosta.
4. Koulutus lisää vuosia työelämässä.
5. Nuorisotakuun toteuttaminen tuottaa valtavia säästöjä.
6. Nuorisotakuu on osa oikeudenmukaista yhteiskuntaa.

Haastattelujen mukaan Turku on ollut Nuorisotakuun edelläkävijä jo yli 10 vuotta sitten, vuonna 2005!

### Nuorisotakuun toteutuminen Turussa: tilannekatsaus 26.4.2013

Nuoriso- ja koulutustakuun toteutumiseen liittyy edelleen monia haasteita, mutta monin osin Turku on myös edelläkävijä. Turussa, Turun seudulla ja koko Varsinais-Suomessa on tehty pitkäjänteisesti työtä koulutus- ja nuorisotakuun toteuttamiseksi jo pitkään. Näin on esimerkiksi suoraan peruskoulun jälkeen toisella asteella tai ns. nivelvaihekoulutuksessa (10-luokka, ammattistartti, maahanmuuttajanuorten valmistava koulutus, valmentava ja kuntouttava koulutus) prosenttiosuus noussut selvästi: vuonna 2013 heti peruskoulun jälkeen opintojaan jatkavia oli 98,1 %:a, kun vastaava luku vuonna 2004 oli vain 93,9 %:a. Samanaikaisesti esimerkiksi toisen asteen ammatillisen koulutuksen läpäisy on tehostunut selvästi. Kun vuonna 2004 läpäisyaste oli ainoastaan 63 %:a, niin se on viimeisen viiden vuoden aikana vaihdellut vuodesta riippuen välillä 71-75 %:a. Luku on erittäin korkea ottaen huomioon, että valtakunnallisesti keskiarvo on pysytellyt sinnikkäästi 63 prosentissa.

Parantuneiden tulosten taustalla on paljon työtä, jonka ansiosta esimerkiksi perus- ja toisen asteen välistä nivelvaiheyhteistyötä ja tiedonsiirtoa on pystytty kehittämään ja samalla on luotu uusia ohjauspalveluja (Ohjaamo, Etsivä nuorisotyö, Turun ammatti-instituutin tukitiimi jne.) sekä joustavampia koulutustakuun toteuttamista tukevia koulutusvaihtoehtoja (esim. joustava perusopetus, laajennettu työssäoppiminen, ammatillisen koulutuksen ja nuorten työpajojen yhteistyö, sote-alalle ohjaava maahanmuuttajien valmistava koulutus).

Myönteisistä tuloksista huolimatta haasteita on edelleen runsaasti. Vaikka tällä hetkellä ilman opintopaikkaa jäävien tai opintonsa keskeyttävien nuorten ohjauksenvastuista on sovittu eri toimijoiden kesken, jo aiemmin palveluiden ulkopuolelle ajautuneiden nuorten

osalta puuttuu monin osin tarkempi analyysi heidän palvelutarpeestaan ja ongelmista, joihin pitäisi löytää ratkaisu. Kaikkiaan 15 - 29 -vuotiaista nuorista oli ELY-keskuksen kesällä 2012 tekemän kartoituksen mukaan Varsinais-Suomessa koulutuksen ja työelämän ulkopuolella 5 652 nuorta eli 6,53 %:a koko ikäluokasta. Varsinais-Suomen luvut vastaavat näiltä osin valtakunnallisia keskiarvoja. Edellä mainitun kartoituksen tekemisen jälkeen nuorisotyöttömyys on ollut kasvussa ja esimerkiksi Turun seudulla 15 - 29 -vuotiaiden nuorten työttömyys on kaksinkertaistunut vuoden 2008 jälkeen (2300 / 4600).

Eryistä huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että erityisryhmien (maahanmuuttajanuoret, erityistä tukea tarvitsevat nuoret) koulutus- ja nuorisotakuu toteutuu edelleen selvästi keskiarvoa huonommin. Kaikkein eniten erityistukea tarvitsevista nuorista lähes joka toinen jää koulutustakuun ulkopuolelle johtuen erityisesti erityisammattiopetuksen aloituspaikkojen aivan liian vähäisestä määrästä Turun seudulla ja koko maakunnassa. Maahanmuuttajanuorten kohdalla toisen asteen ulkopuolelle jäämisen riski on noin kaksinkertainen ja toisen asteen koulutuksen keskeyttämisen riski noin 1,5-kertainen valtaväestöön kuuluvaan nuoreen verrattuna. Eri etnisten ryhmien väliset erot ovat lisäksi huomattavia, ja joissakin maahanmuuttajaryhmissä erityisesti tyttöjen koulutuksesta ja työelämästä syrjäytymisen riski on huomattava.

Huolestuttavaa on myös se, että monien vuosien myönteisen kehityksen jälkeen ammatillisen koulutuksen keskeyttämisluvut näyttäisivät kääntyneen nousuun niin Turussa kuin valtakunnallisestikin. Vaikka kyseessä voi tuki olla vain hetkellinen notkahdus, tulisi keskeyttämisen ehkäisyyn panostaa nyt erityisen paljon.

#### Nuorten työllisyys Turussa / lyhyt tilannekatsaus kevät 2016

- Turussa aloitti viime vuonna Ohjaamo-hanke, joka on Vamoksen<sup>15</sup> kanssa samassa tilassa tarjoten kokonaispalveluja nuorille. <http://www.turku.fi/ohjaamo>
- Nuorten työllistymistä tuetaan lisäksi TUTTU-6Aika -hankkeella, jossa erityisesti työttömät nuoret ratkovat yrityksistä tulevia haasteita.
- Oma haasteensa on maahanmuuttajataustaisten (nuorten) työllistäminen, johon haetaan omaa yrittäjyyspainotteista hanketta.
- Haasteena on, että nuorisotakuu ei enää näy hallituksen talousarviossa ja kuntien panostukset menevät paljon kelalistolaisiin, joista tuki heistäkin on osa nuoria.

#### Työllisyystoiminnan tuloksia

- Turun Ohjaamossa oli 1.3 – 30.11.2015 välisenä aikana uusia asiakkuuksia 540 henkilöä.
- Alueen yrityksiin tai Turun kaupungille on ajalla 1.3.2015 - 30.11.2015 työllistetty 119 henkilöä.
- Nuoria on ohjattu myös muihin toimenpiteisiin kuten työkokeiluihin, kuntouttavaan työtoimintaan ja koulutukseen.
- Tapahtumissa on käynyt noin 1000 nuorta ja nuorten kanssa työtä tekevää henkilöä.

<sup>15</sup> <https://www.vamosnuoret.fi/>



### Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siitä, että Turku on ollut edelläkävijöitä nuorisotakuun toteuttamisessa. Asiakokonaisuuden haasteet vaativat jatkossakin sitoutumista ja resursseja.

Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan merkittävin nuorisotakuun toteutumista vaikeuttava seikka on vallitseva taloustilanne: mikäli elinkeinoelämän ja julkisen sektorin puolelta ei löydy töitä nuorille, koulutusponnistelut eivät heitä paljon auta.



### 3 Tarkastuslautakunnan raportoinnin jälkiseuranta

#### 3.1 Vuosia elämään – elämää vuosiin: Vanhusten palvelujen arviointi 2012

Vuosia elämään – elämää vuosiin  
 Vanhusten palvelujen arviointi  
 Turun kaupungin tarkastuslautakunta 23.5.2012

#### Raportin jälkiseuranta huhtikuu 2016

Alkuperäinen raportti löytyy osoitteesta:

[http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2011\\_vanhusten\\_palvelujen\\_arviointi\\_23.5.2012.pdf](http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2011_vanhusten_palvelujen_arviointi_23.5.2012.pdf)



#### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja vanhusten palvelujen arvioinnin seurantaan 2016**

- Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siitä, että ikäihmisten palvelujen painopistettä on onnistuttu strategisen tavoitteen mukaisesti siirtämään laitoshoidosta avohoitoon ja laitoshoitoon siirtyvien keski-ikä on noussut (edellyttäen, että keski-ikäen nousu ei tarkoita sitä, että laitoshoitoon siirrytään aiempaa huonokuntoisempaan). Rakennemuutoksen ohessa on huolehdittava sekä kotihoidon että laitoshoidon riittävästä laadusta.
- Tarkastuslautakunnan mielestä julkishallinnon tulee erityisesti huolehtia laadunvalvonnasta silloin, kun asiakkailta ei itsellään ole siihen riittävästi mahdollisuuksia, kuten esimerkiksi vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa.
- Tarkastuslautakunta ei pidä hyvänä kehityksenä siitä, että jono ympärivuorokautiseen hoitoon on vuoden 2013 tasosta suunnilleen kaksinkertaistunut. Jonon pituus ei kuulu enää strategisiin tavoitteisiin. Hyvä puoli on, että keskimääräinen jonotusaika jää alle kahden kuukauden.





## 1. Tarkastuslautakunta 2009 – 2012 / raportti sivu 21

### **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.”

Toukokuu 2015/

Hyvinvointitoimialan kommentti:

- Palvelurakennemuutos etenee pääosin strategian mukaisesti:
  - o Laitushoitoon 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 sairaanhoidopiiriin jonotilanteen vuoksi on tehty lautakunnan erillispäätöksin palvelulaajennuksia, jotka eivät ole strategian mukaisia, mutta vastaavat talouden kokonaishallinnan vaatimuksiin.
  - o Kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden ikäänntyneiden osuus on kasvanut tavoitteen mukaisesti.
  - o Omaishoidontuen asiakasmäärä on kasvanut tavoitteen mukaisesti.



## Nykytila kevät 2016 / Hyvinvointitoimialan kommentti:

Palvelurakennemuutos etenee edelleen strategian mukaisesti:

- Laitoshoitoon ja tehostettuun asumispalveluun siirtyminen on myöhentynyt, siirtyneiden keskimääräinen ikä oli vuoden 2015 lopussa 84 vuotta 4 kuukautta ts. samalla tasolla kuin vuonna 2014; vuonna 2013 ympärivuorokautiseen hoitoon siirtyneiden keskimääräinen ikä oli 83,0 vuotta.
- Laitoshoidon suhteellinen osuus ympärivuorokautisesta hoidosta on laskenut vuodesta 2013 (54,2 %:sta 46,4 %:iin). Samalla tehostetun palveluasumisen peittävyys 75 vuotta täyttäneiden keskuudessa on kasvanut 4,6 %:sta 5,2 %:iin.
- Omaishoidontuen peittävyys on kasvanut; vuonna 2013 75 vuotta täyttäneistä 3,0 % oli omaishoidontuen piirissä, kun vastaava peittävyysluku vuonna 2015 oli 3,2 %.
- Kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden ikääntyneiden osuus on niin ikään kasvanut tavoitteen mukaisesti 89,7 %:sta 90,2 %:iin.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siitä, että ikäihmisten palvelujen painopistettä on onnistuttu strategisen tavoitteen mukaisesti siirtämään laitoshoidosta avohoitoon ja laitoshoidon siirtyvien keski-ikä on noussut (edellyttäen, että keski-ikänsä nousu ei tarkoita sitä, että laitoshoidon siirrytään aiempaa huonokuntoisempaan). Rakennemuutoksen ohessa on huolehdittava sekä kotihoidon että laitoshoidon riittävästä laadusta.

## 2. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012: Kotihoito

### **Tlk raportti sivu 25:**

#### **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.”

### **Tlk raportti sivu 26:**

#### **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.”

### **Tlk raportti sivu 29:**

#### **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/ alkup. raportti).

Myös haastatteluissa todettiin, että silloin kun kotihoidon käyntejä tehdään kolme tai enemmän per vuorokausi, on kustannustaso sama kuin laitoshoidossa.”

### **Tlk raportti sivu 30**

”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 tarkoittaa, että käynnit ovat aiempaa lyhyempiä.”

#### Toukokuu 2015/

#### Hyvinvointitoimialan kommentti:

- Kotihoidon peittävyys on edelleen hyvällä tasolla ja ylittää strategiassa 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.

### **Nykytila kevät 2016 / Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Uuden vanhuspalvelulain voimaantulo on merkinnyt ympärivuorokautisen hoidon rajaamista entistä tiukemmin. Tämä merkitsee samalla painopisteen siirtämistä kotihoitoon myös erittäin huonokuntoisten vanhusten osalta.
- Tästä huolimatta kotihoidon peittävyys on Turussa edelleen hyvällä tasolla ja ylittää strategiassa määritellyn tavoitetason.
- Kotihoidon sisäinen rakennemuutos on edennyt siten, että kahden ylimmän palveluluokan osuus asiakasmäärästä on kasvanut selvästi vuodesta 2013 vuoteen 2016. Joulukuussa 2013 kahden ylimmän palveluluokan osuus oli 20,2 % asiakasmäärästä, kun se vuoden 2015 joulukuussa oli 26,2 %. Absoluuttisina lukuina tämä tarkoittaa 130 asiakkaan lisäystä näihin palveluluokkiin. Samaan aikaan alimman palveluluokan asiakasmäärä laski 29 asiakkaalla. Turun kaupungin kotihoidon asiakasjakauma painottuikin selvästi muita suuria kuntia enemmän raskaimpiin asiakkaisiin (vrt. kuusikkovertailut).
- Kotihoidon henkilöstömäärä HTV:na mitattuna on pysynyt samalla tasolla vuosina 2014 - 2015; vuosina 2014 ja 2015 htv-luku oli 826,7. Tästä huolimatta kotihoidossa vuoden 2015 aikana on käynnistetty uutena palveluna intensiivitiimi-toiminta helpottamaan sairaalasta kotiutumisen nopeutumista. Asumispalveluissa henkilöstömäärän muutos oli ainoastaan +5 HTV, vaikka samanaikaisesti terveystaloudesta siirtyi 16 HTV:tä pitkäaikaissairaanhoitoon mukana vanhusten asumispalveluihin.
- Kotihoidon vaikuttavuusmittarina voidaan pitää sitä, että entistä huonokuntoisemmat asiakkaat voivat saada hoitonsa ja palvelunsa omaan kotiin. Käynnissä oleva Rai-järjestelmän käyttöönotto tulee parantamaan kotihoidon vaikuttavuuden seuranta.

### **3. Tarkastuslautakunta 2009 – 2012 raportti s. 36**

#### **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.”

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 valvonta-tehtävistä.
- Lisäksi omavalvontasuunnitelmien tultua lakisääteiseksi on valvontatehtävä osittain helpottunut

**Nykytila kevät 2016 / Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Ympärivuorokautisen hoidon valvontatehtäviä tekee nykyisin kaksi viranhaltijaa osa-aikaisesti. Omavalvontasuunnitelmien lakisääteisyys yksityisissä palvelutaloissa helpottaa valvontatyötä.
- Omavalvontasuunnitelmien tulo lakisääteiseksi myös kuntasektorilla on yhdenmukaistanut omaa palvelutuotantoa. Suunnitelmat on laadittu kattavasti vanhuspalveluissa ja on jo kertaalleen päivitetty vuoden 2015 aikana.

Tarkastuslautakunnan mielestä julkishallinnon tulee erityisesti huolehtia laadunvalvon-  
nasta silloin, kun asiakkailta ei itsellään ole siihen riittävästi mahdollisuuksia, kuten esi-  
merkiksi vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa.

**4. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012:**

**Tlk raportti sivu 38:**

**Hoitoketju**

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

**Tlk raportti sivu 40:**

**Hoitoketju**

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

Toukokuu 2015/  
Hyvinvointitoimialan kommentti:

- Akuuttisairaanhoidon hoitoketjujen kehittäminen liittyy pitkälti jatko-  
hoidon järjestämiseen ja sairaanhoitopiirin jonojen hallintaan. Tästä on omat erillishankkeensa menossa, joista sosiaali- ja ter-  
veyslautakunta 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 mennessä.

#### **Nykytila kevät 2016 / Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Jonojen hallintaa on kehitetty palvelualueiden yhteistyönä ja toimintatavoista tehdyt uudet linjaukset on vahvistettu sosiaali- ja terveyslautakunnassa 10.11.2015 § 217. Akuuttisairaanhoidon hoitoketjujen osalta on todettava, että sairaanhoitopiirin ja kaupungin oman akuuttisairaanhoidon jonot ovat merkittävästi lyhentyneet ja siirtoviivemaksut ovat vastaavasti vähentyneet merkittävästi.
- Pitkäaikaishoidon tarpeen arvioinnin osalta on linjattu, että arviointi tehdään asiakkaan kotona eikä arviointia jäädä odottamaan sairaalahoitoon, jossa ikääntyneen toimintakyky heikenee nopeasti entuudestaan. Muutosta on tukenut sähköisen SAS-järjestelmän käyttöönotto kesällä 2015.
- Edellä mainitut linjaukset sisältävät myös pyrkimyksen vaikuttaa palvelutarpeen kehitykseen lisäämällä kotona asuville vanhuksille kuntoutusta sekä kotiin vietävänä palveluna että sairaalassa tapahtuvana päiväkuntoutuksena.
- Hyvinvointitoimialalla on keväällä 2016 perustettu poikkihallinnollinen työryhmä laatimaan kuntoutuksen kokonaissuunnitelmaa; suunnitelman päälinjaukset tullaan sisällyttämään tulevaan vanhuspalvelusuunnitelmaan.

#### **5. Tarkastuslautakunta 2009 – 2012 / raportti s. 41**

##### **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 tyypistä ja pahimmillaan voi joutua jonottamaan noin puoli vuotta.

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

Toukokuu 2015/Hyvinvointitoimialan kommentti:

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

**Nykytila kevät 2016 / Hyvinvointitoimialan kommentti:**

- Pitkäaikaishoidon jono on kasvanut hieman. Jonottajien määrä vaihtelee välillä 100 - 135. Jonottajien kokonaismäärää voidaan edelleen pitää kohtuullisena. Keskimääräinen jonotusaika vuonna 2015 oli 54,29 vrk (tieto perustuu tietojärjestelmävaihdoksen vuoksi 5 kuukauden otokseen). Vuosittain päätöksiä pitkäaikaishoidosta tehdään noin 650.

Tarkastuslautakunta ei pidä hyvänä kehityksenä siitä, että jono ympärivuorokautiseen hoitoon on vuoden 2013 tasosta suunnilleen kaksinkertaistunut. Jonon pituus ei kuulu enää strategiaan tavoitteisiin. Hyvä puoli on, että keskimääräinen jonotusaika jää alle kahden kuukauden.

**6. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012 / raportti s. 43****Ruotsinkielisten ja muun kielisten ikäihmisten palvelut**

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

Palvelujen järjestämisessä tämä tulee ottaa huomioon.”

Toukokuu 2015/Hyvinvointitoimialan kommentti:

- Ruotsinkielistä hoitoa järjestetään ostopalveluna sekä pitkäaikaishoitoon (asumispalvelut) että kotihoitoon. Lisäksi oma toiminta pyritään järjestämään mahdollisuuksien mukaan ruotsinkielisenä. Tähän vaikuttaa kuitenkin ruotsinkielisen hoitohenkilökunnan saatavuus.
- Erityisen haasteen muodostaa tulevaisuudessa ns. muun kielisten vanhusien määrän kasvu, joka jo nyt ylittää ruotsinkielisten vanhusten määrän. Vielä tämä ei juurikaan näy palvelukysynnässä, mutta on ennakoitavissa, että tarve tulee kasvamaan.

### Nykytila kevät 2016 / Hyvinvointitoimialan kommentti:

- Ruotsinkielistä hoitoa järjestetään ostopalveluna sekä ympärivuorokautisessa pitkäaikaishoidossa (asumispalvelut) että kotihoidossa. Lisäksi oma toiminta pyritään järjestämään mahdollisuuksien mukaan ruotsinkielisenä. Tähän vaikuttaa kuitenkin ruotsinkielisen hoitohenkilökunnan saatavuus. Lisäksi ruotsinkielisten yksityisten palveluntuottajien määrä on varsin rajallinen.

### 3.2 Latua lapsille – Turun kaupungin varhaiskasvatuspalvelujen arviointi 2013

Latua lapsille – Turun kaupungin varhaiskasvatuksen arviointi

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 17.4.2013

Alkuperäinen raportti löytyy osoitteesta:

[http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2012\\_latua\\_lapsille\\_-\\_turun\\_kaupungin\\_varhaiskasvatuksen\\_arviointi\\_17.4.2013.pdf](http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2012_latua_lapsille_-_turun_kaupungin_varhaiskasvatuksen_arviointi_17.4.2013.pdf)



#### Tarkastuslautakunnan keskeisiä huomioita varhaiskasvatuksen arvioinnin seurantaan 2016

Vaikka lastentarhanopettajien vakansseja on saatu vakinaistettua, osa tehtävistä hoidetaan edelleen tilapäisillä palkkaamisluvilla. Tämä aiheuttaa työvoiman vaihtuvuutta, koska ammattitaitoinen työvoima hakeutuu muualle vakinaisten paikkojen perässä.

- Tarkastuslautakunta on tyytyväinen varhaiskasvatuksen hoitoon pääsyn lakisääteisen määräajan ylittävän jonon tuntuvasta lyhenemisestä. Päivähoitopalvelujen saatavuuden erot eri kieliryhmissä vaativat edelleen toimenpiteitä.
- Tarkastuslautakunta on tyytyväinen varhaiskasvatuksen palveluohjauksen myönteisestä kehityksestä ja vakiintumisesta.
- Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siihen, että avoimen varhaiskasvatuksen palvelujen tarjontaa on pystytty lisäämään ja avoimeen varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määrä on yli kolminkertaistunut vuoden 2012 tasosta:
  - vuoden 2012 lopussa avoimeen varhaiskasvatukseen osallistui 593 lasta,
  - vuoden 2016 maaliskuussa avoimeen varhaiskasvatukseen osallistui 1890 lasta.



## Raportin jälkiseuranta huhtikuu 2016

### 1. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012 / raportti sivu 34 Varhaiskasvatuksen henkilöstö

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

#### **Nykytila kevät 2016 / Sivistystoimialan kommentti:**

##### Varhaiskasvatuksen erityisopettajat (aik. erityislastentarhanopettajat)

Alueella toimivat varhaiskasvatuksen erityisopettajat (ent. konsultointi- ja resurssitehtävissä toimineet erityislastentarhanopettajat) ovat kaikki vakinaisia. Lapsi-ryhmissä työskentelevistä varhaiskasvatuksen erityisopettajista 5 on avoimessa vakanssissa tai vuorotteluvapaa- ja työlomasijaisia ja heistä neljä on epäpätevää. Avoimet vakanssit julistetaan hakuun toukokuussa 2016 1.8.2016 alkaen. Kokonaisuudessaan varhaiskasvatuksen erityisopettajien tilanne on tällä hetkellä hyvä.

##### Lastentarhanopettajat

Varhaiskasvatuksessa on 30.4.2016 445 lastentarhanopettajan vakanssia, joista 20 on avoimia ja 90 on hoidettu sijaisuuksin.

Varhaiskasvatuksessa on kuluneiden vuosien kysynnän lisääntymisen vuoksi syntynyt lastentarhanopettajien tilapäisiä palkkaamislupia, joita on anottu vakansseiksi säännöllisesti kolmen viime vuoden aikana. Viimeinen esitys 52 lastentarhanopettajan vakanssin saamiseksi lähti toimialalta huhtikuun alussa 2015. Tämän lisäksi samaan aikaan esitettiin esiopetuksen perusopetukseen valmistavan opetuksen kieli- ja kulttuuri-koordinaattoreiksi 6 lastentarhanopettajan vakanssin perustamista kaupunginhallituksen 1.9.2014 § 339 tekemän päätöksen esiopetuksen perusopetukseen valmistavan opetuksen aloittamisen mukaisesti. Kesäkuussa 2015 saatiin esityksen mukaiset vakanssit valmistavaan opetukseen. Niin ikään 52 lastentarhanopettajan vakanssiesitykseen saatiin päätös kesäkuussa 2015. Päätöksessä myönnettiin 27 lastentarhanopettajan vakanssia. Perusteluna oli palvelualueen esittämä 2-3 työsuhteen ketjutusten määrä sekä vielä avoinna olevat päätökset mahdollisesta subjektiivisen oikeuden rajaamisesta ja suhdelukuasetuksen muutoksesta. Koska mainitut päätökset nyt ovat Turun kaupungissa olemassa, tullaan palvelualueelta esittämään vielä kesään 2016 mennessä uusien lastentarhanopettajien vakanssien perustamista. Varhaiskasvatuksessa jatkuu edelleen tilanne, jossa lastentarhanopettajia tulee rekrytoida uuden toimintakauden vakinaisluonteisiin tehtäviin määräaikaisilla 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.

Turun kaupungin varhaiskasvatuksessa on keväällä 2016 käytössä lisäksi 92 lastenhoitajan määräaikaista palkkaamislupaa. Suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa rekrytointitilanne ei ole lastenhoitajien kohdalla yhtä haastava kuin lastentarhanopettajien kohdalla. Ilman perustetta olevat määräaikaiset palkkaamisluvat eivät ole kuitenkaan sopimusten mukaisia, joten niistä on päästävä irti. Palvelualueelta tullaan esittämään kesään 2016 mennessä myös lastenhoitajien vakanssien perustamista.

Ruotsinkielinen varhaiskasvatus kärsii yhä vakanssien puutteesta, mikä johtaa tilanteeseen, jossa pätevän henkilökunnan palkkaaminen työsuhteisiin on vaikeaa. Lastenhoitajapulaan ei ole saatu parannusta. Ruotsinkielisen lastenhoitajapulan ratkaisemiseksi ehdotetaan käynnistettävän oppisopimuskoulutus, jolla muutaman vuoden sisällä saataisiin avoinna oleviin työsuhteisiin osaavia, ruotsinkielentaitoisia työntekijöitä.

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen osalta erityislastentarhanopettajien määrän lisäämiseen ei ole tehty esityksiä. Ruotsinkielisellä varhaiskasvatusyksiköillä ei ole mahdollisuuksia nykyisillä resursseilla tarjota saman tasoista erityispäivähoidon osaamista ja palvelua kuin suomenkielisessä toiminnassa. Ruotsinkielinen varhaiskasvatus tarvitsee alueelleen toisen konsultoivan varhaiskasvatuksen erityisopettajan.

Myös yksityisten varhaiskasvatuspalvelun tuottajien osalta lastentarhanopettajien saatavuus on koettu edelleen ongelmalliseksi, erityisesti tämä koskee sijaisuuksia. Näyttää kuitenkin siltä, että lastentarhanopettajaksi on tarjolla enemmän sosionomi AMK -tutkinnon suorittaneita henkilöitä kuin kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita.

Vaikka lastentarhanopettajien vakansseja on saatu vakinaistettua, osa tehtävistä hoidetaan edelleen tilapäisillä palkkaamisluvilla. Tämä aiheuttaa työvoiman vaihtuvuutta, koska ammattitaitoinen työvoima hakeutuu muualle vakinaisten paikkojen perässä.

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

**Tlk raportti sivu 30 /**

### **Päivähoidon palveluverkkoselvitys:**

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

**Tlk raportti sivu 39 /  
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 päivähoidon 4 kuukauden määräajan osalta ei ole täysin toteutunut Turun kaupungissa. Toisaalta vuoden 2012 raportoinnin mukaan päivähoitoa jonottavien määrä ei ole kasvanut vuoden 2012 aikana.”

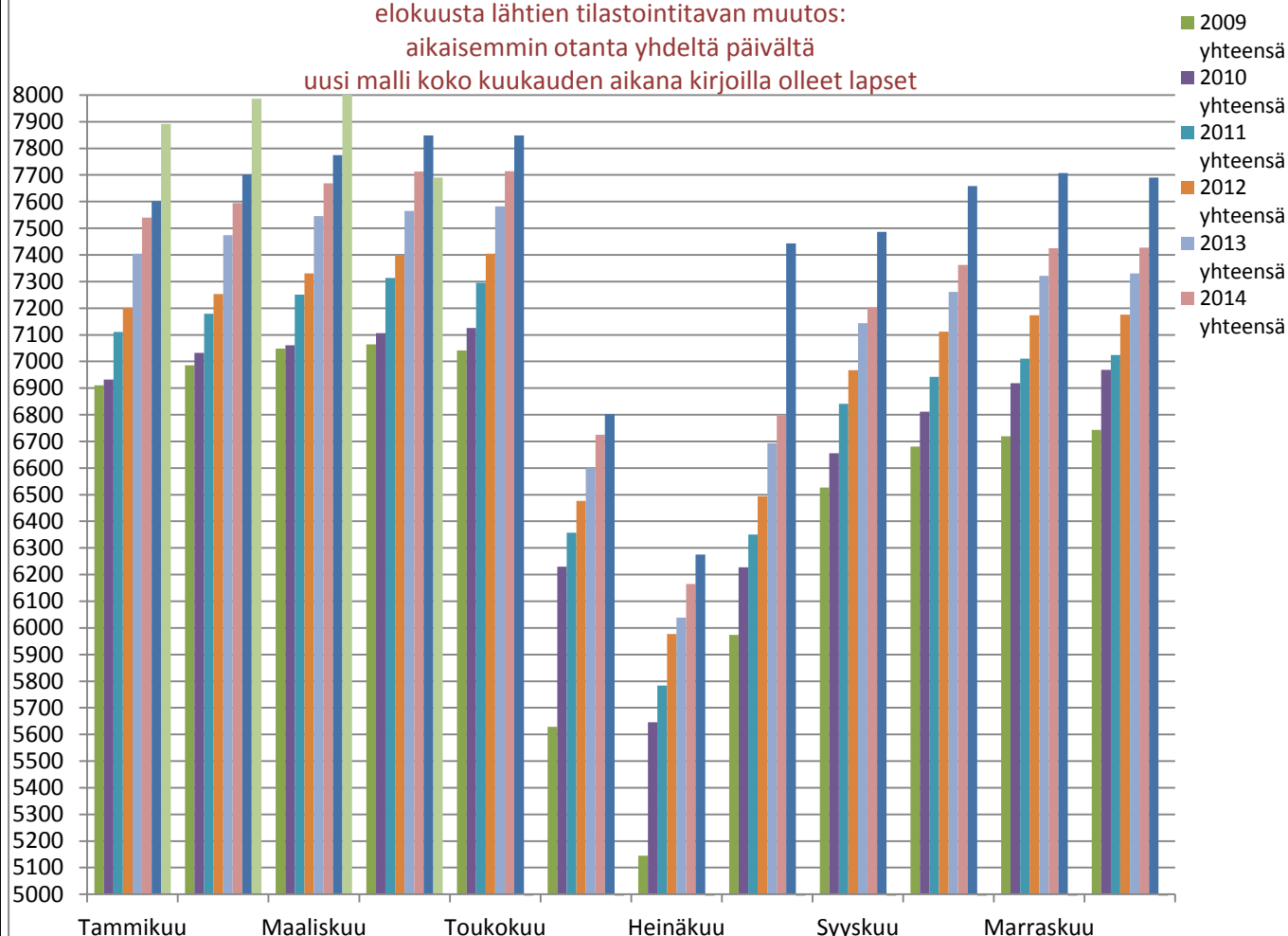


## Nykytila kevät 2016 / Sivistystoimialan kommentti:

### Lapsia päivähoidossa v. 2008-2016

(päiväkoti, perhepäivähoito, palveluseteli, maksusitoumus, yksityisen hoidon tuki)

elokuusta lähtien tilastointitavan muutos:  
aikaisemmin otanta yhdeltä päivältä  
uusi malli koko kuukauden aikana kirjoilla olleet lapset



Vuoden 2015 jälkimmäisellä puoliskolla pystyttiin tarjoamaan hoitopaikat kaikille päivähoitoa tarvitseville perheille. Välttämättä perheen ensisijainen toive ei kuitenkaan toteutunut, jolloin perheelle tarjottiin muita vaihtoehtoja. Halutessaan perheet jäivät odottamaan ensimmäisen toiveen toteutumista.

Aikaisemmassa raportissa mainitut uudet yksityiset yksiköt käynnistyivät, lukuun ottamatta Feeniks-koulun ryhmäperhepäiväkotia.

Ruotsinkielinen palveluntarjonta on vähentynyt kunnallisessa toiminnassa ja vähenee 2016 aikana entisestään. Päivähoitopaikkojen väheneminen on vaikeuttanut perheiden mahdollisuutta saada päivähoitoa omalla lähialueellaan ja aiheuttanut sen, että yhä useammin sisarukset sijoittuvat eri puolille kaupunkia. Yksityiset päivähoitopaikat ovat pysyneet melko lailla saman laajuisina kuin 2015.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen varhaiskasvatuksen hoitoon pääsyn lakisääteisen määräajan ylittävän jonon tuntuvasta lyhenemisestä. Päivähoitopalvelujen saatavuuden erot eri kieliryhmissä vaativat edelleen toimenpiteitä.

### **3. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012 / raportti sivu 41**

#### **Päivähoitopaikkojen jonotilanne / Ovatko päiväkodit liian täynnä tai vajaakäytössä?**

”Tarkastuslautakunta toteaa, että täyttöaste ja käyttöaste (ks. määritelmät alkuperäisestä raportista) ovat niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat päivähoiton jonotilanteeseen. On syytä pohtia, miten päivähoitoyksikköjen täyttöasteeseen voidaan reagoida huomioiden päivähoitoasetuksen vaatimukset henkilöstömitoitukselle.”

#### **Nykytila kevät 2016 / Sivistystoimialan kommentti:**

Alla olevista taulukoista käy ilmi päiväkotien täyttö- ja käyttöasteet kuukausittain vuonna 2016. Taulukkojen tietojen mukaan suurimmassa osassa yksiköitä on mahdollisuus edelleen tehostaa päivähoitopaikkojen täyttöä. Tietoa hyödynnetään varhaiskasvatuksen palveluohjauksessa hoitopaikkoja täytettäessä.

<b>Täyttöaste painotettu</b>	<b>2016</b>	<b>Tammi</b>	<b>Helmi</b>	<b>Maalis</b>
Arkeologinkadun päivähoitoyksikkö	90,58	89,43	88,91	88,91
Asemanseudun päivähoitoyksikkö	85,70	88,25	90,12	90,12
Haarla-Pikisaaren päivähoitoyksikkö	95,45	95,36	95,54	95,54
Halisten päivähoitoyksikkö	96,58	95,48	97,91	97,91
Hannunniitun päivähoitoyksikkö	99,31	95,17	94,13	94,13
Haritun päivähoitoyksikkö	83,30	80,65	85,00	85,00
Heinikonkadun päivähoitoyksikkö	97,78	96,84	96,00	96,00
Hepokullan päivähoitoyksikkö	89,02	88,35	89,08	89,08
Hintsankujan päivähoitoyksikkö	94,47	93,65	97,13	97,13
Huhkolan päivähoitoyksikkö	93,63	92,64	94,94	94,94
Härkämäen päivähoitoyksikkö	96,03	96,05	97,90	97,90
Ilpoisten päivähoitoyksikkö	84,59	83,81	85,54	85,54
Ispoisten-Petreliuksen päiväh.y.	94,30	94,81	93,25	93,25
Itäharjun päivähoitoyksikkö	92,60	90,74	90,81	90,81
Kaerlan päivähoitoyksikkö	90,88	91,85	92,88	92,88
Kaskenmäen päivähoitoyksikkö	91,78	91,65	93,15	93,15
Kerttulin päivähoitoyksikkö	96,73	96,97	95,99	95,99
Koivulan päivähoitoyksikkö	88,91	90,22	91,77	91,77
Koukkarinkadun päivähoitoyksikkö	99,24	98,40	94,25	94,25
Kukolan päivähoitoyksikkö	90,51	90,34	95,86	95,86
Kuuvuoren päivähoitoyksikkö	94,30	89,64	90,96	90,96
Lausteen päivähoitoyksikkö	99,75	97,22	96,18	96,18

Läntisen keskustan päiväh.y.	95,76	94,21	95,63
Moikoisten esiopetusyksikkö	105,15	104,30	100,26
Moikoisten päivähoitoyksikkö	96,08	94,65	95,26
Moision päivähoitoyksikkö	95,01	94,93	92,49
Munterinkadun päivähoitoyksikkö	90,96	90,92	92,53
Mäntymäen päivähoitoyksikkö	92,72	88,25	89,10
Nättinummen päivähoitoyksikkö	90,74	89,89	90,85
Orminkujan päivähoitoyksikkö	96,84	99,24	95,44
Paattisten päivähoitoyksikkö	83,33	83,04	84,34
Parolanpolun päivähoitoyksikkö	96,31	95,74	93,67
Pernon päivähoitoyksikkö	95,02	94,27	96,20
Piinokankadun päivähoitoyksikkö	106,17	105,32	104,79
Piiparinpolun päivähoitoyksikkö	90,49	88,12	88,30
Portsan päivähoitoyksikkö	93,21	94,71	94,72
Pääskylvuoren päivähoitoyksikkö	93,49	92,26	92,41
Rahjekadun päivähoitoyksikkö	100,31	98,85	91,85
Rauninukion päivähoitoyksikkö	91,53	89,83	88,39
Räntämäen päivähoitoyksikkö	92,89	93,58	94,85
Suikkilanseudun päivähoitoyksikkö	91,46	92,02	90,66
Suotorpankujan päivähoitoyksikkö	89,16	83,65	81,67
Taoskujan päivähoitoyksikkö	86,92	86,16	89,35
Tuomaansillan päivähoitoyksikkö	87,57	88,52	89,53
Uittamon päivähoitoyksikkö	92,39	95,63	97,24
Urheilupuiston päivähoitoyksikkö	87,80	85,48	84,62
Vasaramäen päivähoitoyksikkö	95,74	96,36	96,70
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>93,23</b>	<b>92,51</b>	<b>92,93</b>

<b>Käyttöaste Fakta</b>	<b>Tammikuu/2016</b>	<b>Helmikuu/2016</b>	<b>Maaliskuu/2016</b>
Arkeologinkadun päivähoitoyksikkö	73,76	77,64	78,28
Asemanseudun päivähoitoyksikkö	62,55	64,48	72,38
Haarla-Pikisaaren päivähoitoyksikkö	86,43	84,87	87,72
Halisten päivähoitoyksikkö	82,72	82,70	88,58
Hannunniitun päivähoitoyksikkö	86,89	79,73	84,23
Haritun päivähoitoyksikkö	71,40	66,17	70,87
Heinikonkadun päivähoitoyksikkö	81,51	86,84	82,96
Hepokullan päivähoitoyksikkö	73,56	72,91	75,57
Hintsankujan päivähoitoyksikkö	63,26	64,08	74,93
Huhkolan päivähoitoyksikkö	81,46	73,97	82,15
Härkämäen päivähoitoyksikkö	82,78	72,53	80,80
Ilpoisten päivähoitoyksikkö	80,01	77,96	78,60
Ispoisten-Petreliuksen päivähoitoyksikkö	86,18	84,78	86,16
Itäharjun päivähoitoyksikkö	86,16	78,61	87,26
Kaerlan päivähoitoyksikkö	82,17	79,06	84,88
Kaskenmäen päivähoitoyksikkö	65,73	63,06	67,55
Kerttulin päivähoitoyksikkö	83,34	84,65	88,05
Koivulan päivähoitoyksikkö	76,37	79,31	85,21
Koukkarinkadun päivähoitoyksikkö	80,26	79,61	78,23
Kukolan päivähoitoyksikkö	84,31	83,49	87,33
Kuuvuoren päivähoitoyksikkö	84,53	84,30	80,36
Lausteen päivähoitoyksikkö	81,80	79,04	89,68
Läntisen keskustan päivähoitoyksikkö	84,73	83,51	87,22

Moikoisten esiopetusyksikkö	95,00	88,26	90,75
Moikoisten päivähoitoyksikkö	82,33	81,26	79,67
Moision päivähoitoyksikkö	83,09	84,11	80,22
Munterinkadun päivähoitoyksikkö	74,85	75,42	74,19
Mäntymäen päivähoitoyksikkö	87,02	76,05	83,02
Nättinummen päivähoitoyksikkö	82,75	80,81	88,02
Orminkujan päivähoitoyksikkö	84,14	78,02	81,46
Paattisten päivähoitoyksikkö	78,88	75,64	80,11
Parolanpolun päivähoitoyksikkö	74,01	84,40	85,12
Pernon päivähoitoyksikkö	76,77	72,60	79,84
Piinokankadun päivähoitoyksikkö	82,48	85,96	94,96
Piiparinpolun päivähoitoyksikkö	72,88	72,05	78,01
Portsan päivähoitoyksikkö	86,78	84,95	86,40
Pääskytuoren päivähoitoyksikkö	80,33	83,64	84,06
Rahjekadun päivähoitoyksikkö	77,85	76,79	88,90
Rauninaukion päivähoitoyksikkö	76,92	78,21	80,33
Räntämäen päivähoitoyksikkö	78,50	78,71	83,89
Suikkilanseudun päivähoitoyksikkö	82,72	78,97	81,60
Suotorpankujan päivähoitoyksikkö	71,42	74,78	73,00
Taoskujan päivähoitoyksikkö	73,13	71,00	74,87
Tuomaansillan päivähoitoyksikkö	75,23	76,73	84,96
Uittamon päivähoitoyksikkö	86,18	81,91	86,62
Urheilupuiston päivähoitoyksikkö	76,44	75,66	78,22
Vasaramäen päivähoitoyksikkö	93,10	86,76	87,27
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>80,36</b>	<b>78,72</b>	<b>82,64</b>

**Taulukko 18:** Päiväkotien täyttö- ja käyttöasteet kuukausittain vuonna 2016.

Ruotsinkieliset palvelut eivät ole mukana taulukossa.

#### **4. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012 / raportti sivu 37** **Palveluohjauksen kehittäminen**

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

##### **Nykytila kevät 2016 / Sivistystoimialan kommentti:**

Sivistystoimialan muuton Käsityöläskadulta Yliopistonkadulle aiheutti sen, että asiakaspalvelupiste siirtyi Turku-pisteeseen, Puolalankadulle. Henkilöstömäärä on pysynyt kaiken kaikkiaan samana, tosin sijaisuusjärjestelyjä on ollut runsaasti. Edelleen on nähtävissä se, että puhelimitse annettu neuvonta on keskeisin.

Ruotsinkielinen palveluohjaus on ajoittain vaikeuksissa ruotsinkielentaitoisen henkilökunnan puutteen vuoksi.

Voidaan todeta, että palveluohjauksen toiminta on vakiintunut.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen varhaiskasvatuksen palveluohjauksen myönteisestä kehityksestä ja vakiintumisesta.

## **5. Tarkastuslautakunta 2009 - 2012 / raportti sivu 45** **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 päivähoiton muotona.”





### Nykytila kevät 2016 / Sivistystoimialan kommentti:

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

Alla olevasta taulukosta käy ilmi kävijämäärät suomenkielisen varhaiskasvatuksen eri avoimissa toiminnoissa. Runsaan vuoden aikana kävijämäärät ovat edelleen lisääntyneet. Kasvu näkyy erityisesti avointen päiväkotitoimintojen kohdalla.

Toimintamuoto	Asiakasmäärät (lapset) /kk 28.2.2014	Asiakasmäärät (lapset) /kk 30.4.2015	Asiakasmäärät (lapset) / kk 30.3.2016
Leikkipuistot	454	473	370 (Huhti 436)
Leikkikoulut	96	130	108
<u>Avoimet päiväkodit</u> (kävijämäärä):			
Hirvensalo	76	53	107
Kupittaa	76	122	127
Rahjekatu	64	100	120
Teräsrautela	112	150	99
Turunmaa	-	69	93
Moisio	-	-	106
Pernon perhetelakka	87	131	170
Lausteen perhetupa	53	162	139
Varhaiskasvatuksen ja srk:n yhteistyö	137	181	213
Varhaiskasvatuksen ja MLL:n yhteistyö	371	259	238
<b>Yhteensä</b>	<b>1526</b>	<b>1830</b>	<b>1890</b>

**Taulukko 19:** Avoimen varhaiskasvatuksen asiakasmäärät 2014 - 2016.

Ruotsinkielistä avointa varhaiskasvatusta ei ole tarjottu lukuvuonna 2015 - 2016 pätevän henkilöstön puutteen vuoksi. Uutta toimintaa on tarkoitus käynnistää syksyllä 2016.

Tarkastuslautakunta on tyytyväinen siihen, että avoimen varhaiskasvatuksen palvelujen tarjontaa on pystytty lisäämään ja avoimeen varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten määrä on yli kolminkertaistunut vuoden 2012 tasosta:

- vuoden 2012 lopussa avoimeen varhaiskasvatukseen osallistui 593 lasta,
- vuoden 2016 maaliskuussa avoimeen varhaiskasvatukseen osallistui 1890 lasta.

## 6. Muuta ajankohtaista teemasta varhaiskasvatus

### **Nykytila kevät 2016 / Sivistystoimialan kommentti:**

Uuden varhaiskasvatuslain voimaan tulon jälkeen on aloitettu uusien varhaiskasvatussuunnitelmien perusteiden valmistelu valtakunnallisella tasolla. Uudet perusteet tulevat voimaan 1.8.2017 ja ne ovat normimuotoiset. Turun kaupungissa on jo aloitettu laajalla osallisuudella kaupunkikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden valmistelu. Uusi Turun kaupungin varhaiskasvatussuunnitelma esitellään päätettäväksi kasvatus- ja opetuslautakunnan suomenkieliselle ja ruotsinkieliselle varhaiskasvatus- ja perusopetusjaostolle keväällä 2017.

Päivähoitolakiin on tulossa muutos subjektiivisen oikeuden laajuudesta 1.8.2016 lukien. Myös lasten ja henkilökunnan suhdelukua tullaan kasvattamaan 1.8.2016 lukien yli kolmivuotiaiden lasten kokopäiväryhmissä. Turussa kaupunginhallitus päätti 18.4.2016, että subjektiivisen oikeuden rajausta eikä suhdelukumuutosta oteta käyttöön Turun kaupungissa. Uudesta varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaista, jonka esitetään tulevaksi voimaan 1.8.2016, on annettu hallituksen esitys huhtikuussa 2016. Mikäli asiakasmaksulaki päätetään luonnoksen mukaisena, tulee se aiheuttamaan muutoksia myös varhaiskasvatuksen palveluiden määrittelyyn. Varhaiskasvatuslain toisen vaiheen etenemisestä ei tässä vaiheessa ole tietoa.

Sivistystoimialan palveluverkkopäätöksen mukaisesti Ahvenanmaankadun, Jagellonikankadun ja Koukkarinkadun toimipisteet ovat poistuneet kunnallisen varhaiskasvatuksen käytöstä kesällä 2015. Samoin Ymyrsuonkadun esiopetus on päättynyt ja tilat on hyödynnetty avoimen päiväkodin käyttöön.

Rauninaukion päiväkodin korvaavien tilojen valmistuminen on lykkäantynyt ja tilat saadaan käyttöön aikaisintaan elokuussa 2017 tai todennäköisimmin viimeistään vuoden vaihteessa 2017 - 2018. Syvälahden monitoimitalon rakentaminen on alkanut ja tilojen odotetaan olevan valmiina käyttöön 1.8.2018. Sofiankadun korvaavien tilojen pihalueen arkeologiset tutkimukset ovat käynnissä. Tallimäen korvaavan päiväkodin odotetaan olevan käytössä vuoden 2018 lopussa. Yli-Maarian allianssihanke on käynnistymässä ja suunnitelmien mukaan uudet tilat saadaan käyttöön elokuussa 2018. Tällöin voidaan luopua ainakin osittain Halikonkadun tilapäisistä päiväkotitiloista.

Vuosien 2017 - 2020 peruskorjausten tarvekartoituksia ja -selvityksiä tehdään kevään 2016 aikana. Ensimmäisinä tarkasteltavina kohteina ovat Viinamäenkadun päiväkotisekä Niitunniskantien päiväkotisekä.

Ruotsinkielisen palvelun osalta tilanne on huonontunut entisestään. Lapsiryhmiä on tilapäisissä tiloissa ja tilapäisin voimin vuodeksi kerrallaan avatuissa ryhmissä. Kunnallisten hoitopaikkojen määrä vähenee entisestään kun Braheskolanin tiloissa 2015 avattu tilapäinen lapsiryhmä lopettaa toimintansa kesällä 2016 siirtyen pois koululaisten AP/IP toiminnan alta, eikä korvaavia tiloja ole löytynyt. Uusia uhkakuvia on myös Koulukatu 10 toimipisteen osalta, jossa kaupunki etenee uudisrakennushankkeen kanssa, eikä korvaavista tiloista ole vielä suunnitelmia.

Yksityisten palveluiden osalta edellä mainitut päiväkotiyksiköt ovat aloittaneet toiminnan ja hoitopaikkakapasiteetti on käytössä. Tulevia hankkeita on tiedossa huhtikuussa 2016: Folkhälsan uudisrakennus vuoden 2017 alussa korvaa nykyisen Gunghästenin päiväkodin ja tuo jonkin verran uusia hoitopaikkoja. Sateenkaarikoto Pääskynpesä, uusi päiväkoti aloittaa toiminnan syksyllä 2016. Päiväkoti Tyksilän uudisrakennus lisää hoitopaikkoja noin 20 kesällä 2016. Päiväkoti Käpyrinne lopettaa toiminnan kesällä 2016.



### 3.3 Työtä ja leipää – Turun työllisyysasioiden arviointi 2014

Työtä ja leipää – Turun työllisyysasioiden arviointi  
Turun kaupungin tarkastuslautakunta 6.6.2014



#### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä havaintoja työllisyysasioiden arvioinnin seurantaan 2016**

- \* Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että työllisyysasioihin on panostettu aikaisempaa enemmän, mutta toteaa panostusten vaikuttavuuden näkyvän hitaasti.
- \* Vaikka työmarkkinatuen kuntaosuusmaksut eivät enää olekaan suoraan verrannollisia edellisvuosiin, pitää Tarkastuslautakunta edelleen huolestuttavana maksun jatkuvaa vuosittaista nousua.
- \* Tarkastuslautakunta tulee jatkossa seuraamaan erityisesti sitä, mitä toimenpiteitä alle 300 päivää työmarkkinatukea saaviin työttömiin kohdennetaan ja miten tämän ryhmän työllisyyttä edistävää toimintaa tullaan kehittämään.

#### **Raportin jälkiseuranta - huhtikuu 2016**

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. Alkuperäinen raportti löytyy osoitteesta:

[http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/2013\\_tyollisyysasioiden\\_arviointi\\_tlk\\_6.6.2014\\_pdf\\_0.pdf](http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/2013_tyollisyysasioiden_arviointi_tlk_6.6.2014_pdf_0.pdf)

#### **1. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016 / raportti sivu 32, 36**

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

#### **Toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Työllisyyspalvelukeskuksen toiminnassa on erityisesti panostettu pitkäaikais-työttömien aktiivitukeen. Yhtenä tavoitteena on työmarkkinatuen kuntaosuu- den vähentäminen. Tuloksia on jo muutaman kuukauden toiminnan jälkeen näkynyt Turun kaupungin työmarkkinatuen maksuosuuksien vähentymisenä suhteessa odotettuun kehitykseen, joka lain muutoksen johdosta syntyi. Työllisyystoimikunta hyväksyi 4.5. Turku-lisän maksamisen elokuun alusta, jossa passiivitukea voidaan käyttää aktivointiin.

**Nykytila kevät 2016 / Konsernihallinnon kommentti:**

Valtion panostuksen väheneminen työttömyyden hoitamiseksi näkyy työttömien aktiivointitoimenpiteiden vähenemisenä. Vuonna 2015 TE-toimiston tukityöllistämiseen varatut rahat loppuivat kesäkuussa ja kuluvana vuonna ne loppuivat jo yhdistysten osalta maaliskuussa ja kevään kuluessa kaupungin osalta. Tämä aiheuttaa kaupungille erityisen paineen löytää omin resurssein uusia keinoja erityisesti pitkäaikais-työttömien työllistämiseksi vähintään 6 kuukaudeksi, jolloin henkilö poistuu Kela-listalta ja kaupunki ei joudu maksamaan työmarkkinatuen kuntaosuutta. Käyttöön on otettu muun muassa Turku-lisä ja lisätty kolmannen sektorin kanssa laajaa yhteistyötä pitkäaikaistyöttömien aktivoimiseksi. Lisäksi on valtuuston erillismäärärahalla rahoitettu yhdessä työelämän kanssa tehtyjä erillishankkeita passiivituella olevien aktivoimiseksi.

Passiivituella olevien asiakkaiden osalta on paljon sellaisia, jotka eivät vapaaehtoisesti lähde aktiivointipalveluihin joko heikon terveydellisen tilansa tai motivaation puutteen vuoksi.

**2. Tarkastuslautakunta 2013 - 2016 / raportti sivu 32**

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

**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.

**Nykytila kevät 2016 / Konsernihallinnon kommentti:**

TYP toiminta on alkanut kuluvaan vuoteen alusta lukien. KELAsta johtuvasta syystä yhteisiin toimitiloihin päästään arvioilta syksyllä 2016.

Selvitetään mahdollisuutta myös siitä, voidaanko jo nyt keväällä 2016 työllisyyspalvelukeskuksen muuton yhteydessä toteuttaa tilapäisesti TYP-piste TE-toimiston tiloihin siten, että työllisyyspalvelukeskuksen TYP-tiimi siirtyisi sinne.

**Tarkastuslautakunta 2013 - 2016 / raportti sivu 32 ja 42**

”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.”

”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.”

#### **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, joka parantaa tiedonvälitystä toimijoiden välillä. Tietojen vaihtamiseen tarvitaan asiakkaan suostumuslomake. Tämän jälkeen tietoa voidaan vaihtaa. Maakunnallisen monialaisen yhteispalvelun johtoryhmä aloitti työskentelyn 5.5.2015. Jatkossa tälle tullaan hakemaan yhteistyötä koordinoimaan yhteinen johtaja.

#### **Nykytila kevät 2016 / Konsernihallinnon kommentti:**

Varsinais-Suomen TYP-toiminta on käynnistynyt, mutta yhteisiin toimitiloihin päästään tämän hetkisen arvion mukaan vasta syksyllä 2016. Tiedon saannissa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta, mutta Kela-listalla olevien henkilöiden läpikäynti on jo itsessään suuri työ. Työllistämismahdollisuudet heikkenevät oleellisesti työttömyysajan pitkittyessä. Tästä syystä työttömyyden hoitamiseen pitäisi panostaa vahvasti ensimmäisten kolmen kuukauden aikana. Työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi olisi hyvä aloittaa työttömän aktivointitoimet ennen kuin 300 päivää työmarkkinatukea on tullut täyteen.

TYP-työssä kaikkien osapuolten tulee käyttää yhteistä TYPPI-järjestelmää.

### **3. Tarkastuslautakunta 2013 – 2016 / raportti sivu 3-4**

#### **”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 terveystalouden muodossa.”

**Toukokuu 2015/ Konsernihallinnon kommentti:**

Työ- ja elinkeinopolitiikan kytkeminen toisiinsa on parantunut huomattavasti Työllisyyspalvelukeskuksen siirryttyä Kaupunkikehitysryhmän ohjaukseen. Turun Seudun kehittämiskeskuksen toimintaa ollaan arvioimassa ja sopimusneuvottelut seudun kuntien kanssa on käynnissä. Työllisyysnäkökulmaa TSEKin toiminnassa ollaan korostettu ja sitä tullaan jatkossakin painottaamaan. Olemme hakeneet 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.

**Nykytila kevät 2016 / Konsernihallinnon kommentti:**

Elinkeino- ja työpolitiikan koordinoinnin yhdistäminen konsernihallintoon on ollut oikea ratkaisu ja se on selvästi lisännyt toimijoiden tietoisuutta ja ymmärrystä elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja työllisyyden kytkeytymistä toisiinsa.

Kuntien, TE-toimiston/ tulevien aluehallintojen välisestä työnjaosta on tulossa kokeilut. Turku on hakemassa kokeilua, jossa se hoitaisi palvelut yhden luukun periaatteella. Tällä hetkellä Turku on joutunut täydentämään TE-toimiston palveluja, jotta työmarkkinatuen kuntaosuuden kasvu pysyy jossakin kontrollissa.

**”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 aktivointitoimenpiteistä ja työllistämisestä 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.”

**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 vähintään 6 kuukauden työjakso,

jonka jälkeen henkilö poistuu kuntaosuuden maksulistalta. Työllisyyspalvelukeskuksessa on käynnistynyt ja käynnistymässä hankkeita, jolla sekä nuorten että pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon saadaan lisäpanostusta. Turku on myös ottamassa käyttöön Turkulisän 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 haasteita on valtion vastinrahan loppuminen TEM:n 51-momentilta.

### **Nykytila kevät 2016 / Konsernihallinnon kommentti:**

Turun seudulla työttömyys olisi vähentynyt vuoden 2015 aikana, mikäli TE-toimiston aktivointi olisi pysynyt samalla tasolla kuin vuonna 2014. Työllisyyden kehittämisessä on nähtävissä positiivista muutosta, mutta johtuen TE-toimiston vähenevistä resursseista paine kaupungin toimenpiteisiin korostuu siten, että pitkäaikaistyöttömyys ei ainakaan tule vähenemään lyhyellä aikavälillä. Mahdollisesti virta pitkäaikaistyöttömyyteen laskee talouden elpymisen johdosta.

Turussa olisi mahdollisuus hyödyntää työkeskusta enemmän, jos sen rahoitus olisi riippuvainen työllistettävien ja kuntoutettavien määrästä. Nyt tahtotila näiden ottamiseen on liian vähäinen konserniohjauksesta huolimatta. Pitää selvittää tarpeet rakenteellisiin uudistuksiin.

### **”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.”

### **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 järjestyi 5.5.2015.





### **Nykytila kevät 2016 / Konsernihallinnon kommentti:**

Uusi TYP on aloittanut toimintansa. Toiminnan aloittamiseen on liittynyt jonkin asteista hidastusvaikutusta sen johdosta, että TYPin toiminnassa ovat mukana kaikki Varsinais-Suomen kunnat ja päätöksenteko eri kuntien elimissä on ollut eritahtista.

Edellä on jo käsitelty pyrkimystä saada TYP yhteen osoitteeseen.

### **3.4 Lastensuojelun arviointi 2015**

Alkuperäinen raportti löytyy osoitteesta:

[http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2014\\_lastensuojelun\\_arviointi\\_tarkastuslautakunta\\_2.6.2015.pdf](http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2014_lastensuojelun_arviointi_tarkastuslautakunta_2.6.2015.pdf)



#### **Tarkastuslautakunnan keskeisiä huomioita lastensuojelun arvioinnin seurantaan 2016**

- \* Tarkastuslautakunta pitää hyvänä asiana, että ehkäiseviä ja varhaisen tuen palveluja Turun lastensuojelussa on selvästi lisätty. Myös lastensuojelun perheiden kotiin vietäviä palveluja on lisätty, joiden tarpeesta ja tärkeydestä Tarkastuslautakunta raportoi jo edellisessä arvioinnissaan.
- \* Lastensuojelun kokonaiskustannukset ovat pysyneet vuonna 2015 samalla tasolla vuoden 2014 kanssa. Rakennemuutostavoitteen mukaisesti painopiste on siirtymässä oikeaan suuntaan avohuollon panostusten kasvaessa ja sijaishuollon kustannusten laskevissa.
- \* Vuonna 2015 on purettu 16 huostaanottoa. Tämä on merkittävästi enemmän kuin aikaisempina vuosina. Huostaanoton purkamisilla on lapsen ja perheen hyvinvoinnin lisäksi Turulle myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.
- \* Positiivisena kehityksenä voidaan mainita myös se, että palvelutarpeen arvioinnin vaatimia kotikäyntejä on pystytty alkuvaikeuksien jälkeen järjestämään tarvetta vastaavasti.
- \* Rekrytoinnin kehittämisestä huolimatta pitkäaikaisiksi perhehoitajiksi haluavia on edelleen liian vähän. Tarkastuslautakunta seuraa perhehoitajien rekrytoinnin kehittämistä. Perhehoitajien riittävä määrä on yksi keskeisimmistä tekijöistä lastensuojelun rakennemuutoksen saavuttamisessa.
- \* Yhteenvetona Tarkastuslautakunta toteaa, että lastensuojelussa on tapahtunut vuoden 2015 aikana selvästi positiivista kehitystä. Vaikka toiminnan vaikuttavuuden arviointi ja toteaminen edellyttää tilanteen seuraamista vielä jatkossa, on lautakunta tapahtuneeseen kehitykseen tyytyväinen.

## **Kysymyksiä Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointiraportista 2015**

*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 14:*

*”Useissa tarkastuslautakunnan haastatteluissa on peräänkuulutettu perheen kokonaisvaltaista tukemista ja asiakkaiden osallistamista. Työ edellyttää kaikilta kunnan toimijoilta toimivaa ja joustavaa yhteistyötä. Tarkastuslautakunnan haastatteluissa nousi vahvasti esiin kasvava tarve perheen kotiin annettaville palveluille.”*

Tilinpäätös 2015:

”Perheiden, lasten ja nuorten varhaisen tuen palveluja lisättiin ja yhteistyötä niiden toteuttamiseksi tehostettiin.”

### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Mitä palveluja on lisätty? Miten ja keiden välillä yhteistyötä on tehostettu?**

#### **Ehkäisevät ja varhaisen tuen palvelut**

**Lapsiperheiden kotipalvelu** otettiin vuoden 2015 alussa käyttöön sosiaali- huoltolain mukaisena palveluna. Palvelun käynnistämisessä alkuvuonna oli ongelmia, mutta 4/2015 alkaen palvelua on ollut saatavilla tarvetta vastaa- vasti. Palvelun järjestämistapa on palveluseteli, palvelua tuottavat yksityiset palveluntuottajat.

**Neuvolan perhetukea lisättiin**, muun muassa vauvaperheisiin tehdään ai- kaisempaa systemaattisemmin kotikäyntejä. Neuvolan perhetuki ja lapsiper- heiden kotipalvelu toimivat samassa yksikössä. Turun yliopiston lastenpsyki- atrian **Voimaperheet -interventio** käytöshäiriöillä oireilevien 4-vuotiaiden lasten perheiden vanhemmuuden tukemiseksi otettiin 2 vuoden sopimuksella pilottikäyttöön. Hyvinvoiva lapsi ja nuori -hankkeessa kehitettiin verkostoitu- van perhekeskuksen työtapoja. **Kasvatus- ja perheneuvola** on tarjonnut uutena palveluna perheille ja yhteistyökumppaneille **päivittäin puhelinneu- vontaa ja -konsultaatioita** syyskuusta 2015 alkaen.

Vuoden 2015 alussa Turussa käynnistettiin nuorten tuki- ja ohjauspalvelu **Vamos** (12 - 19-vuotiaille) Helsingin diakonissalaitoksen tuottamana ja hy- vinvointitoimialan ja Me-säätiön rahoittamana 50%/ 50%. Vamokseen on tuo- tu kaupungin nuorten palveluja, kuten lasten ja nuorten poliklinikan päihde- hoitointerventioihin erikoistunut sairaanhoitaja ja terveydenhoitaja, joka on erikoistunut seksuaaliterapeuttiseen ja lähisuhdevälivaltatyöhön. Vamos te- kee yhteistyötä Varsinais-Suomen lastensuojelujärjestöjen Linkki-toiminnan kanssa; Linkki järjestää nuorten lisäksi ohjausta ja vertaisryhmätoimintaa murrosikäisten vanhemmille. Vamos ja Linkki ovat molemmat vahvasti suun- tautuneita yhteistyöhön perus- ja toisen asteen oppilashuollon kanssa. Va- moksen kanssa rinnan aloitti toimintansa nuorten ohjaus ja työllisyyspalvelu **Ohjaamo**, jonka yhteydessä ovat nykyään kaupungin nuorisopalvelujen oh- jaus- ja neuvontapalvelut. Ohjaamo hyödyntää osin samoja hyvinvointitoi- mialan palveluja kuin Vamos.

Vuoden 2015 aikana valmisteltiin Lounais-Suomen poliisilaitoksen kanssa nuorten ja ensikertalaisten rikolliseen käyttäytymiseen nopeasti puuttuvaa **Ankkuri-toimintaa**. Toiminta käynnistyi vuoden 2016 alussa (Kj 118 § 15.10.2015). Kaupungin työntekijöinä Ankkuri-tiimissä ovat jo aiemmin poliisilaitoksella työskennelleen sosiaaliohjaajan lisäksi sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä ja psykiatrinen sairaanhoitaja. Ankkuri tekee viranomaisten lisäksi yhteistyötä muun muassa SPR:n nuorten turvatalon ja Vamoksen kanssa.

## **Lastensuojelun ja avohuollon ja erityistä tukea tarvitsevien lasten palvelut**

**Lastensuojelun perheiden kotiin vietäviä palveluja on lisätty.** Vuonna 2014 palveluja ostettiin noin 1 miljoonalla ja vuonna 2015 1,7 miljoonalla eurolla. Palveluja ovat mm. perhekuntoutus, perhetyö, vanhemmuuden arviointi ja tuki, perheen arviointi ja tuki, ammatilliset tukihenkilöt. Lastensuojelun perhetyöstä on osoitettu 3-5 perhetyöntekijää (yli 10 % henkilöstöstä) sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin, joilla autetaan perhettä mahdollisimman pian palvelutarpeen arvioinnin jälkeen ennen kuin lastensuojelun palvelujen tarvetta syntyy.

Avohuollon tukitoimena lapsille tarjottavien **tukiperheiden määrä on noussut**. Lastensuojelun asiakkaana oleville erityislapsille on hankittu tukihenkilö tai tukiperhe palveluntuottajilta, joilla on tarjota nk. ammatillisia tukihenkilöitä tai tukiperheitä. Myös sijoitetuille lapsille on hankittu tukiperhe tai ammatillinen tukihenkilö. Tämä tukee hyvin myös huostaan otettujen lasten perhehoitajien/ sijaisperheiden jaksamista. Tukihenkilö tai tukiperhe on mahdollista saada myös sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna, ilman lastensuojelun asiakkuutta.

Perheitä on ohjattu **avohuollon sijoituksena toteuttavaan perhekuntoutukseen tai päihdeperhekuntoutukseen** silloin, kun perheen kotiin kohdenetut palvelut eivät ole olleet riittäviä tai vaikuttavia. Perhekuntoutusten määrä on lisääntynyt.

Säännöllistä **verkostoituvaa yhteistyötä** lastensuojelutyöntekijöiden ja lasten sekä nuorten psykiatrian toimijoiden välillä on lisätty.

---

*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 23:*

*”Haastatteluissa on todettu, että huostaanottotilanteessa toiminta keskittyy usein enemmän lapseen ja vanhempien tukeminen jää sivuallalle. Vanhemmuuden suunnitelmien puuttuminen ja vanhempien vähäinen tuki esimerkiksi huostaanoton aikana voi aiheuttaa sen, että mahdollisuudet perheen jälleenyhdistämiseksi ja huostaanoton purkamiselle pienenevät. Tämä saattaa aiheuttaa lapselle ylimääräistä kärsimystä ja lisätä merkittävästi lastensuojeluasiakkuuden kustannuksia. Sijaishuoltoa toteutettaessa on lastensuojelulainkin mukaan otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. Tällä hetkellä jälleenyhdistämisistä tapahtuu vähän eli ainoastaan alle 10 vuodessa.”*

### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Miten vanhemmille tarjottavia tukimuotoja on kehitetty?**

Mäntymäen perhekeskuksen (vastaanottokoti 7-17-vuotialle) yksi osasto on ottanut käyttöön 1.1.2015 alkaen **tehostetun perhetyön** malliin. Avohuollon työskentelyjakson aikana perheen kanssa työskennellään pääsääntöisesti perheen kotona, jakson aikana on intervallijaksoja, jolloin lapsi, hänen sisarensa ja vanhemmat on sijoitettu ympärivuorokautisesti osastolle havainnointia varten. Työskentelyn tavoitteena on **perheen kuntouttaminen niin, että siirtyminen kotiin on mahdollista**. Tarvittaessa tukea jatketaan perhetyön tai intensiivisen perhetuen keinoin. Tehostetun perhetuen jakso kestää 3-6 kk.

Ulkopuoliset sijoitukset -yksikköön on saatu perhehoidon sosiaaliohjaajan tilapäinen vakanssi 31.12.2016 asti. Perhehoidon sosiaaliohjaajien tehtävänkuvana on ollut toimia perhehoitoon sijoitetun lapsen ja tämän vanhemman valvottujen ja tuettujen tapaamisten valvojana. Tämä palvelu kilpailutetaan osana avo- ja sijaishuollon tukipalveluiden kilpailutusta. Tavoitteena on, että perhehoidon sosiaaliohjaajien työpanosta voitaisiin käyttää aikaisempaa enemmän perhehoidossa sijaisvanhemman ja biologisen vanhemman vuorovaikutuksen tukena ja apuna biologisen vanhemman hoitoonohjauksessa. Perhehoidon sosiaaliohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden työparityöskentelyä kehitetään edelleen.

Sijaishuollon yksiköissä tapahtuneiden toiminnallisten muutosten rinnalla tarkastellaan sijaishuollon sosiaalityön henkilöstörakennetta. Tarkoituksenmukaista on tehdä nimikemuutoksia ja tehtävänkuvamuutoksia siirtämällä henkilöstöä soveltuvilta osin perhehoitoon ja biologisten vanhempien ja perhehoitajien tukemiseen.

**Vuonna 2015 on purettu 16 huostaanottoa.**

Ulkopuoliset sijoitukset -yksikön lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on vuonna 2015 ollut keskimäärin 49 asiakasta (kumulatiivinen asiakasmäärä 28.12.2015 on ollut 444, yksikössä työskentelee 9 sosiaalityöntekijää). Sosiaalityöntekijöiden ensisijainen tehtävä on lapsen edun mukaisen työskentelyn varmistaminen. Suuresta asiakasmäärästä johtuen sosiaalityöntekijät joutuvat priorisoimaan tehtäviään. Asiakasmäärä asettaa rajoituksen sille, että vanhemmalle suunniteltuja tukitoimia kyettäisiin kirjaamaan erilli-

seen suunnitelmaan. Vanhempiin liittyviä asioita on kirjattu usein lapsen asiakassuunnitelmaan. Erillisiä vanhemmuuden suunnitelmia on edelleen em. syystä tehty varsin vähän.

Sosiaalityöntekijöiden, perhehoidon sosiaaliohjaajien ja omien laitosten omaohjaajien yhteistyötä täsmennetään siten, että mahdollisimman monelle vanhemmalle kyetään laatimaan vanhemmuuden suunnitelma. Vanhemmuuden suunnitelma on tarkoituksenmukaista tehdä siten, että aikuis- ja lapsiperhesosiaalityöntekijä, joka työskentelee vanhemman kanssa, on mukana prosessissa. Siirtotilanteessa, jossa lapsen asiakkuus siirtyy avohuollosta sijaishuoltoon, tulee entistä vahvemmin huomioida vanhemman tilanne ja hänen tarvitsemansa tukitoimet. Myös vanhempien hoitotahot tulee ottaa mukaan sijaishuollon aikaiseen työskentelyyn.

Turun omissa lastensuojelulaitoksissa tehtävä perhetyö on päivittäistä ja vanhempia ohjataan hakeutumaan tukitoimien piiriin ja tarvittaessa aikuis- ja lapsiperhesosiaalityön, päihdepoliklinikan tai aikuispsykiatrian asiakkaaksi

Lapsen kotiutuessa Turun omista lastenkodeista on kotiutumisen tueksi yksittäisissä tapauksissa hankittu palvelu, jonka tehtävänä on tukea lapsen ja vanhemman vuorovaikutusta kotiutumistilanteessa. Huostaanoton lakkauttamisprosessia on täsmennetty siten, että kotiutumistilanteessa työparityöskentely sijaishuollon ja avohuollon sosiaalityöntekijän välillä alkaisi hyvissä ajoin, jotta kyetään yhdessä arvioimaan perheen tarvitsemat avohuollon tukitoimet lapsen kotiutumisen jälkeen.

Sijaishuollon ostopalvelut kilpailutetaan vuoden 2016 aikana. Kilpailutuksessa huomioidaan aikaisempaa vahvemmin ostopalvelulaitosten sijaishuollon aikana tekemä perhetyö ja vanhempien sitouttaminen lapsen ja perheen kuntouttamiseen sijoituksen aikana.

Huostaanottotilanteissa ei vanhemmille annettava tuki ole aina riittävää tai vanhemmat eivät kykene ottamaan apua vastaan. Erilaisissa hankkeissa tähän asiaan on kiinnitetty huomiota ja asiaa myös tutkitaan. Osa huostaan otettujen lasten vanhemmista hyötyisi vertaistukiryhmästä.



*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 16:*

*”Vuoden 2015 alussa pullonkaulana oli se, että perheen palvelutarve täytyy arvioida kotikäynnillä, eikä tarpeeseen kyetty täysin vastaamaan. Perhe- ja sosiaalipalvelujen palvelualueen mukaan alkuvuoden 2015 ongelmat on palvelutarpeen arvioinnissa saatu korjattua ja kotipalvelua voidaan tällä hetkellä tarjota sosiaalihuoltolain 19 §:n edellyttämällä tavalla. Lapsiperheiden kotipalvelussa on tavoitteena siirtyä sähköiseen palveluseteliin kesäkuussa 2015.”*

**Tarkastuslautakunnan kysymys: Onko palvelutarpeen arvioinnin ongelmat saatu korjattua? Toimiiko palvelutarpeen arviointi nyt tarkoituksenmukaisesti?**

Palvelutarpeen arvioinnissa on tapahtunut huomattavia parannuksia ja nopeutumista. Huhtikuusta 2015 lähtien palvelutarpeen arvioinnin vaatimia **kotikäyntejä on pystytty järjestämään tarvetta vastaavasti**. Sähköinen palvelusetelijärjestelmä on osoittautunut toimivaksi kotipalvelun järjestämiseksi ja palveluntuottajia on hyvin saatavilla. Tarvittaessa kotikäynnin tekevä perheohjaaja myös ohjaa perheen paremmin tarvetta vastaavaan palveluun.

---

*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 21:*

*”Vuoden 2014 - 2016 talousarviotavoitteena on ollut avohuollon suhteellisen osuuden kasvu. Tavoitteena on, että entistä suurempi osuus lastensuojeluasiakkaista tulee autetuksi avohuollon keinoin.”*

Tilinpäätös 2015:

*”Lastensuojelun rakennemuutos on vuosien hitaan etenemisen jälkeen saatu liikkeelle.”*

**Tarkastuslautakunnan kysymys: Mitkä ovat olleet keskeiset tekijät rakennemuutoksen hitaalle etenemiselle? Miten tilanne on nyt muuttunut?**

**Taustaa:**

Lastensuojelun henkilöstö ja määrärahat olivat varsin vakiintuneesti sidotut vuodesta 2009, jolloin lastensuojelun rakennemuutoksesta tehtiin ensimmäiset esitykset silloiselle perusturvalautakunnalle. Turun lastensuojelun palvelurakenne on ollut hyvin laitosvaltainen, omat lastenkodit ja vastaanottokodit ovat sitoneet henkilöstöä ja useiden vuosien ajan kasvaneet ostopalvelut jatkuvasti enemmän määrärahoja. Avohuollon tai perhehoidon tukitoimiin ei ollut osoittaa riittäviä resursseja. Turussa on ollut vahvaa lastensuojelun laitostyön osaamista ja laitokset myös koettiin perhehoitoa luotettavampina sijoituspaikkoina. Usean vuoden ajan ennen vuotta 2015 valtaosa vuoden aikana huostaan otetuista oli nuoria, joiden kohdalla ongelmat olivat niin vaikeita, että perhesijoitus ei tullut kysymykseen. Muutoksen tekeminen sidottujen resurssien tilanteessa on ollut hidasta, etenkin kun huomattava osa määrärahoista on ollut sidottuna pitkäaikaisiin ostopalvelulaitossijoituksiin.

## **Mikä on muuttunut?**

Vuoden 2015 tilinpäätöstietojen mukaan tehdyn alustavan arvion mukaan avohuollon osuus lastensuojelu kustannuksista on kasvamassa. Koska oman henkilöstön määrä on pysynyt vakiona, osuuden kasvu syntyy toisaalta avohuollon lastensuojelun tukipalvelujen ostojen lisääntymisestä, toisaalta sijaishuollon kustannusten kääntymisestä laskuun. Varhaisen tuen palvelujen lisäämisellä on pyritty vähentämään lastensuojelun tarvetta. Avohuollon palveluja tarjotaan aikaisempaa enemmän. Osin lastensuojelun perhetyötä annetaan nykyisin myös sosiaalihuoltolain mukaisille erityistä tukea tarvitseville lapsille. Oma tuotantoa täydennetään ostopalveluilla. Myös lastensuojelu-perheet saavat tarvittaessa lapsiperheiden kotipalvelua.

Sijaishuollon sosiaalityössä työskennellään aikaisempaa enemmän avohuoltopainotteisesti. Avohuollon sijoituksia Turun omiin pitkäaikaisiin laitoksiin on lisätty, tavoitteena on lapsen kotiutuminen ja vanhempien tukeminen ennalta sovitun sijoitusjakson aikana. Mäntymäen perhekeskuksen tehostetun perhetyön osaston työskentely toimii vankkana avohuollon lastensuojelun tukena: Tehostetussa perhetyössä pääpaino on koko perheen kanssa työskentelyssä, työskentely suoritetaan jakson aikana pääosin perheen omassa kodissa.

Vuonna 2015 on aloitettu kehittämistyö perheitä kuntouttavan työtavan aloittamiseksi yhdessä kaupungin omassa lastenkodissa.

Sijaishuollon ostopalveluista on siirretty 300 000 € avohuollon sosiaalityöhön kotiin vietäviin palveluihin.

---





*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 34:*

*”Useissa haastatteluissa on korostettu järjestöyhteistyön merkitystä sekä lastensuojelussa että lasten ja nuorten ennaltaehkäisevässä työssä.”*

*”Käytännössä siis koettiin, että järjestöyhteistyön koordinointia pitää kaupungin sisällä vahvistaa ja selkeämmin vastuuttaa.”*

### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Miten järjestöyhteistyötä on kehitetty? Miten järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö on hyvinvointitoimialalla vastuutettu?**

Perhe- ja sosiaalipalvelujen palvelualue avustaa yhdistyksiä, jotka tukevat avohuollon lastensuojelua tai ennaltaehkäisevät lapsiperheiden ongelmia. Järjestöjen kanssa tehtävällä yhteistyöllä on sosiaalityössä ja lastensuojelussa pitkä perinne.

Avustusten turvin yhdistykset ovat monipuolistamassa lapsiperheille annettavan tuen ja avun tarjontaa. Kaikki avustuksia saavat yhdistykset ovat vuosien varrella kertyneen kokemuksen perusteella osoittautuneet hyviksi yhteistyökumppaneiksi. Lisäksi perheet ovat saaneet hyvää tukea arjessa selviytymiseen. Avustettavien yhdistysten toiminta on ollut hakemuksessa esitetyn mukaista ja sitä on raportoitu sovitusti. Kaikilla avustusta saavilla järjestöillä on tieto siitä, että kaupungilla on oikeus tarkastaa yhteisön hallinnon tilit siltä osin kuin avustuksen käytön valvonta sitä edellyttää. Avustusta saavan yhteisön on toimitettava tilinpäätös ja toimintakertomus sekä selvitys avustuksen käytöstä 30.4.2015 mennessä sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Hyvinvointitoimialan edustajia on myös järjestöjen toimintojen ja hankkeiden ohjausryhmissä.

Mannerheimin lastensuojeluliitto antaa lastenhoitotoimintapalvelua sekä tukihenkilötoimintaa yhteistyössä sosiaalityöntekijöiden kanssa. Turun Ensi- ja turvakoti tuottaa perheiden kriiseihin terapiakeskustoimintaa, lähisuhdeväkivaltaan puuttuvaa Jussi-työtä sekä rikosuhreille tukipalvelua (rikosuhripäivystys). SPR:n nuorten turvatalo ja Lounais-Suomen mielenterveysseura antaa ammatillista kriisiapua aikuisille sekä vapaaehtoista tukihenkilötyötä. Nuorten turvatalon järjestämät läheisneuvonpidot ovat sosiaalityön tärkeä apukeino lapsen lähiverkoston aktivoimisessa mukaan lapsen tukemiseen. Icehearts on varhaisen puuttumisen toimintamalli, jossa lapsiryhmän ja heidän perheidensä kanssa työskennellään esikouluiästä täysi-ikäisyyteen. Ryhmä toimii Pansio-Pernossa. Se on pitkäkestoista ja ammatillista kasvun tukea lapsille ja perheille. Toimintamalli on luotu lapsen hyväksi sekä sosiaalityön, koulun ja vapaa-ajan tueksi.

Turun Kaupunkilähetys ry:n toiminta on suunnattu 18 - 25 -vuotiaisiin turkulaisiin nuoriin, jotka tarvitsevat tukea itsenäisen asumisen aloittamisessa.

Pelastakaa Lapset ry tuottaa Turun kaupungille adoptioneuvontaa ja sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaisena tukitoimena toimivia tukiperheitä.

Ensi- ja turvakoti ry tuottaa Turun kaupungille sosiaalihuoltolain mukaisten tuettujen ja valvottujen tapaamisten palvelun. Em. palvelukokonaisuus kilpai-

lutetaan vuoden 2016 aikana osana avo- ja sijaishuollon tukipalveluiden kilpailutusta.

Hyvinvointia ja terveyttä edistävää ja ehkäisevää päihdetyötä tekevien järjestöjen joukosta muun muassa Auralan Tyttöjen talo on ollut merkittävä yhteistyökumppani tukea tarvitsevien nuorten naisten kanssa työskentelyssä. Toiminta tavoittaa hyvin maahanmuuttajataustaisia tyttöjä ja muun muassa teiniäitejä, joiden ryhmää neuvola on pitänyt onnistuneena toimintana. Varsinais-Suomen lastensuojelujärjestöjen Linkki on mainittu jo aiemmin ehkäisevien palvelujen yhteydessä.

Tulevaisuudessa mahdollisuus tehdä järjestöjen kanssa useamman vuoden kumppanuussopimuksia on erittäin tervetullut uudistus.

*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 33:*

*”Yhtenä ongelmana yhteistyön edistämiseen todettiin olevan henkilöstön vaihtuvuus sosiaalityötä tekevien keskuudessa.”*

**Tarkastuslautakunnan kysymys: Miten henkilöstön suureen vaihtuvuuteen on reagoitu? Millä toimenpiteillä vaihtuvuutta pyritään pienentämään?**

Päteviä sosiaalityöntekijöitä on heikosti saatavilla. Sosiaalialan ammatinharjoittamislaki astui voimaan 1.3.2016. Ammatinharjoittamislaki tiukensi erityisesti sijaisten pätevyysvaatimuksia ja edelleen vaikeutti pätevien sosiaalityöntekijöiden rekrytointia. Rekrytointia vaikeuttaa myös Turun ympäristökunta alhaisempi palkkataso. Sosiaalityön tulosalue teki vuonna 2013 esityksen palkankorotuksista sosiaalityöntekijöille. Tasokorotukselle ei ole vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa ollut edellytyksiä.

Yliopiston sosiaalitieteiden laitoksen kanssa käytiin hyvinvointitoimialan aloitteesta vuonna 2013 neuvottelut, joiden tuloksena sosiaalipolitiikan sosiaalityön opiskelijoiden aloituspaikkoja lisättiin huomattavasti. Nämä opiskelijat eivät ole vielä valmistuneet työmarkkinoille.

Eri sosiaalityön alojen kesken, hyvinvointitoimialan viestinnän ja Turun yliopiston sosiaalitieteiden laitoksen kanssa on keskusteltu ammattipätevyyden hankkimiseen ja rekrytointiin liittyvistä ongelmista alkuvuodesta 2016. Valmistuvien sosiaalityöntekijöiden rekrytoitumista Turun kaupungille edistetään harjoitteluyhteistyöllä ja perussosiaalityön tunnetuksi tekemisellä. Viestintä on mukana tässä prosessissa.

*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 28:*

*”Tarkastuslautakunnan haastattelujen mukaan koetaan, että tarpeeksi vankan osaamisen omaavista sijaisperheistä on pulaa. Sijaisperheiden rekrytointia on sosiaalitoimen mukaan kehitetty, mutta muutos tulee viemään aikaa. Turun seudulla asuvat perheet voivat perhehoitajiksi aikoessaan päättää, haluavatko he toimia Turun, ympäristökuntien (Sihu) tai yksityisten palveluntuottajien perhehoitajina. Tarkastuslautakunnan haastatte- luissa on todettu, että erityisesti teini-ikäisten sijoituksiin valmiiden perheiden rekrytoimi- seen pitää panostaa enemmän.”*

### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Onko sopivista sijaisperheistä edelleen pulaa? Miten rekrytointia on toteutettu/kehitetty?**

Perhehoitajia rekrytoidaan 2-3 kertaa vuodessa tapahtuvien rekrytointikampanjoiden avulla. Ao. ajankohtina rekrytoivat ohjaajat vierailevat messuilla, rekrytoinnista ilmoitetaan paikallisissa tiedotusvälineissä sekä Turku.fi -sivuilla. Rekrytointikampanjoihin valmistaudutaan yhteistyössä viestinnän kanssa. Em. lisäksi rekrytoivat ohjaajat käyvät ennalta sovitusti Skanssin yhteispalvelupisteessä sekä pääkirjastossa, joissa halukkailla on mahdollisuus saada tietoa perhehoidosta.

Osa sijaisperheistä saa valmennuksen myös päivystysperheenä toimimi- seen, joka vähentää käytettävissä olevien pitkäaikaiseen sijoitukseen käytet- tävien perheiden määrää.

Rekrytoinnin näkyvyydestä huolimatta pitkäaikaisiksi perhehoitajiksi haluavia on edelleen liian vähän. Tukiperheitä on kyetty suhteellisen hyvin rekrytoi- maan em. kampanjoiden avulla.

Turun alueella toimii useita perhehoitajia rekrytoivia palveluntuottajia. Em. toimijat yhdessä ympäristökuntien kanssa ”kilpailevat” samoista perheistä. Turun osalta perhehoitajille maksettavat perhehoidon palkkiot ja kulukor- vaukset ovat kilpailukykyisiä ympäristökuntien kanssa.

Perhehoitajan työ on ympärivuorokautista vaativaa työtä. Perhehoitajan työs- sään tarvitsema tuki korostuu sijoituksen alussa vuorovaikutussuhteen ra- kentamiseksi perheeseen sijoitetun lapsen kanssa, erilaisissa lapsen kehi- tykseen liittyvissä kriisivaiheissa sekä murrosikäisen lapsen sijoituksessa ja nuoren itsenäistymisen tukemisessa. Perhehoitajat tarvitsevat tukea myös lapsen biologisten vanhempien huomioimisessa sijaishuollon aikaisessa työskentelyssä. Turussa sosiaalityöntekijöitä ja sosiaaliohjaajia on suhteessa perhehoidossa olevien lasten ja perhehoitajien määrään niukasti, mikä vai- kuttaa perhehoitajien saamaan tuen määrään. Em. syystä perhehoidon tuki on otettu keskeiseksi kehittämiskohteeksi.

Vaativissa perhehoitosijoituksissa, kun sijoitettavana ovat sisarukset tai eri- tyislapsi, on käytetty palveluntuottajien valmentamia perhehoitajia. Tällöin perhehoitajan tuki sisältyy palveluntuottajalle maksettavaan hoitovuorokau- simaksuun. Vuoden 2015 lopulla 18 lasta on ollut sijoitettuna ostopalveluper- heisiin. Kustannukset sijoituksista ovat noin 990 000 euroa. Perhehoitajien tukipalvelut kilpailutetaan osana avohuollon tukipalveluiden kilpailutusta ja

perhehoitajien työnohjaus kilpailutetaan osana kaupungin työnohjauskilpailutusta vuoden 2016 aikana. Perhehoidon osuus huostaan otetuista lapsista on vuoden 2015 lopulla ollut 44,9 %. Perhehoidon osuus on kääntynyt selkään kasvuun vuoden 2015 aikana

Sijoittajasosiaalityöntekijöiden, vastaanottokotien sosiaalityöntekijöiden ja perhehoitajia rekrytoivien sosiaaliohjaajien yhteistyötä on tiivistetty ja työnjakoa on täsmennetty.

*Tarkastuslautakunnan lastensuojelun arviointi 2015, sivu 27:*

*”Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella pääsääntönä sijoitukseen päädyttäessä on, että ensisijaisena sijoituskeinona käytetään perhehoitoa, jos se vain on lapsen edun mukaista. Tästä lähdetään myös lastensuojelulaissa.”*

**Tarkastuslautakunnan kysymys: Perhehoitosijoitukset ovat maltillisesti kasvaneet viime vuodesta, mutta kasvu on ollut kuitenkin pientä. Miksi kasvu on ollut näin pientä, vaikka perhesijoitusten lisääntyminen on yksi keskeisimmistä tavoitteista?**

Osin tähän kysymykseen on vastattu lastensuojelun rakennemuutosta koskevassa vastauksessa.

Perhehoidon osuus on kääntynyt selkään kasvuun vuoden 2015 aikana. Vuoden 2015 lopulla perhehoitoon sijoitettujen lasten määrä on ollut 44,9 % kaikista sijoitetuista lapsista. Vastaava luku vuoden 2014 lopulla on ollut 40 %. Maaliskuun 2016 lopussa perhehoitoon sijoitettujen lasten määrä on ollut 45,6 % kaikista sijoitetuista lapsista.

Sijoitettavien lasten ikäjakauma, erityiset tarpeet sekä työtapojen ja toimintakulttuurin muutokset ovat vaikuttaneet perhehoidon lisääntymiseen. Perhehoidon pysyvyyden ja sijaishuollon muutosten ehkäisemiseksi tulee tukiprosesseja ja osaamista kehittää edelleen. Perhehoidon edellytyksiä on parannettu myös sijaisperheiden palkkioiden ja kulukorvausten nostamisella ympäristökuntien ja pääkaupunkiseudun kanssa kilpailukykyiselle tasolle.

Vastaanottokodit huomioivat sijaishuoltopaikkaa arvioidessaan sijoitettavan lapsen soveltuvuutta perhehoitoon. Mikäli Turun omista perhehoitajista ei löydy tarpeeksi tukevaa perhettä, perhehoito ja siihen liittyvät tukipalvelut on hankittu perhehoitoa tarjoavalta palveluntuottajalta. Mäntymäen perhekeskus on tehostanut yhteistyötään sijoittajasosiaalityöntekijöiden ja perhehoitoa tarjoavien palveluntuottajien kanssa. Pientenlasten vastaanottokoti (0-6-vuotiaille) organisoii yhdessä ulkopuoliset sijoitukset yksikön kanssa päivystysperhetoimintaa.

Perhehoitajia on ohjattu käyttämään kasvatus- ja perheneuvolan sekä lasten- ja nuorten psykiatrian poliklinikoiden puhelinneuvontaa ja varaamaan aikoja myös perhehoitajan konsultointia varten. Perhehoidon kehittämiseen liittyen on perustettu työryhmiä, joiden toimeksiantona on muun muassa suunnitella murrosikäisten sijoittamista perhehoitoon, perhehoidon tukea ja perhehoidon

rekrytoinnin prosesseja. Perhehoitolakiin on tehty muutoksia vuosina 2015 ja 2016, joka vaikuttaa kunnan tarjoamiin palveluihin ja tukeen perhehoitajille.

Pientenlasten vastaanottokodin toinen osasto on aloittanut maaliskuussa 2016 yksikkönä, joka tukee **päivystysperheitä** (valmennettu perhe, joka on valmis lyhytaikaiseen sijoitukseen) sekä suorittaa avohuollon sijoituksena päivystysperheeseen sijoitetun lapsen ja vanhemman tapaamisten tukemisen ja tarvittaessa tutkimuksen ja arvioinnin. Työskentelyn vakiintuessa yksikkö aloittaa myös pitkäaikaisten perhehoitajien ympärivuorokautisen tuen ja läheisperhesijoitusten tuen.

## **Kysymyksiä hyvinvointitoimialan tilinpäätöksestä (2015)**

Tilinpäätös 2015:

”Omien lastenkotien käyttöä on tehostettu”

### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Miten tehostusta on konkreettisesti tehty?**

Turun omien lastenkotien käyttö on tehostunut, kun sijoituksista vastaava henkilöstö on vakiintunut vuoden 2015 aikana. **Sijoitusprosessia on täsmennetty** määrittelemällä muun muassa vastaanottokodeissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden rooli sijoitusprosessissa. Yhteistyö omien pitkäaikaislaitosten ja sijoituksista vastaavien työntekijöiden välillä on tiivistynyt. Lastenkotien **paikkatilannetta seurataan ajantasaisesti**.

Omien lastenkotien **henkilöstön osaamista on vahvistettu** ja avoimiin tilapäisellä työvoimalla hoidettuihin vakansseihin on haettu ammattitaitoista henkilöstöä. Osaamistasoa nostetaan myös **nimikemuutoksin**; useassa lastenkodissa on vielä lastenhoitaja vakansseja, jotka eivät vastaa pitkäaikaislaitoksille asetettuja pätevyysvaatimuksia. Nimikemuutosprosessit ovat käynnissä. Vaikeasti oireilevien lasten sijoittaminen omiin lastenkoteihin on mahdollista vain, jos henkilökunnalla on riittävästi osaamista. **Yhteistyötä sivistystoimen ja lasten ja nuorten psykiatrian sekä neurologian poliklinikan kanssa on tiivistetty**, jotta omiin lastenkoteihin sijoitetut lapset saisivat tarvitsemansa tuen koulun käynnissä ja psykiatrisen hoidon sijoituksen aikana.

Vuoden 2015 aikana Turun omiin lastenkoteihin on sijoitettu aikaisempaa enemmän lapsia **avohuollon sijoituksena**. Tavoitteena on ollut, että sijoituksesta tulee määräaikainen, jona aikana lapsen ja vanhempien kanssa työskennellään siten, että lapsen kotiutuminen mahdollistuu.

Sijoitus omaan pitkäaikaislaitokseen on voinut alkaa kiireellisenä sijoituksena esim. tilanteessa, jossa vastaanottokodit ovat olleet täynnä. Omien lastenkotien käyttäminen ostopalvelun sijaan on tuottanut kustannussäästöä. Lapsen sijoittamiseen kiireellisesti pitkäaikaislaitokseen tulee kuitenkin arvioida taustakohtaisesti huomioiden jo lastenkotiin sijoitettujen lasten tilanne ja näiden lasten mahdollinen reagointi äkillisesti muuttuvaan tilanteeseen.

*Tilinpäätös 2015:*

*”Lakisääteiset palvelutakuut on pystytty täyttämään lastensuojelutarpeen arvion vireille panoa (95 %) ja koulupsykologien vastaanotolle kiireellisesti pääsyä (68 %) lukuun ottamatta”*

### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Millä toimenpiteillä kehitetään koulupsykologien vastaanotolle kiireellisesti pääsyä?**

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen palvelutakuu yksilökohtaiseen psykologipalveluun pääsystä **on toteutunut kiireellisissä tilanteissa** (=samana tai seuraavana päivänä). Ei-kiireellisissä tilanteissa 7 päivän palvelutakuu ei aina toteudu (ei ole saatavilla tarkkaa tilastoa), vaan jonotusaika voi ylittyä, koska koulupsykologeja ja kuraattoreita ei edelleenkään ole tarpeeseen nähden riittävästi. Lain mukaan on järjestettävä mahdollisuus keskustella opiskeluhuollon kuraattorin **tai** psykologin kanssa. Joissakin kouluissa kuraattorin ja/ tai psykologin sekä muun henkilökunnan välistä yhteistyötä tulisi vielä kehittää, jottei vastuu oppilaasta jää yksin psykologille ja oppilas esim. saa tehostettua tukea riittävän ajoissa. Poikkeus- ja akuuttitilanteissa ei avunsaanti välttämättä edellytä auttajaksi koulupsykologia, vaan esimerkiksi terveydenhuollon tai kenen tahansa koulun aikuisen välitöntä reagointia ja toimintaa. Resurssivajeeseen on pyritty vastaamaan talousarvion ja henkilöstösuunnitelman asettamissa rajoissa.

Edellä viitattiin myös lastensuojelutarpeen arvioihin. Lainsäädäntö muuttui 1.4.2016 siten, että palvelutarpeen arviointi määriteltiin lastensuojelulain sijaan sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuoltolain mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa (SHL 36 §) selvitetään lapsen osalta myös aina lastensuojelun tarve. Viimeisimmässä THL:n tekemässä palvelutarpeen arvioinnin seurannassa Turussa **palvelutakuussa oli pysytty 100 %:sesti.**

*Tilinpäätös 2015:*

*”Psykiatrisen erikoissairaanhoidon raskaimpien palveluiden tarve on selvästi lisääntynyt, mikä heijastanee välimuotoisten ja poikkihallinnollisten palveluiden vajetta tai palveluverkon ja -valikoiman kohdentamisen ongelmia.”*

### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Mihin toimenpiteisiin asian osalta konkreettisesti on ryhdytty? Mitkä ovat asiassa keskeisimmät ongelmat?**

Avohuollon lastensuojeluperheiden vanhempien saaminen mielenterveyspalvelujen piiriin on haastavaa. Osa vanhemmista ei käy palveluissa tai ei sitoudu niihin. Lastensuojelun perhetyö on osallistunut Lastu-hankkeeseen. Hankkeessa päihdetyöntekijän, psykiatrisen sairaanhoitajan sekä kahden perhetyöntekijän tiimi työskentelee heikosti palveluihin sitoutuvien päihde- ja/ tai mielenterveysongelmaisten vanhempien kanssa. Tarkoituksena on motivoita vanhemmat käyttämään palveluja ja ottamaan apua vastaan. Mitä vaikeampia tilanteet ja häiriöt ovat, sitä vaikeampaa on myös työskentely.

## **Tarkastuslautakunnan kysymys: Mihin toimenpiteisiin asian osalta konkreettisesti on ryhdytty? Mitkä ovat asiassa keskeisimmät ongelmat?**

Mäntymäen perhekeskukseen on vuoden 2015 ja 2016 aikana sijoitettu lapsia, jotka ovat tarvinneet sijaishuoltopaikan kotiutuessaan TYKS psykiatrian poliklinikalta. Joissakin tilanteissa lapsen vointi on ollut sellainen, että lasta on siirretty useita kertoja vastaanottokodista TYKS psykiatrian osastolle lapsen erittäin aggressiivisen ja itsetuhoisen käyttäytymisen vuoksi. Tilanteessa, että lasta ei ole voitu kotiuttaa ja psykiatria on arvioinut, että lapsi ei tarvitse psykiatrista osastohoitoa, on lapsi sijoitettu lastensuojelulain mukaisesti ostopalvelulaitokseen, jossa on psykiatrista osaamista. Myös valtakunnallisesti on tunnistettu ongelma, että lastensuojelussa hoidetaan psyykkisesti vaikeasti oireilevia lapsia.

Lasten ja nuorten psykiatrian ja TYKS psykiatrian, avo- ja sijaishuollon sosiaalityön kesken on pidetty yhteistapaamisia, joissa on sovittu yhteisistä toimintakäytännöistä. Sovituista toimintatavoista ei ole kyetty pitämään kiinni. Psykiatrisen hoidon jalkautuvan työmallin vakiintuminen on lastensuojelun avo- ja sijaishuollon näkökulmasta ollut hidasta. Turun omissa lastenkodeissa tehdään lapsikohtaisesti yhteistyötä lasta hoitavan lasten- ja nuorten psykiatrina poliklinikan kanssa. Lapsen omaohjaajan työn tukemiseksi yhteistyötä tulee edelleen kehittää.

Jälkihuoltoon siirtyvien 18 vuotta täyttäneisiin nuoriin liittyen yhteistyötä aikuispsykiatrian kanssa on tiivistetty nuoren sitouttamiseksi ja motivoimiseksi.

## **Kysymyksiä hyvinvointitoimialan kuukausiseurannasta tammi-joulukuu 2015**

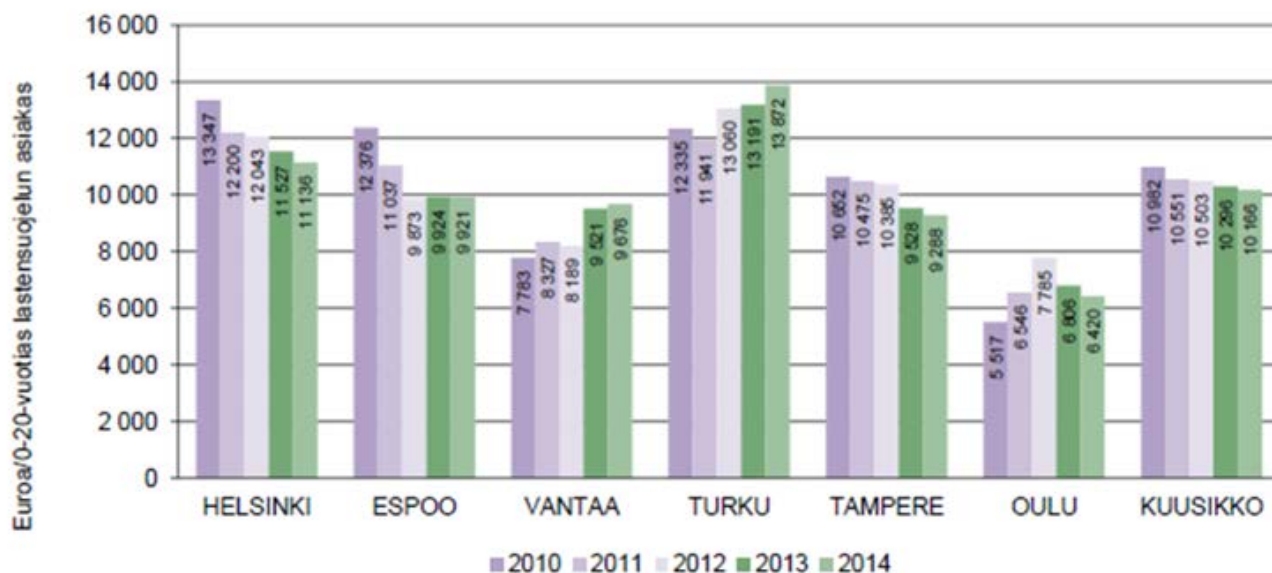
### **Tarkastuslautakunnan kysymys: Ulkopuoliset laitossijoitukset ovat pienentyneet selvästi viime vuodesta. Mistä sijoitusten vähentyminen johtuu?**

Perhesijoitukset ovat lisääntyneet ja perhehoitomyönteinen työtapa on saatu juurrutettua muun muassa vastaanottokoteihin. Ostopalvelulaitosten käyttöön vaikuttaa sijoitettavien lasten ikä ja lapsen sijaishuollon aikaiset tarpeet. Ostopalvelulaitosta käytetään erittäin perustellusta syystä tilanteessa, jossa perhehoito tai kaupungin oma lastenkoti ei kykene vastaamaan lapsen hoidon tarpeisiin.

Vuonna 2015 huostaan otettujen ikäjakauma on muuttunut merkittävästi vuodesta 2014. Vuoden aikana otettiin huostaan 54 lasta, joista 54 % on ollut alle 10-vuotiaita ja noin 30 % yli 15-vuotiaita. Vuoden 2015 aikana huostaan otetuista lapsista on sijoitettu omiin lastenkoteihin 26 %, ulkopuolisiin laitoksiin 26 %, ammatillisiin perhekoteihin 7,4 % ja perhehoitoon 40,75 %.

## Kysymyksiä lastensuojelun kuusikkoraportoinnista (v.2014)

**Kysymys: Miksi Turun kokonaiskustannukset suhteessa asiakkaisiin ovat kuusikkokaupunkeja selkeästi korkeammat? Mikä selittää, että kustannukset ovat entisestään kasvaneet, vaikka lastensuojelun rakennemuutos asteittain onkin edennyt oikeaan suuntaan?**



<sup>1</sup> Oulun tiedot vuosilta 2010-12 kanta-Oulun tiedoilla, vuosi 2013-14 uuden Oulun tiedoilla (kuntaliitos 1.1.2013 Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii)

***Lastensuojelun kokonaiskustannukset suhteessa 0–20-vuotiaisiin lastensuojelun asiakkaisiin vuosina 2010–2014. Kustannukset on korotettu vuoden 2014 arvoon julkisten mien hintaindeksillä***

**Kuvio 14:** Lastensuojelun kokonaiskustannukset (Kuusikkoraportti).

Edellä oleva graafi on vuoden 2014 tilinpäätöstietojen mukaan tehty. Näin ollen vuoden 2015 aikana tapahtuneet muutokset eivät vielä siinä näy.

Yleisesti voidaan todeta, että kuusikkokuntien lastensuojelun kustannusten vertaaminen on vaikeaa, koska kunnissa on erilaisten palvelu- ja kustannusrakenteiden lisäksi toisistaan poikkeavat käytännöt siitä, mitkä kustannukset huomioidaan avohuollon tai sijaishuollon kustannuksissa. Määritykset kustannusten ilmoittamiseen vaihtelevat vuosittain, eikä ole täyttää varmuutta siitä, että kunnat ovat ilmoittaneet kustannuksensa samoin perustein. Uusi sosiaalihuoltolaki ja sen myötä tapahtuneet muutokset lastensuojelulaissa tuovat lisää vertailuongelmia.

Avohuollon sijoituspäätösten osuus kaikista sijoituksista on vuonna 2015 ollut 62,1 % (eniten kuusikkokunnissa). Kiireellisiä sijoituksia on ollut 26,1 % ja huostaan otettujen lasten sijoituksia 11,8 % kaikista sijoituksista. Turussa avohuollon tukitoimena sijoitettuja 0-17-vuotiaita lapsia on vuonna 2015 ollut 161. Avohuollon tukitoimena tarjottava perhekuntoutus tuotetaan ostopalveluna. Joissakin kuusikkokunnissa on (esim. Vantaa) kaupungin omia lastenkoteja muutettu perheitä kuntouttaviksi yksiköiksi. Turku hankkii em. lisäksi



esim. perhehoidon valmennuksen ostopalveluna. Avohuollon sijoitukset tehdään Turussa edelleen pääosin laitoshoidon, ei perhehoitoon, kuten useassa muussa kuusikkokunnassa. Muutoksen aikaansaaminen myös Turussa vaatii toimintakulttuurin muutosta. Lisäksi esim. koko perheen päihdeperhekuntoutuksesta aiheutuvat kustannukset maksetaan Turussa lastensuojelun sijaishuollon budjetista, kun useissa kuusikkokunnissa (esim. Espoo ja Tampere) kustannukset maksetaan päihdehuollon kuntoutuksesta.

Turussa on muihin kuusikkokuntiin verrattuna vahva lastenkotiverkko. Vastaanottokodeilla on vahva rooli avohuollon sosiaalityön tukemisessa. Työskentely tehdään tuolloin pääosin ympärivuorokautisena laitossijoituksena siten, että lapsi on sijoitettu yksin vastaanottokodin osastolle, mutta koko perheen kanssa työskennellään sijoituksen aikana. Myös kotiin hankittavien tukipalvelujen käyttöä avohuollon sosiaalityössä on lisätty. Turun omien pitkäaikaislaitosten kustannustehokkuuteen vaikuttaa se, miten aktiivisesti niiden hoitopaikat ovat käytössä. Ostopalvelulaitoksen kustannukset syntyvät vain niistä hoitovuorokausista, jotka ovat aktiivisesti käytössä. Perhehoidon lisääntyessä omien laitosten käyttäminen huostaan otettujen lasten pitkäaikaisajaksiin laskee. Pienten lasten vastaanottokodin toisen osaston toiminnan muuttaminen päivystysperheitä tukevaksi yksiköksi ei vähennä osaston toiminnasta aiheutuvia kuluja (henkilöstökulut, muut toimintaan liittyvät menot), mutta päivystysperheille ja läheisperheille maksettavat korvaukset lisäävät perhehoidon kustannuksia. Perhehoidon kustannukset ovat kuitenkin edelleen tuntuvasti ostopalveluna hankittavaa laitoshoidoa pienemmät. Turun oma lastenkotiverkko on murroksessa; murroksen ja toimintatapojen muutokseen liittyy myös kustannusten kasvu ennen kuin toiminnot ovat vakiintuneet. Palvelurakenteen kehittyessä kokonaisuudessa tavoitteiden mukaisesti lastensuojelun kokonaiskustannukset laskevat.

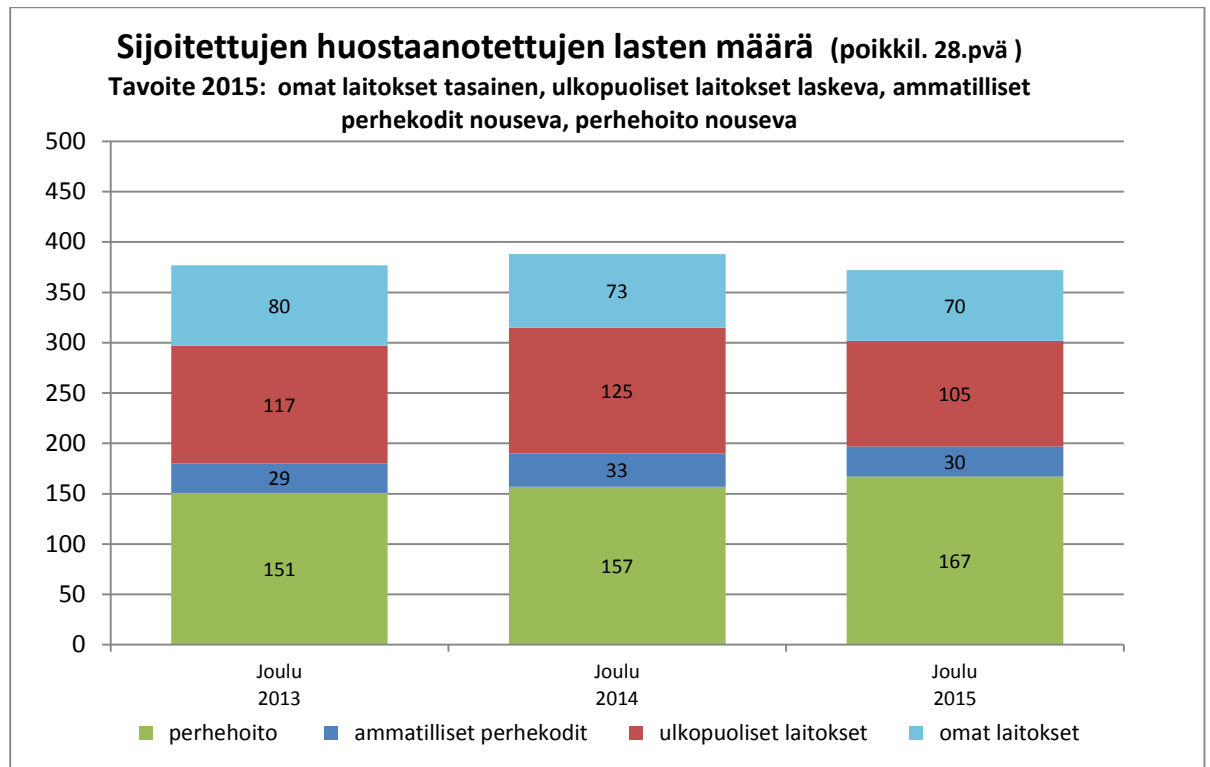
Vuonna 2015 Turussa toimeksiantoon perustuvan perhehoidon hoitovuorokausien määrä on kasvanut 8 % ja vastaavasti laitossijoitusten hoitovuorokaudet ovat laskeneet 8 %.

### **Kysymys: Mikä selittää 16 - 17-vuotiaiden suurta määrää ulkopuolisissa sijoituksissa?**

Murrosiässä nuoren oma käytös ja oireilu voi olla niin rajua, että nuori joudutaan ottamaan huostaan. Aiemmin vanhempi/ vanhemmat ovat saattaneet pärjätä, mutta murrosiän oireilu yhdistettynä puuttuvaan tai puutteelliseen vanhemmuuteen johtaa tilanteisiin, joissa perhettä ei voida riittävästi tukea avohuollon keinoin.

Vuonna 2015 huostaan otettujen ikäjakauma on poikennut vuodesta 2014. Vuonna 2014 noin puolet huostaan otetuista lapsista oli yli 15-vuotiaita. Vuoden 2015 aikana on otettu huostaan 54 lasta, joista 54 % on ollut alle 10-vuotiaita ja noin 30 % yli 15-vuotiaita lapsia. Vuoden 2015 aikana huostaan otetuista lapsista on sijoitettu omiin lastenkoteihin 26 %, ulkopuolisiin laitoksiin 26 %, ammatillisiin perhekoteihin 7,4 % ja perhehoitoon 40,75 %.

Nuorten osuuteen vuosittain huostaan otettujen määrissä vaikuttaa nuorisokulttuurin ilmiöt, esim. päihteidenkäyttö tai jonkun uuden huumausaineen tuleminen markkinoille. Myös nuorten ennaltaehkäisevän tuen merkitys korostuu; miten esim. koulun tai nuorisotoimen työskentely ja nuorten tukeminen on muuttumassa vaikuttavammaksi. Lisäksi vaikuttaa se, miten nuorten psykiatrian tai muun terveydenhuollon palvelut ovat kyenneet vastaamaan nuorten hoidon tarpeisiin



**Kuvio 15:** Sijoitettujen huostaan otettujen lasten määrä

**Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0–17-vuotiaat lapset ikäryhmittäin vuonna 2014 sekä muutos (%) 2013–2014 ja 2010–2014**

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu <sup>1</sup>	Kuusikko
Sijoitetut 0 - 17-vuotiaat ikäryhmittäin (%)							
0-2 -vuotiaat	6,3	8,6	8,8	9,0	8,2	9,5	7,9
3-6 -vuotiaat	12,4	13,2	13,7	14,1	15,4	17,6	13,9
7-12 -vuotiaat	28,9	25,5	29,0	27,1	28,5	25,0	27,7
13-15 -vuotiaat	26,3	25,5	28,7	19,2	24,4	25,7	25,4
16-17 -vuotiaat	26,1	27,2	19,8	30,5	23,5	22,2	25,1
Yhteensä (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sijoitetut yhteensä (lkm) 2014	1 832	666	773	619	599	631	5 120
Sijoitetut yhteensä (lkm) 2013	1 983	716	776	613	589	610	5 287
Kaikki yhteensä, muutos (%) 2013-2014	-7,6	-7,0	-0,4	1,0	1,7	3,4	-3,2
Kaikki yhteensä, muutos (%) 2010-2014	-6,4	6,6	22,5	16,8	-3,5	.	.

<sup>1</sup>Oulussa 1.1.2013 tapahtuneen kuntaliitoksen vuoksi muutosta vuosien 2010-2014 välillä ei ole järkevää tarkastella.

Myös koko Kuusikon osalta tämä tarkastelu on em. syystä jätetty pois

**Taulukko 20.** Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0 - 17-vuotiaat lapset ikäryhmittäin vuonna 2014 sekä muutos (%) 2013–2014 ja 2010–2014.

	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Kuusikko
Sijoitetut 0 - 17-vuotiaat ikäryhmittäin (%)							
0-2 -vuotiaat	6,2	11,3	8,6	8,5	12,9	8,4	8,6
3-6 -vuotiaat	13,6	10,3	11,2	12,5	13,7	19,4	13,4
7-12 -vuotiaat	29,7	30,4	29,8	30,2	31,9	26,0	29,7
13-15 -vuotiaat	26,5	23,7	27,5	18,2	21,5	21,6	24,0
16-17 -vuotiaat	24,0	24,2	22,9	30,5	20,1	24,7	24,3
Yhteensä (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sijoitetut yhteensä (lkm) 2015	1 814	670	752	632	643	620	5 131
Sijoitetut yhteensä (lkm) 2014	1 832	666	773	619	599	631	5 120
<i>Kaikki yhteensä, muutos (%) 2014-2015</i>	-1,0	0,6	-2,7	2,1	7,3	-1,7	0,2
<i>Kaikki yhteensä, muutos (%) 2011-2015</i>	-9,1	-1,2	7,7	11,5	4,7	.	.

<sup>1</sup> Oulun osalta muutosta vuosien 2011-2014 välillä ei ole 1.1.2013 tapahtuneen kuntaliitoksen vuoksi järkevää tarkastella. Myös koko Kuusikon osalta vertailu on samasta syytä jätetty pois.

## Taulukko 21. Sijoitetut 0 - 17-vuotiaat ikäryhmittäin (Kuusikkoraportti).

Pitkäaikaisesti sijoitettujen lasten ikärakenteessa on tulevina vuosina tapahtumassa käänne, kun vuosina 1998, 1997 ja 1996 syntyneet suuret huostaan otettujen ikäluokat siirtyvät jälkihuoltoon. Mikäli murrosikäisten osuus huostaan otettujen lasten kokonaismäärästä edelleen vähenee vuoden 2015 mukaisesti, ja lapsia kyetään enenevässä määrin sijoittamaan perheisiin, tulee perhehoidon osuus vähitellen kasvamaan. Tämä näkyy myös sijoitusten kokonaiskustannuksissa. Samanaikaisesti perhehoidon tukitoimia tulee kyetä kehittämään. Perhehoitolakiin vuoden 2015 ja 2016 tehtävät muutokset vaikuttavat myös kuntien velvoitteisiin tukea perhehoitajia vahvemmin kuin aiemmin.



## Lastensuojelun kustannuskehitys 2014 - 2015

Lastensuojelun kustannukset ovat kehittyneet rakennemuutoksen tavoitteen mukaisesti. **Kokonaiskustannukset ovat pysyneet vuonna 2015 samalla tasolla vuoden 2014 kanssa. Avohuollon kustannukset ovat kasvaneet noin 18 %. Sijaishuollon kustannukset ovat samanaikaisesti laskeneet noin 5 %.**

LASTENSUOJELUN KUSTANNUKSET	2015	2014
<b>Kokonaiskustannukset</b>		
Lastensuojelun kokonaiskustannukset vuoden aikana yhteensä (€)	43 339 387	43 924 610
<b>Avohuollon kustannukset</b>		
Avohuollon kokonaiskustannukset yhteensä vuoden aikana (€)	7 317 685	6 202 083
<b>Sijaishuollon kustannukset</b>		
<b>Sijoitusten kokonaiskustannukset</b>		
Sijoitusten kustannukset yhteensä (€)	36 021 702	37 722 527

**Taulukko 22:** Turun lastensuojelun kustannuskehitys 2014 - 2015 (Hyvinvointitoimiala).

## 4 Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

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

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

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

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.

### 4.2 Arvio kaupungin ja kaupunkikonsernin merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista tekijöistä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

**Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen** mukaan toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen 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.

Toiminnalliset riskit koskevat muun muassa henkilöstön osaamista ja saatavuutta, tietojärjestelmien toimivuutta, suhdannevaihteluita ja lainsäädännön muutoksia. Rahoitusriskit voidaan ryhmitellä korkoriskiksi, valuuttariskiksi, likviditeettiriskiksi ja luottoriskiksi. Esimerkkinä korkoriskistä voidaan ilmoittaa korkoherkkien lainojen osuus kunnan korollisista lainoista. Vahinkoriskien kuvaamisen yhteydessä voidaan ilmoittaa, kuinka paljon kunta käyttää vakuutuksia vahinkojen ja toiminnan keskeytymisen varalta. Lisäksi on suositeltavaa antaa tieto keskeisistä oikeudenkäynneistä sekä muista mahdollisista oikeudellisista tai viranomaisen toimenpiteisiin liittyvistä riskeistä.



### **Toimintakertomus 2015: Toiminnalliset riskit / tarkastuslautakunnan huomiot**

Toimintakertomuksessa on esitetty tiiviisti, miten riskit on ryhmitelty, riskienarvioinneissa esille nousseet keskeisimmät riskit ja niiden osalta selvitettyt näkökulmat. Toimintakertomuksessa on esitetty myös keskeisimpien riskien hallintakeinoja.

Toiminnalliset riskit ovat toimintakertomuksen mukaan pitkälti samoja kuin vuonna 2014. Vuoden 2013 toimintakertomuksessa todettiin, että silloin työpaikkojen sisäilmaongelmat olivat nousseet vahvasti esille. Vuoden 2015 toimintakertomuksessa uutena asiana tai terminä esiin nousivat työturvallisuus- ja terveystriskit. Työturvallisuus- ja terveystriskien hallintakeinoina mainittiin kattava riskien kartoittaminen, vaarojen arviointi, ohjeistus sekä varautumistoimenpiteet.

Toiminnallisena riskinä vuonna 2014 mainittu riski tietojärjestelmien toimivuus oli muuttunut vuonna 2015 tietojärjestelmien toimimattomuudeksi.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistusta on käsitelty lyhyesti toteamalla maan hallituksen tekemät päätökset ja että se on merkittävä toiminnan kehittämiseen vaikuttava tekijä. Vuoden 2014 toimintakertomuksessa todettiin, että sote-uudistuksen tuomiin riskeihin on vaikeaa varautua asian keskeneräisyyden ja avoimena olevien kysymysten vuoksi. Mallinnusta ei voida tehdä, koska pelisäännöt puuttuvat. Muiden toimijoiden kanssa tulee yhdessä laatia hankesuunnitelma.



### **Toimintakertomus 2015: Vahinkoriskit / tarkastuslautakunnan huomiot**

Vahinkoriskien hallintaan liittyen toimintakertomuksessa kuvataan vakuutusyypit, joita kaupungilla on. Turun kaupungin vahinkovakuutukset kilpailutettiin vuoden 2015 aikana. Toimintakertomuksessa ei ole tässä kohdassa vuosina 2014 ja 2015 ilmoitettu kaupungin vakuutusten vakuutusmaksuja tai maksettujen korvausten määrää vuoden 2013 tapaan.



### **Toimintakertomus 2015: Rahoitusriskit / tarkastuslautakunnan huomiot**

Rahoitusriskien raportoinnin sisältö ei ole muuttunut edellisestä vuodesta.



### 4.3 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 talous-suunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan.

Sisäisen valvonnan tulisi toteutua kunnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjauk käytännössä. 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 2015: Sisäinen valvonta / tarkastuslautakunnan huomiot**

Toimintakertomuksen selonteossa todetaan, että kaupunginvaltuusto on 16.6.2014 § 99 hyväksynyt päivitettävänä olleet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Toimintakertomuksessa on edellisiä vuosia laajemmin kuvattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmia huomioiden myös kehittämiskohteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on kaupunkitasolla tarkasteltuna katsottu toimivan kohtuullisen hyvin, mutta molempien jalkauttamiseen operatiivisella tasolla tulee toimintakertomuksen mukaan panostaa edelleenkin.

#### **Toimintakertomus 2015: Säännösten, määräysten ja päätösten noudattaminen**

##### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

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, syytteesen asettaminen tai muu oikeusseuraamus.



### Tarkastuslautakunnan huomio 2015

Toimintakertomuksen selonteon mukaan kaupunginhallituksen tiedossa ei tilikauden 2015 päättyessä ollut oikaisuvaatimuksia tai valituksia, joiden perusteena olisi ollut sisäisen valvonnan puutteista aiheutunut lakien, ohjeiden, päätösten tai hyvän hallintotavan noudattamisen laiminlyönti. Myöskään kaupunginhallituksen tiedossa ei ole muiden toimialojen ja yksiköiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien selontekojen nojalla sellaisia sääntöjen, ohjeiden, sopimuksien tai päätöksien noudattamisen laiminlyöntejä, joista saattaisi seurata merkittävä vahingonkorvaus- tai muu sellainen vastuu kaupungille.

Vuoden 2014 toimintakertomuksessa on todettu, että kaupungin sisäisten ohjeiden ja päätösten noudattamisessa havaittiin tarvetta tehostaa keskitettyä ohjausta. Ohjeiden noudattaminen vaihtelee paitsi toimialojen välillä myös toimialojen sisällä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että myös kaupunginhallituksen tulee osaltaan varmistua riittävällä tavalla, että aiempien vuosien puutteet on saatu korjattua. Huomiota tulee kiinnittää sisäisen valvonnan toimivuuteen lakien ja päätösten sekä hyvän hallintotavan noudattamisessa erityisesti lakisääteisissä tehtävissä ja erityisesti silloin, kun niiden noudattamisessa on havaittu puutteita.

### **Toimintakertomus 2015: Tavoitteiden toteutuminen, varojen käytön valvonta, tuloksellisuuden arvioinnin pätevyys ja luotettavuus**

#### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

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 huomio 2015

Talousarvion muutoksia tai poikkeamia ei ole käsitelty toimintakertomuksen tässä osiossa. Toimintakertomuksen tässä kohdin olisi yleisohjeen mukaan tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan ollut perusteltua mainita kaupungissa vuonna 2015 päätetyistä tai toimeenpannuista talouden tasapainottamiseen tähtäävistä uudistamisohjelmista tai talousarviomuutoksista.





## Toimintakertomus 2015: Riskienhallinnan järjestäminen

### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Yleisohjeen mukaan riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan ja arvioidaan kunnan toimintaan liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportointiseksi. Kunnan riskienhallinnan tasoa ja riittävyttä arvioidaan sekä varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen että vahinkoihin liittyvissä riskeissä. Riskit vaikuttavat toteutuessaan kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. Toimintaan, investointeihin ja rahoitukseen liittyvät riskit jäävät pääsääntöisesti kunnan kannettavaksi. Vahinkoriskin toteutumisesta seuraavaa menoa tai menetystä voidaan rajata vakuuttamalla.

Riskienhallinnan järjestämistä arvioidaan selonteossa esimerkiksi seuraavin perustein:

- Onko riskienkartoitus kunnassa ajan tasalla ja onko se tehty riittävän kattavasti?
- Onko riskienhallinta ja seuranta vastuutettu selkeästi ja onko siihen riittävä asiantuntemus?
- Onko onnistuttu toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakoinnissa?

**Tilinpäätöksen toimintakertomuksen** riskienhallintaa koskevassa kohdassa on esitetty arvio kaupungin eri yksiköiden merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Ensimmäinen kaupunkitason yhteisellä riskienhallintatyökalulla suoritettu riskien arviointi toteutettiin vuonna 2014. Vuoden 2015 aikana riskienhallinnan kehittämistä on jatkettu toiminnalle keskeisten riskien haarukoinnilla sekä riskien seurausten ja merkittävyyden aiempaa tarkemmalla arvioinnilla.



### Tarkastuslautakunnan huomio 2015

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

Vuoden 2014 toimintakertomuksen selonteon mukaan riskien merkityksen arviointi, priorisointi, hallintakeinojen määrittely ja raportointi edellyttävät vielä jatkokehittämistä. Vuoden 2015 toimintakertomuksessa on todettu, että riskienhallinnan kehittämistä on jatkettu toiminnalle keskeisten riskien haarukoinnilla sekä riskien seurausten ja merkittävyyden aiempaa tarkemmalla arvioinnilla. Vuoden 2014 toimintakertomuksessa on myös jo todettu, että riskienhallinta ja sen toimivuuden seuranta on nykymuodossaan vastuutettu asianmukaisesti.

Tarkastuslautakunta toteaa, että riskienhallinnan osalta kehityssuunta on positiivinen.

## **Toimintakertomus 2015: Omaisuuden hankinnan, luovutuksen ja hoidon valvonta**

### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Yleisohjeen mukaan selonteossa arvioidaan sisäisen valvonnan toimivuutta erityisesti silloin, kun omaisuuden hankinnassa, luovutuksessa tai käyttöarvossa on toteutunut menetyksiä, arvon alennuksia tai jouduttu korvaus- tai muuhun oikeudelliseen vastuuseen. Menetyks tai korvaus voi olla seuraus esimerkiksi virheellisestä menettelystä hankinnan kilpailuttamisessa tai omaisuuden luovutukseen liittyvässä arvonlisäveron palautuksessa tai valtionosuuden takaisinperinnässä.



### Tarkastuslautakunnan huomio 2015

Tarkastuslautakunnalla ei ole aiemmasta poikkeavaa huomauttamista. Vuoden 2014 toimintakertomuksessa todettiin, että kaupungin omaisuuden hoidon valvonnassa todettiin tilikauden aikana selkeitä kehittämiskohteita muun muassa käyttöomaisuusrekisterien hyödyntämisessä, seurannassa ja niiden ylläpidossa. Vuoden 2015 osalta on todettu, että kiinteän ja irtaimen omaisuuden rekisteröintiin, seurantaan ja poistokäytäntöihin on kiinnitetty huomiota tilikauden aikana ja niitä on tarkoitus kehittää edelleenkin vuoden 2016 aikana.

## **Toimintakertomus 2015: Sopimustoiminta**

### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan sopimukseen liittyvää sisäistä valvontaa on selonteossa aiheellista arvioida erityisesti silloin, kun sopimuksella on ollut sellaisia negatiivisia seuraamuksia, joita ei sopimusta tehdessä ole ennakoitu. Selonteossa on myös syytä arvioida, onko sopimusehtojen noudattaminen ja vanhentumisaikojen seuranta kunnassa ajantasaista ja kattavasti vastuutettu.



### Tarkastuslautakunnan huomio 2015

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteon mukaan kaupungin sopimusten hallintaa on tarkastettu vuoden 2015 aikana ja sähköistä sopimusten hallintaa on tarvetta kehittää edelleen. Vuoden 2016 painopisteitä sopimustoiminnan sisäisen valvonnan osalta tulee olemaan ulkoistettujen palveluhankintojen sopimusehtojen noudattamisen arviointi.

Sopimustenhallinta on edelleen kehittämisen kohteena.





## **Toimintakertomus 2015: Arvio sisäisen tarkastuksen järjestämisestä / tarkastuslautakunnan huomiot**

Selonteosta käy ilmi, miten sisäinen tarkastus on järjestetty, tarkastustoiminnon laajuus, kohdentuminen ja keskeiset tulokset päättyneellä tilikaudella.

### **4.4 Selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa**

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

Kehittämiskohteena on todettu raportointitapa konsernijohdolle. Tarkastuslautakunta katsoo vuoden 2014 keväällä jo esitetyn mukaisesti, että konserniajattelun laajentuessa konserniohjauksen ja sitä kautta myös konsernivalvonnan merkitys kasvaa ja tästä syystä näiden kehittämiseen on kiinnitetty ja pitää kiinnittää jatkossakin erityistä huomiota.

Tarkastuslautakunta haluaa yleisesti ottaen kiinnittää huomiota konserniyhteisöjen toiminnan riittävään avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen silloin kun kyseessä ovat julkiset tiedot ja asiat.

## **Toimintakertomus 2015: Ohjeiden anto kaupungin edustajille tytäryhteisöissä**

### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan selonteossa selvitetään ohjeiden antomenettelyä kunnan edustajille tytäryhteisöissä päättyneellä tilikaudella ja annetaan arvio ohjeiden riittävydestä ja siitä, kuinka hyvin valtuuston vahvistamia omistajapoliittisia linjauksia on tilikaudella noudatettu.

**Tilinpäätöksen toimintakertomuksen** selonteon mukaan\_kaupungin konserniohjeiden tavoitteita ovat yhteisöjen ja säätiöiden ohjauksen yhtenäistäminen, toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen, tiedon laadun ja tiedonkulun parantaminen ja tytäryhteisöjen sitouttaminen yhteisiin tavoitteisiin. Tytäryhteisöjen on linjattava omat toiminta-ajatuksensa koko konsernin toiminta-ajatuksen mukaisesti ja lisäksi tytäryhteisöjen on päätöksenteossaan otettava huomioon kaupunkiemon odotukset toiminnan suhteen.

Tytäryhteisöjen hallinnossa toimivien tulee noudattaa konsernijohdon antamia ohjeita. Ohjeet voidaan yksilöidä valtakirjalla tai pöytäkirjanotteella tai erillisellä päätöksellä. Tytäryhteisöjen hallintoon valittavilta henkilöiltä vaaditaan kirjallinen sitoumus konserniohjeiden noudattamisesta ennen valintaa tehtävään.

Annetut ohjeet kaupungin edustajille tytäryhteisöissä ovat olleet riittävät ja niitä on noudatettu tilikauden aikana.



### Tarkastuslautakunnan huomio 2015

Vuoden 2013 toimintakertomuksessa on todettu, että kuntayhtymiä ja muita kaupunkikonserniin kuulumattomia yhteisöjä, esimerkiksi yhdistyksiä, joissa kaupungilla on merkittävä maksuosuus tai muu huomattava taloudellinen intressi, kohdellaan soveltuvin osin konserniohjeiden periaatteita noudattaen. Tarkastuslautakunta haluaakin kiinnittää tässä yhteydessä huomiota kaupungin myös muiden kuin osakeyhtiömuotoisten yhteisöjen edustajien tietoisuuteen kaupunginvaltuuston päätöksistä.

### **Toimintakertomus 2015: Konsernitavoitteiden asettamista ja toteuttamista koskeva arviointi**

#### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan konsernitavoitteiden toteutumista selvitetään toimintakertomuksessa erillisessä luvussa (luku 3.7.2). Selonteossa annetaan arvio tavoiteasettelun tarkoituksenmukaisuudesta ja riittävydestä. Jos tytäryhteisöille asetettuja tavoitteita ei olennaisilta osin ole toteutettu, on arvioitava, onko konsernijohtoon ohjaus, valvonta ja raportointi ollut asiassa riittävää.



### Tarkastuslautakunnan huomio 2015

Toimintakertomuksen selonteon mukaan konserniyhteisöjen tavoitteet määritellään talousarvion laatimisen yhteydessä. Toimintakertomuksen selonteossa on otettu kantaa yleisohjeessa mainittuun tavoiteasettelun tarkoituksenmukaisuuteen ja riittävyteen toteamalla, että strategisten yhtiöiden osalta tavoitteet ja mittarit asetetaan kaupungin hallituksen konsernijaoston esityksestä siten, että ne antavat riittävän tiedon yhtiön taloudellisesta tilasta ja toiminnasta. Toimintakertomuksen mukaan tavoitteet ovat toteutuneet olennaisilta osiltaan tulokorttien mukaisesti.

### **Toimintakertomus 2015: Keskitettyjen konsernitoimintojen ja -palvelujen käyttö**

#### Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen mukaan selonteossa selvitetään keskitettyjen konsernitoimintojen käyttöä ja konserniohjeen asianmukaista noudattamista. Keskitetysti järjestettyjä toimintoja kuntakonsernissa voivat olla muun muassa rahoitus- ja sijoitustoiminta, maksuliikenteen hoito, hankinnat ja riskienhallinta, vakuuttaminen, henkilöstöpolitiikka ja tietohallinto. Myös tiedottaminen ja markkinointi voidaan kuntakonsernissa hoitaa keskitetysti. Konsernin keskitettyjen toimintojen järjestämisestä on perusteltua päättää konserniohjeessa. Tytäryhteisön johdolla on kuitenkin velvollisuus toimia ensisijaisesti sitä koskevien yhteisölakien sekä oman yhteisön edun mukaisesti.

Selonteossa selvitetään konsernipalvelujen käyttöä ja annetaan arvio konserniohjeen asianmukaisesta noudattamisesta. Lisäksi selonteossa on tarpeen kuvata hinnoittelun kustannusvastaavuutta. [19.3.2013]

Yleisohjeen mukaan konsernipalveluilla tarkoitetaan palveluja, joita konserniyhteisö tuottaa keskitetysti muille konserniyhteisöille. Tällaisia palveluja voivat olla muun muassa toimitila- ja kiinteistö-palvelut, taloushallinnon palvelut, tietohallinnon palvelut ja muut hallinnon palvelut kuten lakipalvelut ja arkistointi sekä monistus- ja painatuspalvelut.



### Tarkastuslautakunnan huomio 2015

Toimintakertomuksen selonteossa on kuvattu toiminnot, joiden osalta kaupunkikonsernissa pyritään yhteisiin linjauksiin. Selonteossa on kuvattu konsernipalvelujen käyttöä. Selonteossa on esitetty kaupunginhallituksen käsityksen mukaisena arviona, että keskitettyjen konsernipalvelujen käytössä on noudatettu konserniohjetta. Selonteossa ei ole esitetty yleisohjeen mukaista kuvausta hinnoittelun kustannusvastaavuudesta.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan keskitettyjä konsernipalveluja koskeva kaupungin linjaus tulee päivittää samalla kun päivitetään omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohje.

### Toimintakertomus 2015: Riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytäryhteisöissä

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

Toimintakertomuksen selonteossa on todettu, että riskien hallinta edellyttää vielä jatkotyötä riskien priorisoinnin, merkityksen sekä niiden hallintakeinojen arvioinnin osalta vuoden 2014 tapaan.



### Kehitettävää sisäisessä valvonnassa, riskienhallinnassa ja konsernivalvonnassa; tarkastuslautakunnan keskeisiä huomioita

#### **Sisäinen valvonta:**

Toimintakertomuksessa on edellisiä vuosia laajemmin kuvattu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmia huomioiden myös kehittämiskohteet. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan on kaupunkitasolla tarkasteltuna katsottu toimivan kohtuullisen hyvin, mutta molempien jalkauttamiseen operatiivisella tasolla tulee toimintakertomuksen mukaan panostaa edelleenkin.

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

Toimintakertomuksen selonteon mukaan kaupunginhallituksen tiedossa ei tilikauden 2015 päättyessä ollut oikaisuvaatimuksia tai valituksia, joiden perusteena olisi ollut sisäisen valvonnan puutteista aiheutunut lakien, ohjeiden, päätösten tai hyvän hallintotavan noudattamisen laiminlyönti. Myöskään kaupunginhallituksen tiedossa ei ole muiden toimialojen ja yksiköiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien selontekojen nojalla sellaisia sääntöjen, ohjeiden, sopimuksien tai päätöksien noudattamisen laiminlyöntejä, joista saattaisi seurata merkittävä vahingonkorvaus- tai muu sellainen vastuu kaupungille.

Vuoden 2014 toimintakertomuksessa on todettu, että kaupungin sisäisten ohjeiden ja

päätösten noudattamisessa havaittiin tarvetta tehostaa keskitettyä ohjausta. Ohjeiden noudattaminen vaihtelee paitsi toimialojen välillä myös toimialojen sisällä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että myös kaupunginhallituksen tulee osaltaan varmistua riittävällä tavalla, että aiempien vuosien puutteet on saatu korjattua. Huomiota tulee kiinnittää sisäisen valvonnan toimivuuteen lakien ja päätösten sekä hyvän hallintotavan noudattamisessa erityisesti lakisääteisissä tehtävissä ja erityisesti silloin, kun niiden noudattamisessa on havaittu puutteita.

#### **Konsernivalvonnan järjestäminen:**

Tarkastuslautakunta haluaa yleisesti ottaen kiinnittää huomiota konserniyhteisöjen toiminnan riittävään avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen silloin kun kyseessä ovat julkiset tiedot ja asiat.

#### **Ohjeiden anto kaupungin edustajille tytäryhteisöissä:**

Vuoden 2013 toimintakertomuksessa on todettu, että kuntayhtymiä ja muita kaupunkikonserniin kuulumattomia yhteisöjä, esimerkiksi yhdistyksiä, joissa kaupungilla on merkittävä maksuosuus tai muu huomattava taloudellinen intressi, kohdellaan soveltuvin osin konserniohjeiden periaatteita noudattaen. Tarkastuslautakunta haluaakin kiinnittää tässä yhteydessä huomiota kaupungin myös muiden kuin osakeyhtiömuotoisten yhteisöjen edustajien tietoisuuteen kaupunginvaltuuston päätöksistä.

#### **Keskitettyjen konsernitoimintojen ja -palvelujen käyttö**

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan keskitettyjä konsernipalveluja koskeva kaupungin linjaus tulee päivittää samalla kun päivitetään omistajapoliittiset linjaukset ja konserniohje.

#### **Tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteko**

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. Kehittämistyön tulokset voivat näkyä toimintakertomuksessa esimerkiksi siten, että selonteon sisältö tuo riittävällä tavalla esille toiminnassa tapahtuneen muutoksen ja kehityksen.



## 5 Allekirjoitukset

Turussa 26.5.2016

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 valmistelea 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 kuntalaisia lautakunnan tehtäväksi annettuja asioita.

Tarkastuslautakunnan tehtäväkenttään vaikuttavat vaatimukset talouden tasapainottamisesta, tasapainottamista koskevien suunnitelmien sisällön ja toimenpiteiden toteutuksen ja riittävyyden 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 toiminnoissa. 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 jäseninä, heidän henkilökohtaisina varajäseninä, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätösten (*Kv 28.1.2013 § 7, 25.2.2013 § 38, 26.1.2015 § 9*) 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  
*(Kv 25.2.2013 § 38 alkaen)*  
 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 2015 aikana yhteensä 10 kertaa. Vuoden 2015 arviointia varten on kuultu kaupunginjohtoa sekä henkilöstö- ja talousjohtoa Turun kaupungin vuoden 2015 tilinpäätöksestä, talousarviotavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöraportoinnista 2015 ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta. Toukokuussa 2016 Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2015 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2015 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2015 käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 20.6.2016.

Toimintavuoden syksyllä aloitettiin arviointisuunnitelman syksy 2015/ kevät 2016 mukaisten aihealueiden arvioinnit. Arviointien keskeisistä tuloksista raportoidaan osana vuoden 2015 arviointikertomusta.

## 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 (*Kuntalaki 17.3.1995/365, muutos 15.6.2012/325, Kuntalaki 10.4.2015/410 122 § 3. mom.*) 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 option 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 2015 on käsitelty tarkastuslautakunnassa 12.5.2016 ja 26.5.2016.



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

**Turun kaupungin  
tarkastuslautakunta 2016**