

# Arviointikertomus 2019

Turun kaupungin tarkastuslautakunta 19.5.2020





|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <b>Raporttija ja raportointiaika</b> | Turun kaupungin tarkastuslautakunta, 2020<br>Turun kaupungin tarkastuslautakunta julkaisee vuosittain arviointiraportin Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. |
| <b>Raportin nimi</b>                 | Arviointikertomus 2019   |
| <b>Raportin jakelu</b>               | Raportti on saatavissa internetistä osoitteesta <a href="http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut">www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut</a>   |
| <b>Asiasanat</b>                     | Arviointiraportti, arviointikertomus, arviointi, Turun kaupunki, tavoitteet  |
| <b>Raporttisarjan nimi</b>           | Turun kaupungin tarkastuslautakunta  |
| <b>Raportin tunnistetiedot</b>       | Sivuja 71 + liite<br>Kieli suomi   |
| <b>Raportin jakaja</b>               | Turun kaupungin revisiotoimisto, puh (02) 330 000  |



# Arvioinnin keskeisiä huomioita

## Tarkastuslautakunnan vuoden 2019 arviointi on painottunut seuraaviin aiheisiin:

1. Talousarvio ja tilinpäätös 2019
2. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta
3. Teemakohtaiset arvioinnit
4. Jälkiseuranta: sisäilma-asiat

## 1. Talousarvio ja tilinpäätös 2019

- Emokaupungin tilikauden 2019 tulos oli 38,4 miljoonaa euroa alijäämäinen ja kaupunkikonsernin tulos oli 59,0 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Turun kaupungin kokonaan omistama tytäryhtiö Turun seudun sosiaali- ja terveystalvelukiinteistöt Oy myytiin Hemsö Storåker Finland Oy:lle huhtikuun alussa. Kaupan johdosta konsernissa kirjattiin satunnaista myyntivoittoa yli 76 miljoonaa euroa. Ilman kertaluonteista satunnaista erää konsernin tulos olisi ollut -17,2 miljoonaa euroa.
- Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 37,7 % ja palvelujen ostojen osuus 45,8 %. Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2018 verrattuna 14,5 miljoonaa euroa (+2,9 %) ja palvelujen ostot kasvoivat 17,3 miljoonaa euroa (+2,9 %).
- Turun kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on ollut viimeisen kahdentoista vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 49 miljoonaa euroa negatiivinen. Myös vuonna 2019 em. rahavirta oli peräti 101 milj. euroa negatiivinen, mikä on tarkastelujakson huonoin lukema.
- Konsernin lainakannan kasvu pysähtyi hetkeksi. Syynä oli sosiaali- ja terveystalvelukiinteistöjen myynti. Myynnistä huolimatta konsernin omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus ovat selvästi alle hyvänä pidettävänä tavoitetason.

## 2. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

- Henkilöstön saatavuus on vuonna 2019 kaupungin keskeisenä riskinä vuoden 2018 tapaan. Toimintakertomuksen mukaan kaupungin palkkataso ei houkuttele osajia eivätkä vakituinen ja turvattu työpaikka, mahdollisuus liukuvaan työaikaan ja palkattomat vapaat lisää houkuttelevuutta tarpeeksi. Epäselväksi tilinpäätöksen toimintakertomuksen perusteella jää, mitä konkreettisia toimenpiteitä kaupungissa on tehty tai suunniteltu tehtäväksi eri aloilla toimivan henkilöstön saatavuuteen liittyvän laajamittaisen riskin hallitsemiseksi ja miten asia huomioidaan kaupungin henkilöstösuunnittelussa.
- Tilaresurssit ja sisäilmaongelmat nousivat vuoden 2019 riskien arvioinnissa keskeisten riskien joukkoon. Ongelmina ovat peruskorjaustilanteet ja sisäilmaongelmien aiheuttamat tilantarpeet. Kiinteistöjen kunnossapitoa varten tulee olla pitkän tähtäyksen suunnitelma, mikä on kytketty kaupungin palvelujen ja palveluverkkojen suunnitelmiin. Suunnittelun ja resursoinnin tulee olla pitkäjänteistä ja perustua kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin.



- Kaupungin uusien infrahankkeiden hankesuunnitteluohjeiden myötä hankkeiden suunnittelua, toteutusta ja johtamista tulee kehittää niin, että hankkeiden toteutukseen liittyviä riskejä voidaan minimoida. Toisaalta mitkään ohjeet eivät voi ratkaista ongelmia, jotka johtuvat kokonaissuunnittelun puutteista, liian kiireisistä aikatauluista päätöksenteossa ja toteutuksessa tai myös liian vähäisistä resursseista suhteessa hankekokonaisuuteen. Myös hankinta- ja kilpailutusosaamisella on iso merkitys hankkeiden onnistumisessa. Selvyyden vuoksi erilaisiin hanke- ja investointikokonaisuuksiin liittyvää ohjeistusta tulisi edelleen kehittää niin, että ohjeistus on kattava ja riittävän selkeä, jotta se antaa tarvittavat työkalut niin päätöksentekijöille kuin asioiden valmistelijoille ja toteuttajille erilaisten hankekokonaisuuksien osalta.
- Tilinpäätöksen 2019 toimintakertomuksen perusteella epäselväksi jää, onko konsernijohdon vastuulla olevalla konsernivalvonnalla saatu riittävä varmuus valvonnan tavoitteiden toteutumisesta eli siitä, että
  - kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
  - päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä, että
  - lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja
  - omaisuus ja voimavarat turvataan.



## 3.1 Palvelujen ostoilla tuotetaan suuri osa kaupunkilaisten palveluista

- Tilinpäätöksen 2019 luvut kertovat, että emokaupungin toimintakuluissa palvelujen ostot (620,4 milj. euroa) ylittivät selkeästi henkilöstökulut (510,3 milj. euroa). Palvelujen ostoista 352,2 milj. euroa eli noin 57 % tehdään kaupunkikonsernin sisällä tai kuntayhtymiltä kuten sairaanhoitopiiriltä. Selvästi suurin palvelujen tuottaja on 256,1 miljoonalla eurolla Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP).
- Palvelujen ostojen osalta ei ole kaupunkitasoisesti tavoitteista tai linjauksista päätetty vastaavaan tapaan kuin oman tuotannon henkilöstökulujen osalta. Näin myös mittarit ja raportointi pääosin puuttuvat.
- Tarkastuslautakunnan mielestä on ongelmallista, jos kaupungin henkilöstölinjaukset tai raskaat hallinnolliset prosessit johtavat siihen, että palvelu tuotetaan ostopalveluna, vaikka se olisi epätarkoituksenmukaista ja kalliimpaa.

## 3.2 Kotihoito

- Kotihoidon kenttähenkilöstö kokee, että asiakkaan luona on käytettävissä liian vähän aikaa ja päivässä hoidettavien asiakkaiden määrä on liian suuri.
- Tarkastuslautakunnan tekemän kyselyn mukaan lähes 38 % kenttähenkilöstöstä ja 32 % palveluesimiehistä on jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että he pystyvät tuottamaan omalla alueellaan laadukasta kotihoitoa.
- Henkilöstön rekrytointi on haasteellista ja sijaisten osaamisessa koetaan olevan puutteita. Rekrytointiongelmien epäillään tulevaisuudessa entisestään pahenevan.



### 3.3 Omaishoidon tuki

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan omaishoidon tuen ohjaajia on suhteessa asiakasmäärään liian vähän.
- Tarkastuslautakunta näkee omaishoitajien jaksamisen erittäin suurena haasteena. Jaksamiseen voidaan vaikuttaa monella eri tavalla. Yhtenä keskeisenä tukimuotona ovat omaishoitajien lakisääteiset vapaat.
- Yhtenä keskeisenä asiana omaishoitajien jaksamisen tukemisessa on myös saada ohjaajien seurantakäynnit ajan tasalle tihentämällä käyntiväliä.

### 4. Jälkiseuranta: sisäilma-asiat

- Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella toimialoilla on tällä hetkellä aikaisempaa selkeämpää, keneen ollaan yhteydessä sisäilma-asioiden osalta. Lisäksi sisäilma-asioiden hoitaminen koetaan tällä hetkellä aikaisempaa läpinäkyvämmäksi.
- Tarkastuslautakunta näkee yhtenä tärkeänä tulevaisuuden kehityskohteena yhteistyön tilojen käyttäjien ja ylläpitäjien välillä.
- Kaupungilla on käynnissä projekti, jonka aikana tehdään kaikista kaupungin kiinteistöistä kuntoarviot ja niihin liittyvät suunnitelmat euromääräisistä toimenpiteistä. Tarkastuslautakunta pitää erikoisena, että kaupungilla ei ole aikaisemmin ollut riittävän ammattimaista käsitystä omien kiinteistöjensä kunnosta.
- Pitkän tähtäimen suunnitelmien perusteella mahdolliset ongelmat voidaan havaita aikaisemmin ja niihin varautuminen on rajallisten määrärahojen puitteissa paremmin kohdennettua.





## Sisällysluettelo

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Puheenjohtajan tervehdys</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1. Talousarvio ja tilinpäätös 2019</b>                                   | <b>9</b>  |
| 1.1 Talouden tunnusluvut ja vertailut muihin kaupunkeihin                   | 10        |
| 1.2 Huomioita vuoden 2019 tilinpäätöksestä ja tavoitteista                  | 15        |
| <b>2. Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta</b>  | <b>19</b> |
| <b>3. Tarkastuslautakunnan teemakohtaiset arvioinnit</b>                    | <b>27</b> |
| 3.1 Palvelujen ostoilla tuotetaan suuri osa kaupunkilaisten palveluista     | 28        |
| 3.1.1 Palveluhankintojen merkitys kaupungin taloudessa                      | 28        |
| 3.1.2 Lainsäädännössä määritellyt laatutavoitteet ohjaavat palvelutuotantoa | 30        |
| 3.1.3 Palveluhankintojen ohjauksen ja osaamisen kehittäminen tuo hyötyjä    | 32        |
| 3.1.4 Esimerkkinä tapaustarkastelu: Hyvinvointitoimiala 2014–2019           | 35        |
| 3.2 Kotihoito   | 47        |
| 3.2.1 Kotihoidon kokonaisuus  | 48        |
| 3.2.2 Asiakkaat   | 52        |
| 3.2.3 Henkilöstö  | 54        |
| 3.3 Omaishoidon tuki  | 60        |
| <b>4. Jälkiseuranta: sisäilma-asiat</b>                                     | <b>67</b> |
| <b>LIITTEET</b>   | <b>72</b> |
| Liite 1 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus                     |           |

# Puheenjohtajan tervehdys

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida ovatko *kaupunginvaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla*. Siksi olemme jälleen selvittäneet, mitä tapahtuu tilinpäätöksen ja raporttien takana, ja haastatelleet kaikki kaupungin johtavat viranhaltijat sekä muita keskeisiä toimihenkilöitä. Teemakohtaisissa arvioinneissa käytettiin myös suoria kyselyitä henkilökunnalle.

Olen kiitollinen tilaisuudesta johtaa tätä työtä valtuustokauden jälkipuoliskon ajan, sillä harvassa tehtävässä pääsee hahmottamaan tilannekuvaa kaupungin toiminnasta näin kokonaisvaltaisesti. Turku on kehittyvä kaupunki, jota hidastaa edelleen muutamissa kohdissa prosessien kankeus suhteessa tavoitteisiin sekä kuntatalouden valtakunnallinen epätasapainotila. Sitä kuitenkin vie eteenpäin iso joukko rautaisia, tulevaisuuteen katsovia ammattilaisia.

Valtuuston asettamia tavoitteita seurataan Turussa aktiivisesti muutenkin osavuositarkastusten ja strategisten sopimusten muodossa, mutta erityisen tärkeää on selvittää, miksi tietyt tavoitteet saavutetaan ja toisia ei. Vaikka poliittiset päätökset eivät ole tämän arvioinnin tarkastelun kohteena, täytyy kaupunkiorganisaatiota tarkastella kokonaisuutena ja siten huomata, että poliittisesti päätetyillä reunaehdoilla ja resursseilla on myös vaikutuksensa siihen, miten hyvin tavoitteisiin on mahdollista päästä.

Esimerkiksi kaavoituksessa, jota tarkastelimme erillisessä raportissa, haasteita on tuottanut maapolitiikan linjojen ja ajantasaisten palveluverkkosuunnitelmien puuttuminen, valmisteluun osoitettujen resurssien rajallisuus sekä virkojen täyttämisen vaikeus. Usean hankkeen osalta tavoite on myös jäänyt saavuttamatta päätösten viivästymisen tai liian tiukan aikataulun takia. Moniin näistäkin epäkohdista on jo nyt kevääseen 2020 mennessä tartuttu.

Toisinaan on myös hyvä tarkastella, ovatko mittarimme oikeat siihen nähden, mitä haluamme saavuttaa. Käyttääkseni jälleen kaupunkikaavoitusta esimerkkinä, on siellä siirrytty määrällisistä tavoitteista siihen, että tavoitellaan toiminnallisia maaleja mutta seurataan samalla myös toteutuneiden asemakaavojen määriä. Hyvinvointitoimiala taas etsi tapoja tuottaa sekä säästöjä että parempaa hyvinvointia sopeuttamisohjelman yhteydessä. >>



Jotta ketju päätöksenteosta toimeenpanoon ja valvonnasta toiminnan kehittämiseen toimii suuressa kaupunkiorganisaatiossa, on prosessien oltava selkeitä ja toimintaohjeita noudatettava kaikissa tilanteissa. Positiivisesta kehityksestä kertoo se, että nyt on saatu käyttöön uusi infrahankintojen toimintaprosessi ja yhtenäinen sisäilmailmoitusten käsittelyprosessi sekä aloitettu systemaattinen kuntokartoitus kaupungin käytössä oleviin tiloihin.

Tilat ovat paitsi merkittävä yksittäinen kuluerä, myös tärkeä osa päivittäistä toimintaympäristöä omalle henkilökunnallemme ja muille kaupunkilaisille. Siksi niiden oikea-aikaisesta kunnossapidosta on syytä pitää kiinni ja huolehtia, että jatkossa emme kerrytä korjausvelkaa samaan tahtiin kuin tähän asti. Samaa tulisi soveltaa myös henkilöstön hyvinvointiin: Henkilöstö on tärkein voimavaramme, ja nykyisen henkilökunnan jaksaminen työssään on yhteydessä palvelun laatuun ja osaavan työvoiman saatavuuteen myös jatkossa.

On hyvä huomata, että vaikka tarkastelemme tässä raportissa vuotta 2019, on moni asia muuttunut jo tämän kevään aikana. Erityisesti koronaepidemia on muuttanut kaupunkikonsernin toimintaympäristöä ja poikkeusjärjestelyt vaikuttivat myös haastatteluissa käsiteltyihin aiheisiin. Tästä syystä olemme kommentoineet arvioinnin yhteydessä lyhyesti kevään koronajärjestelyjä erityisesti riskienhallinnan näkökulmasta.

Kuluvan vuoden arviointi vuoden päästä tulee olemaan vähintäänkin yhtä mielenkiintoista: Samalla, kun selvitämme tietämme pandemian jälkeiseen maailmaan, kuljemme kohti pormestarien Turkoa uuden johtamisjärjestelmän myötä. Samassa yhteydessä saamme toivottavasti myös parempia prosesseja, johtamista ja tiedonkulkua kaupunkikonsernin eri osa-alueilla, jotta tulevaisuuden kaupunki toimisi entistä avoimemmin ja tarkoituksenmukaisemmin.

Turussa 19.5.2020

**Riina Lumme**

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja





# 01

## Talousarvio ja tilinpäätös 2019



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

Turun kaupungin tilikauden 2019 tulos oli -38,4 milj. euroa. Poikkeama verrattuna talousarvioon muutoksin oli +26,0 milj. euroa.

Konsernituloslaskelman osoittama konsernin tilikauden tulos oli +59,0 milj. euroa (-22,9 milj. euroa 2018). Turun kaupungin kokonaan omistama tytäryhtiö Turun seudun sosiaali- ja terveystaloustieteiden tutkimuskeskus Oy myytiin Hemsö Storåker Finland Oy:lle huhtikuun alussa. Kaupan johdosta konsernissa kirjattiin satunnaista myyntivoittoa yli 76 milj. euroa. Ilman kertaluonteista satunnaista erää konsernin tulos olisi ollut -17,2 milj. euroa. Konsernin vuosikate oli 128,7 milj. euroa (117,8 milj. euroa 2018). Konsernituloslaskelman mukainen tilikauden ylijäämä vuonna 2019 oli 50,6 milj. euroa (alijäämä 33,7 milj. euroa 2018). Ilman kertaluonteista satunnaista erää konsernin alijäämä olisi ollut 25,7 milj. euroa. Toimintakertomuksessa on annettu selonteko konsernitilinpäätökseen sisältyvistä yhteisöistä.

### Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2018

verrattuna **14,5** milj. € (+2,9 %)

ja palvelujen ostot kasvoivat

**17,3** milj. € (+2,9 %).

## Tulojen ja menojen tasapaino

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

Tilinpäätöksen toimintakate oli -1 071,3 milj. euroa (-1 035,7 milj. euroa 2018). Toimintakate toteutui +28,2 milj. euroa talousarviossa budjetoitua parempana (TA 2019 muutoksin -1 099,5 milj. euroa).

Käyttötalouden nettomenot alittuivat muutettuun talousarvioon verrattuna 5,8 milj. euroa. **Kaupungin toimintakuluista henkilöstökulujen osuus oli 37,7 % ja palvelujen ostojen osuus 45,8 %. Henkilöstökulut nousivat vuoteen 2018 verrattuna 14,5 milj. euroa (+2,9 %) ja palvelujen ostot kasvoivat 17,3 milj. euroa (+2,9 %).** Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosina mitattu koko työvoiman käyttö ajanjaksolla 1.1.–31.12.2019 oli 10 467,3. Kun huomioidaan tapahtuneiden organisaatiomuutosten vaikutus, kokonaistyövoiman käyttö vuonna 2019 kasvoi 124,1 henkilötyövuodella (1,2 %) verrattuna vuoteen 2018.

Konsernihallinnon sekä kaupunginhallituksen alaisten palvelukeskusten työvoiman käyttö (koko henkilöstö) vuonna 2019 oli 895,1 henkilötyövuotta (935,1 htv vuonna 2018). Kun huomioidaan organisaatiomuutokset, vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna oli 14,5 henkilötyövuotta.

**Turun emokaupungin vuosikate on vuodesta 2014 kehittynyt seuraavasti:**

| 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018  | 2019   |
|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| 50 578 | 60 290 | 72 174 | 39 074 | 6 239 | 11 727 |

**Taulukko 1.** Turun emokaupungin vuosikate (1 000 €) vuosina 2014–2019.

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



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

Vuosikatteen ollessa miinusmerkkinen tulorahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen). Turun emokaupungin vuosikate kasvoi noin 5,5 milj. euroa edellisvuoteen verrattuna (ks. taulukko 1).

**Vuonna 2019 emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista oli Turussa 20,3 %, joka oli suurten kaupunkien heikoin** (ks. taulukko 2). Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 82 %.

### VUOSIKATE / POISTOT, %

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

|                 | 2017      | 2018      | 2019      |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Helsinki</b> | 236       | 217       | 203       |
| <b>Espoo</b>    | 160       | 121       | 96        |
| <b>Tampere</b>  | 82        | 44        | 81        |
| <b>Vantaa</b>   | 133       | 104       | 43        |
| <b>Oulu</b>     | 148       | 71        | 49        |
| <b>Turku</b>    | <b>70</b> | <b>11</b> | <b>20</b> |

Lähde: suurten kaupunkien tilinpäätökset 2017–2019

**Taulukko 2.** Emokaupungin vuosikate prosentteina poistoista suurissa kaupungeissa vuosina 2017–2019.

## Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Turun tuloveroprosentti vuonna 2019 oli 19,50 (19,50 vuonna 2018).

Kunnan verotulot muodostuvat pääasiassa tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tärkein verotulo kunnalle on tulovero. Tilinpäätöksen mukaan Turun kokonaisverotulot vuonna 2019 olivat 785,0 milj. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli +30,5 milj. euroa eli 4,0 %.

Yhteisöverotulokertymä kasvoi vuonna 2019 vuoteen 2018 verrattuna 10,1 milj. euroa. Talousarviossa 2019 yhteisöverokertymäksi ennustettiin 98,8 milj. euroa. Tilinpäätöksessä 2019 yhteisöveron tuotto oli 107,3 milj. euroa, mikä ylitti talousarvion +8,5 milj. eurolla.

Valtionosuudet kasvoivat 5,3 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2018. Valtionosuuksia kertyi vuonna 2019 tilinpäätöstietojen mukaan 261,7 milj. euroa. Kertymä ylitti 10,6 milj. eurolla talousarvion.

Verotulojen muutokset riippuvat muun muassa talouden ja työllisyyden kehitymisestä. Kaupunkitason tarkastelussa Turun työttömyysaste oli joulukuun 2019 lopussa 11,5 % (vuonna 2018 12,2 %).

## Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun (vuosikate/ poistot, %) ohella tulorahoituksen riittävyyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. **Vuonna 2019 kaupunki kattoi varsinaisen toiminnan tulorahoituksella 10,0 % investointien omahankintamenosta (7,8 % v. 2018). Kyseessä ovat emokaupunkia koskevat luvut. Tulorahoituksella katettava osuus oli Turussa kuuden suurimman kaupungin pienin (keskiarvo 48,6 %). Kuntien välistä vertailua vaikeuttaa se, että osa investoinneista voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteistöyhtiöihin emokaupungin taseen ulkopuolelle tai vuokrahankkeena.**

### SUURIMPIEN KAUPUNKIEN INVESTOINTIEN TULORAHOITUS %

|                 | 2017      | 2018     | 2019      |
|-----------------|-----------|----------|-----------|
| <b>Helsinki</b> | 137       | 123      | 97        |
| <b>Espoo</b>    | 87        | 72       | 58        |
| <b>Tampere</b>  | 46        | 24       | 59        |
| <b>Vantaa</b>   | 148       | 86       | 31        |
| <b>Oulu</b>     | 108       | 44       | 36        |
| <b>Turku</b>    | <b>37</b> | <b>8</b> | <b>10</b> |

Lähde: suurten kaupunkien tilinpäätökset 2017–2019

**Taulukko 3.** Suurten kaupunkien investointien tulorahoitusprosentti vuosina 2017–2019

Tilikauden tulos oli 38,4 milj. euroa negatiivinen. Vuoteen 2018 vertailukelpoinen tilikauden tulos ilman kertaluonteisten erien<sup>2</sup> vaikutusta oli -44,1 milj. euroa.

Turun kaupungin tulorahoituksella  
saatiin maksettua vain **10 %**  
investoinneista!

### 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 suoritumisesta. Kaupungin maksuvalmius säilyi vuoden aikana hyvänä. **Oma-**

**varaisuusaste** 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 laskenut edellisvuodesta ja on heikon omavaraisuuden puolella.

### Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------|------|------|------|------|------|
| 50,4 | 51,4 | 49,3 | 46,8 | 44,2 | 44,8 |

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

**Taulukko 4.** Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2014–2019



<sup>2</sup> Kertynyttä poistoeroa tuloutettiin 1,9 milj. euroa kattamaan investointivarauksilla toteutettujen investointien suunnitelmapoistoja. Alijäämään vaikutti positiivisesti satunnaisiin tuottoihin kirjattu Turun Ylioppilaskyläsäätiön 7,6 milj. euron antolainan takaisinmaksu. Kirjanpitolakiin siirtymisen yhteydessä kaupungin vuoden 1997 aloittavan taseen kertyneistä ylijäämistä vähennettiin säätiön antolaina epävarmana saamisena.



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

Turun kaupungin **suhteellinen velkaantuneisuus** vuonna 2019 oli 70,8 %.

#### Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2014–2019

| 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------|------|------|------|------|------|
| 56,7 | 59,2 | 64,5 | 75,3 | 79,1 | 70,8 |

**Taulukko 5.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % Turussa vuosina 2014 - 2019. Suhteellinen velkaantuneisuus, % = 100 x (vieras pääoma - saadut ennakot) / käyttötulot. Vieras pääoma sisältää henkilöstökassatalletukset.

Turun kaupungin lainat vähenivät pitkästä ajasta vuoden 2019 aikana ja olivat 3 837 euroa asukasta kohden. Tämä johtui lähinnä siitä, että vuoden 2019 aikana toteutettiin Turun sosiaali- ja terveystalvelukiinteistöt Oy:n osakkeiden luovutus Hemsö Storåker Finland Oy:lle.

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

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

| 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2 944 | 3 218 | 3 600 | 3 991 | 4 283 | 3 837 |

**Taulukko 6.** Turun kaupungin lainat (€ / asukas) vuosina 2014–2019

**Korollista velkaa oli vuoden lopussa 0,9 milj. euroa vähemmän kuin korollisia lyhyt- ja pitkäaikaisia saamia ja rahamääräisiä sijoituksia (mukaan lukien vahinkorahaston varat)** (81 milj. euroa vuoden 2018 lopussa). Antolainasaamiset tytäryhteisöiltä väheni vuoden aikana 191 milj. euroa, mikä johtui pääasiassa antolainojen takaisinmaksusta Turun seudun sosiaali- ja terveystalvelukiinteistöt Oy:n osalta (119 milj. euroa) sekä vaihtovelkakirjalainojen vaihdosta osakepääomaan sekä juniorlainan takaisinmaksusta Turun Teknologia-kiinteistöt Oy:n osalta (yhteensä 52 milj. euroa). Pitkäaikainen antolainakanta oli vuoden vaihteessa 458 milj. euroa (641 milj. euroa 2018) ja lyhytaikainen konsernitiliin liitetty luottolimiittivelka tytäryhtiöiltä oli 46 milj. euroa (53 milj. euroa 2018).

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

**Kaupunkikonsernin lainat € / asukas** laskivat vuonna 2019 Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan ollen 7 539 euroa / asukas (7 809 € / asukas vuonna 2018).

|                 | Lainat € / asukas |                | Konsernin lainat € / as. |                 |
|-----------------|-------------------|----------------|--------------------------|-----------------|
|                 | 2018              | 2019           | 2018                     | 2019            |
| <b>Helsinki</b> | 1 693             | 1 551          | 7 670                    | 7 914           |
| <b>Espoo</b>    | 2 812             | 3 413          | 12 336                   | 13 125          |
| <b>Tampere</b>  | 2 847             | 3 337          | 7 299                    | 8 034           |
| <b>Vantaa</b>   | 3 996             | 4 088          | 8 451                    | 8 599           |
| <b>Oulu</b>     | 3 170             | 3 407          | 4 096                    | 4 727           |
| <b>Turku</b>    | <b>4 283*)</b>    | <b>3 837*)</b> | <b>7 809**)</b>          | <b>7 539**)</b> |

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

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

**Taulukko 7.** Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2018 ja 2019

Koko Suomen kuntien (emokunta) keskimääräinen lainakanta per asukas oli 3 354 € vuonna 2019 (tutkikuntia.fi 7.4.20). Kuuden suurimman kaupungin (emokaupunki) osalta vastaava keskiarvo oli 3 272 €. Kuuden suurimman kaupunkikonsernin lainakanta per asukas oli keskimäärin 8 323 €.

Kuuden suurimman **kaupunkikonsernin suhteellinen velkaantuneisuus**<sup>3</sup> oli keskimäärin 101,9 %. Turussa konsernin suhteellinen velkaantuneisuus vuonna 2019 oli 90,4 %.

#### Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus, %

|                 | 2018      | 2019      |
|-----------------|-----------|-----------|
| <b>Helsinki</b> | 87        | 89        |
| <b>Espoo</b>    | 143       | 150       |
| <b>Tampere</b>  | 94        | 98        |
| <b>Vantaa</b>   | 110       | 110       |
| <b>Oulu</b>     | 65        | 74        |
| <b>Turku</b>    | <b>96</b> | <b>90</b> |

Lähde: Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2018–2019

**Taulukko 8.** Suhteellinen velkaantuneisuus, % suurimmissa kaupunkikonserneissa vuosina 2018–2019.

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.





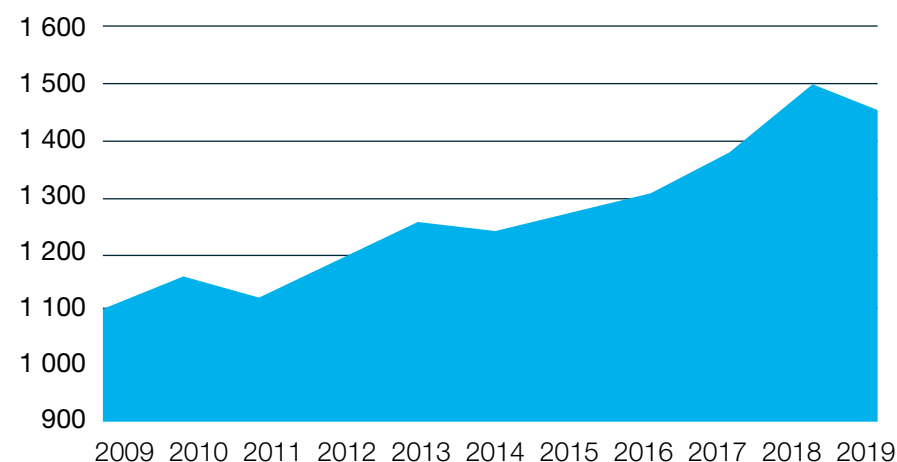
## 1.2 Huomioita vuoden 2019 tilinpäätöksestä ja tavoitteista

### 1. Konsernin lainakannan kasvu pysähtyi hetkeksi – syynä sosiaali- ja terveystalouden kiinteistöjen myynti

Turku-konsernin lainakanta on kasvanut vuodesta 2008 lähtien yhteensä noin 404 miljoonalla eurolla eli noin 38 %:lla, keskimäärin noin 37 miljoonalla eurolla vuodessa. Vuonna 2019 sosiaali- ja terveystalouden kiinteistöjen myynnin seurauksena kaupungin velanoton tarve väheni tilapäisesti ja konsernin lainakanta pieneni 39,9 miljoonalla eurolla. Konsernin lainakanta oli vuoden 2019 lopussa 1457 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveystalouden kiinteistöjen myynti taittoi konsernin lainakannan kasvun yhdeksi vuodeksi. On kuitenkin huomattava, että kaupan seurauksena konsernista ulosmaksettavat vuokratulot kasvoivat noin 11 miljoonalla eurolla vuodessa. Määräaikaisten vuokrasopimusten umpeutumisen (keskimäärin noin 8 vuoden kuluttua) jälkeen konsernista ulos maksettävien vuokratassavirtojen suuruutta ei tiedetä.

Lainakannan kehitystä on järkevää tarkastella konsernitilillä, koska viime vuosina merkittäviä toimintoja on siirretty peruskaupungista konserniin. Konsernitiilinpäätös kuvaa kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostaman kokonaisuuden taloudellista asemaa ja tuloksen muodostumista. Konsernityhteisöjen keskinäinen omistus, keskinäiset tapahtumat ja sisäiset katteet on poistettu konsernitiililaskelmasta.

Konsernin lainakannan kehitys 2009–2019, milj. €



Kuva 1. Turku-konsernin lainakannan kehitys vuosina 2009–2019, milj. euroa

### 2. Kaupunkikonsernin toiminnan häiriötön jatkuvuus on lainarahariippuvaista – huomio rahoitusriskeihin!

**Likviditeettiriskiksi** kutsutaan rahoitusvarojen ja lainanottomahdollisuuksien riittämättömyyttä konsernin toiminnan rahoitustarpeen kattamiseen. Vuodesta toiseen jatkuva kehitys, jossa kaupunkikonsernin toiminnan ja investointien vaatimat menot ovat tuloja korkeammat tarkoittaa sitä, että toiminnan jatkuminen nykyajassa häiriöttä riippuu lainarahan saatavuudesta. **Vuonna 2019 konsernin kassan riittävyys oli keskimäärin 51 päivää.**

**Varainhankintariskillä** tarkoitetaan rahoituksen saatavuuden vaikeutumista tai varainhankinnan hinnan huomattavaa nousua. Menojen ja tulojen erotuksen rahoittamisen lisäksi konsernin jo nostamia lainoja erääntyy vuosittain, ja nämä lainat on kyettävä korvaamaan uusilla eli jälleenrahoittamaan. Vuonna 2019 konsernitasolla maksettiin pois pitkäaikaisia lainoja noin 126 milj. euroa. Samalla ajanjaksolla uutta pitkäaikaisista lainaa jouduttiin nostamaan noin 177 milj. euroa (251 milj. euroa vuonna 2018) kaupunkikonsernin toimintaan, investointeihin sekä pois maksettujen lainojen korvaamiseen.

Kaupunkikonsernin lainakannan korkoherkkyyttä (korkotason muutoksen vaikutus korkokuluihin) ei ole tilinpäätöksessä ilmoitettu. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä oli laskettu korkoherkkyys ainoastaan kaupungin 320 miljoonan euron koronvaihtosopimusten osalta. Vuonna 2018 koronvaihtosopimusten korkoherkkyys 0,1 prosentin korkojen muutokselle oli 2,34 milj. euroa sopimusten käypien arvojen muutokseen. Koronvaihtosopimusten korkoherkkyyttä ei enää ilmoitettu vuoden 2019 tilinpäätöksessä.

### 3. Konsernin omavaraisuusaste on heikentynyt selvästi alle hyvänä pidettävän tavoitetason, myös suhteellinen velkaantuneisuus on kriisikuntalukemissa

Konsernin **omavaraisuusaste 2019 oli 37,1 % (35,4 % v. 2018)**. Omavaraisuusaste mittaa kuntakonsernin vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selvittää sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaan kuntakonsernin omavaraisuuden **tavoitetasona voidaan pitää 50 %:n ylittävää omavaraisuutta. Alempi omavaraisuusaste merkitsee merkittävää velkarasitetta.**

Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli 90,4 prosenttia (2018: 95,8 %). Tunnusluku kertoo, kuinka paljon kuntakonsernin tilikauden käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus on yksi neljästä ns. kriisikuntakriteeristä (raja-arvona enintään 50 %). Turku ei täytä kaikkia kriisikuntakriteereitä (tuloveroprosentti, kuntakonsernin taseeseen kertynyt alijäämä, kuntakonsernin lainamäärä).

Kriisikuntakriteerit muuttuvat lähivuosina. Kriisikuntamittariston rakenne säilyy ennallaan, mutta tunnuslukuja ja niiden raja-arvoja on muutettu. Uusia raja-arvoja sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella.

## 4. Rahoituslaskelmanäkökulma

Kunnan tuloslaskelma voi antaa liian hyvän kuvan kunnan talouden tasapainosta. Tämä johtuu muun muassa tuloslaskelman poistojen pienuudesta suhteessa investointimenoihin. **Kunnan tuloslaskelma voi siis osoittaa ”ylijäämää” samalla, kun kunta velkaantuu voimakkaasti.** Poistojen ja investointimenojen epäsuhtaongelma eliminoiduu tarkasteltaessa tilinpäätöksen rahoituslaskelmaa. **Toiminnan ja investointien rahavirta kuvaa tulorahoituksen 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 kahdentoista vuoden ajanjaksolla vuositasolla keskimäärin noin 49 miljoonaa euroa negatiivinen. Myös vuonna 2019 em. rahavirta oli peräti 101 milj. euroa negatiivinen, mikä on tarkastelujakson huonoin lukema.** Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu lainanotolla. Ainoastaan 2014 toiminnan ja investointien rahavirta on ollut positiivinen konsernitasolla. Vuoden 2014 tilannetta on parantanut osakkuusyhtiön (ei yhdistellä konsernitiilinpäätökseen) kanssa tehty kiinteistöjärjestely.

**Toiminnan ja investointien rahavirran kehitystä on järkevää tarkastella konsernitasolla.** 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 vuokrat toki pienentävät vuosikatetta.



|          | 2008    | 2009     | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014   | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019     |
|----------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Konserni | -90 945 | - 71 349 | -33 288 | -38 786 | -40 703 | -46 713 | 30 568 | -7 282  | -17 660 | -82 890 | -89 647 | -101 193 |
| Emo      | -45 405 | 2 282    | 19 596  | -10 782 | -27 145 | 3 415   | 7 877  | 130 979 | -176    | 64 715  | -74 664 | -89 878  |

**Taulukko 9.** Toiminnan ja investointien rahavirta vuosina 2008–2019 (1000 €).

## 5. Konsernin velkaantuminen ja investointitarpeet

Turun kaupunkikonsernin lainakanta per 31.12.2019 oli yhteensä 1457 miljoonaa euroa eli 7539 €/asukas.

Yksi kriisikuntakriteeri on ”Kuntakonsernin lainamäärä /asukas ylittää maan keskiarvon vähintään 50 %:lla kahtena vuonna”.

Vuoden 2018 tilinpäätöstietojen mukaan Turun kaupunkikonsernin lainakanta oli yhteensä 1497 milj. € eli 7823 €/asukas. Asukasluku vuoden 2018 lopussa oli 191 331. Vuoden 2018 kuntien tilinpäätöstietojen mukaan koko maan kuntien/kuntakonsernien lainakannan keskiarvot olivat 3039/6537 €/asukas. Vuoden 2018 tilinpäätöslukujen perusteella Turun konsernilainakanta olisi voinut kasvaa vielä noin 379 milj. € ( $1,5 \cdot 6537 = 9805,5$ ;  $9805,5 - 7823 = 1982,5$ ;  $1982,5 \cdot 191331 = 379$  milj.) ennen kuin em. kriisikuntakriteeri olisi tältä osin täytynyt.

Emokaupungin ja konserniyhteisöjen investointitarpeet ovat mittavat. Kaupunginvaltuusto käsitteli seminaarissaan 19.3.2018 kaupungin talouden tilannetta ja investointeja. Tuolloin talousjohdon esityksessä arvioitiin, kuinka paljon Turulla olisi matkaa kriisikunnaksi eri kriteerien valossa vuoden 2016 tilinpäätöstietojen perusteella. Vuonna 2016 Turun konsernilainamäärä oli 6975 €/asukas, kun se koko maan osalta oli esityksen mukaan 6148 €/asukas. Kriisikunnan raja-arvoksi konsernilainamittarilla muodostui Turun osalta 9239 €/asukas. Esityksen mukaan konsernilainakanta olisi voinut vuoden 2016 lukujen perusteella kasvaa ennen kriisikuntamittarin täyttymistä 429,7 milj. euroa eli 2264 €/asukas. Esityksessään talousjohto totesi vuoden 2016 tietojen valossa kriisikuntamittarin ”kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus vähintään 50 %” täytyvän jo (kriteerin arvo 2016: 86 % ja 2017: 91,3 %).

Talousjohdon esityksessä kaupunginvaltuuston seminaarissa 19.3.2018 oli listattu kaupunkikonsernin investointitarpeita vuosille 2019–2022 yhteensä 933 miljoonan euron edestä. Investointitarpeisiin 933 milj. euroa eivät esityksen mukaan kuitenkaan vielä sisältyneet seuraavat strategisten kaupunkikehittämishankkeiden infrainvestoinnit: Itäharju / Kampus, Blue Industry Park, Keskuksen kehittäminen, Ratapiha ja Joukkoliikennetarkistaminen. Investointitarpeiden perusteella talousjohto arvioi tuolloin mahdollista velkaantumiskehitystä ottaen huomioon konsernilainat per asukas. Talousjohdon johtopäätös tuolloin oli, että uudisinvestointitarpeet ajoittuvat silloisen tilanteen mukaan liian lyhyelle aikajanelle. Johtopäätöksissä arvioitiin myös käyttötalousmenojen ja vuosikatteen merkitystä. Lisäksi todettiin velkaantumisen altistavan korkoriskille.

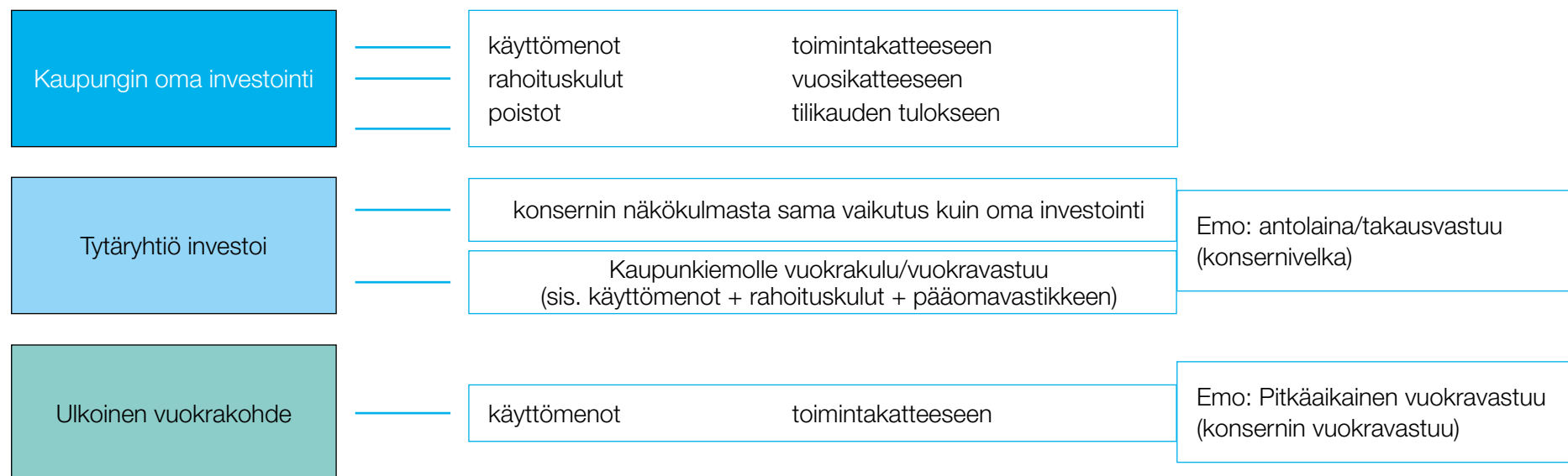
Vuodesta 2022 lähtien yllä mainitussa kriisikuntakriteerissä otetaan huomioon konsernitilinpäätöksen lainojen lisäksi myös vuokratuotot. Konsernin vuokratuotot vuoden 2019 lopussa olivat yhteensä noin 525 miljoonaa euroa (2018 noin 385 milj. euroa). Uusia kriisikuntakriteerejä raja-arvoineen sovelletaan 1.3.2019 voimaan tulleen lain mukaan ensimmäisen kerran vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten tunnuslukujen perusteella.

Yhdeksi uudeksi kriisikuntakriteeriksi tulee konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate<sup>1</sup>. Uuden kriteerin raja-arvo täyttyy, mikäli lainanhoitokatteen arvo on alle 0,8 (nykyisin tunnuslukuna: suhteellinen velkaantuneisuus vähintään 50 %). Laskennallinen lainanhoitokate Turun konsernitilinpäätöstiedon 2019 mukaan on vuonna 2018 ja 2019 ollut 0,7.

Tarkastuslautakunta on mm. raportin kohdassa 2 investointien kokonaisuuden suunnittelun osalta kiinnittänyt huomiota suunnittelun riittävän pitkään aikajän- teeseen tulevaisuuden palvelutarpeet huomioon ottaen.

<sup>1</sup> Laskennallisen lainanhoitokatteen laskentakaava:  $(\text{vuosikate} + \text{korkokulut}) / (\text{korkokulut} + \text{lainanlyhennykset})$ . Jos lainakannasta enemmän kuin 20 % on kertalyhenteisiä, otetaan lainanlyhennykseksi laskennallinen vuosilyhennys jakamalla ed. mainittu lainakanta 31.12. kahdeksalla, mikä kuvaa oletettua jäljellä olevaa laina-aikaa. Lainoihin luetaan korolliset pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset lainat, kuten kuntatodistukset.

## Investointien toteutuminen



**Kuva 2.** Jatkossa kriisikuntakriteerit huomioivat konsernin lainojen lisäksi myös vuokravastuut.

## 6. Infra- ja tilainvestointiohjelmien investointien toteutuminen

Infrainvestointeihin varattu 50,8 miljoonan määrärahan käyttö alitti 20,5 miljoonalla eurolla hankkeiden viivästymisten tai siirtymisten takia. Korjausvelalla tarkoitetaan summaa, joka tarvittaisiin rapautumassa olevan rakennetun omaisuuden saattamiseksi nykytarpeita vastaavaan kuntoon. Korjausvelkaa alentaan saneerauskohteisiin, korvausinvestointeihin ja hulevesisaneerauksiin käytettiin yhteensä noin 11 miljoonaa euroa ja määräraha alitti noin 2,4 miljoonalla eurolla. **Kaupungin yleisten alueiden peruskorjaus- ja investointitaso ei**

**kattanut infraomaisuuden poistojen osuutta.** Kaupunkiympäristötoimialan strategisena tavoitteena oleva vähintään poistoja vastaava korvausinvestointitaso toteutui infran osalta 72 prosenttisesti.

Myös tilainvestointiohjelman määrärahan käyttö alitti budjetoidusta 12,2 miljoonalla eurolla ollen 20,8 miljoonaa euroa. **Myöskään kaupungin omistamien palvelurakennusten peruskorjaus- ja korvausinvestointitaso ei kattanut rakennusten suunnitelman mukaisten poistojen osuutta.** Kaupunkiympäristötoimialan strategisena tavoitteena oleva vähintään poistoja vastaava korvausinvestointitaso toteutui tilojen osalta 67 prosenttisesti.



# 02

## Kaupungin sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta

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

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

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Yleisohjeen tarkoituksena on ohjeistaa tilinpäätöksen laatimista siten, että se antaa oikean ja riittävän kuvan kunnan tai kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta. Kuntajaosto on antanut päivitetyn yleisohjeen 2019 (20.8.2019) ja tätä yleisohjetta noudatetaan laadittaessa kunnan tilinpäätöstä tilikaudesta 2019 alkaen.

Tässä raportissa on käsitelty tarkastuslautakunnan huomioita tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteon pohjalta koskien toimintakertomuksessa esitettyä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa.

# 1. Arvio kaupungin ja kaupunkikonsernin merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa 2019

**Yleisohjeen mukaan** tilinpäätöksen toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittämiseen vaikuttavia seikkoja. Raportoinnissa on suositeltavaa ottaa huomioon kunnanvaltuuston hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet, joissa on usein päätetty riskien luokittelusta, niihin suhtautumisesta ja niistä raportoinnista. Kunnan toimintaan vaikuttavat yleisohjeen mukaan yleensä muun muassa strategiset riskit, toiminnalliset riskit, taloudelliset riskit ja vahinkoriskit.



Kaupungin **tilinpäätöksen 2019 toimintakertomuksen mukaan** arvioitavat riskit on jaettu toiminnallisiin riskeihin, vahinkoriskeihin, taloudellisiin riskeihin sekä strategisiin riskeihin. Riskialueet on muutoin käsitelty yhden otsikon alla lukuun ottamatta vahinkoriskejä, näyttelyvakuuksia ja rahoitusriskejä. Toimintakertomuksessa on todettu, että tilikaudella 2019 riskien arviointia laajennettiin koskemaan kaikkia (toimialojen) palvelualueita. Aiemmillä tilikausilla riskien arvioinnit suoritettiin kaupungin osalta pääasiassa toimialoittain. Riskien arviointi suoritettiin alkukesällä 2019.

Tilinpäätöksen 2019 toimintakertomuksen mukaan toimialat palvelualueineen arvioivat toimintaansa kohdistuvia riskejä yhteisten riskienarviointityökalujen avulla. **Selonteossa todetaan, että merkittävimpien riskien kohdalla on arvioitu tarkemmin, mitkä ovat seuraukset riskin toteutuessa, miten riskiin on varauduttu, mitä riskienhallintakeinoja on käytetty tai tulisi jatkossa käyttää sekä kuka vastaa asiasta ja millä aikataululla.**

## Henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit keskeisimpiä riskejä 2019

Tilinpäätöksen toimintakertomuksen mukaan **vuoden 2019 riskien arvioinneissa keskeisimmäksi riskeiksi nostettiin muun muassa henkilöstön saatavuus ja avainhenkilöriskit.**

**Henkilöstön saatavuuden** todettiin olevan kaupungin keskeinen riski jo vuonna **2018**. Vuoden 2018 toimintakertomuksessa todettiin, että

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

**Henkilöstön saatavuus** nousi edelleen keskeiseksi **riskiksi** vuoden 2019 toimintakertomuksen mukaan **lähes jokaisella kaupungin toimialalla**. Saatavuuteen vaikuttavina tekijöinä toimintakertomuksessa mainitaan:

- kaupungin palkkataso ei houkuttele osaajia sekä
- vakituinen ja turvattu työpaikka, mahdollisuus liukuvaan työaikaan ja palkattomat vapaat **eivät lisää houkuttelevuutta tarpeeksi.**

Henkilöstön saatavuuteen liittyvät haasteet voivat vaarantaa asiakaspalvelun laatua tai myös lakisääteisten tehtävien toteuttamista.



Turun kaupungin **henkilöstöraportissa 2019** on käsitelty **työvoiman saata- vuutta ja rekrytointeja**. Raportin mukaan vuonna 2019 Turun kaupungin rekrytoinnit kasvoivat noin 21 % ja avoimien työpaikkojen määrä noin 44 % edellisestä vuoteen verrattuna. Raportin mukaan alueen rekrytointihaasteet näkyivät myös kaupungin työvoiman saatavuudessa. Työnhakijoiden määrä vähentyi noin 6 % edellisvuoteen nähden ja hakemusten määrä avointa työpaikkaa kohden väheni noin kolmella hakemuksella. Työvoiman saatavuuden kannalta haastavimmat alat olivat tekninen ala ja terveydenhuoltoala. Hakemusten määrässä työpaikkaa kohden oli suurta vaihtelua. Raportin mukaan luokanopettajan tehtäviin tuli noin 40 hakemusta/ työpaikka, kun taas lääkärin tehtäviin vain noin yksi hakemus työpaikkaa kohden. Henkilöstöraportissa on kerrottu, miten kaupunki on esimerkiksi rekrytointitapahtumissa pyrkinyt rakentamaan positiivista työnantajakuva.

- Työvoiman rekrytointiin liittyviä tekijöitä hyvinvointitoimialan näkökulmasta on sivuttu tämän raportin kohdassa 3.1.

Henkilöstön työnantajakokemukseen ja sitä kautta saatavuuteen vaikuttavana tekijänä voidaan nähdä myös se, millaisena nykyinen henkilöstö kokee työmääränsä. Kaupungin henkilöstöraportin 2019 mukaan tilanne tämän osalta on hieman parantunut edellisvuoteen verrattuna: **"Vastaajista 37 % oli kokenut kuluneen vuoden aikana yli sietokyvyn menevää työmäärää**. Tämä on **vähemmän kuin vuonna 2018 (42 %)**, mutta avovastauksissa tuli esille uupumista työmäärän edessä. Työkuormituksen hallintaan tarvitaan vaikuttavia toimenpiteitä, ja työkuormituksen rinnalla olisi hyvä pohtia, miten elämän kokonaiskuormitus koetaan ja hallitaan. Muutosvalmiutemme näyttäytyi kyselyssä hyvänä. Vastaajista 82 % näki muutoksen mahdollisuutena ja 75 % koki voimavaransa muutokseen riittäviksi. Muutoksen myönteisenä kokevien määrä oli noussut, ollen 50 % (2018 – 38 %)."

Henkilöstöraportissa 2019 on todettu, että työhyvinvoinnin vuoden 2019 välikyselyn mukaan heikennystä on tapahtunut työnantajan suosittelemisessa ystäville. Toisaalta positiivista kehitystäkin on tapahtunut mm. asiakkaan suunnalta koetun henkisen (2019: 27 %, 2018: 34 %) tai fyysisen väkivallan/ uhan (2019: 21 %, 2018: 43 %) suhteen tai työpaikkakiusaamisen (2019: 8 %, 2018: 12 %) osalta.

Turun kaupungin henkilöstöraportissa on esitetty eläkkeellelähtölähtöennuste kaupungin vakinaisten työntekijöiden osalta per 31.12.2019 vuoden 2019 organisaation mukaan. Ennusteen mukaan viiden vuoden sisällä kaupungin työntekijöistä eläköityy 12,1 % ja 10 vuoden sisällä 28 % kaupungin työntekijöistä.

| Toimialue                               | lkm yht.                   | eläke lkm 5 v. | % yht. | eläke lkm 10 v. | % yht. |
|---|----------------------------|----------------|--------|-----------------|--------|
| 03 Revisiotoimisto                      | Ei raportoida, pieni ryhmä |                |        |                 |        |
| 04 Konsernihallinto ja palvelukeskukset | 465                        | 79,0           | 17,0   | 175             | 37,6   |
| 08 Turun Työterveystalo                 | 52                         | 16             | 30,8   | 24              | 46,2   |
| 12 V-S Aluepelastuslaitos               | 470                        | 34             | 7,2    | 106             | 22,6   |
| 25 Hyvinvointitoimiala                  | 3 612                      | 411            | 11,4   | 949             | 26,3   |
| 40 Sivistystoimiala                     | 3 323                      | 390            | 11,7   | 937             | 28,2   |
| 44 Vapaa-aikatoimiala                   | 549                        | 76             | 13,8   | 160             | 29,1   |
| 61 Kaupunkiympäristötoimiala            | 300                        | 56             | 18,7   | 109             | 36,3   |
| Turku yhteensä                          | 8 775                      | 1 063          | 12,1   | 2 461           | 28,0   |

**Taulukko 10.** Eläkkeellelähtöennuste; vakinaiset 31.12.2019 vuoden 2019 organisaation mukaan, Turun kaupungin henkilöstöraportti 2019

Kaupungin Henkilöstö voimavarana -ohjelman 2018-2021 (kv 14.5.2018 § 89) päämääriä on kolme: 1 työ lisää hyvinvointia, 2 rakentava ja hallittu muutos, 3 parempi johtaminen. Ohjelman tavoitteina on muun muassa:

- työ on turvallista ja terveellistä – henkisesti ja fyysisesti,
- osaamisen turvaaminen muutoksessa,
- toimintakyvyn ja tavoitteellisuuden säilyttäminen muutoksessa,
- uudistamiskyky.

Henkilöstöraportissa 2019 on raportoitu ohjelman tavoitteiden toteutumisesta.

- Tarkastuslautakunta toteaa, että työhyvinvointikyselyjen tuloksissa saattaa olla merkittäviä vaihteluja paitsi toimialojen välillä niin sen lisäksi myös toimialojen sisällä palvelualoittain. Huomiota ja tarvittavia toimenpiteitä tulisikin tällöin kohdentaa erityisesti niihin ryhmiin, joissa haasteet ovat suurimmat. Kokonaisuutena työmäärän sietämättömäksi kokevien osuus on edelleen suuri. Myös väkivallan ja kiusaamiskokemusten tavoitteeksi todetaan pyörä nolla.
- Epäselväksi tilinpäätöksen toimintakertomuksen perusteella jää, mitä konkreettisia toimenpiteitä kaupungissa on tehty tai suunniteltu tehtäväksi eri aloilla toimivan henkilöstön saatavuuteen liittyvän laajamittaisen riskin hallitsemiseksi ja miten asia huomioidaan kaupungin henkilöstösuunnittelussa.

## Tilaresurssit ja sisäilmaongelmat nousivat taas keskeisimpien riskien joukkoon

**Tilinpäätöksen 2019 toimintakertomuksen mukaan tilaresurssit ja sisäilmaongelmat nousivat** vuoden 2019 riskien arvioinnissa **keskeisten riskien joukkoon.**

Toimintakertomusten mukaan aiempina vuosina nämä asiat ovat olleet esillä:

- Työpaikkojen sisäilmaongelmat nousivat esiin vuoden **2013** riskien arvioinnissa.
- Vuonna **2015** keskeisimmiksi riskeiksi nostettiin työturvallisuus- ja terveysriskit sekä omaisuusriskit.
- Vuonna **2018** eivät riskien arvioinnissa toimintakertomuksen perusteella korostuneet edellä vuosina 2013 ja 2015 mainitut riskit.

Vuoden **2019** toimintakertomuksen mukaan tarkoituksenmukaiset ja toimivat tilat ovat toiminnan keskeinen resurssi.

- Ongelmina ovat peruskorjaustilanteet ja sisäilmaongelmien aiheuttamat tilantarpeet.
- Toimintakertomuksen mukaan hankkeiden suunnittelun aikatauluihin tulee varata riittävästi aikaa ja henkilöresurssia poikkihallinnollisesti.
- Hallintakeinoina ovat lisäksi asianmukaiset rakennusten pitkän tähtäimen suunnitelmat (PTS) sekä kiinteistönhoidon hyvä valvonta.
  - Kiinteistöjen kunnossapitoa varten tulee olla pitkän tähtäyksen suunnitelma, joka on kytketty kaupungin palvelujen ja palveluverkkojen suunnitelmiin. Suunnittelun ja resursoinnin tulee olla pitkäjänteistä ja perustua kaupungin pitkän aikavälin tavoitteisiin.
  - Sisäilma-asioita käsitellään tämän raportin kohdassa 4.



## Tila- ja infrahankkeiden ennakoimattomat kustannusten nousut

Vuoden **2018** toimintakertomuksessa yhtenä riskitekijänä mainittiin tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakoimaton nousu. Vuoden **2019** osalta on todettu, että **tila- ja infrahankkeiden kustannusten ennakoimattomaan nousuun on varauduttu laatimalla infrahankkeiden hankesuunnitteluohje.**



Julkisuudessa ovat olleet esillä Logomon sillan rakentamiseen liittyvät ongelmat. Kaupunkiympäristötoimialan raportoinnin mukaan ”sillan rakentamisen eteneminen on viivästynyt suunnitelmaviiveiden ja puutteiden vuoksi.” Samalla kustannukset ovat nousseet moninkertaisiksi alkuperäiseen arvioon verrattuna. (Kylk 17.3.2020 § 79)

- Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että uusien infrahankkeiden hankesuunnitteluohjeiden myötä hankkeiden suunnittelua, toteutusta ja johtamista kehitetään niin, että hankkeiden toteutukseen liittyviä riskejä voidaan minimoida. Toisaalta mitkään ohjeet eivät voi ratkaista ongelmia, jotka johtuvat kokonaisu suunnittelun puutteista, liian kiireisistä aikatauluista päätöksenteossa ja toteutuksessa tai myöskään liian vähäisistä resursseista suhteessa hankekokonaisuuteen. Myös hankinta- ja kilpailutusosaa misella on iso merkitys hankkeiden onnistumisessa.
- Infrahankkeiden tarveselvitys- ja hankesuunnittelun menettelyohjeissa todetaan kuitenkin myös, että esimerkiksi kärkihankkeet (kaupunkikehittämisen painopistealueeseen liittyvä hankekokonaisuus) ovat monialaisina kaupunkikehitystä linjaavina kokonaisuuksina sellaisia, että niiden asettamispäätöksissä ei voida suoraan soveltaa yksin infrastruktuurin investointien tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohjetta. Ohjeessa myös todetaan, että menettelytapaohje kokonaisuutena ei koske muita kuin maankäyttöön liittyviä kaupungin kärkihankkeita ja strategisia hankkeita.
- Tarkastuslautakunta toteaa, että selvyden vuoksi erilaisiin hanke- ja investointikokonaisuuksiin liittyvää ohjeistusta tulisi edelleen kehittää niin, että ohjeistus on kattava ja riittävän selkeä, jotta se antaa tarvittavat työkalut niin päätöksentekijöille kuin asioiden valmistelijoille ja toteuttajille erilaisten hankekokonaisuuksien osalta.
- Tarkastuslautakunta on aikaisempien vuosien arviointiraporteissa käsitellyt investointihankkeita ja niiden toteutusmalleja, esimerkiksi:
  - Vuoden 2015 arviointi: 1.3 Kiinteistöinvestointien toteutus-, rahoitus- ja hallintamallit – Case palloiluhalli.
  - Arviointikertomus 2016: 1.5 Kiinteistöinvestointien tarpeet ja toteutus.

## Talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin liittyvien riskien hallinta

Toimintakertomuksen mukaan **talouden tasapainoon, investointeihin ja rahaprosesseihin** liittyvien riskien hallintakeinoina ovat muun muassa realistinen budjetti, budjetin seuranta ja toiminnan priorisointi budjetin mukaan.

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



## 2. Selonteko kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa 2019

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2019) mukaan kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa annettava tietoja,

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

Yleisohjeen mukaan **sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena** on varmistaa, että kunnalle asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on taloudellista ja tuloksellista. Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa, toiminnan kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia. Lisäksi sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa ja että lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että omaisuus ja voimavarat turvataan. Jos kunnan sisäisen valvonnan järjestämisessä tai toteuttamisessa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä selkoa ja esitys niiden korjaamisesta.

Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa 2019 ei ole vuosien 2018 ja 2017 tapaan ryhmitelty tai otsikoitu selontekoa käyttäen kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa mainittua viittä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osa-alueita.

Toimintakertomuksessa on kuvattu sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviä osa-alueita yleisellä tasolla. Lisäksi on todettu, että sisäistä valvontaa arvioidaan Turussa sisäisen tarkastuksen toimiston suorittamien tarkastuksien avulla. Lisäksi toimialat palvelualueineen tekevät kukin oman lautakuntansa hyväksyttäväksi vuosittaisen itsearviointin sisäisen valvonnan toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Toimintakertomuksessa on mainittu sisäisen tarkastuksen toiminnan keskeiset tulokset sekä päätelmät valvonnan kehittämiskohteista.



## Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteita

**Tilinpäätöksen toimintakertomuksessa** mainittuja **valvonnan kehittämiskohteita** ovat olleet muun muassa

- vuosina **2015** ja **2016**
  - sopimusten hallinta,
  - ulkoistettujen palvelujen valvontamenetelmien toimivuuden arviointi sekä
  - sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden jalkauttaminen ja osaaminen linjajohdossa sekä operatiivisella tasolla.
- Vuonna **2017**
  - ydintoimintojen prosessikuvaukset,
  - valvontakeinojen toimivuus,
  - tiedon kulku ja raportointi sekä
  - toimintaan liittyvien riskien tunnistaminen.
- Vuoden **2018** osalta kehittämiskohteet ovat pitkälti samankaltaisia kuin vuonna 2017.
- Vuonna **2019** valvonnan kehittämiskohteina on toimintakertomuksessa nostettu esiin muun muassa
  - hankintojen kilpailuttamisen sujuvuuden varmistaminen,
  - hankintojen valvonta ja seuranta sekä
  - tunnistettujen riskien hallintakeinojen sekä hyväksyttävän jäännösriskin tason määrittely.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kannalta toimintakertomuksessa mainitut kehittämisalueet ovat olennaisia.

- Kaupungilla tulee olla riittävät mahdollisuudet **valvoa** myös **ulkoistettujen palvelujen sopimuksenmukaisuutta, mikä pitää ottaa huomioon jo palveluja kilpailutettaessa.**
- **Kaupunkiorganisaation muutostilanteissa** aiempina vuosina kehittämiskohteena mainittujen toiminnallisten prosessien ja tehtävävastuiden kautta tulee **osaltaan varmistaa valvonnallisten tavoitteiden toteutuminen.** Kaupunkiorganisaation ja johtamisjärjestelmän uudistaminen ja kehittäminen on jatkuvaa. Kaupungissa on parhaillaan vireillä johtamisjärjestelmä uudistus.

- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyjen osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, miten valvontatoimia priorisoidaan suhteessa valvottavan asian merkityksellisyyteen ja riskin suuruuteen; esimerkiksi investointitarpeet ja niiden suunnittelu, priorisointi ja toteutus. **Investointien suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota investointien kokonaisuuden osalta suunnittelun riittävän pitkään aikajänteeseen tulevaisuuden palvelutarpeet huomioon ottaen.** Toimintakertomuksessa on viitattu budjetoinnin realistisuuteen ja riittävän ja oikean tiedon käytettävyyteen päätöksenteossa.
- Kuntalain mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. **Tilinpäätöksestä samoin kuin riskeistä käytävissä keskustelussa korostuu rahallinen puoli, kun sen sijaan rahapuolen kytkentä toiminnallisiin tavoitteisiin ja palvelutuotantoon jää suhteessa vähäiseksi.** Kuntalain mukaan talousarvio tulee laatia niin, että talousarviossa varataan riittävät määrärahat tavoitteiden mukaisten kustannusten kattamiseen.

## 3. Selonteko konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä tilinpäätöksen toimintakertomuksessa

**Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2019)** mukaan tilinpäätöksen toimintakertomuksen selonteossa käydään läpi konsernivalvonnan kohdealueet. Jos konsernivalvonnassa on havaittu puutteita ja virheitä, on niistä tehtävä lausumassa selkoa ja esitys niiden korjaamisesta. Selonteon laatimisessa otetaan huomioon konserniohjeessa, kuntastrategian omistajapolitiikassa ja muissa edustajille annetuissa ohjeissa konsernivalvonnalle asetut tavoitteet.

**Tilinpäätöksen 2019 toimintakertomuksessa** on selostettu muun muassa konserniohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämistapaa, toimivaltaa ja -vastuita kaupungissa. Selonteon sisältö on edellisvuotta selkeämmin kaupungin hallintosääntöä mukaillen jäsennelly.

## Konsernivalvonnan kehittämisen tarpeita

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

Toimintakertomuksen mukaan tytäryhteisöt ovat arvioineet merkittävimmät riskinsä, mutta niiden

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

Vuotta aiemmin vuoden 2018 toimintakertomuksessa todettiin vuosien 2017 ja 2016 tapaan, että tytäryhteisöjen välillä oli edelleenkin eroja riskienhallinnan toteutuksessa, kehittämisessä ja riskien tunnistamisessa sekä riskien hallintakeinojen määrityksessä.

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

- Vuotta **2016** koskevassa arvioinnissaan tarkastuslautakunta totesi, että työtä konserniajattelussa on jatkettava, jotta emokunta pystyy jatkossa entistä paremmin valvomaan ja arvioimaan yhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kattavuutta ja toimeenpanoa.
- Vuoden **2017** tilinpäätöksen toimintakertomuksessa esitettyjen tietojen perusteella voitiin todeta, että yhteisöjen huomiota tulisi kiinnittää toimintaprosesseihin ja näihin liittyviin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyihin ja niiden dokumentointiin konsernijohdon linjausten mukaisesti.
- Vuoden **2018** toimintakertomuksessa ei otettu kantaa siihen, miten yhtiöiden keskeiset toimintaprosessien kuvaukset ovat kehittyneet sekä miten tärkeimmät valvontakeinot ovat sisällytettyinä näihin kuvauksiin.

Vuosien **2017** ja **2018** toimintakertomuksissa on todettu, että valvonnan toimivuudesta ei itsearviointien perusteella voi tehdä selkeitä johtopäätöksiä.

- Vuoden **2019** toimintakertomuksessa kehitettävänä asioina taloussuunnittelukaudella mainitaan muun muassa raportointi, riskien hallintakeinojen jalkauttaminen ja sisäisen valvonnan toteuttamisen arviointi.
  - Tilinpäätöksen 2019 **toimintakertomuksen perusteella** ja aiempina vuosina toimintakertomuksissa esiin tuodut kehittämissalut huomioon ottaen epäselväksi jää, onko konsernijohdon vastuulla olevalla konsernivalvonnalla saatu riittävä varmuus valvonnan tavoitteiden toteutumisesta eli siitä, että
    - kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista,
    - päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä, että
    - lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja
    - omaisuus ja voimavarat turvataan.



# 03

## Tarkastuslautakunnan teemakohtaiset arvioinnit

## 3.1 Palvelujen ostoilla tuotetaan suuri osa kaupunkilaisten palveluista

### 3.1.1 Palveluhankintojen merkitys kaupungin taloudessa

Tuottaessaan kunnan asukkaiden tarvitsemia palveluita kunta voi käyttää pääsääntöisesti kahta tapaa:

**1. kunnan oma palvelutuotanto**



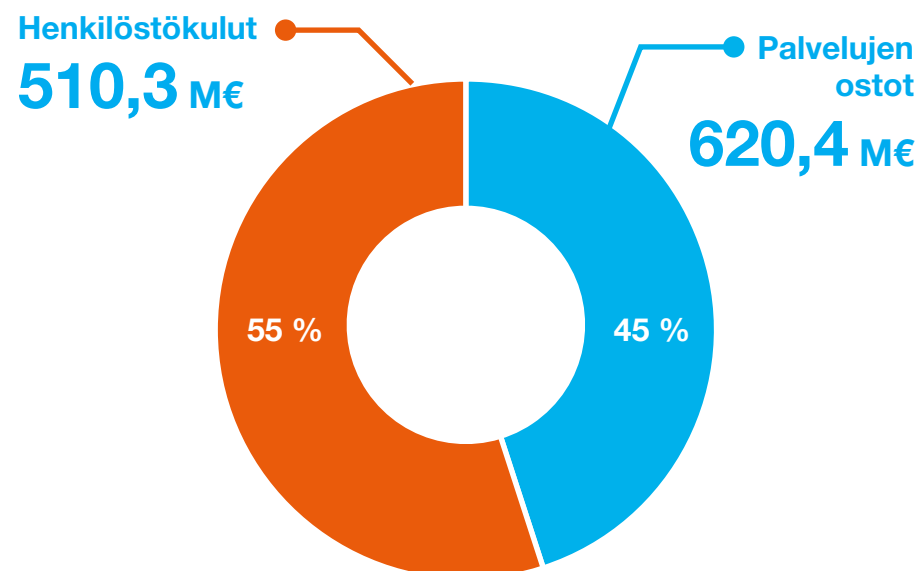
**2. kunnan järjestämät palvelut ostopalveluna**

#### Turussa palvelujen ostojen suhteellinen osuus on suuri

Kaupungin tavat tuottaa kuntalaisten tarvitsemia palveluita ovat kehittyneet siihen suuntaan, että yhä suurempi osa näistä järjestetään palvelujen ostoilla. Tilinpäätöksen 2019 luvut kertovat, että **emokaupungin toimintakuluissa palvelujen ostot (620,4 milj. euroa) ylittävät selkeästi henkilöstökulut (510,3 milj. euroa).**

**Palvelujen ostoista 352,2 milj. euroa eli noin 57 % tehdään kaupunkikonsernin sisällä tai kuntayhtymiltä kuten sairaanhoitopiiriltä.** Selvästi suurin palvelujen tuottaja on 256,1 miljoonalla eurolla Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP).

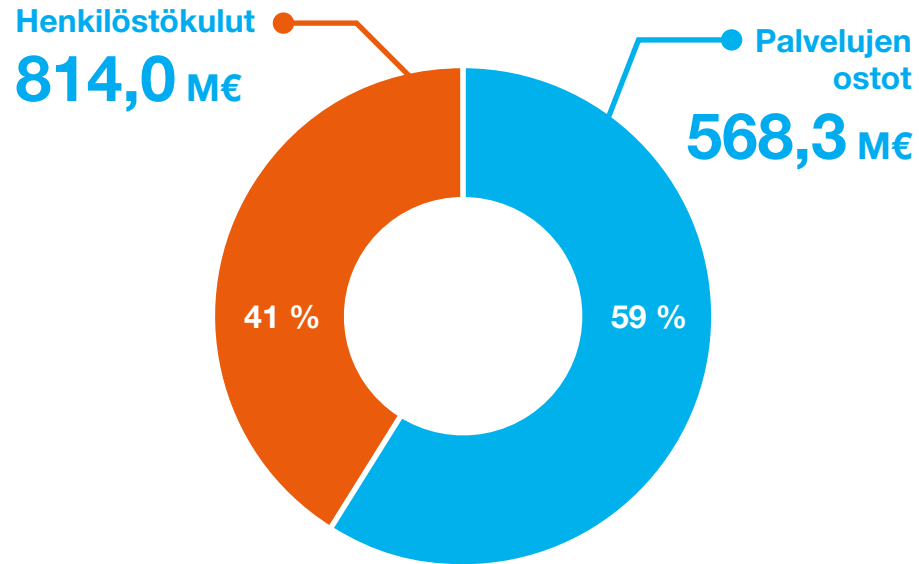
#### EMOKAUPUNKI 2019



**Kuva 3.** Emokaupungin palveluiden järjestämistavat: henkilöstökulut ja palvelujen ostot 2019 (milj. euroa).

**Koska huomattava osa näistä palvelujen ostoista tehdään kaupunkikonsernin sisällä tai kuntayhtymiltä, ovat konsernin tilinpäätöksen 2019 luvut emokaupunkiin verrattuna toisin päin: henkilöstökulut (814,0 milj. euroa) ylittävät palvelujen ostot (568,3 milj. euroa) selvästi.**

## KAUPUNKIKONSERNI 2019

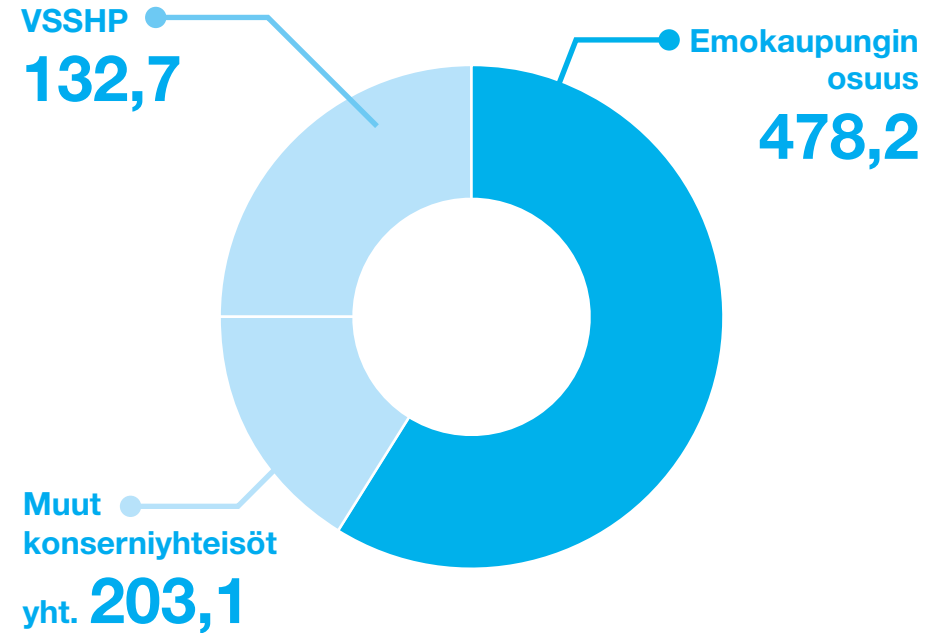


**Kuva 4.** Kaupunkikonsernin palveluiden järjestämistavat: henkilöstökulut ja palvelujen ostot 2019 (milj. euroa).

Kaupunkikonsernin tilinpäätöksen henkilöstökuluista 814 M€

- emokaupungin osuus on 478,2 M€ (59 %) ja
- muiden konserniyhteisöjen osuus 335,8 M€ (41 %).
  - Suurin muista konserniyhteisöistä on VSSHP: 132,7 M€.

## HENKILÖSTÖKULUT

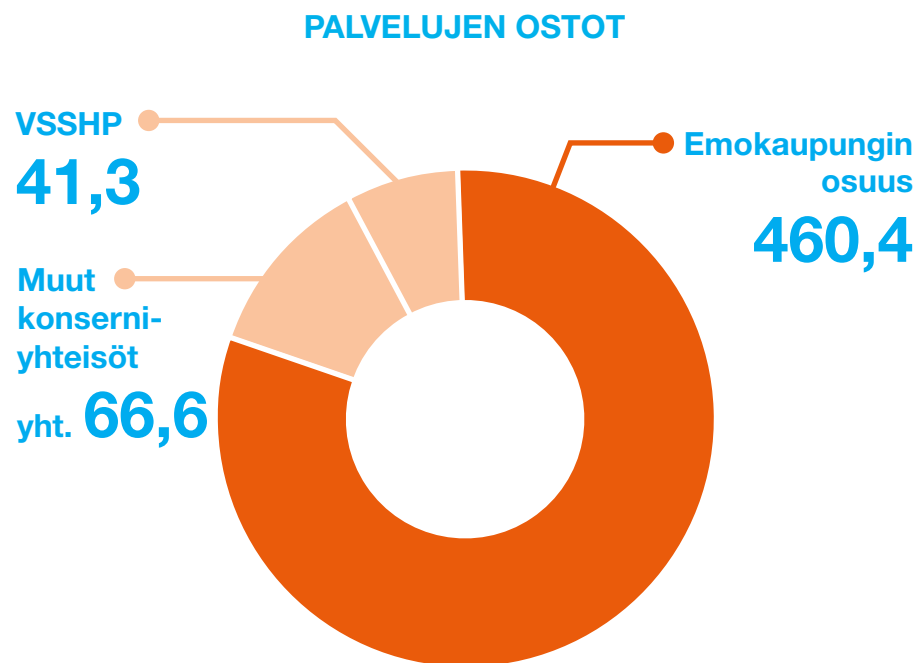


**Kuva 5.** Kaupunkikonsernin tilinpäätöksen henkilöstökulujen jakautuminen emokaupungille ja muille konserniyhteisöille (sisältää myös kuntayhtymien henkilöstökulujen Turun osuuden) (milj. euroa).

Kaupunkikonsernin palvelujen ostoista 568,3 M€

- emokaupungin osuus on 460,4 M€ (81 %) ja
- muiden konserniyhteisöjen osuus 107,9 M€ (19 %).
  - Muiden yhteisöjen suurin on VSSHP: 41,3 M€.





**Kuva 6.** Kaupunkikonsernin tilinpäätöksen palvelujen ostojen jakautuminen emokaupungille ja muille konserniyhteisöille (sisältää myös kuntayhtymien palvelujen ostojen Turun osuuden) (milj. euroa).

Kun vertaillaan konsernitasolla henkilöstökuluja ja palvelujen ostoja viiden vuoden jaksolla 2015 – 2019, nähdään seuraavanlaisia muutoksia:

- Henkilöstökulut (807 M€ v. 2015) ovat lisääntyneet 6,8 M€ (+0,8 %)
- Palvelujen ostot (449 M€ v. 2015) ovat kasvaneet 119,0 M€ (+26,5 %)
- Yhteenlaskettu palvelutuotannon volyyymi (1 257 M€ v. 2015) on kasvanut 125,7 M€ (+10,0 %)

Palveluiden hankinnat ovat suuruusluokaltaan 1/3 kaupungin talousarviosta (noin 1500 milj. euroa). Siksi palveluhankintojen onnistumisella on merkittävä vaikutus kaupungin sekä toiminnalliseen että taloudelliseen tulokseen kuten myös asukkaiden tyytyväisyyteen ja veroeurojen vaikuttavaan käyttöön.

### 3.1.2 Lainsäädännössä määritellyt laatutavoitteet ohjaavat palvelutuotantoa

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. (Kuntalaki 10.4.2015/410 § 9)

Palveluhankintojen tarkoitus on tuottaa kaupunkilaisille sellaisia laadukkaita palveluja, joiden tuottamisen kaupunki on asettanut tavoitteekseen. Hyvin tärkeäksi muodostuu palvelujen ostojen laadun valvonta. Aika ajoin julkisuuteen on tullut tietoja laatuvaluista palveluissa sekä kaupungin oman palvelutuotannon että ostopalveluiden osalta. **Selvää on, että palvelutuotannon laadun valvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota palvelun tuottajasta riippumatta.**

Esimerkiksi hyvinvointitoimialalla on vuoden 2020 alussa hyväksytty Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontasuunnitelma. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontasuunnitelmassa kuvataan ne menettelytavat, joiden avulla varmistetaan, että Turun kaupungin valvontavastuulla olevat yksityiset sosiaalipalvelut järjestetään lainsäädännön, asetusten, sopimusten, määräysten ja suositusten edellyttämällä tavalla ja että yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävän asiakkaan oikeus laadultaan hyviin sosiaalipalveluihin toteutuu. Samassa yhteydessä Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta on päättänyt nimetä ne viranhaltijat, jotka määrätään valvomaan yksityisiä sosiaalipalveluita yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) tarkoitetulla tavalla. (Sosterla 29.1.2020)

Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan esimerkiksi sosiaalipalvelujen laatukriteerit (esim. henkilöstömitoitus) on pitkälti määritelty lainsäädännössä. Palveluntuottajien on täytettävä valvojan viranomaisen kriteerit toimiluvan saamiseksi luvanvaraisissa sosiaalipalveluissa ja pystyttävä toimittamaan tarvittava dokumentaatio toiminnasta ilmoituksenvaraisissa sosiaalipalveluissa.

Ostopalvelujen laatuvaatimuksia linjataan kilpailutusten yhteydessä. Lakisääteiset vaatimukset on palveluntuottajien täytettävä; lisäksi asetetaan vaatimuksia mm. henkilöstön koulutukselle, tilojen turvallisuudelle jne. Sekä yksityisiltä palveluntuottajilta että omalta tuotannolta edellytetään mm. omavalvontasuunnitelmia, joissa laatusuoritukset ovat keskeisiä.

Esimerkiksi lastensuojelun laatukriteerit on annettu keväällä 2019, mutta niitä ei ole (vielä) kirjoitettu lakiin. Kyseessä on mm. lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän maksimiasiakasmäärän määrittäminen. Asia sisältyy nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan.

Myös valvovat viranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota henkilöstömitoituksiin niin päihdehuollon laitoksissa kuin lastenkodeissa (Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Sillankorvan tiloihin ja henkilöstömitoitukseen ja Länsi-Suomen AVI mm. lastenkotien henkilöstöön).

Kaupungin omissa palveluissa esim. lastenkodeissa lakisääteisiä minimivaatimuksia joudutaan ylittämään joko pistemäisesti hoidettavana olevien lasten vaatimuksen mukaan (esim. tilapäiset palkkaamisluvut lastenkodeissa lasten oireillessa poikkeuksellisen vaikeasti) tai suunnitelmallisesti, jotta kaupungin omien laitosten palvelukyky olisi verrattavissa ostopalveluihin (esim. psykiatrisen osaamisen vahvistaminen Puolukkatien lastenkodissa). Molemmilla tavoilla pyritään välttämään ostopalvelujen tarpeen syntyä. Perhetukikeskuksissa (ent. vastaanottokodit) lähien henkilöstön tarve on yleistä. Näitä tarpeita on huomioitu henkilöstösuunnitelmassa joko asiakas- ja työturvallisuusperusteella tai omien yksikköjen toimintakyvyn vahvistamiseksi, jotta ostopalveluilta vältyttäisiin.

Palvelutuotannon laatuvaatimukset perustuvat huomattavilta osin lainsäädännön ja valvovien viranomaisten asettamiin kriteereihin. Esimerkiksi hyvinvointitoimialalla on vuoden 2020 alussa hyväksytty Yksityisten sosiaalipalvelujen valvontasuunnitelma, jossa kuvataan menettelytavat, joiden avulla varmistetaan, että Turun kaupungin valvontavastuulla olevat yksityiset sosiaalipalvelut järjestetään lainsäädännön, asetusten, sopimusten, määräysten ja suositusten edellyttämällä tavalla ja että yksityisiä sosiaalipalveluja käyttävän asiakkaan oikeus laadultaan hyviin sosiaalipalveluihin toteutuu.

Tarkastuslautakunta korostaa, että samanlaisia laatuvaatimuksia tulee soveltaa ja valvoa yhtäläisesti sekä kaupungin omissa että yksityisten tuottamissa palveluissa.

### 3.1.3 Palveluhankintojen ohjauksen ja osaamisen kehittäminen tuo hyötyjä

Yhtenä yleisenä hankintatoimen kehittämisen haasteena on pidetty hankintatoimen arvostuksen puutetta. Tämä voi johtaa muun muassa siihen, että hankintoja ei johdeta tavoitteellisesti ja niiden toteutus voi olla niin hajallaan, että hankintojen kokonaisuudesta tai toimintamalleista ei ole kenelläkään mitään käsitystä.

Kaupungin hankintaosaamista arvioitiin vuonna 2015 osana innovatiivisten hankintojen kehittämistä. **Kaupunkikokonaisuuden hankintaosaamisen nykytilan arvoksi arvioitiin arvosana 41, kun tavoitteeksi annettiin arvosana 81.** Vastaavasti itsearvioinnin arvოსanat hankintojen vaikuttavuudesta olivat 56 ja 92. Hankintojen merkittävä osuus kaupunkikonsernin talousarviosta on korkean tavoitetaso taustalla. **Tämän itsearvioinnin perusteella voidaan näin todeta, että hankintojen vaikuttavuuden tavoitetilaa saavuttamiseksi tulee hankintaosaamista kehittää.**

(Kh 17.9.2018 § 343)

Kaupungin hankintaohjeistuksen mukaan hankinnoissa tulee varmistaa

- asiakaslähtöisyys,
- tuotteiden ja palveluiden riittävä laadukkuus,
- julkisten varojen tarkoituksenmukainen käyttö,
- lainsäädännön velvoitteiden noudattaminen sekä
- vastuullisuus huomioiden niin ympäristöön kohdistuvat kuin sosiaaliset vaikutukset. Sopimuksenaikaisessa toiminnassa on lisäksi varmistettava, että tuotteet ja palvelut vastaavat sisällöltään, toimitukseltaan ja laskutukseltaan, sitä mitä on sovittu.

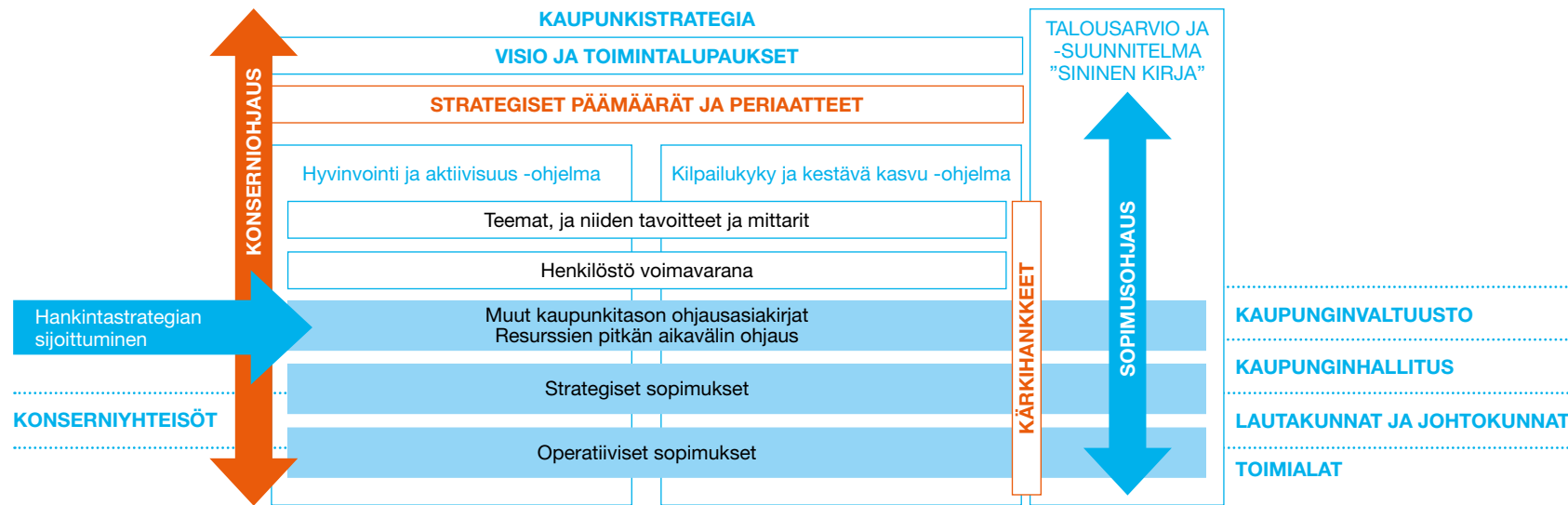
Kaupunginhallitus on syyskuussa 2018 (kh 17.8.2018 § 343) käsitellyt kaupunkikonsernin hankintastrategian hyväksymistä ja päättänyt yksimielisesti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi.

<http://ah.turku.fi/kh/2018/0917020x/3771715.htm>

Valtuuston hyväksymän strategiahierarkian mukaisesti strategiaa täydennetään tarpeen mukaan muilla strategialuonteisilla asiakirjoilla. Niiden laatiminen perustuu lakiin tai on muutoin perusteltua tiettyjen toimintojen pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen kehittämisen sekä resurssien käytön ohjaamisen näkökulmasta. Hankintastrategia olisi yksi kaupunkitasoisista ohjausasiakirjoista.







Kuva 7. Hankintastrategian sijoittuminen strategiahierarkiaan. (Kh 17.9.2018 § 343)

Hankintastrategian tulee, yhtenä kaupunkitasoisena ohjausasiakirjana, tukea kaupunkistrategiaa sekä strategisia ohjelmia. Hankintastrategiaa voidaan toimintasuunnitelman mukaisesti laajentaa kohdennetuilla ohjausasiakirjoilla. Kohdennettujen ohjausasiakirjojen sisältö voi koskea esim. kestävän kehityksen hankinnoissa käytettäviä kriteereitä.

Hankintastrategian keskeisin konserniyhteisön sisäinen tavoite on hankintaosaamisen kehittäminen niin, että hankintojen kilpailuttamisella voidaan edistää toimintojen kustannustehokasta kehittämistä. Ulkoisesti hankintastrategian keskeisimpänä tavoitteena on vuorovaikutuksen lisääminen markkinoiden kanssa päämääränä hankintojen tiekartan avulla tavoitella innovatiivisia hankintoja. (Kh 17.9.2018 § 343)

**Syyskuussa 2018 kaupunginhallitus siis palautti Hankintastrategian uudelleen valmisteltavaksi ja asiaa ei ole sen jälkeen toistaiseksi tuotu uudelleen käsittelyyn.**

Esitelty hankintastrategialuonnos ei pitänyt sisällään investointeihin liittyviä hankintoja.

Kaupunginjohtajatoimialan hallinnon järjestämispäätöksen (kj 29.6.2018 § 134) 2 §:n (matriisit) mukaan kaupungissa toimii johdon tukena matriisitoimintoja, joiden tehtävänä on ohjata tehtäväalueensa toimintojen ja resurssien käyttöä kaupungissa. **Hankintojen matriisitoiminnon tehtävänä on kehittää kaupunkikonsernin hankintaosaamista yhtenäisillä toimintamalleilla, ohjeistuksilla ja työkaluilla.** Kehittämisen lähtökohtana on kaupunkikonsernin hankintastrategian toteuttaminen ja vuorovaikutuksen ylläpitäminen markkinoiden kanssa. Hankintamatriisia johtaa strategisen hankinnan hankintapäällikkö.

Kaupungin konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmän yhtenä yksikkönä toimii strateginen hankinta, jota johtaa hankintapäällikkö (kj 28.11.2019 § 19).

### **Kaupunginvaltuusto ohjaa kaupunkikonsernia ja**

- asettaa strategisia päämääriä ja tekee voimavarojen käyttöä koskevia valintoja,
- varmistaa, että valintojen taustalla ovat selkeästi kuvatut ja mitattavissa olevat hyödyt, jolloin
- valtuusto kykenee arvioimaan tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tarvittaessa korjaamaan päämääriä ja linjauksia.  
(Kh 17.9.2018 § 343)

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin tulee varmistaa, että kaupunginvaltuustolle tuotetaan sellaista valmistelua ja raportointia, jonka pohjalta valtuusto pystyy vastuulliseen tiedolla johtamiseen edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti.

### **Linjaukset palvelujen järjestämistavasta – oma tuotanto / ostopalvelut**

Haastattelujen mukaan olisi ehdottomasti tarpeen hakea linjauksia palvelujen järjestämistavan osalta. Monissa tapauksissa asiaan on valittu linja niin, että on perustettu oma toimija, esimerkiksi osakeyhtiö, hoitamaan tiettyjen palvelujen tuotantoa. Uusi hankintalaki (29.12.2016) on tuonut muutoksia siihen, kuinka yhtiöittämällä palveluja voidaan tuottaa. Lähtökohtaisesti palvelujen tuottaminen on kilpailutettava silloin, kun yhtiö toimii vapailla markkinoilla (liikevaihdosta 10 / 5 % ulkopuolisille markkinoille).

On tapahtumassa yhtiöiden jakaantumista markkinoilla toimivaan ja ns. in-house osaan yhtiöistä. Haastatteluiden mukaan tässä yhteydessä kaupungin pitää olla huolissaan mm. siitä, onko in-house yhtiöön siirtyvä osa toiminnasta kustannustehokasta.

Eri toimintojen yhtiöittämisten yhteydessä kaupungin on huolehdittava siitä, että kaupungin organisaatioon jää ja organisaatiossa on riittävä osaaminen kyseessä olevien palvelujen ostamiseen. Haastattelujen mukaan substanssiosaaminen on pääosin toimialoilla. Jos osaamista ei jostain syystä ole toimialalla, se on ostetta-

va ulkoa. Kaupungin hankintaosaaminen on keskitetty strategiselle hankinnalle<sup>1</sup>. Tässä yhteydessä on huomattava, että investointeihin liittyvää hankintaosaamista ei ole keskitetty strategiseen hankintaan.

Haastatteluissa ilmeni, että kaikilla osapuolilla ei ole vielä selvää käsitystä työnjaosta: mikä on strategisen hankinnan rooli ja mikä on toimialan rooli. Haastattelujen mukaan toimialoilla ei ole riittävästi hankintaosaamista, vaikka sitä ei aina haluta myöntää. Olisi tarpeen saada lisää vuorovaikutusta toimialojen ja strategisen hankinnan välille. Esteitä vuorovaikutuksen kehittämiseksi voivat haastattelujen mukaan muodostaa esimerkiksi vanhat perinteet ja vanhat tehtäväkuvat.

Sivistystoimialan varhaiskasvatuksen osalta on aiemmin tehty linjaus: itse tuotetaan 70 % palvelusta ja 30 % hankitaan yksityisiltä tuottajilta. Marraskuussa 2019 kaupunginvaltuusto on talousarvion 2020 päätöksessään sopeuttamisohjelman osana päivittänyt tätä linjausta seuraavasti: ” Ei enää lukita tiettyä jakoa kaupungin oman ja yksityisen tarjonnan kesken (esim. 70/30), vaan tapauskohtaisesti ratkaistaan, miten milläkin alueella tuotetaan palvelut. Turussa on 26 eri palveluntuottajaa, palvelusetelillä tuotettuna päivähoito on huomattavasti edullisempaa. Lautakunta päättää vaihteluvälin, esimerkiksi 6–40, mikä on varsin yleinen suhde useissa muissa kaupungeissa. Kerho- ja leikki puistotoiminnan siirto edellyttää sopimusta kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.” (Kv 11.11.2019 § 161 liite 2 kohta 37)

**Haastattelujen mukaan muita vastaavanlaisia yleisiä linjauksia palvelujen järjestämistavasta ei ole tehty, vaan eri toimialoilla lautakunnat ja/tai toimiva johto päättävät palveluiden tuottamistavan tapauskohtaisesti.**

Palvelujen ostojen osalta ei ole kaupunkitasoisesti tavoitteista tai linjauksista päätetty vastaavaan tapaan kuin oman tuotannon henkilöstökulujen osalta. Näin myös mittarit ja raportointi pääosin puuttuvat.

<sup>1</sup> Strateginen hankinta on kaupungin hankintojen vastuualue, joka käsittää hankinnat ja sopimushallinnan sekä tilausprosessin kehittämisen.

### 3.1.4 Esimerkkinä tapaustarkastelu: Hyvinvointitoimiala 2014–2019

#### Henkilöstökulujen ja palveluostojen kehitys hyvinvointitoimialalla

Hyvinvointitoimialan kokonaismenot vuonna 2019 olivat 715,7 M€. Tästä kokonaisuudesta henkilöstökulut olivat 207,2 M€ eli 28,9 % ja palvelujen ostot

431,3 M€ eli 60,3 %. Suurin selittäjä hyvinvointitoimialan huomattaville palvelujen ostoille on Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirille maksettu 242,5 M€<sup>2</sup> erikoissairaanhoidon palveluista, joka yksistään on 33,9 % toimialan kokonaismenoista. (Sosterla 19.2.2020 Hyvinvointitoimialan tilinpäätös 2019) <http://ah.turku.fi/sosterla/2020/02190031/Images/1789223.pdf>

Seuraavassa tarkastellaan henkilöstökulujen ja palvelujen ostojen muutosta hyvinvointitoimialan eri palvelualueilla viimeisen viiden vuoden kuluessa.

| Henkilöstökulut            | 2014  | 2019  | muutos 2014–19 | muutos % |
|----------------------------|-------|-------|----------------|----------|
| Hyto yhteensä              | 221,1 | 207,2 | -13,9          | -6,3     |
| Terveyspalvelut            | 80,0  | 69,0  | -11,0          | -13,7    |
| Perhe- ja sosiaalipalvelut | 37,0  | 38,4  | 1,4            | 3,7      |
| Vanhus- ja vammaispalvelut | 83,1  | 83,4  | 0,3            | 0,4      |
| Toimialan hallinto         | 21,0  | 16,4  | -4,6           | -22,0    |

**Taulukko 11:** Henkilöstökulujen muutokset hyvinvointitoimialalla 2014 – 2019 palvelualueittain, milj. euroa ja %.<sup>3</sup>  
(Lähde: Hyvinvointitoimiala, tilinpäätökset 2014 ja 2019)

| Palvelujen ostot                   | 2014  | 2019  | muutos 2014–19 | muutos % |
|------------------------------------|-------|-------|----------------|----------|
| Hyto yhteensä                      | 355,7 | 431,3 | 75,5           | 21,2     |
| Terveyspalvelut                    | 28,5  | 28,3  | -0,1           | -0,4     |
| Perhe- ja sosiaalipalvelut         | 46,4  | 64,3  | 18,0           | 38,7     |
| Vanhus- ja vammaispalvelut         | 80,9  | 87,2  | 6,3            | 7,8      |
| Toimialan hallinto                 | 15,3  | 9,0   | -6,3           | -41,5    |
| Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri | 184,8 | 242,5 | 57,7           | 31,2     |

**Taulukko 12:** Palvelujen ostojen muutokset hyvinvointitoimialalla 2014–2019 palvelualueittain, milj. euroa ja %.<sup>4</sup>  
(Lähde: Hyvinvointitoimiala, tilinpäätökset 2014 ja 2019)

<sup>2</sup> Sivulla 28 mainittu VSSHP palvelujen ostojen yhteissumma 256,1 M€ sisältää lisäksi myös eri hyvinvointitoimialan palvelualueille laboratorio- ja kuvantamispalveluita sekä muiden toimialojen maksamia kuluja.

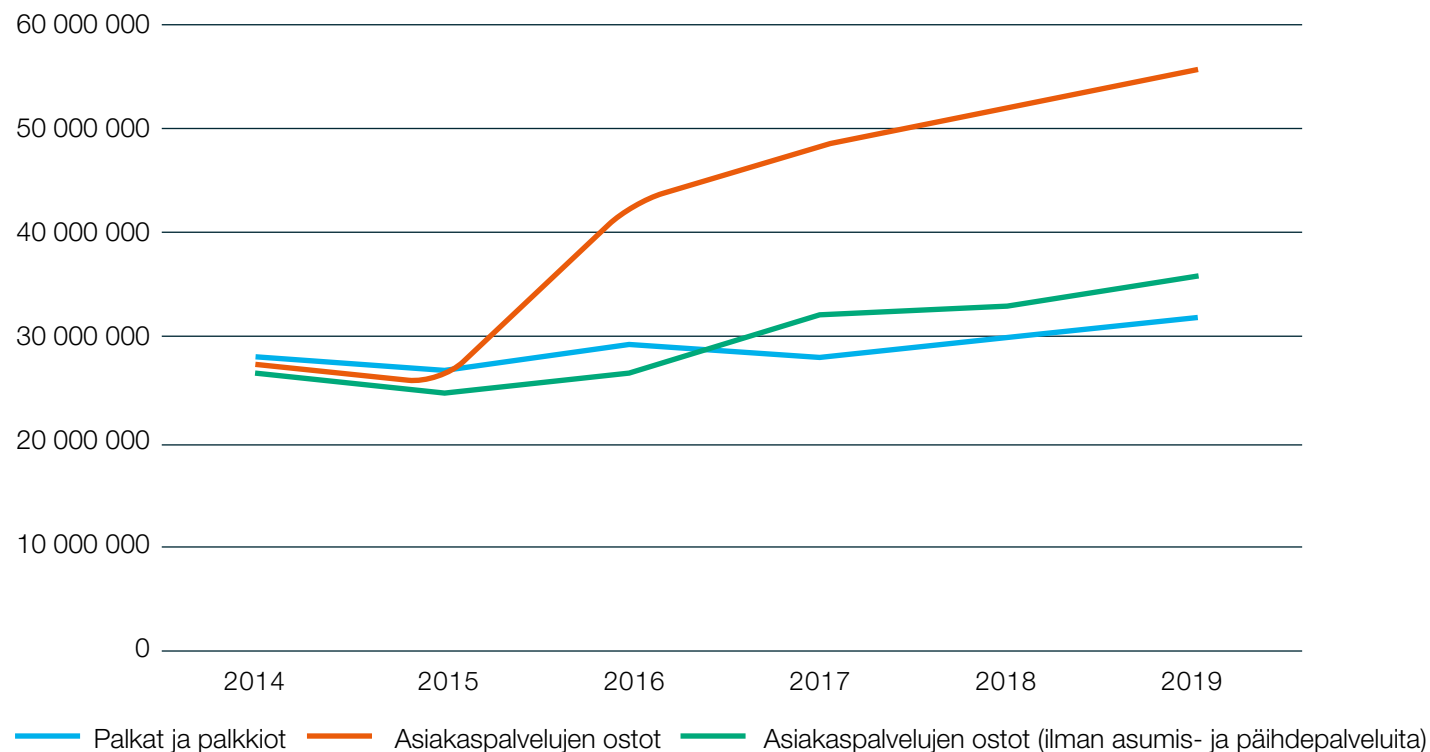
<sup>3</sup> Vuoden 2015 alussa tehty hyvinvointitoimialan organisaatiomuutos aiheutti palvelualueilla muutoksia, minkä vuoksi vuosi 2014 ei ole täysin vertailukelpoinen myöhempien vuosien kanssa.

<sup>4</sup> Vuoden 2015 alussa tehty hyvinvointitoimialan organisaatiomuutos aiheutti palvelualueilla muutoksia, minkä vuoksi vuosi 2014 ei ole täysin vertailukelpoinen myöhempien vuosien kanssa.



**Yleisenä johtopäätöksenä taulukoista 10 ja 11 voidaan todeta, että kaudella 2014–2019 hyvinvointitoimialan palvelujen ostot ovat kasvaneet 21,2 %, kun sitä vastoin henkilöstökulut ovat vähentyneet 6,3 %.** Kuitenkin vaihtelut eri palvelualueiden välillä ovat suuria.

Sairaanhoidopiirin jälkeen toiseksi suurin kasvu palvelujen ostoissa on tapahtunut perhe- ja sosiaalipalveluissa: 18,0 M€ tarkastelujaksolla 2014–2019. Alla kuvassa 8 kuvataan perhe- ja sosiaalipalveluiden palkkojen ja asiakaspalvelujen ostojen muutosta 2014–2019.



**Kuva 8.** Hyvinvointitoimialan perhe- ja sosiaalipalveluiden palvelualueen palkat ja asiakaspalvelujen ostot 2014–2019.<sup>5</sup> (Hyvinvointitoimiala 5.3.2020)

- Kaaviossa on esitetty palkkojen (ei sivukuluja) ja asiakaspalvelujen kustannuskehitys 2014–2019
- Asiakaspalvelukustannukset on esitetty myös ilman päihde- ja mielenterveysasumispalvelujen siirtymistä, koska sillä on merkittävä vaikutus tietojen vertailtavuuteen

<sup>5</sup> Vuoden 2015 alussa tehty hyvinvointitoimialan organisaatiomuutos aiheutti palvelualueilla muutoksia, minkä vuoksi vuosi 2014 ei ole täysin vertailukelpoinen myöhempien vuosien kanssa.

Hyvinvointitoimialan **perhe- ja sosiaalipalveluiden palvelualueen palvelujen ostojen ja henkilöstökulujen muutoksia selittäviä tekijöitä** tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan:

- Koulupsykologit ja toisen asteen oppilaitosten psykologit on siirretty sivistystoimialalta hyvinvointitoimialan perhe- ja sosiaalipalveluihin.
- Puhtauspalvelut on organisoitu toimialan keskitettyihin puhtauspalveluihin sekä vahtimestari- ja aulapalvelut siirretty Arkealle.
- Luostarinkadun lastenkoti on lopetettu ja korvattu ostopalveluilla.
- Perustoimeentulotuen siirtyessä Kelalle suurin osa etuuskäsittelijöistä siirtyi sinne.
- Psykiatrian fuusiossa psykologit siirtyivät VSSHP:iin. Samassa yhteydessä asumis- ja päihdepalveluiden toiminnot, henkilöstö ja mittavat ostopalvelut siirtyivät perhe- ja sosiaalipalveluihin.



Sosiaali- ja terveyslautakunnassa ja hyvinvointitoimialan johdossa on tiedostettu palvelujen ostojen suuri merkitys. **Palvelujen ostojen suuri kasvu voi merkitä myös riskiä talousarvion määrärahojen riittävyydelle.** Asia on huomioitu lautakunnan 19.2.2020 käsittelemässä dokumentissa ”Hyvinvointitoimialan selonteko sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan toteutumisesta toimintavuonna 2019” seuraavasti:

**”Talousarvioon sisältyy riski määrärahojen riittävydestä suhteessa toimintaan varsinkin ostopalvelujen osalta, mikäli toimintaa ei pystytä sopeuttamaan vastaamaan annettua määrärahaa.** Riskien toteutumista tarkastellaan kuukausittaisen raportoinnin ja kolme kertaa vuodessa laadittujen osavuositarkastusten prosessien yhteydessä. Raportit käsitellään lautakunnan kokouksessa ja dokumentoidaan asianhallintajärjestelmässä. Lopullisen talousarvion toteutumisennusteen laadintaan tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota.”

(Sosterla 19.2.2020; **tekstin korostus tarkastuslautakunnan**)

#### **Linjaukset palvelujen järjestämistavasta – oma tuotanto / ostopalvelut hyvinvointitoimialalla**

Kaupungin tilinpäätöksen toimintakertomuksessa vuodelta 2019 todetaan aiheeseen liittyen:

”Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot lisääntyivät 10,5 milj. euroa ja siivouspalvelujen palvelujen ostot 3,0 milj. euroa johtuen puhtauspalvelujen liikkeenluovutuksesta Kaarealle. Lisäksi hyvinvointitoimialalla henkilöstön saatavuus on heikentynyt ja henkilöstövuokraukseen käytetty euromäärä on kasvanut 3,4 milj. euroa edellisvuodesta. Merkittävin muutos liittyy erityisesti vanhuspalveluiden lyhytaikaisten sijaisten vuokraukseen.” (Turun kaupungin tilinpäätös 2019 s. 20)

#### **Päätöksiä tuotantotavan valinnasta tilannekohtaisesti**

**Hyvinvointitoimialan palvelualueille tehtyjen haastattelujen mukaan ostopalveluiden käyttöön liittyviä selkeitä isoja linjauksia ei ole. Haastatteluiden mukaan päätökset tuotantotavan valinnasta tehdään tilannekohtaisesti; valintaan luonnollisesti vaikuttavat tiukat henkilöstötavoitteet ja se, että ostopalveluita saadaan otettua nopeammin käyttöön kuin omaa toimintaa saadaan käynnistettyä.** Esimerkiksi hyvinvointitoimialan vanhus-

palveluissa näitä ostopalveluiden lisäyksiä tehdään yleensä siinä tilanteessa, kun akuuttisairaanhoidon sisälle syntyy jonoja (TYKS - Kaupunginsairaala) ja ikääntyneitä on paljon omassa sairaalassa. Haastatteluiden mukaan **päätöksiä valinnoista ei siis ole pystytty tekemään etukäteen tietoisesti, vaan akuuteissa jonotilanteissa.**

### **Ostopalvelu verrokkina kaupungin omalle toiminnalle**

Toinen perustelu ostopalveluiden käytölle on, että halutaan **verrokki kaupungin omalle toiminnalle**. Esimerkiksi terveystalouden palvelualueen osalta sosiaali- ja terveystaloutta on päättänyt Pansio-Pernon terveysaseman ulkoistamisesta. Näin haluttiin saada verrokki omien terveysasemien toiminnalle. **Huomattavilta osin ostopalveluiden käyttö on muutoin liittynyt ensisijaisesti palveluiden turvaamiseen.**

Yksi muoto palveluiden ostoille on palveluseteli, jolla kuntalainen voi hankkia tarvitsemansa palvelun järjestelmään valituilta tuottajilta. Esimerkkinä mainittakoon suun terveydenhuollon palvelusetelin käyttöönotto.

### **Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri**

Tärkeänä tekijänä palveluiden järjestämisessä ovat pitkään olleet myös **kuntayhtymät**. Esimerkiksi alueemme erikoissairaanhoidon palvelut tuottaa pääosin Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (VSSHP). Perussopimuksen mukaan kuntayhtymän (VSSHP) tehtävänä on järjestää alueellaan jäsenkuntien puolesta laissa säädetty erikoissairaanhoido. VSSHP:n lisäksi Turun kaupunki järjestää myös itse osan erikoissairaanhoidosta (terveyspalveluiden palvelualueella olevat tulosyksiköt: sairaalapalvelut ja polikliiniset palvelut).

Kaupungin ja VSSHP:n kesken on tehty monia järjestelyjä tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen saavuttamiseksi. Tällaisia ovat olleet Kirurgisen sairaalan siirto VSSHP:lle sekä psykiatrian palveluiden keskittäminen VSSHP:lle.

Haastatteluiden mukaan yhteistyötä ja rajapintoja Turun ja VSSHP:n tuottamien palveluiden kesken tullaan selkeyttämään osana kaupungin sopeuttamisohjelmaa. **Erikoissairaanhoidon näkökulmasta palvelujen tuottamistavan valinnassa keskeisiä asioita ovat**

- **potilasturvallisuus,**
- **laatu,**
- **jatkuvuuden turvaaminen ja**
- **taloudelliset näkökohdat.**

**Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan Turun kaupungin VSSHP:n kustannusten nousu aikavälillä 2014–2019 oli yhteensä 57,7 M€ ja siitä psykiatrian palveluiden keskittäminen selittää lähes 60 %, somaattinen erikoissairaanhoido 30 % ja päivystys/ensihoido noin 10 %.** Muutosten taustalla oleva palvelujen käyttö eli hoitajaksojen ja poliklinikkakäyntien määrät ovat kasvaneet huomattavasti.

Haastatteluiden mukaan **sairaanhoitopiirin palvelujen käytön lisääntymiselle** on monia **syitä**; muun muassa:

- väestön ikääntyminen,
- hoitokäytäntöjen muuttuminen (esim. syöpähoitojen kehittyminen) ja
- liian vähäinen panostus perusterveydenhuoltoon eli kaupungin omien palveluiden tarjonnan heikkoudet (esimerkiksi terveyskeskuslääkäreiden puutos terveysasemilla näkyy lisääntyneenä päivystyksen käyttönä).

### **Toimintojen ulkoistukset**

Hyvinvointitoimialan hallinnon osalta tukitoimintoja on haastatteluiden mukaan keskitetty ja ulkoistettu, esimerkiksi ruokahuolto ja puhtauspalvelut. Hallinnon ja yhteisten toimintojen palvelualueen osalta merkittävimmät muutokset henkilöstökuluissa ja palvelujen ostoissa johtuvat ulkoistuksista ja toisaalta kustannusten tarkemmasta kohdentamisesta palvelualueille aiheuttamisperiaatteen mukaan. Aiemmin keskitettyjä määrärahoja ja kustannuseriä on siirretty palvelualueille kustannustietoisuuden ja kokonaisjohtamisen parantamiseksi.





### Ostopalveluita käytetään palveluiden turvaamiseen ja rakennemuutokseen

**Hyvinvointitoimialan terveystalouden osalta vuosien 2014–2019 välisenä aikana on siirretty monia palveluita ostopalveluiden piiriin:** gastroskopia, kardiologia ym., tehostetun palveluasumisen ja vammaispalveluiden asumispalveluiden lääkäripalvelut (koska turkulaisia sijoitetaan enenevästi asumispalveluihin, esim. vammaisten laitoshoidosta on luovuttu lakimuutosten myötä). Lisäksi on haastatteluiden mukaan **jouduttu käyttämään aiempaa selvästi enemmän vuokralääkäripalveluita palveluiden turvaamiseksi.** Sitä vastoin saattohoito on otettu kaupungin omaksi toiminnaksi, samoin iso osa vaikeasti vammautuneiden laitoshoidosta. Tapahtuneet muutokset ovat haastatteluiden mukaan olleet tavoiteltuja. Sen sijaan **palvelujen ostojen lisääntymistä sinällään ei pääsääntöisesti ole tavoiteltu.**

Hyvinvointitoimialan sopimuksissa on tavoitteena lastensuojelussa sekä asumis- ja päihdepalveluissa palvelurakennemuutos raskaammasta palvelusta kevyempiin palvelumuotoihin. Ehkäisevän työn painotus tulee strategiatasolta hyvinvointiohjelmasta ja hyvinvointitoimialan sopimuksista.

Haastateltujen mukaan esimerkiksi **lastensuojelussa rakennemuutostavoitetta on toteutettu ottamalla ostopalveluja käyttöön** raskaimman lastensuojelun lisäksi avohuollon lastensuojelussa, lapsiperhesosiaalityössä sekä ottamalla käyttöön lapsiperheiden kotipalvelun palveluseteli. Toimeksiantopereusteista perhehoitoa (sijaisperheissä tapahtuvaa huostaanotetun lapsen hoitoa) on pyritty lisäämään ja tässä tavoitteessa on hyvin onnistuttu. Vuoden 2019 lopussa perheissä oli 54,8 % huostassa olevista lapsista. Perhehoidon vuorokausihinta on kaikkineen (perheiden rekrytointi, valmennus, tukitoimet ja varsinaiset palkkiot ja kulukorvaukset) noin 100 €/vrk, kun vastaavasti halvimmat lastensuojelulaitokset maksavat noin 260 €/vrk).

### Kaupungin henkilöstölinjaukset ohjaavat osaltaan tuottamistavan valintaa

**Haastatteluiden mukaan investointien puutteesta ja toimitilarakenteesta johtuen sekä tiukasta htv-tavoitteesta seurauksena on hyvinvointitoimialalla ollut, että monia palveluita on jouduttu kilpailuttamaan eikä talou-**

### **dellista kokonaisuhyötyä ole voitu verrata esimerkiksi omaan tuotantoon.**

Lähtökohtaisesti ostopalvelu on haastatteluiden mukaan hyvä verrokki ja kapasiteetin tasaaja, mutta vakiintuneessa toiminnassa oma toiminta on hyvin usein yhtä kustannustehokasta ja helpommin ohjattavissa kuin ostopalvelu. Erityisesti viime aikoina hyvinvointitoimialalla on jouduttu panostamaan merkittävästi ostopalveluiden valvontaan, eikä tarve suinkaan näytä olevan vähenemässä.

Hyvinvointitoimialalla tehtyjen haastatteluiden mukaan **palvelujen ostopalveluilla turvaamisen taustalla** ovat merkittävässä määrin kaupungin **linjaukset terveydenhuollon henkilöstön palkkatasosta** (ympäristökuntia ja VSSHP:ä matalampi) sekä **osin tästä johtuvat rekrytointivaikeudet**. Osin rekrytointivaikeudet voivat johtua esimerkiksi **kaupungin heikommasta houkuttelevuudesta työnantajana**.

Haastatteluiden mukaan **kaupungin henkilöstölinjaus (kaupunkitasoisesti pienenevä HTV-tavoite) on ohjannut hyvin voimakkaasti palveluiden tuottamistavan valintaa**.

Tarkastuslautakunnan tekemissä haastatteluissa on todettu myös, että kaupungin henkilöstömäärän kasvua pyritään hillitsemään sillä, että henkilöstön palkkaaminen on tarkoituksellisesti tehty vaikeammaksi.

**Haastatteluissa tuotiin esille myös, että kaupungilla olisi tarvetta selaisille linjauksille, joilla voitaisiin turvata oma palvelutuotanto nykyistä paremmin – esimerkiksi henkilöstön palkkaamisen hoitaminen nykyistä joustavammin**. Haastatteluiden mukaan keskeisiä näkökulmia olisivat: palkkataso, henkilöstön saatavuus, hoitotakuun toteutuminen ja vakanssien riittävyys turvaamaan palvelut. Esimerkiksi tällä hetkellä hyvinvointitoimiala joutuu hankkimaan vuokratyövoimaa tai muuta ostopalvelua, jotta olisi mahdollista pysyä hoitotakuussa.

Sosiaali- ja terveystalokunnassa on marraskuussa 2019 käsitelty selvitys kaupungin lääkärinvirkojen täyttämisen ongelmista. Ongelmien todettiin johtuvan muun muassa terveysasemien lääkärin työmäärästä, työn monimuotoisuudesta ja kuormittavuudesta, koulutusvaiheen lääkäreihin kohdistuvasta tiukasta ohjausvelvollisuudesta, palkkapolitiikasta sekä työviihtyvyyteen vaikuttavista tekijöistä, mukaan lukien toimitilat. Tilanteeseen on mahdollista vaikuttaa esimerkiksi

työkuormitusta helpottamalla, mihin hyvinvointitoimiala onkin jo kohdistamassa kehittämishjelmassa useita toimenpiteitä muun muassa työtehtävien uudelleen jakamisen, moniammatillisen työskentelymallin ja tilasuunnittelun keinoin. (Sos-terla 6.11.2019 § 373)

**Palveluiden tuottamistavan valintaan voivat vaikuttaa myös kaupungin hallinnolliset käytännöt ja prosessit. Haastatteluiden mukaan ostopalveluiden käyttäminen onnistuu selkeästi oman henkilöstön hankkimista kevyemmällä prosessilla ja pienemmällä harkinnalla.** Haastatteluiden mukaan palveluiden järjestämistavan valinnat eivät ole pääsääntöisesti strategisia päätöksiä, vaan hyvin operatiivisia, ad hoc –tyyppisiä ratkaisuja.

**Haastatelluilta saatujen tietojen mukaan oman henkilökunnan rekrytointi on henkilöstösuunnittelusta lähtevä pitkä ja monipolvinen hallinnollinen prosessi.** Henkilöstösuunnitelma vaatii jo palvelualueetasolla tarpeen ja resurssien yhteensovittamista sekä tarpeiden priorisointia. **Henkilöstösuunnitelman hyväksymisen jälkeen hallinnolliset prosessit näyttävät varsin raskaina (vakanssin perustaminen virka/toimi -eri menettelyillä, tehtävän vaatavuuden määrittely, palkkaamisluvan valmistelu ja käsittely sekä itse rekrytointiprosessi).**

#### **Rekrytinnin hankaluudet voivat lisätä ostopalvelujen käyttöä.**

- Joissakin tapauksissa oma tuotanto on taloudellisesti järkevä vaihtoehto. Jos omaa henkilöstöä ei saa palkata tai pystyttyä muista syistä rekrytoimaan, niin se voi ohjata epätarkoituksenmukaiseen ostopalvelujen käyttöön.
- Esimerkiksi hyvinvointitoimialalla ostopalvelun kustannus voi haastatteluiden mukaan joissain tapauksissa olla kaksinkertainen omaan tuotantoon verrattuna.

Esimerkkinä voidaan ajatella tilannetta, jossa vakituista palvelua varten työntekijöitä hankitaan vuokratyöyrityksestä. Tällöin työntekijöiden tuotavuus voi olla heikompi, koska henkilöiden vaihtuvuus on usein suuri ja perehdyttämisen tarve huomattava.



Haastatteluissa saatujen tietojen mukaan oman toiminnan laajentamiseen liittyvä päätöksenteko on huomattavasti raskaampaa ja hitaampaa verrattuna ostopalvelujen käyttämiseen. Esimerkiksi vanhuspalveluissa Kulkurinvalssin ja Vuokkokodin käyttöönottoa edelsi seitsemän vuoden päätöksenteko-, kilpailutus- ja rakentamisprosessi. Samalla aikavälillä, huomattavasti nopeammin, valmistui useita yksityisiä asumispalveluyksiköitä.

Tarkastuslautakunnan mielestä on ongelmallista, jos kaupungin henkilöstölinjaukset tai raskaat hallinnolliset prosessit johtavat siihen, että palvelu tuotetaan ostopalveluna, vaikka se olisi epätarkoituksenmukaista ja kalliimpaa.

Ainakin pitkällä tähtäimellä kaupungilla on mahdollisuus pohtia ja kehittää keinoja edellä mainittujen rekrytoinnin esteiden poistamiseksi tai lieventämiseksi. Kaupungin houkuttelevuutta jonkin tietyn alan työnantajana voidaan parantaa esimerkiksi kehittämällä kyseisten tehtävien työolosuhteita tai parantamalla palkkausta, mutta näistä aiheutuu luonnollisesti kustannuksia.



## Palvelujen järjestämisvalintaan ja palveluverkkosuunnitelmiin jäntevää pitkän aikavälin suunnittelua

*Haastatteluissa tuotiin esille, että kaupungilla ei ole varsinaista Palvelustrategiaa tai vastaavaa. Tässä yhteydessä todettiin myös, että palvelujen järjestämisvalinnassa joko omana tuotantona tai ostopalveluna kaupungilla pitäisi olla yhtenäinen linja.*

Haastatteluiden mukaan **palvelustrategia<sup>6</sup> ja useamman toimialan kattava palveluverkkosuunnitelma voisivat jäntevöittää pitkän aikavälin suunnittelua**. Muutaman viime vuoden sote-valmistelu lienee vaikuttanut siihen, ettei tämänkaltaisia myös hyvinvointitoimialan kattavia suunnitelmia ole.

Tarkastuslautakunnan saamien tietojen mukaan ostopalveluista tehdään hankintapäätös joko kilpailutetuilta puitesopimustuottajilta tai erikseen perusteltava-

na suorahankintana. **Kilpailutukset (esim. lastensuojelun palvelut) voivat olla liki vuoden mittaisia raskaita prosesseja, joissa voivat olla mukana maakunnan muut kunnat ja tuloksena saadaan yli 200 sopimusta yli 100 tuottajan kanssa.** Tämä kokonaisuus vaatii työprojektointiin, palvelualueen ja mahdollisesti muiden kuntien asiantuntijoiden työpanosta hankittavien palvelujen määrittämisessä sekä strategisen hankinnan työtä kilpailutuksen tekniseksi toteuttamiseksi ja esimerkiksi lainmukaisuuden varmistamiseksi. **Hankintaa käsitellään sosiaali- ja terveystalokunnassa vähintään kolmessa vaiheessa (päätös kilpailuttamisesta, tarjouspyyntöasiakirjojen hyväksyminen ja kilpailutuksen tuloksen hyväksyminen).** Ostopalvelujen käyttäjillä on oltava ostamisosaamista ja palvelujen valvonta on järjestettävä niin palvelujen lainmukaisuuden kuin sopimuksenmukaisuudenkin varmistamiseksi. Ostopalvelulaskujen oikeellisuuden varmistaminen ja käsittely ovat myös työtä vaativia. Budjetoinnissa on pystyttävä varautumaan ostopalvelujen kustannuksiin ja ennakoidaan kysynnän muutoksia. Talouden seurannassa on pystyttävä mahdollisimman tarkasti ennustamaan.

Ostopalvelujen kustannusvaikutusten arvioinnissa pitää huomioida sekä välittömät kustannukset (palvelun tarjoajan laskuttama hinta) että välilliset kustannukset (esimerkiksi kaupungin oman vakituisten henkilökunnan tekemä koulutus ja perehdytys). Tällainen kokonaisvaltaisen kustannusvertailun tekeminen voi olla haastavaa, mutta se antaa paljon paremmat mahdollisuudet aidosti kustannustehokkaan valinnan tekemiseen.

Sekä kunnan että kuntalaisen kannalta onnistuneen valinnan tekeminen on mahdollista, kun kustannusvaikutusten lisäksi on arvioitu ja otettu huomioon valinnan vaikutukset palvelun laatuun ja vaikuttavuuteen. Tämän vuoksi on kehitettävä järjestelmällisesti tietoa vaihtoehtojen vaikutuksista palvelun laatuun ja vaikuttavuuteen ja välitettävä tämä tieto päätöksentekijöille.

<sup>6</sup> Palvelustrategiassa määritellään, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan – mitkä palvelut kaupunki tuottaa itse, mitkä palvelut tuotetaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja mitkä hankitaan markkinoilta. Strategiassa tarkastellaan kaupungin keskeisiä palveluita, kartoitetaan niiden nykytila ja suunnitellaan niiden kehittämistä. Tavoitteena on turvata palvelujen saatavuus ja laatu tulevaisuudessa. Tarkoituksena on tuottaa mahdollisimman laadukkaat palvelut kustannustehokkaasti. Samassa yhteydessä selvitetään mm. monituottajamallien käyttöönotto. (Helsingin kaupungin Palvelustrategia 13.1.2012) Turun kaupunginvaltuusto on 22.1.2007 § 20 päättänyt Turun kaupungin nyt jo vanhentuneesta palvelustrategiasta, mikä perustui vuonna 2004 tehtyyn johtamisjärjestelmäpäätökseen.

Palvelun tuottamistavan valinnassa on siis huomioitava ainakin seuraavia asioita:

- laatu ja vaikuttavuus,
- hinta – kokonaistaloudellisuus,
- saatavuus – kysynnän ja tarjonnan tasapaino – resurssit sekä
- lainsäädäntö.

Näiden asioiden muodostamassa moniulotteisessa ympäristössä päättäjät tekevät valintojaan. **Palvelujen ostojen ja henkilöstökulujen välinen keskinäinen riippuvuus tuodaan esiin esimerkiksi hyvinvointitoimialan toimintaa ohjaavissa henkilöstösuunnitelmassa 2019 ja operatiivisissa sopimuksissa 2019.**

### Esimerkkejä palvelujen tuottamistavan valinnan argumentoinneista

Seuraavassa esitetään neljä esimerkkiä palvelujen tuottamistavan valinnan argumentoinneista hyvinvointitoimialalla:

1. Tiettyjen huolto- ja kunnossapitotehtävien osalta on selvitetty ja arvioitu, että niiden tekeminen on ”kokonaistaloudellisesti edullisempaa ja laadukkaampaa tuottaa omana palveluna”.
2. Hyvinvointitoimialan sosiaalityön osalta on todettu, että ”perheterapian lisäresurssia ostetaan, kunnes omaa osaamista on saatu rekrytointien ja koulutuksen kautta lisättyä”.
3. Sijaishuollon henkilöstölisäystä on perusteltu vaihtoehtokustannuksella:
  - Perhehoito 126 €/ vrk, laitoshoidon osto 300 €/ vrk, erotus yhden lapsen sijoituksessa vuositasolla noin 63 500 €.”
  - Kustannustavoitteista todetaan: ”Siirtymät vuositasolla - yhden siirtymän estolla katetaan vuosittaiset henkilöstökulut.”
4. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin (VSSHP) käytön vähentämiseen pyritään – hyvinvointitoimialan Henkilöstösuunnitelmassa panostusta ja seurantaan tähän on esitetty seitsemän eri tehtävän ja niitä vastaavien mittareiden kautta.
  - Toimenpiteiden kohteena ovat muun muassa vanhuspalvelut, siirtoviivepäivät ja lääkinällinen kuntoutus.

**Taulukko 13.** Esimerkkejä hyvinvointitoimialan palvelujen tuottamistavan valinnan argumentoinneista.  
(Hyvinvointitoimialan henkilöstösuunnitelma 2019, Sosterla 12.12.2018)

### **Esimerkkitapaus:** Sydäntutkimusten ostopalvelujen kilpailuttaminen 2019

Hyvinvointitoimialan terveystalouden palvelualueella sairaalapalveluiden sydänpoliklinikan kardiologisten tutkimusten resurssitilanne on jatkunut riittämättömänä tarpeeseen nähden. Resurssitilanteen pitkäaikainen heikkous on seurausta monesta tekijästä. Kardiologien koko Suomea käsittävä saatavuusongelma koskee myös Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin aluetta.

Sydäntutkimusten tarve on samaan aikaan lisääntynyt huomattavasti: vuodesta 2016 vuoteen 2018 lähetemäärä sydäntutkimuksiin on lisääntynyt 19 % siten, että vuonna 2018 lähetemäärä oli 3 753 kappaletta.

Sisäisistä työjärjestelyistä ja erillisvirkaehtosopimuksella tehdystä lisätyöstä huolimatta terveydenhuoltolain 52 § mukaiset hoidon saatavuuden määräajat uhkaavat ylittyä sydämen ultraäänitutkimusten ja niihin liittyvien kardiologisen hoidon tarpeen arvioiden, hoitojen käynnistämisen, mahdollisten jatkotutkimusten järjestämisen sekä tarvittavan seurannan sopimisen osalta.

### **Hyvinvointitoimialan esitys 7.5.2019:**

”Esitämme, että kardiologisten tutkimusten ostopalveluiden kilpailutus käynnistetään ajalle 1.9.2019–31.8.2020 käsittäen enintään 2000 sydäntutkimusta arvoltaan enintään 500 000 €. Jotta ostoina hankittavat sydäntutkimukset voitaisiin ulottaa laajemmin käytettäväksi, tutkimuksia tehtäisiin myös hoitotakuun piiriin kuulumattomille kiireettömille lähetepotilaille, ja tutkimuksiin olisi mahdollista liittää tarvittavat peruslaboratoriokokeet ja sydämen EKG-tutkimus. Esitetyllä tutkimusmäärällä on arvioitu päästävän tilanteeseen, jossa hoidon saatavuuden määräajat toteutuisivat. Hankinta täydentää sisäisten työjärjestelyjen ja erillisvirkaehtosopimuksella tehdyn lisätyön ohella sydäntutkimusten ja -hoidon riittävää resursointia. Samalla jatketaan yhteistyötä sairaanhoitopiirin kanssa, rekrytointia oman toiminnan vahvistamiseksi sekä henkilöstösuunnittelua, jossa kardiologian erikoislääkärikoulutustarpeet otetaan huomioon. Lisäksi esitetään, että sydäntutkimusten hankkimiseksi käynnistetään menettely palvelusetelijärjestelmän käyttöönottamiseksi.”

Sosiaali- ja terveystaloutta päätti 15.5.2019, että

- kardiologisten tutkimusten ostopalveluiden kilpailutus käynnistetään ajalle 1.9.2019–31.8.2020 edellä esitetyn mukaan avoimella menettelyllä yhdessä strategisen hankinnan kanssa
- käynnistetään selvitystyö palvelusetelijärjestelmän käyttöönottamiseksi kardiologisten tutkimusten järjestämisessä.

(Sosterla 15.5.2019 § 170)

**Tarkastuslautakunta toteaa, että edellä oleva on selkeä esimerkki tilanteesta, jossa ostopalvelua on tarvittu ja päätetty käyttää, jotta lain edellyttämä hoitotakuu toteutuisi sydäntutkimusten osalta.**



## Otostarkastelu hyvinvointitoimialan vuoden 2019 palvelujen ostojen kilpailutuksiin

Pieni otostarkastelu hyvinvointitoimialan vuoden 2019 palvelujen ostojen kilpailutuksiin tuotti seuraavanlaisia tuloksia:

- **Yleisin peruste ostopalvelujen käytölle oli oman organisaation palvelutuotannon kapasiteetin täydentäminen.** Tätä kapasiteetin täydentämistä tarvittiin sekä palvelutuotannon määrän lisäämiseen että laadullisesti esimerkiksi tietyn erityisalan osaamisen osalta.
- Tämän lisäksi palvelujen ostoja tarvittiin erikoistuneisiin teknisiin laitteistoihin liittyvään palveluun, oman palvelutuotannon verrokkikokeiluun tai lakisääteisiin kertaluonteisiin erityistehtäviin (esimerkiksi tietyn sairauden seulontatutkimus).
- Palvelujen ostojen kilpailutuksissa laatutekijöitä huomioitiin useilla eri tavoilla:
  - hinnan merkityksenä voitiin käyttää 60–80 %:n painoarvoa ja vastaavasti
  - laadun painoarvona 20–40 %;
  - käytössä oli myös käänteinen kilpailutus eli ns. ”ranskalainen urakka”. Tällöin kilpailutuksessa asetetaan kiinteä hinta (esimerkiksi x €/ aika yksikkö), jolla hinnalla toimittajat voivat tarjota omaa palvelulaatuaan. Laadun painoarvo on tällöin 100 %.



## Palvelujen tuottamistavan valintaan liittyviä keskeisiä kysymyksiä

Tarkastuslautakunta on tunnistanut seuraavanlaisia palvelujen tuottamistavan valintaan liittyviä keskeisiä kysymyksiä:

- Milloin/ missä tilanteissa hankitaan tarvittavaa palvelua ostopalveluna?
  - Kun oma organisaatio ei pysty ko. palvelua tuottamaan tai ei pysty tiettyyn vaadittuun laatuun?
  - Kun omaan organisaatioon ei kannata hankkia kyseisen palvelun vaatimaa osaamista?
  - Täydentämään omaa palvelutuotantoa?
- Miten toimintaa näissä asioissa johdetaan?
- Millä kriteereillä tuottamistavan valinnat tehdään? Tärkeimmät kriteerit?
- Missä/ millä tavoin palvelun laatutavoitteet tulevat esiin?
- Mitkä ovat keinot, joilla päästään tavoiteltuun palvelun laatuun?
- Saadaanko riittävästi päätöksentekoon tarvittavaa tietoa?
- Pystytäänkö tehtyjen päätösten vaikutuksia seuraamaan – onko saatavilla relevanttia raportointia?
- Onko johtaminen mahdollista, jos ei ole käytettävissä mittareihin perustuvaa raportointitietoa?
- Onko organisaatiossa tehty omia tuottamistavan valintaa rajaavia päätöksiä? Esimerkiksi sijaisten palkkaamisen suhteen? Jos on, ovatko rajaavat päätökset olleet perusteltuja/ onnistuneita. Jos tuottamistavan valintaa rajaavia päätöksiä ei ole tehty, tulisiko niitä tehdä.
- Toimialan ja hankintatoimen rooli ja tehtävät?
- Entä tilanteet, joissa toivottuihin lopputuloksiin pääsemiseen tarvitaan vaikuttavaa palveluketjua? Miten onnistutaan palveluketjujen luomisessa, jos ketjussa on sekä omaa palvelutuotantoa että ostopalvelua?
- Ovatko palvelujen tuotantotavoissa tapahtuneet muutokset tavoiteltuja ja johtamisen tulosta? Vai johtuvatko muista tekijöistä – mistä?
- Onko tehtyjen päätösten vaikutuksia onnistuttu arvioimaan?
- Ovatko tehdyt palvelun tuottamistavan valinnat olleet onnistuneita päätöksiä?

Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan palvelujen tuottamistavan valintaa valmistelevien ja niistä päättävien tulisi oman alan sisällöllisten kysymysten lisäksi huomioida myös edellä mainitut periaatteisiin ja käytäntöihin liittyvät asiat.

## 3.2 Kotihoito

### Arvioinnin taustaa

Turun kaupungin hyvinvointitoimiala, vanhus- ja vammaispalvelut, operatiivinen sopimus 2020:

**”Vuoteen 2021 mennessä 75 vuotta täyttäneiden määrä lisääntyy väestöennusteen mukaan 2 885:llä, 75 vuotta täyttäneistä noin kolmannes tarvitsee jatkuvaa säännöllistä vanhuspalvelua. 85 vuotta täyttäneistä noin puolet tarvitsee jatkuvaa hoitoa tai palvelua. Tämä tarkoittaa merkittävää palvelutarpeen kasvua vanhuspalveluissa.”**

Tarkastuslautakunta on edellisen kerran arvioinut kotihoidon toimintaa vanhus-ten palvelujen arvioinnin yhteydessä vuonna 2012. Tuolloin uusi kotihoidon toimintamalli, jossa vanha kotihoito ja kotisairaanhoido yhdistettiin, oli aloittanut toimintansa vuonna 2009. Vuoden 2012 arvioinnin kohteena oleva kotihoito oli monelta osin vielä käynnistymisvaiheessa, joka osiltaan hankaloitti arvioinnin tekemistä. Arvioinnin huomioita olivat tuolloin mm.

- Vanhuspalvelujen tulosalueen sairauspoissaolojen korkea taso ja sen kasvava trendi.
- Muutoksen hitaus kotihoidon tavoitteiden mukaiseen painopisteen siirtämiseen 2. ja 3. palveluluokkiin.
- Kotihoidon asiakaskriteerien puuttuminen.

Tarkastuslautakunta on seurannut kotihoidon toimintaa vuoden 2012 arvioinnin jälkeen. Kotihoidon jatkuvasti kasvava asiakasmäärä, suuret toiminnalliset muutokset sekä toistuvat haasteet resursoinnissa olivat perusteina tarkastuslautakunnan uudelleenarvioinnin tekemiselle.

Arvioinnin tavoitteena on arvioida kotihoidon nykyisen toimintamallin edellytyksiä laadukkaan kotihoidon palvelun tuottamiselle sekä arvioida toiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuutta.

Arvioinnin keskeisiä taustakysymyksiä ovat:

- Pystyykö kotihoito nykyisellä toimintamallillaan vastaamaan nykyiseen ja jatkuvasti kasvavaan palvelukysyntään?
- Saavatko kotihoidon asiakkaat palvelulupauksen mukaista hoitoa?
- Mitkä ovat keskeisimmät kehittämiskohteet kotihoidon toiminnassa?

Arvioinnin yhteydessä on haastattelujen lisäksi tehty sähköinen kysely kotihoidon alueiden palveluesimiehille sekä varsinaista asiakastyötä tekeville kenttätyöntekijöille. Kyselyn tulokset pohjautuvat 215 kenttätyöntekijän ja 19 palveluesimiehen vastauksiin. Yhteensä arvioinnin yhteydessä on kontaktoitu yli 250 henkilöä riittävän laajan tietopohjan varmistamiseksi.

#### KORONAN VAIKUTUKSET KOTIHOIDON ARVIONNISSA

Tarkastuslautakunta haluaa korostaa, että arvioinnin yhteydessä tehdyt tietopyynnöt ja haastattelut on pääosin tehty ennen Koronan vuoksi tullutta poikkeustilaa. Tarkastuslautakunnan näkemyksenä kuitenkin on, että esiin nostetut ongelmat ovat edelleen oleellisia toiminnan kehittämiskohteita tilanteen normalisoituessa. Enemmänkin on oletettavaa, että Koronan jälkeisenä aikana arvioinnissa esiin nostetut haasteet esiintyvät kotihoidossa edelleen, mutta eskaloituneena entistäkin pahemmin.



## 3.2.1 Kotihoidon kokonaisuus

### Turun kotihoidon organisoituminen

Turun kotihoito on osa sosiaali- ja terveystoimen vanhuspalvelujen avopalvelujen organisaatiota. Kotihoito jakautuu eteläiseen ja pohjoiseen palvelualueeseen, joita johtavat palvelupäälliköt. Alueilla on yhteensä 22 maantieteellisesti jaettua lähipalvelualueita, joilla on omat palveluesimiehet ja muuta henkilökuntaa.



Kuva 9. Kotihoidon lähipalvelualueet

### Kotihoidon nykytilanne

Vuonna 2013 tuli voimaan laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista eli kansankielellä vanhuspalvelulaki. Vanhuspalvelulaissa säädetään, että iäkkäälle henkilölle tarjottavien sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava hänelle hyvä hoito ja huolenpito.

Lain mukaan iäkkään henkilön arvokasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito toteutetaan ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla.

Käytännössä laki on ohjannut kunnat vähentämään laitoshoidon ja sitä kautta laitoshoidon vähentäminen on käytännössä tuonut lisäkuormitusta kotihoidolle. **Hoidettavat asiakkaat ovat usein entistä monisairaampia, jolloin käytännön hoitotyö on aiempaa vaativampaa.** Lisäksi asiakaskohtaiset käyntikerrat ovat lisääntyneet ja hoidettavan luona joudutaankin usein käymään useita kertoja vuorokaudessa.

### Onko asiakkaan luona riittävästi aikaa?

Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan kenttähenkilöstö kokee, että asiakkaan luona käynteihin on käytettävissä liian vähän aikaa. Kyselyn mukaan yli puolet kenttähenkilöstöstä on osittain tai täysin eri mieltä siitä, että asiakkaan luona käynteihin on riittävästi aikaa. Täysin samaa mieltä väittämään oli ainoastaan alle 9 %. **Tarkastuslautakunta näkee, että liian nopeat käynnit heikentävät käyntien asiakaskokemusta ja hoidon laatua. Ne lisäävät myös merkittävästi riskiä virheiden tekemiseen.**

## Onko päivässä hoidettavien asiakkaiden määrä liian suuri?

73 % kenttähenkilöstöstä on jonkin verran tai täysin samaa mieltä siitä, että päivässä hoidettavien asiakkaiden määrä on liian suuri. Täysin eri mieltä väittämään oli alle 6 %. Palveluesimiesten kohdalla yli 68 % oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että asiakkaiden määrä on liian suuri.

**Kenttähenkilöstön näkemyksen mukaan asiakkaan luona ei ole käytettävissä riittävästi aikaa, ja päivässä hoidettavia asiakkaita on liian paljon. Tarkastuslautakunta pitää tilannetta kestäättömänä ja edellyttää pikaisia toimenpiteitä riittävän resursoinnin järjestelmiseksi.**

## Ovatko nykyiset kotihoidon asiakkaat kuntoisuutensa puolesta kotihoidon hoidettavissa?

Lähes 60 % kenttähenkilöstöstä ja yli 63 % palveluesimiehistä olivat täysin tai jonkin verran eri mieltä siitä, että kaikki nykyiset kotihoidon asiakkaat olisivat kuntoisuutensa puolesta kotihoidon hoidettavissa. **Tarkastuslautakunta pitää vastauksia erittäin huolestuttavina. Tilanteella on väistämättä vaikutuksia myös asiakkaiden hyvinvointiin ja turvallisuuteen.**

## Pystytäänkö alueilla tuottamaan laadukasta kotihoitoa?

Lähes 38 % kenttähenkilöstöstä ja 32 % palveluesimiehistä on jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että he pystyvät tuottamaan omalla alueellaan laadukasta kotihoitoa. Jos työtä joudutaan tekemään riittävän kauan siten, että ei pystytä olemaan tyytyväisiä oman työn laatuun, on sillä väistämättä vaikutuksia myös työtyytyväisyyteen ja työhyvinvointiin. Nykyinen tilanne näkykin mm. Kunta10-kyselyssä, jossa kotihoidolla on useassa väittämässä selvästi kaupungin keskiarvoa huonompi tulos.

## Kotihoidon tavoitteet Turun kaupungissa

Turun kaupungin talousarviossa 2019 on sosiaali- ja terveystalouden strategisena linjauksena mainittu painopisteen siirtäminen ehkäisevään työhön:

*”Painopisteen siirtäminen ehkäisevään työhön tarkoittaa mm. perustason palveluiden vahvistamista ja hyvää saavutettavuutta, varhaista puuttumista, varhaisempaa hoidon aloitusta, kuntoutuksen kehittämistä, palveluohjauksen kehittämistä, oikea-aikaisia ja oikein kohdentuvia palveluita, fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn tukemista ja ihmisten oman aktiivisuuden tukemista. Painopisteen siirtäminen ehkäisevään työhön ei kuitenkaan ole pelkästään resurssikysymys, vaan se vaatii myös yhteistyön syventämistä, osaamisen ja työtapojen kehittämistä sekä ennen kaikkea asenteiden ja toimintakulttuurin muutosta.”*

Kansallisella tasolla on myös sitouduttu STM:n alaiseen kärkihankkeeseen, jossa on tarkoituksena kehittää ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistaa kaiken ikäisten omahoitoa. Hyvinvointitoimiala koordinoi myös maakunnallista ikäihmisten kotihoidon ja kaiken ikäisten omahoidon kehittämishanketta (KomPASSi).

Kotihoidon tai sitä sivuavien toimintojen talousarviotavoitteiksi 2019 on asetettu mm.

Säännöllisten palveluiden piirissä olevien 75-vuotta täyttäneiden määrän muutos/ 75-vuotta täyttäneiden turkulaisten määrän muutos.

|                                       |                  |
|---------------------------------------|------------------|
| kotihoito                             | tavoite: kasvava |
| omaishoidon tuki                      | tavoite: kasvava |
| ympäri vuorokautinen pitkäaikaishoito | tavoite: laskeva |

Omaishoidon tukeminen: Omaishoidon tukea saavien määrä (poikkileikkaus)

|                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| 0–17                 | tavoite: tasainen |
| 18–74                | tavoite: tasainen |
| 75–vuotta täyttäneet | tavoite: kasvava  |

Tilapäishoidon hoitajaksojen määrä

tavoite: kasvava

**Talousarviotavoitteissa ei korostu laadun mittaaminen, vaan ne ovat rakenteellista muutosta tavoittelevia.** Ne on linjattu vanhuspalvelulain hengen suuntaisesti, jossa iäkkään henkilön pitkäaikainen hoito ja huolenpito on tarkoituksena toteuttaa ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla. Vastaavasti taas pyrkimyksenä on vähentää raskaampaa ympärivuorokautista hoitoa suhteessa kevyempiin avopalveluihin. Vaikka tavoitteet ovat selkeät ja toiminta Turussa etenee tavoitteiden suuntaisesti, on tarkastuslautakunnan haastatteluissa ilmaistu myös huolenaiheita tavoitteeseen liittyen. **Yleisesti ottaen huolta on aiheuttanut se, ovatko kaikki raskaimmassa palveluluokassa olevat kotihoidon asiakkaat todella enää kotihoidon hoidettavissa.** Haastattelujen perusteella olisi olemassa tarve miettiä nykyiseen palvelurakenteeseen täydentäviä palveluja, joilla voitaisiin varmistaa asiakkaalle riittävä ja tarpeen mukainen hoito. Turun kaupungin sopeuttamisohjelman yhtenä toimenpiteenä on vanhuspalvelujen rakennemuutos. Sen yhteydessä tavoitteena on tulevien viiden vuoden aikana lisätä merkittävästi välimuotoisten asumispalvelujen tarjontaa. Tavoitteena on nostaa välimuotoisten asumispalvelujen kattavuus 3 %:iin 75 vuotta täyttäneistä. Tämän myötä mahdollistetaan paitsi vanhuskeskusten pitkäaikaisesta laitoshoidosta niin myös kotihoidon intensiivisimmästä palveluluokasta luopuminen seuraavan viiden vuoden aikana. **Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että välimuotoisen asumisen palveluita kehitetään nopealla aikataululla. Sillä tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sekä asiakkaiden hyvinvointiin, että kotihoidon resurssiongelmien.**

Turun vuoteen 2029 ulottuva kaupunkistrategia pitää sisällään koko henkilöstölle yhteiset toimintalupaukset. Turun kaupungin koko henkilöstöä koskevat toimintalupaukset ovat asukas- ja asiakaslähtöisyys, vastuullisuus ja suvaitsevaisuus sekä uudistuminen ja yhteistyö.

### Kotihoidon laatu ja omavalvonta

**Turun vanhus- ja vammaispalveluilla on olemassa omavalvontasuunnitelma (päivitetty 27.7.2018). Suunnitelma on luettavissa mm. kaupungin internetsivuilla:**

[https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//vuorinen\\_omavalvontasuunnitelma.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//vuorinen_omavalvontasuunnitelma.pdf)

Omavalvontasuunnitelmassa todetaan, että sen tavoitteena on, että henkilökunta arvioi koko ajan omaa toimintaansa, kuulee asiakkaita ja omaisia laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä ottaa asiakaspalautteen huomioon toiminnan kehittämisessä.

Suunnitelmassa kuvataan menettelytavat siitä, miten palvelutoiminnassa havaitut riskit, vaaratilanteet ja laadulliset puutteet pystytään ennaltaehkäisemään ja korjaamaan sekä palvelujen parhaan mahdollisen onnistumisen kannalta hallitsemaan. Lisäksi suunnitelmassa kuvataan toimenpiteet ammattihenkilöiden ammatillisen osaamisen varmistamiseksi.







### Tarkastellaanko asiakkaiden lääkehoidon ja ravitsemuksen tilaa riittävän tiheästi?

Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan 30 % kenttähenkilöstöstä ja 37 % palveluesimiehistä on jonkin verran eri mieltä siitä, että asiakkaiden lääkehoidon tilaa tarkastellaan riittävän tiheästi. Vähän yli 6 % kenttähenkilöstöstä ja 16 % palveluesimiehistä oli asiasta täysin eri mieltä. Lääkehoitoa voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä hoitokeinoista. Lääkehoidon käytännön toteuttamiseen liittyy paljon erilaista säätelyä, jolloin sen toteuttaminen on muutakin kuin mekaanista lääkkeiden jakoa. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan liiallisella kiireellä ja suurella asiakasmäärällä on varmuudella olemassa vaikutuksia myös lääkehoidon toteuttamiseen.

Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan 37 % kenttähenkilöstöstä ja 63 % palveluesimiehistä on jonkin verran eri mieltä siitä, että asiakkaiden ravitsemuksen tilaa tarkastellaan riittävän tiheästi. Ravinnolla ja riittävällä nesteytyksellä on suuri vaikutus ikääntyneiden terveyteen ja toimintakykyyn. Hyvä ravitsemustila ennaltaehkäisee sairauksia ja nopeuttaa sairauksista toipumista. Lisäksi hyvä ravitsemustila edesauttaa kotona asumista ja sillä on suora vaikutus myös vanhusten elämänlaatuun. Huonolla ravitsemustilalla on monia kielteisiä seurauksia. Esimerkiksi liian niukka proteiinin, pehmeän rasvan ja D-vitamiinin saanti voi aiheuttaa lihaskatoa, joka heikentää liikunta- ja toimintakykyä sekä kehon hallintaa. Sen seurauksena voi kaatumis- ja murtumavaara kasvaa. Huono ravitsemustila lisää myös riskiä erilaisille infektiosairauksille. **Tarkastuslautakunta toteaa, että työntekijöiden liiallinen kiire ja suuret asiakasmäärät eivät helpota myöskään ravitsemuksen tilan seurantaa eikä sen hallintaa.**

### Toteutuuko asiakkaiden itsemääräämisoikeus kotihoidossa?

Asiakkaan itsemääräämisoikeus on keskeinen osa myös kotihoidon palvelun järjestämisessä. Kyselyn perusteella henkilöstö kokee asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutuvan kohtalaisen hyvin. Yli 73 % kenttähenkilöstöstä ja 90 % palveluesimiehistä olivat jokseenkin tai täysin sitä mieltä, että asiakkaan itsemääräämisoikeus toteutuu hyvin kotihoidossa. Yli 26 % kenttähenkilöstöstä oli jokseenkin tai täysin eri mieltä. Itsemääräämisoikeus on yksi keskeisimmistä asiakkaiden perusoikeuksista. Siihen nähden tarkastuslautakunta pitää tuloksia tyydyttävinä.

## 3.2.2 Asiakkaat

### Kotihoidon asiakkuuden syntyminen ja asiakaskriteerit

Taloudellisten voimavarojen rajoittuneisuus ja väestön ikääntymiseen liittyvä palvelutarpeen kasvu ovat lähtökohtana selkeään tarpeeseen määritellä, mitä kotihoidon palveluiden kohdentamisella ”sitä eniten tarvitseville” tarkoitetaan. Tähän tarkoitukseen kotihoidolla on olemassa palvelutarpeen arviointiin liittyvät asiakaskriteerit.

Käytännössä siis asiakkaalla tai hänen omaisellaan on mahdollisuus pyytää palvelutarpeen arviointia, jossa tuen ja palvelujen tarvetta selvitetään mm. toimintakykyymmittareilla. Asiakkaan yksilöllisessä ensivaiheen toimintakyvyn arvioinnissa käytetään ns. ensitietokyselyä kartoittamaan asiakkaan tilannetta.

Arvioinnin ohella asiakkaalle ja omaiselle tarjotaan tietoa palveluista ja opastetaan niiden hakemiseen. Asiakkaan oman toimintakyvyn arvioinnin lisäksi palvelujen myöntämisessä huomioidaan asiakkaan omaisten ja/ tai läheisten osallistumismahdollisuudet, asiakkaan sosiaalinen verkosto, asumisen olosuhteet sekä mahdolliset omarahoitteiset palvelut. Kotihoidon kriteerit täyttävällä asiakkaalla on mahdollisuus saada myös palveluseteleitä oman hoitonsa järjestämiseksi.

Palvelutarpeen arvioinnin perusteella myönnettyjä palveluja voidaan muuttaa tai lopettaa kokonaan, mikäli asiakkaan toimintakyvyssä ja tilanteessa on tapahtunut sellaisia muutoksia, että palvelujen myöntämisen kriteerit eivät enää täyty.

### Palvelutarpeen arviointi ja palvelu- ja hoitosuunnitelmat

Asiakkaiden palvelutarve toteutetaan pääsääntöisesti keskitetyssä palvelutarpeen arvioin-tiyksikössä. Asiakkaiden palvelutarpeiden arviointi toteutetaan keskitetysti 2/3 alueista. Muilla alueilla arvioinnin tekemisestä vastaa sairaanhoitaja. Tarkastuslautakunnan haastattelujen mukaan tarve koko kaupungin keskitetylle ratkaisulle on olemassa, mutta toistaiseksi siihen ei ole olemassa tarpeeksi resursseja. Käytännössä resursseja ei voida siirtää alueilta keskitettyyn yksikköön,

koska palvelutarpeiden arviointi on vain yksi alueiden sairaanhoitajien tehtävistä. Keskitetty arviointi varmistaisi sen, että arvioinnin kriteeristö on kaikille asiakkaille yhteinen.

Kotihoidon asiakkaille tehdään aina palvelu- ja hoitosuunnitelma, johon kirjaetaan asiakkaan avun tarve ja käyntien tuntimäärä. Raportoinnissa toteutuneet tunnit ovat selkeästi suunniteltuja tunteja pienemmät. Kotihoidossa on tilanteita, jolloin asiakkaalle sovittua käyntiä ei asiakkaasta johtuvasta syystä pystytä toteuttamaan. Tällaisia tilanteita syntyy esimerkiksi silloin, kun asiakas joutuu sairaalajaksolle.

### Saavatko asiakkaat palvelu- ja hoitosuunnitelman mukaista palvelua?

Palvelu- ja hoitosuunnitelmaa seurataan ja päivitetään tarpeen mukaisesti, mutta yksittäisten viikkojen lisääntyneen hoidon tarpeen vuoksi koko suunnitelmaa ei kuitenkaan päivitetä. Asiakkaiden tilanteet voivat muuttua suuresti jo päivien sisällä, jolloin palvelu- ja hoitosuunnitelmaa jouduttaisiin päivittämään käytännössä jatkuvasti, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

**Suunniteltujen ja toteutuneiden tuntien ristiriitaa ei siis voida automaattisesti tulkita siten, että asiakas ei saisi sitä palvelua, joka hänelle on palvelu- ja hoitosuunnitelmassa luvattu. Yhtenä epäkohtana kuitenkin on se, että asiakasmaksut peritään suunniteltujen tuntien mukaisten palveluluokkien mukaan eikä toteutuneiden tuntien mukaan.** Käytännössä voi siis syntyä tilanne, jossa asiakas maksaa asiakasmaksut esimerkiksi 3. palveluluokan mukaan, vaikka hän todellisuudessa onkin saanut palvelua 2. luokan mukaan. Käytännössä tämän arviointi on kuitenkin hankalaa. Se edellyttäisi kaikkien asiakkaiden toteutuneiden tuntien seuranta siten, että siinä huomioitaisiin erikseen asiakkaasta johtuvat syyt käyntien pois jättämiselle.

Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan lähes 64 % kenttähenkilöstöstä ja 63 % palveluesimiehistä kokevat, että asiakkaat saavat nykyisellään heidän palvelu- ja hoitosuunnitelmansa mukaista palvelua. Lähes 31 % kenttähenkilöstöstä ja 21 % palveluesimiehistä oli asiasta kuitenkin jokseenkin eri mieltä.

## Asiakaspalaute

Asiakaspalautetta seurataan mm. kerran vuodessa järjestettävien asiakaspalautekyselyin. Vuonna 2018 oli ensimmäisen kerran mahdollista vastata asiakaskyselyyn sähköisesti. Vastauslinkit suomen- ja ruotsinkielisiin lomakkeisiin sijaitsivat turku.fi/Kotihoito sivulla. Vastauksia saapui sähköisessä muodossa kuitenkin vähäisesti.

**Vuoden 2019 asiakaspalautekyselyssä kotihoidon kokonaisarvosana kouluasteikolla oli 8,4.** Tulos on ollut käytännössä samalla tasolla viimeisen viiden vuoden ajan. Vastaukset perustuvat 1070 vastaajan näkemyksiin, joista noin viidesosa vastasi asiakkaan omaisena/ läheisenä.

Vastaajien antamat arvosanat kotihoidosta ovat olleet hyviä. Henkilökunnan on koettu olevan ystävällistä, osaavaa ja ammattitaitoista. Lisäksi on koettu, että on saatu riittävästi neuvontaa ja tietoa. Vastaajat ovat kokeneet saavansa palvelua riittävän nopeasti ja että saatu palvelu on vastannut tarvetta. Vastaajista yli 80 % oli täysin tai osittain sitä mieltä, että palvelu oli niin hyvää, että voi suositella sitä. Vastaukset olivat samansuuntaisia myös vuotta edeltävässä vuoden 2018 kyselyssä. **Tarkastuslautakunta pitää positiivisena sitä, että vaikka työntekijöiden osalta koetaan ylikuormittumista ja kiirettä, on sen vaikutukset asiakastyytyvyyteen kuitenkin pystytty toistaiseksi rajaamaan.**

### Kerätäänkö asiakaspalautetta riittävästi ja vaikuttaako se toiminnan kehittämiseen?

Tarkastuslautakunnan kyselyn perusteella yli 60 % kenttähenkilöstöstä on jokoseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että asiakaspalautetta kerättäisiin riittävästi. Lähes 53 % oli myös jokoseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että asiakaspalaute vaikuttaa toiminnan kehittämiseen omalla alueella. Palveluesimien näkemyksen mukaan asiakaspalautetta kerätään pääosin riittävästi ja se myös heidän näkemyksensä mukaan vaikuttaa toiminnan kehittämiseen alueella. Tässä kysymyksessä kenttähenkilöstön ja palveluesimien näkemykset erivät toisistaan.

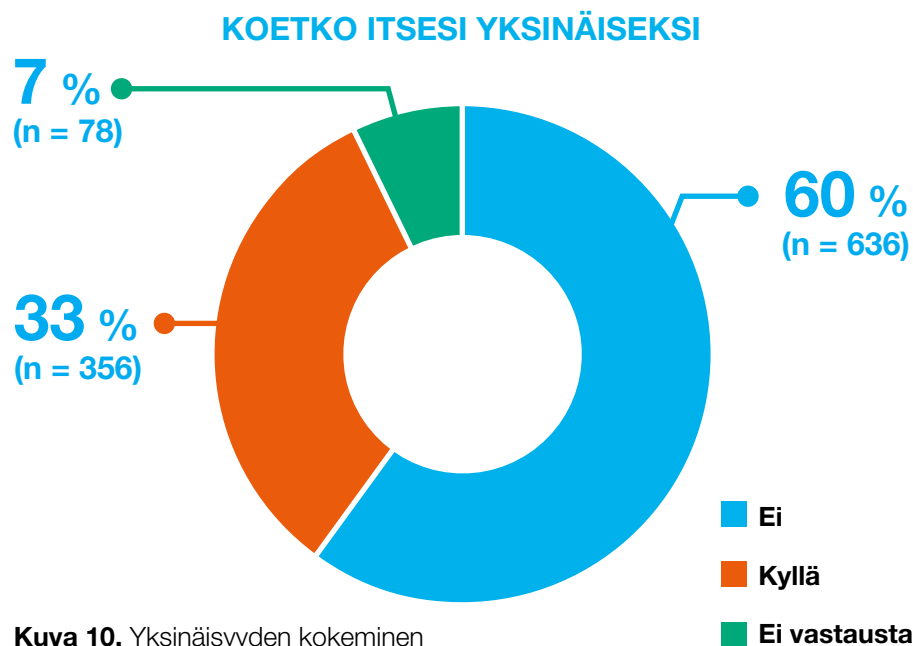
Kotihoidon asiakkaiden asiakaspalautetta kerätään sekä asiakkailta että heidän omaisiltaan. Tätä voidaan pitää positiivisena asiana. Tarkastuslautakunta ilmaisee kuitenkin huolensa siitä, miten huonokuntoisempien asiakkaiden asiakas-

palautteet saadaan kerättyä siten, että vastauksia voidaan pitää luotettavina. Huomioiden haasteellinen kohderyhmä on asiaan kiinnitettävä erityistä huomiota asiakaspalautekyselyjen toteutuksessa.

### Arvostavatko asiakkaat kotihoidon henkilöstön työtä?

Asiakaspalaute koetaan kuitenkin haastattelujen perusteella tärkeäksi osaksi kotihoidon toimintaa. Kyselyn perusteella 93 % kenttähenkilöstöstä on jokoseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että asiakkaat arvostavat kotihoidon henkilöstön työtä. Haastattelujen perusteella asiakkailta saatava positiivinen palaute on yksi keskeisin voimavara työn tekemisessä. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että palautteet käsitellään organisaatiossa siten, että myös positiiviset palautteet leviävät koko henkilöstön tietoon.

Asiakaspalautekyselyssä kysyttiin myös, kokevatko asiakkaat itsensä yksinäisiksi. Vastaajista 33 % koki itsensä yksinäiseksi.



Jos koki itsensä yksinäiseksi, pyydettiin mielipidettä myös siihen, saako asiakas kotihoidolta tukea yksinäisyyden tunteeseen. Yli puolet vastaajista oli täysin tai osittain samaa mieltä siitä, että saa kotihoidolta tukea yksinäisyyden tunteeseen.

|   | Täysin eri mieltä | Osittain eri mieltä | Ei samaa eikä eri mieltä | Osittain samaa mieltä | Täysin samaa mieltä |
|---|-------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|
| Saan kotihoidosta tukea yksinäisyyden tunteeseen. | 14,35 %           | 13,88 %             | 18,35 %                  | 34,59 %               | 18,83 %             |

**Taulukko 14.** Saan kotihoidolta tukea yksinäisyyden tunteeseen.

Tarkastuslautakunnan tulkinnan mukaan kotihoidolla on selvästi positiivinen vaikutus kotihoidon asiakkaiden yksinäisyyden ehkäisyssä. Tässäkin yhteydessä kotihoitajien liiallinen kiire ja liian nopeat käynnit eivät palvele tarkoitustaan ja voivat vaikuttaa negatiivisesti asiakkaiden yksinäisyyden kokemisen tunteeseen.

### 3.2.3 Henkilöstö

#### Esimiestyö

Palveluesimiehet vastaavat alueiden toiminnan käytännön esimiestyöstä. Haastattelujen perusteella palveluesimiesten työnkuviissa on kuitenkin epäselvyyksiä. Kaikilla palveluesimiehillä ei ole riittävästi aikaa henkilöstön tukemiseen, koska aikaa kuluu paljon erilaisiin käytännön järjestelyihin ja rutiinotoimintotehtäviin.

#### Koetaanko esimiestyö laadukkaaksi ja saadaanko esimieheltä riittävästi tukea?

Tarkastuslautakunnan kyselyn perusteella valtaosa kenttätyöntekijöistä kokee esimiestyön olevan laadukasta. Esimiehen tavoittaminen koetaan myös kotitalaisen helpoksi sekä kenttähenkilöstön että palveluesimiesten keskuudessa. Kenttähenkilöstöstä 23 % oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että oman alueen esimiestyö on laadukasta.

Kuitenkin lähes 30 % kenttähenkilöstöstä ja yli 31 % palveluesimiehistä oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että saavat esimieheltään riittävästi tukea omaan työhön.

#### Ovatko työhön liittyvät ohjeistukset ajan tasalla ja hyvin saatavilla?

Lähes 45 % kenttähenkilöstöstä ja yli 72 % palveluesimiehistä oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että työhön liittyvät ohjeistukset ovat ajan tasalla ja hyvin saatavilla. Alle 13 % kenttähenkilöstöstä ja 6 % palveluesimiehistä oli täysin samaa mieltä. **Tarkastuslautakunnan haastatteluissa nousi esiin erityisesti esimiesten taholta, että erilaisia ohjeistuksia on todella suuri määrä ja niiden ajantasaisuudesta ei aina ole varmuutta.**

#### Keskitetty työjärjestely

Tällä hetkellä jokaisella alueella on oma työjärjestelijä, joka ns. jakaa asiakkaat vuorossa olevien hoitajien kesken. Työjärjestelijän täytyy huomioida työssään mm. henkilöstömäärä, asiakasmäärä, välimatkat, asiakkaiden tarpeet suhteessa henkilöstön osaamiseen ja tauot. Lisäksi työjärjestelyn pitää ottaa huomioon muut aikatauluihin vaikuttavat asiat, kuten asiakkaiden RAI<sup>1</sup> arvioinnit, henkilöstön koulutukset ja henkilökunnan kokoukset.

<sup>1</sup> RAI-järjestelmä on standardoitu tiedonkeruun ja havainnoinnin välineistö, joka on tarkoitettu vanhus- tai vammaispalvelun asiakkaan palvelutarpeen arviointiin sekä hoito-, kuntoutus- ja palvelusuunnitelman laatimiseen. Lyhenne RAI tulee sanoista Resident Assessment Instrument.



Turun kaupungissa on käynnissä keskitetty työjärjestelyhanke. Hankkeen tavoitteena on keskittää alueiden työjärjestelijät yhteen. Käytännössä tämä tarkoittaa kotihoidon työjärjestelytoiminnan kehittämistä uudistamalla työn organisoinnin ohjeistusta, yhtenäistämällä toimintatapoja ja parantamalla resurssien hallintaa työjärjestelytoimintaa keskittämällä.

Työjärjestelyn keskittämisen tavoitteena on työjärjestely-yksikön luominen ja toiminnan kehittäminen siten, että kotihoidon henkilöstöresursseja voidaan jatkossa hallita tehokkaasti ja varmistaa samalla resurssien tasapuolinen ja tarpeenmukainen jakaantuminen koko kotihoidossa sekä resurssipoolin oikea-aikainen käyttö.

Keskitetty työjärjestely tukee kotihoidossa käytössä olevaa omahoitajajärjestelmää, koska se pystytään huomioimaan työvuorosunnittelussa paremmin. Lisäksi se auttaa minimoimaan asiakkaalla käyvien hoitajien vaihtuvuutta. Keskitetty työjärjestely pyrkii jakamaan henkilöstöresurssit tasaisesti tarpeiden mukaisesti. Sitä kautta hankkeen tavoitteiksi on mainittu myös työn sujumuuden ja hallinnan tunteen lisääminen eli näin sillä on vaikutusta myös työhyvinvointiin ja työtyytyväisyyteen. Kotihoidon suunnittelussa ja toteutuksessa on oleellista jatkuva muutosten hallinta, johon keskitetty työjärjestely on yksi tärkeä työkalu.

Hanke etenee muutamien nykyisten pilottilualueiden kautta koko kaupungin kattavaksi siten, että kaikki työjärjestelyalueet olisivat mukana kevään 2020 aikana.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan keskitetty työjärjestely on luontainen kehitysvaihe osana koko kotihoidon kehittämistä. Keskitetyllä ratkaisulla tehostetaan ja tasalaatuistetaan toimintaa ja sillä tulee olemaan myös selkeitä positiivisia vaikutuksia asiakkaalle. Lisäksi keskitetyt ratkaisut vähentävät yksittäisiin tekijöihin liittyviä henkilöriskejä.

### Toimiiko työvuorosunnittelu alueella hyvin?

Tarkastuslautakunnan kyselyn perusteella 44 % kenttähenkilöstöstä on jonkin verran tai täysin eri mieltä siitä, että työvuorosunnittelu toimii omalla alueella hyvin. Tilannetta selittänee osaksi se, että keskitetty työvuorosunnitteluun tähtäävä hanke on kesken, mikä käytännössä tarkoittaa muutoksia nykytilanteeseen. Lopullista arviointia tähän asiaan voidaan tehdä vasta hankkeen val-

mistumisen ja käytäntöjen vakiintumisen jälkeen. Palveluesimiehistä 26 % oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että työvuorosunnittelu olisi nykyisillä välineillä sujuvaa. Kenttähenkilöstön osalta vastauksien tulkinnessa aiheuttaa myös haastetta se, että vastauksista ei pystytä erittelemään tarkemmin sitä, missä ongelmia koetaan olevan. Tällöin joissain tapauksissa voi työvuorosunnittelun huonon toimivuuden näkemykseen vaikuttaa esimerkiksi itselleen huonosti sopivat työvuorolistat tai loma-ajat. Joka tapauksessa toimiva työvuorosunnittelu on yksi keskeisimmistä elementeistä kotihoidon järjestämisessä ja siksi asiaa pitää seurata ja arvioida myös hankkeen valmistumisen jälkeen.

### Resursointi ja työajan kohdentuminen

Hoitaja kirjaa asiakaskäynnin alkamisen ja päättymisen mobiililla. Turun kotihoidossa on määritelty tavoitteeksi, että 60 % työajasta on asiakkaan luona tapahtuvaa kontaktikäyntiä. Työajan kohdentumista arvioidessa pitää huomioida, että lähikontaktia vähentävät erityisesti matka-ajat, jolloin siirrytään asiakkaan luota toiselle. Lisäksi asiaan vaikuttaa työn käytännön järjestelyt. Hoitajan työpäivän pitää alkaa ja päättyä toimistolle, jotta hoitaja saa esimerkiksi avaimet ja vastaavasti ne pitää palauttaa työpäivän päätteeksi toimistoon. Lisäksi toimistolla tehdään osa kirjaamisista (mm. sokeriarvot), jotka eivät toistaiseksi ole teknisesti olleet tarkoituksenmukaisesti toteutettavissa mobiiliratkaisulla. Koska kotihoidon kenttätyöntekijöiden työ tapahtuu suurimmaksi osaksi asiakaskäynneillä, on sillä vaikutuksia myös kotihoidon työyhteisön tiiviuteen. Osa työntekijöistä kokee työn olevan paikoitellen aika yksinäistä, koska käynnit tehdään pääsääntöisesti yksin. Puhelimitse on aina saatavissa apua, mutta se ei kuitenkaan vastaa työpaikalla normaalisti tapahtuvaa työyhteisön vuorovaikutusta. Yksinäisyyden tunne työtehtävien hoidossa lisää entisestään työn kuormittavuutta. Tarkastuslautakunta pitää tärkeänä, että kotihoidon alueet huomioivat päivittäisjohtamisessaan kotihoidon työn tekemisen erityispiirteet.

Hoitajien työajan kohdentumisen seuranta pystytään osittain tekemään teknisesti sekunnin tarkkuudella. Matka-aikojen kattavaa seuranta ei kuitenkaan toistaiseksi pystytä toteuttamaan. Jos hoitaja kirjautuu aamulla toimistolle, niin hän ei kuitenkaan kirjaa itseään erikseen ns. matkalle poistuessaan toimistolta. Tällöin matka-aikoja pystytään seuraamaan ainoastaan niissä tapauksissa, joissa poistutaan asiakkaalta ja mennään suoraan seuraavalle. Vastaavasti taas tauon tai toimistolla käynnin ajoittuminen käyntien väliin tekee tästäkin rapor-

toinnista epäluotettavan. Näin ollen täysin kattavaa raportointitietoa hoitajien liikkeistä ei ole toistaiseksi saatavilla. Haastattelujen perusteella seurannan täydentäminen edellyttäisi teknisiä investointeja, joihin ei koeta tällä hetkellä olevan taloudellisia mahdollisuuksia.

Kotihoidon hoitajat matkustavat asiakkaiden välillä tilanteesta riippuen omalla autolla, talon autolla, polkupyörällä, bussilla tai kävellen. Esimerkiksi keskustaluonon on todettu olevan parkkipaikkojen vähäisyydestä johtuen haastava autolla liikkuen, jolloin priorisoidaan muita kulkumuotoja. **Talon omia autoja koetaan olevan yleisesti liian vähän, jolloin niiden käyttöä joudutaan suunnittelemaan erityisen tarkkaan.** Kotihoidon ja vastaavien kotiin tuotavien palvelujen työntekijöiden pysäköinti helpottuu 1.6.2020 lukien uuden tieliikennelain muutoksen myötä. Jatkossa kunnat voivat myöntää kotihoitoon pysäköintilupia, jotka mahdollistavat mm. kotihoitajien ja vastaavia palveluja tuottavien työntekijöiden ajoneuvojen pysäköinnin ilman aikarajaa ja maksua kunnan katuverkon pysäköintipaikoilla.

### Hoitajien vaihtuvuus ja rekrytointi

**Asiakaspalautteen perusteella yksi keskeisimmistä ongelmista koetaan olevan hoitajien suuri vaihtuvuus.** Hoitajien suuri vaihtuvuus koetaan haasteelliseksi myös kaupungin kotihoidon näkökulmasta. Tutut hoitajat tuntevat omat asiakkaansa ja voivat ns. jatkaa siitä, mihin viimeksi ovat jääneet. Uusilla vaihtuvilla hoitajilla on heikommat mahdollisuudet perehtyä asiakkaan kokonais-tilanteeseen ja sitä kautta vaihtuvuudella on selvä vaikutus palvelun laatuun.

### Uskovatko työntekijät olevansa edelleen töissä Turun kaupungin kotihoidossa kahden vuoden kuluttua?

Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan yli **20 % kenttähenkilöstöstä on täysin eri mieltä väittämästä.** Yli 22 % on väittämästä jokseenkin eri mieltä. **Tarkastuslautakunta pitää kenttähenkilöstön vastauksia erittäin hälyttävänä ja näkee, että tilanteeseen on reagoitava nopeasti.** Jo tällä hetkellä kotihoidossa on erittäin hankalaa rekrytoida uusia työntekijöitä ja kyselyn perusteella tilanne on lähivuosina ajautumassa entistäkin kriittisemmäksi. Palveluesimiehistä lähes 90 % oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että uskoo edelleen olevansa töissä kaupungin kotihoidossa kahden vuoden kuluttua.

Kotihoidon hoitajat on organisoitu ns. omahoitajaryhmiin, jotka vastaavat asiakkaan hoidosta. Omahoitajaryhmissä on keskimäärin 3-5 hoitajaa. **Omahoitajaryhmien avulla voidaan hillitä hoitajien vaihtuvuutta ja sitä kautta parantaa hoidon laatua ja asiakastytyväisyyttä.** Omahoitajaryhmät toimivat optimaalisimmin kuitenkin niiden asiakkaiden kohdalla, joilla viikoittainen tuntimäärä ei kasva kovin suureksi. Yksittäisen hoitajan viikkotuntimäärä on rajallinen ja lisäksi se jakaantuu aamu- ja iltavuoroihin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että suurilla tuntimäärillä vaihtuvuus lisääntyy merkittävästi joka tapauksessa.

Kotihoidossa on yleisesti ollut pitkään pulaa pätevistä hakijoista. Pulaa on ollut erityisesti lähahoitajista, mutta aina ei hakijoita saada palveluesimiehenkään tehtäviin. Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella tilanteessa on kuitenkin valtavasti eroa eri alueiden välillä ja joillain alueilla on selvästi helpompaa saada henkilöstöä kuin toisilla.

Henkilöstön poissaoloja ja saatavuusongelmia pystytään tiettyyn pisteeseen asti paikkaamaan Sarastia Rekryn sopimuksilla, jolloin lähahoitajia hankitaan työvoimavuokrauksen kautta. Sarastian kanssa tehtävään yhteistyöhön on oltu kaupungin taholta tyytyväisiä ja yhteistyö on kehittynyt koko ajan parempaan suuntaan. Sarastiaakaan ei pysty joka tilanteessa tarjoamaan sijaista, mutta arvioiden mukaan noin 80 %:sesti sijainen on saatu järjestettyä. Kotihoidossa on paljon ns. päällekkäiskustannuksia, joita syntyy sairaspöissaoloista ja sijaisten palkkaamisista. Ostopalveluilla nämä päällekkäiset kustannukset poistuvat, koska sopimuksen mukaan maksetaan vain tehdyistä tunneista. Eli käytännön esimerkkitapauksessa sijaisen sijaisesta ei makseta kuin yksistä toteutetuista tunneista.

Sarastia kilpailee kaupungin kanssa samoista työntekijöistä ja se pystyy tarjoamaan heille paremman palkan lisäksi enemmän vapautta valita työvuorojaan. Lisäksi Sarastian palkanmaksuväli on kaupunkiin verrattuna huomattavasti tiheämpi, jolloin sijaisuuden tehnyt saa korvauksen tehdystä työstä nopeammin. **Tarkastuslautakunnan kyselyn perusteella 37 % palveluesimiehistä on täysin eri mieltä siitä, että sijaisten hankkiminen olisi helppoa.**

Vaikka sijaistuksien ostopalveluihin on oltu kaupungin puolelta tyytyväisiä, on kyseessä kuitenkin aina väliaikaisratkaisu. Optimaalinen tilanne olisi, jos sijaistuksia ei tarvittaisi ollenkaan ja toiminta pyörisi omien vakituisten työntekijöiden voimin.

Käytännön toimenpiteet edellyttävät kotihoidon työtehtävien vetovoimaisuuden lisäämistä sekä olemassa olevan henkilöstön sairaspöissaolojen vähentämistä.

### Onko sijaisten osaaminen riittävän hyvällä tasolla?

Sijaisten saatavuuden lisäksi laadukkaan kotihoidon turvaamiseksi on oleellista kiinnittää huomiota myös sijaisten osaamiseen, jotta kotihoidon laatu voidaan turvata. **Yli 50 % kenttähenkilöstöstä ja yli 84 % palveluesimiehistä on jonkin verran tai täysin eri mieltä siitä, että sijaisten osaaminen olisi hyvällä tasolla.** Huomioiden sijaisten kohtalaisen suuri tarve, voidaan tuloksia pitää huolestuttavana. Haastattelujen perusteella tilanne on parempi resurssipöolin osalta, jossa työntekijät ovat kaupungin omaa henkilöstöä ja sitä kautta ovat myös paremmin sisällä kaupungin toimintatavoista.

### Työhyvinvointi ja sairauspöissaolot

Sairauspöissaolot ovat kotihoidossa muihin yksiköihin verrattuna korkeat. Lisäksi sairauspöissaoloissa on kotihoidon johdon mukaan alueellisesti suurta vaihtelua.

Kunta10 -kyselyn vastaajista 42 % (2016, 39 %) koki, että työmäärä on yli sietökyvyn koko kaupungin otannalla. Kotihoidon palvelualueilla luvut olivat selkeästi yli keskiarvon ollen 53,6 % eteläisellä alueella ja 69,7 % pohjoisella alueella.

Kunta 10 -kyselyssä työn eettinen kuormitus oli uusi kysymyssarja. Koko kaupungin vastauksissa 17 % koki joutuvansa usein toimimaan omien arvojen vastaisesti. Kotihoidon palvelualueilla (etelä ja pohjoinen) vastaavat luvut olivat selkeästi yli keskiarvon ollen 39,5 % eteläisellä alueella ja 45 % pohjoisella alueella. Tarkastuslautakunta pitää vastausten tulosta todella huolestuttavana.

### Kokevatko työntekijät, että heidän työssä viihtyvyydestään pidetään huolta?

**Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan yli 52 % kenttähenkilöstöstä ja 68 % palveluesimiehistä oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että**

**heidän työssä viihtyvyydestään pidetään huolta. Tarkastuslautakunta pitää tulosta huolestuttavana.**

### Osaaminen ja koulutus

Palveluesimiehen tehtävä on strategisesti tärkeä osa kotihoidon organisaatiota. Tehtävä on vaativa ja edellyttää monipuolista osaamista. Palveluesimiesten tehtävä vaatii nykyisellään myös monipuolista tietoteknistä osaamista. Erilaisten raporttien teko ja tulkinta ovat oleellisessa roolissa palveluesimiesten lähijöhtämisessä ja toiminnan suunnittelussa. Haastattelujen perusteella lähiesimiesten tietotekniikan osaamisen taso vaihtelee suuresti. Se asettaa alueet epätasa-arvoiseen tilanteeseen ja pahimmillaan aiheuttaa puutteita lähiesimiestyössä. Palveluesimiehen hyvät tietotekniset valmiudet mahdollistavat nopean reagoinnin henkilöstön organisointiin. Tarkastuslautakunnan kyselyn perusteella palveluesimiehet itse kokevat osaamisensa olevan hyvällä tasolla. Lähes 95 % palveluesimiehistä oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että oma tietotekninen osaaminen on riittävällä tasolla.

### Osataanko työyhteisössä ratkaista sisäiset ongelmatilanteet

Kenttähenkilöstöstä 64 % oli jokseenkin tai täysin sitä mieltä, että työyhteisössä osataan ratkaista sisäiset ongelmatilanteet. Asiasta jokseenkin tai täysin eri mieltä oli 36 %. Vuoden 2012 arvioinnin yhteydessä todettiin, että ”Esimiestehtäviin edetään usein ammatillisen asiantuntijan tehtävistä. Tällöin henkilön esimies- ja johtamisvalmiudet eivät välttämättä ole riittävällä tasolla, vaan on tarvetta täydennyskoulutukseen.” Havaintojen perusteella asia oli tällöin sosiaali- ja terveystoimessa kuitenkin tiedostettu. Lisäksi kaupungissa on viime aikoina panostettu lähiesimiesten koulutusmahdollisuuksien lisäämiseen, mikä tukee myös kotihoidon esimiehiä. Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan suurin osa kenttähenkilöstöstä ja palveluesimiehistä kokevat, että heillä on riittävästi koulutusmahdollisuuksia ja että he pystyvät osallistumaan koulutuksiin riittävästi.

Nykyisten havaintojen perusteella asiaa ei kuitenkaan ole toistaiseksi saatu täysin korjattua, koska havaintojen perusteella esimiestyön laatu vaihtelee edelleen suuresti. **Tarkastuslautakunta näkee tämän yhtenä keskeisimmistä kehittämiskohteista kotihoidossa.**

## Kotihoidon kenttähenkilöstön ja palveluesimiesten vastaukset kyselyn väittämiin

| Väittämät  | 1 Täysin eri mieltä | 2 Jonkin verran eri mieltä | 3 Jonkin verran samaa mieltä | 4 Täysin samaa mieltä |
|--|---------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| 1. Minulla on riittävästi aikaa asiakkaan luona  | 14,95 %             | 37,38 %                    | 38,79 %                      | 8,88 %                |
| 2. Päivässä hoidettavien asiakkaiden määrä on liian suuri                              | 5,58 %              | 20,93 %                    | 47,44 %                      | 26,05 %               |
| 3. Asiakkaiden lääkeshoidon tilaa tarkastellaan riittävän tiheästi                     | 6,13 %              | 30,19 %                    | 46,23 %                      | 17,45 %               |
| 4. Asiakkaiden ravitsemuksen tilaa tarkastellaan riittävän tiheästi                    | 6,98 %              | 37,21 %                    | 40 %                         | 15,81 %               |
| 5. Asiakkaan itsemääräämisoikeus toteutuu kotihoidossa                                 | 4,67 %              | 21,96 %                    | 42,06 %                      | 31,31 %               |
| 6. Asiakas saa palvelu- ja hoitosuunnitelman mukaista palvelua                         | 5,61 %              | 30,84 %                    | 41,59 %                      | 21,96 %               |
| 7. Nykyiset kotihoidon asiakkaat ovat kuntoisuutensa puolesta kotihoidon hoidettavissa | 13,55 %             | 46,26 %                    | 30,84 %                      | 9,35 %                |
| 8. Pystymme tuottamaan alueellamme laadukasta kotihoitoa                               | 11,21 %             | 26,64 %                    | 45,79 %                      | 16,36 %               |
| 9. Omaishoidon tuen resurssien lisääminen helpottaisi kotihoidon tilannetta            | 9,91 %              | 17,92 %                    | 46,23 %                      | 25,94 %               |
| 10. Asiakaspalautetta kerätään riittävästi   | 14,55 %             | 46,01 %                    | 30,52 %                      | 8,92 %                |
| 11. Asiakaspalautte vaikuttaa toiminnan kehittämiseen alueellani                       | 16,82 %             | 35,98 %                    | 35,52 %                      | 11,68 %               |
| 12. Työhön liittyvät ohjeistukset ovat ajan tasalla ja hyvin saatavilla                | 11,16 %             | 33,49 %                    | 42,79 %                      | 12,56 %               |
| 13. Saan esimieheiltäni riittävästi tukea omaan työhöni                                | 9,30 %              | 20,47 %                    | 35,81 %                      | 34,42 %               |
| 14. Tavoitan esimieheni hyvin  | 5,14 %              | 15,42 %                    | 35,05 %                      | 44,39 %               |
| 15. Koen oman alueeni esimiestyön olevan laadukasta                                    | 6,07 %              | 17,76 %                    | 37,85 %                      | 38,32 %               |
| 16. Työyhteisössäni osataan ratkaista sisäiset ongelmatilanteet                        | 8,88 %              | 27,10 %                    | 47,20 %                      | 16,82 %               |
| 17. Työvuorosunnittelu toimii alueellani hyvin   | 12,15 %             | 31,77 %                    | 35,05 %                      | 21,03 %               |
| 18. Koen sijaisten osaamisen olevan hyvällä tasolla                                    | 15,89 %             | 35,05 %                    | 42,52 %                      | 6,54 %                |
| 19. Minulla on riittävästi koulutusmahdollisuuksia                                     | 8,84 %              | 21,86 %                    | 44,18 %                      | 25,12 %               |
| 20. Pystyn osallistumaan koulutuksiin riittävästi                                      | 11,74 %             | 26,29 %                    | 40,84 %                      | 21,13 %               |
| 21. Koen, että työssä viihtyvyydestäni pidetään huolta                                 | 16,35 %             | 35,98 %                    | 38,32 %                      | 9,35 %                |
| 22. Koen, että asiakkaat arvostavat työtäni  | 0,93 %              | 6,08 %                     | 46,73 %                      | 46,26 %               |
| 23. Uskon olevani edelleen töissä Turun kaupungin kotihoidossa kahden vuoden kuluttua  | 20,09 %             | 22,43 %                    | 33,65 %                      | 23,83 %               |

**Taulukko 15.** Kotihoidon kenttähenkilöstön vastaukset väittämiin



| Väittämät  | 1 Täysin eri mieltä | 2 Jonkin verran eri mieltä | 3 Jonkin verran samaa mieltä | 4 Täysin samaa mieltä |
|--|---------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| 1. Päivässä hoidettavien asiakkaiden määrä on liian suuri                              | 10,53 %             | 21,05 %                    | 47,37 %                      | 21,05 %               |
| 2. Asiakkaiden lääkeshoidon tilaa tarkastellaan riittävän tiheästi                     | 15,79 %             | 36,84 %                    | 36,84 %                      | 10,53 %               |
| 3. Asiakkaiden ravitsemuksen tilaa tarkastellaan riittävän tiheästi                    | 5,26 %              | 63,16 %                    | 26,32 %                      | 5,26 %                |
| 4. Asiakkaan itsemääräämisoikeus toteutuu kotihoidossa                                 | 0 %                 | 10,53 %                    | 47,37 %                      | 42,10 %               |
| 5. Asiakas saa palvelu- ja hoitosuunnitelman mukaista palvelua                         | 10,53 %             | 21,05 %                    | 63,16 %                      | 5,26 %                |
| 6. Nykyiset kotihoidon asiakkaat ovat kuntoisuutensa puolesta kotihoidon hoidettavissa | 26,32 %             | 36,84 %                    | 31,58 %                      | 5,26 %                |
| 7. Pystymme tuottamaan alueellamme laadukasta kotihoitoa                               | 10,53 %             | 21,05 %                    | 63,16 %                      | 5,26 %                |
| 8. Omaishoidon tuen resurssien lisääminen helpottaisi kotihoidon tilannetta            | 15,79 %             | 36,84 %                    | 36,84 %                      | 10,53 %               |
| 9. Asiakaspalautetta kerätään riittävästi  | 0 %                 | 22,22 %                    | 55,56 %                      | 22,22 %               |
| 10. Asiakaspalautte vaikuttaa toiminnan kehittämiseen alueellani                       | 5,26 %              | 5,26 %                     | 42,11 %                      | 47,37 %               |
| 11. Työhön liittyvät ohjeistukset ovat ajan tasalla ja hyvin saatavilla                | 22,22 %             | 50 %                       | 22,22 %                      | 5,56 %                |
| 12. Saan esimieheltäni riittävästi tukea omaan työhöni                                 | 10,53 %             | 21,05 %                    | 42,10 %                      | 26,32 %               |
| 13. Tavoitan esimieheni hyvin  | 10,53 %             | 21,05 %                    | 31,58 %                      | 36,84 %               |
| 14. Työyhteisössäni osataan ratkaista sisäiset ongelmatilanteet                        | 0 %                 | 21,05 %                    | 57,90 %                      | 21,05 %               |
| 15. Työvuorosunnittelu on nykyisillä välineillä sujuvaa                                | 5,26 %              | 21,05 %                    | 42,11 %                      | 31,58 %               |
| 16. Koen sijaisten hankkimisen helpoksi  | 36,84 %             | 21,05 %                    | 26,32 %                      | 15,79 %               |
| 17. Koen sijaisten osaamisen olevan hyvällä tasolla                                    | 15,79 %             | 68,42 %                    | 10,53 %                      | 5,26 %                |
| 18. Minulla on riittävästi koulutusmahdollisuuksia                                     | 5,88 %              | 5,88 %                     | 35,30 %                      | 52,94 %               |
| 19. Pystyn osallistumaan koulutuksiin riittävästi                                      | 0 %                 | 31,58 %                    | 47,37 %                      | 21,05 %               |
| 20. Tietotekninen osaamiseni on riittävällä tasolla                                    | 0 %                 | 5,26 %                     | 63,16 %                      | 31,58 %               |
| 21. Koen, että työssä viihtyvyydestäni pidetään huolta                                 | 5,26 %              | 63,16 %                    | 15,79 %                      | 15,79 %               |
| 22. Uskon olevani edelleen töissä Turun kaupungin kotihoidossa kahden vuoden kuluttua  | 0 %                 | 10,53 %                    | 36,84 %                      | 52,63 %               |

**Taulukko 16.** Kotihoidon palveluesimiesten vastaukset väittämiin

## 3.3 Omaishoidon tuki

### Arvioinnin taustaa

Tarkastuslautakunta on tehnyt kotihoidon arviointia osana vuoden 2019 arviointikertomusta. Kotihoidon yhtenä vaihtoehtona on omaishoito. Kotihoidon lisäksi myös omaishoidon tuen palveluihin on tulevaisuudessa odotettavissa kysynnän kasvua. Omaishoidon tuella on kunnalle suuri merkitys myös taloudellisesti. Omaishoitajat ja läheiset -liiton arvion mukaan 44 % omaishoidettavista olisi ollut laitoshoidossa tai vastaavassa hoidossa ilman omaishoitajaa. **Omaishoidon tuen asiakkaan kustannukset kaupungille ovat noin 15 euroa vuorokaudessa.** Vastaava kustannus pitkäaikaisessa asumismuodossa on 144-177 euroa per asumisvuorokausi. Luvut sisältävät aina laskennallista tulkintaa, mutta karkeasti voidaan silti sanoa, että **omaishoidettava maksaa kaupungille kymmenesosan siitä, mitä pitkäaikaisessa asumismuodossa oleva asukas.**

Arvioinnin yhteydessä on haastateltu omaishoidon tuen sekä kotihoidon henkilökuntaa. Lisäksi omaishoidon tuen vaikutuksesta kotihoidon palveluihin on kysytty myös kotihoidon arvioinnin yhteydessä toteutetussa kyselyssä, joka suunnattiin kotihoidon kenttäyöntekijöille sekä palveluesimiehille.

#### KORONAN VAIKUTUKSET KOTIHOIDON ARVIOINNISSA

Tarkastuslautakunta haluaa korostaa, että arvioinnin yhteydessä tehdyt tietopyynnöt ja haastattelut on pääosin tehty ennen Koronan vuoksi tullutta poikkeustilaa. Tarkastuslautakunnan näkemyksenä kuitenkin on, että esiin nostetut ongelmat ovat edelleen oleellisia toiminnan kehittämiskohteita tilanteen normalisoituessa. Enemmänkin on oletettavaa, että Koronan jälkeisenä aikana arvioinnissa esiin nostetut haasteet esiintyvät omaishoidossa edelleen, mutta eskaloituneena entistäkin pahemmin.



### Mitä on omaishoito?

**Omaishoidolla tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoitamista omaisen tai muun läheisen henkilön avulla. Omaishoidon tuki on kokonaisuus, joka muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä hoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista. (Sosiaali- ja terveysministeriö)**

**Käytännössä omaishoito on harkinnanvarainen sosiaalipalvelu, jota kunta järjestää sitä varten varaamiensa määrärahojen rajoissa. Omaishoidon tuen myöntämisen edellytyksistä ja sisällöstä säädetään laissa omaishoidon tuesta. Omaishoitajalle maksettavan palkkion suuruus riippuu hoidon sitovuudesta ja vaativuudesta.**

Seuraavassa on raportoitu tarkastuslautakunnan keskeisimmät havainnot liittyen omaishoidon tukeen liittyviin ongelmakohtiin ja toiminnan kehittämistarpeisiin.

## Omaishoidon ohjaajien asiakasmäärää per ohjaaja pidetään liian suurena

**Turussa** on tällä hetkellä **viisi omaishoidon ohjaajaa**. Käytännössä omaishoidon ohjaajien päivä rakentuu siten, että aamupäivä on varattu kirjallisille töille ja klo 9-11 olevalle puhelinajalle. Iltapäivät on varattu asiakaskäynneille. Käyntien kestot ovat vaihtelevia, mutta ovat suunnilleen noin 1,5–2 tuntia per käynti. Tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan omaishoidon ohjaajan työhön kuuluu paljon muutakin kuin asiakaskäynnit ja kontaktit. Asiakaskontaktien lisäksi työaikaa vievät mm. tilapäishoitajien varaaminen ja laskutus, palkkionmaksu, sairaalapois-

saolojen seuraaminen ja ilmoittaminen, yhteistyöpalaverit verkostojen kanssa ja erilaiset koulutukset. Uusia omaishoidon tuen hakemuksia tulee määrällisesti paljon ja uudet hakemukset sekä vanhojen korotushakemukset täytyy ottaa ensisijaisesti käsittelyyn.

Vuoden vaihteen tiedoilla **omaishoidon ohjaajien asiakasmäärä per ohjaaja on vaihdellut suurin piirtein 220–240 välillä**. Asiakaskunta on tasaisesti vaihtuvaa. Uusia asiakkaita tulee ja vanhoja poistuu kuukausittain. Uusia hakemuksia tulee karkeasti arvioiden noin 400 vuodessa. Asiakkaiden vaihtumiseen liittyvä prosessi taas lisää entisestään omaishoidon tuen ohjaajien työtä. **Asiakasmäärä on kasvanut vuosi vuodelta, mutta resursseja työn tekemiseen ei ole tarkastuslautakunnan kyselyn mukaan lisätty samassa suhteessa.**

Kokonaisuudessaan **resursointi vaikuttaa** suuresti **seurantakäyntien toteuttamiseen. Asiakkaiden seurantakäyntejä ei pystytä nykyisin tekemään STM:n tavoittelemalla tasolla<sup>1</sup>: ”hoito- ja palvelusuunnitelmaa päivitetävä vuosittain”**. Pisimmillään seurantakäyntien aikaväli on ollut lähes kaksi vuotta. Tämä vaikuttaa siihen, että asiakkaiden muuttuvaan toimintakykyyn ja olosuhteisiin ei pystytä reagoimaan tarvittavalla nopeudella. Lisäksi omaishoitajien toimintakyvyn muutoksiin ja jaksamiseen ei pystytä reagoimaan toivotulla nopeudella, jolloin tilanne saattaa kriisiytyä. Oikea-aikaisella reagoinnilla ja seurannalla pystyttäisiin pidentämään kotona asumista ja tukemaan omaishoitajien jaksamista. Omaishoitajilla ei useinkaan ole käytössään muita apuja ja avunsaaminen aiemmin olisi monelle todella tarpeen. Kaikki omaishoitajat eivät kuitenkaan ymmärrä soittaa aiemmin, vaan odottavat seurantakäyntiä, vaikka sen tuleminen saattaa kestää sen kaksi vuotta.

Omaishoidon ohjaajat ovat pyrkineet ratkaisemaan tilannetta myös siten, että pahimmissa viivästystilanteissa on tehty käyntejä myös toisten alueilla. Tarkastuslautakunta näkee toisten alueiden tukemisen tärkeänä, mutta korostaa, että se ei kuitenkaan ratkaise varsinaista ongelmaa. Käytännössä pidemmän päälle toiminta vaikuttaa käyntivälien tilastojen tulkintaan väärin, jos tilannetta tarkastellaan yksittäisen alueen näkökulmasta.

<sup>1</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:30: Omaishoidon tuki. Opas kuntien päättäjiille. Sosiaali- ja terveysministeriön opas on tarkoitettu kuntien viranhaltijoille ja päättäjiille helpottamaan lainsäädännön (laki omaishoidon tuesta (937/2005)) toimeenpanoa. Oppaassa todetaan, että ”suunnitelmaan tulisi aina kirjata ajankohta, jolloin suunnitelmaa seuraavan kerran tarkistetaan. Tilanne tulisi arvioida vähintään kerran vuodessa, omaishoitotilanteen muuttuessa olennaisesti sekä hoidettavan tai omaishoitajan pyynnöstä”.

## Asiakasmäärän pieneneminen per omaishoitaja vaikuttaisi positiivisesti palvelun laatuun

Konkreettiset vaikutukset asiakasmäärän pienenemisessä per omaishoitaja olisivat, että seurantakäynnit pystyttäisiin tekemään ajallaan ja asiakkaiden tilanteesta oltaisiin paremmin ajan tasalla. Lisäksi olisi paremmat mahdollisuudet tukea omaishoitajuutta tarjoamalla omaishoitoa tukevia käyntejä, joille on koettu olevan tarvetta esimerkiksi otettaessa käyttöön asiakkaalle uutta palveluseteliä. Asiakasmäärän pieneneminen vaikuttaisi myös omaishoidon tuen ohjaajien oman työn kehittämiseen ja verkostoihin osallistumiseen positiivisesti. Tarkastuslautakunnan kyselyssä nostettiin yhdeksi tärkeäksi vaikutukseksi myös työhyvinvoinnin paraneminen.

**Omaishoidon ohjaajien näkemyksen mukaan maksimimäärä asiakkaita per ohjaaja olisi 160**, jotta seurantakäynnit olisi mahdollista tehdä ajallaan ja oltaisiin paremmin ajan tasalla asiakkaiden tilanteesta. Arviot asiakkaiden maksimimäärästä vaihtelivat jonkin verran, mutta noin 160 asiakasta on arvioiden keskiarvo.

## Omaishoidon tuen yksiköllä ei aina ole riittävää kuvaa omaishoidettavan tai omaishoitajan kunnosta

Osa omaishoitajista on aktiivisesti yhteydessä omaishoidon ohjaajaan ja sitä kautta saadaan tietoa omaishoidettavien kunnosta. Lisäksi tietoa voi tulla mm. sairaalasta, ulkopuolisilta palveluntuottajilta, kotihoidosta, tilapäishoidosta ym. Mukana on kuitenkin aina asiakkaita, jotka eivät ole aktiivisesti yhteydessä ja heidän osaltaan tieto ei ole riittävää. Tällöin omaishoidon tuen yksiköllä ei ole aina riittävää kuvaa omaishoidettavien kunnosta, koska käyntivälit ovat yleisesti liian pitkiä. Erillisiä arviointikäyntejä ei ole mahdollista tehdä säännöllisesti tai yleensä edes tarpeen mukaan.

Omaishoidettavan kuntoa voidaan osittain seurata myös hänen terveystiedoistaan, jos siihen on saatu erillinen suostumus. Omaishoitajan tietoihin ei kuitenkaan päästä ja se estää omaishoidon ohjaajia arvioimasta, pystykö omaishoitaja enää terveystensä puolesta hoitamaan asiakasta.

Omaishoitoon liittyvät päätökset joudutaan usein tekemään vain asiakkaan ja omaisen omien kertomusten mukaan, koska riittävään arviointijaksoon kotiympäristössä ei ole aikaa tai välttämättä edes sopivaa kanavaa. Tällöin asiakkaan todellinen toimintakyky saattaa jäädä epäselväksi tai ainakin se lisää sen toteamisen epävarmuutta. Omaishoidon näkökulmasta huolta voi aiheuttaa esimerkiksi alkoholin käyttö tai väkivallan uhka. Tällöin tarkempi arviointijakso lisääisi mahdollisuutta kontrolliin.

Suurimmalla osalla omaishoidettavista ei ole esimerkiksi kotisairaanhoidon käyntejä, joista omaishoito voisi saada tietoa ja kirjauksia kaupungin kotihoidolta. Lisäksi esimerkiksi palvelusetelillä tuotettu henkilökohtainen hoito ja huolenpito tulee yksityisiltä palveluntuottajilta, joiden asiakastietojärjestelmät ja kirjatukset eivät ole omaishoidon tuen käytettävissä. Tiedon saanti edellyttää siis aktiivisuutta sekä palveluntuottajalta että omaishoidon ohjaajalta.





## Omaishoitajien osaaminen vaihtelee

Monet omaishoitajan tarvitsemat taidot ovat perustaitoja, jotka ovat melko helposti kaikkien opittavissa. Omaishoitajat ovat pääosin tavallisia ikäihmisiä, jotka ajautuvat tilanteeseen hoitamaan läheistään hänen sairastuessaan. Usein hoitaminen tulee ajan kanssa ja se onnistuu melko hyvin, mutta eteen tulee myös tilanteita, jolloin heidän tulee osata tehdä osittain samaa työtä kuin ammattihenkilötkin (lähihoitajat, sairaanhoitajat) tekevät. Näissä tilanteissa tarvittaisiin enemmän koulutusta ja tukea omaishoitajille. Omaishoitajien valmennusta järjestetään, mutta kaikki eivät siihen osallistu. Lisäksi kaikilla ei ole edes mahdollisuutta osallistua valmennukseen. Tarkastuslautakunnan kyselyn perusteella omaishoitajille tulisi olla laajasti erilaisia mahdollisuuksia saada tietoa ja osaamista. Lisäksi kaivataan nettivalmennuksia, käytännön valmentajia, luentoja sekä vertaistukea.

Monet kaipaavat neuvoa ja ohjausta erityisesti fyysiseen hoitotyöhön muuttuvissa tilanteissa. Lääkehoito, haavanhoito, tukisidokset, ym. erityisosaamisen taidot ovat usein omaishoitajille haasteellisia. Omaishoidon tuella on kuitenkin ollut mahdollista saada kotisairaanhoidoa asiakkaille heidän tarpeidensa mukaan joko opastamaan asiassa tai suorittamaan erityishoitoa vaativa tehtävä. Tästä on ollut omaishoidon asiakkaille ja omaishoitajille suuri apu. Lisäksi omaishoitajat kaipaavat konkreettista tukea arjessa selviytymiseen joko omaishoitajuuden alkaessa tai tilanteen merkittävästi muuttuessa. Erityisenä haasteena ovat muistisairauksien lisääntymiset. Omaishoitajalla voi olla vaikeuksia muistisairaahan kohtaamisen kanssa ja siitä tulee usein ristiriitaisia tilanteita.

**Käytännössä kaikilla omaishoitajilla ei välttämättä ole täysin selkeää kuvaa siitä, mitä omaishoitajasopimukseen yleisesti kuuluu.** Asiat on toki kirjattu palvelu- ja hoitosuunnitelmaan, jonka omaishoitaja allekirjoittaa. Uuden asiakkuuden prosessin alussa tulee kuitenkin omaishoitajalle paljon allekirjoitettavaa ja kaiken sisäistämistä muutenkin uudessa tilanteessa ei välttämättä ole täyttä varmuutta. Asiaan pystyttäisiin vaikuttamaan esimerkiksi seurantakäynnillä, jossa muutama kuukausi omaishoidon tuen myöntämisen jälkeen käytäisiin varmistamassa, että asiat ovat kunnossa.

## Omaishoitajien jaksaminen huolestuttaa

Omaishoitajien jaksaminen nähdään omaishoidon tuessa erittäin suurena haasteena. Suurin osa omaishoitajista on vanhuksia, joilla saattaa olla omanikin terveytensä kanssa haasteita. Omaishoitajan oma terveydentila arvioidaan omaishoidon tuen hakemuksen käsittelyssä. Seurantakäyntivälit ovat kuitenkin pitkiä ja omaishoitajan tilanne saattaa muuttua nopeastikin.

Tukipalveluiden vastaanottaminen koetaan asiakkaiden puolelta välillä haastavaksi. Tilapäishoidon järjestämisen osalta tilanne on vielä hankalampi. Usein koetaan, ettei kukaan muu osaa hoitaa omaista tai vaihtoehtoisesti hoidettava ei itse suostu lähtemään tilapäishoittoon. **Tilapäisen hoidon hoitopaikkojen määrä ei myöskään vastaa asiakkaiden todellista tarvetta.** Omaishoitajalla on oikeus vähintään kolmen vuorokauden mittaiseen vapaaseen<sup>2</sup> kuukaudessa, jos hän on kuukauden aikana sidottu hoitoon ympärivuorokautisesti tai jatkuvasti päivittäin. Tällöin kaupungin tulisi yleensä osoittaa omaishoidettavalle tilapäishoidon paikka. Niille asiakkaille, jotka säännöllisesti pitävät vapaapäiviä, pystytään melko helposti tilapäishoidon paikka järjestämään. Huomattavaa kuitenkin on, että säännöllisiä tilapäishoidon käyttäjiä yli 65-vuotiaissa omaishoidettavissa on tällä hetkellä ainoastaan noin 250, mikä on noin viidesosa kokonaismäärästä. Tosin lisäksi on satunnaisia käyttäjiä ja akuutteja tapauksia, joiden määrä vaihtelee. Muiden kohdalla jonotusaika on helposti kuukausia, jos peruutuspaikkoja ei löydy.

Käytännössä ollaan siis tilanteessa, jossa kaupungilla ei olisi tilapäishoidon kapasiteettia hoitaa kaikkien omaishoitajien vapaapäiviä, jos kaikki haluaisivat ne pitää. Omaishoitajan työ koetaan raskaaksi kolmellakin vapaapäivällä kuukaudessa. Erityisen raskasta se on, jos vapaapäiviä ei ole ollenkaan. Tällä hetkellä erityisenä ongelmana ovat myös 18–65-vuotiaat asiakkaat, joille ei ole vammaisia lukuun ottamatta mahdollisuutta tarjota tilapäishoitoa käytännössä juuri ollenkaan. Tarkastuslautakunnan kyselyssä nousi yhtenä kehittämisajatuksena kaupungin omien työntekijöiden hyödyntäminen omaishoidon sijaistuksissa. Tällä hetkellä tähän ei kuitenkaan ole varattu resursseja.

<sup>2</sup> Lakisääteisen vapaan lisäksi kunta voi myöntää omaishoitajalle myös enemmän vapaapäiviä ja alle vuorokauden mittaisia virkistysvapaita.

Osa omaishoitajista pitää vapaita säännöllisesti ja osa kokee, että vapaiden pitämiseksi ei ole tarvetta. Kokonaisuuden kannalta vapaita ei kuitenkaan pidetä riittävästi. Myös erilaisia vaihtoehtoja vapaiden pitämiseen tilapäishoidon lisäksi pitäisi kuitenkin lisätä, koska myös ne toimisivat ennaltaehkäisevästi omaishoitajien uupumista vastaan. **Omaishoitajien vapaapäivien käyttötapojen monipuolistamisen pitäisi olla yhtenä organisaation keskeisenä tavoitteena.**

Kodinhuollolliset työt ovat usein ensimmäinen asia, mihin apua kaivataan ja toivotaan. Tarkastuslautakunnan arvioinnin yhteydessä nostettiin yhdeksi ratkaisuksi esimerkiksi omaishoitajille myönnettävä palveluseteli. Tällä hetkellä siivouksen palveluseteliin on hyvin rajaavat tulorajat, eikä niitä siten saa kovinkaan moni.



Tarkastuslautakunnan arvioinnin yhteydessä nousi esiin useita **kehittämiskohteita**, joilla voitaisiin vaikuttaa positiivisesti omaishoitajien jaksamiseen. Tässä niistä nostettuna keskeisimmät:

- Omaishoitajien vapaapäiviin useampia vaihtoehtoja, esimerkiksi perhehoidon lisääminen, kotiin tulevat perhehoitajat, omaishoitotimin sijaiset ja osavuorokautinen tilapäishoito.
- Seurantakäyntien lisääminen eli tihentäminen.
- Tilapäispaikkoja pitäisi saada enemmän.
- Terveystarkastuksia pidetään todella tärkeinä. Omaishoitajia pitäisi saada osallistumaan niihin nykyistä paremmin.
- Puhelinajoille pitäisi varmistaa riittävä resursointi, koska puheluita tulee paljon ja puhelut ovat usein pitkiä.
- Lääkäri- ja laboratoriopalvelut pitäisi saada helpommin kotiin saataviksi.
- Omaishoidettaville voisi tulla kotihoidon kotipalvelun palveluita kotiin yksityisen palvelusetelin sijasta. Siten toiminta olisi saman potilastietojärjestelmän sisällä ja tieto tilanteista kulkisi paremmin.
- Kodinhuollolliset työt ovat usein ensimmäinen asia, mihin apua kaivataan ja toivotaan. Siihen voisi olla myönnettävissä esimerkiksi palveluseteli niille omaishoitajille, joilla on raskas tilanne. Tällä hetkellä esimerkiksi siivouksen palveluseteliin on hyvin rajaavat tulorajat ja siten saajien määrä on hyvin rajallinen.
- Omaishoitoon voitaisiin perustaa hoitotiimi, joka voisi käydä seurantakäyntien välillä arvioimassa tilannetta ja antamassa tarvittaessa sairaanhoitollista apua.

Yhtenä tärkeänä kehittämiskohteena mainittiin omaishoitotimin omien asiantuntijoiden hyödyntäminen omaishoitajien vapaapäivien tukemisessa. Nykyisillä resursseilla tämä ei ole mahdollista, mutta tarkastuslautakunnan haastattelujen mukaan tarvetta todettiin olevan sekä lähihoitajalle että sairaanhoitajalle. Heidän työnkuvansa muodostuisi omaishoitoperheiden tukemisesta ja heistä saataisiin apua myös silloin, kun tarvitaan omaishoidontuen jatkumisen tueksi säännöllistä tarkempaa tilannearviointia. Nämä ovat usein tilanteita, joissa on esimerkiksi

epäilyä omaishoitajan kyvyistä toimia omaishoitajana tai perheessä on jokin muu akuutti kriisitilanne. Tällöin tarvitaan perheeseen tukea sekä samalla mietitään joko kotihoitoon tai ympärivuorokautiseen hoitoon siirtymistä. Yksikön mahdollinen oma lähihoitaja voisi tarvittaessa myös hetkellisesti sijaistaa omaishoitajaa, sillä kaikilla ei ole läheisiä apuna tai mahdollisuutta hankkia itse sijaishoitajaa.

Lisäksi haastatteluissa todettiin, että kaupungin kotihoidon käyntien avulla voitaisiin toteuttaa omaishoitajien vapaita. Tosin tämäkin vaatisi kotihoidon resurssien lisäämistä, koska nykyisinkin kotihoidon resurssit ovat rajalliset. Se olisi kuitenkin omaishoidon näkökulmasta hyvä ja toivottu lisä vapaiden toteutusmuotoihin. Myös kaupungin omissa tilapäishoitopaikoissa toivottiin kehitettävän erityyppisiä malleja, esimerkiksi päivä- tai yöhoitoa. Molemmille koettiin olevan tarvetta. Osa omaishoitajista toivoisi, että saisi esimerkiksi öisin levottoman omaishoidettavan toisinaan yöksi hoitoon, mutta haluaisi kuitenkin hoitaa päivän ajan itse. Toiset

taas haluaisivat toteuttaa lakisääteiset vapaansa nimenomaan päivähoitona tilapäishoidon yksikössä, mutta haluaisivat hoidettavan taas yöksi kotiin. Päivähoitoihin olisi mahdollisuus yhdistää erilaisia kuntouttavia toimintoja, jolloin samalla pystyttäisiin pitämään yllä hoidettavan toimintakykyä.

Erialaisten muistiongelmien lisääntyminen näkyy myös omaishoidossa ja suurimmalla osalla asiakkaista onkin muistisairaus. Muistisairaahan hoitaminen on henkisesti rankkaa, joten omaishoitajilla on riski uupua. Muistisairaiden hoito on myös vaativaa, koska hoidettavat tukeutuvat vahvasti omaishoitajaan. Tällöin ei useinkaan suostuta ulkopuoliseen apuun, esimerkiksi tilapäishoitoon, koska muistisairas menee tilapäisen hoitojakson aikana usein entistä enemmän sekaisin. Muistiongelmien lisääntyminen vaikuttaa omaishoidon järjestämiseen suoraan siten, että omaishoitajia pitäisi pystyä tukemaan omaishoitotyössä normaalia enemmän, mihin ei aina riitä resursseja.

## Tarkastuslautakunnan yhteenveto omaishoidon tuesta

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan omaishoidon tuen ohjaajia on suhteessa asiakasmäärään liian vähän. Uusien asiakkuuksien perustamiseen liittyvä prosessi vie paljon ohjaajien aikaa, jolloin nykyisten asiakkaiden seurantakäyntien välit venyvät liian pitkiksi. Tilanne tulisi arvioida vähintään kerran vuodessa, omaishoitotilanteen muuttuessa olennaisesti sekä hoidettavan tai omaishoitajan pyynnöstä. Koska seurantavälit venyvät jopa kahteen vuoteen, heikentää se myös omaishoidon tuen yksikön tietoa omaishoidettavan ja omaishoitajan tilasta. Tämä nostaa selvästi riskiä siitä, että omaishoidossa on sellaisia asiakkaita, jotka eivät välttämättä ole enää kuntonsa puolesta tällä tavoin hoidettavissa. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan asiaa voidaan osittain helpottaa esimerkiksi keskittämällä omaishoidon tuen ohjaajien toimenkuvaa enemmän asiakastyöhön ja siirtämällä joitain teknisiä töitä sihteerille, mutta tällöinkin se edellyttää lisäresursointia omaishoidon tukeen.

Tarkastuslautakunta näkee omaishoitajien jaksamisen erittäin suurena haasteena. Jaksamiseen voidaan vaikuttaa monella eri tavalla. Yhtenä keskeisenä tukimuotona ovat omaishoitajien lakisääteiset vapaat. Tällä hetkellä suurin osa ei hyödynnä vapaita. Nykyisiä lomakäytäntöjä ei kaikilta osin koeta toimiviksi omaishoitajien taholta. Ratkaisuksi tähän voisi olla joustavimpia palveluita, esimerkiksi kotiin tulevat perhehoitajat, omaishoitotiimin sijaiset ja osavuorokautinen tilapäishoito. Tarkastuslautakunta näkee suuren kehittämistarpeen omaishoitajien lomien toteuttamisessa ja uskoo, että sillä olisi merkittävä positiivinen vaikutus omaishoitajien jaksamiseen.

Yhtenä keskeisenä asiana omaishoitajien jaksamisen tukemisessa on myös saada ohjaajien seurantakäynnit ajan tasalle tihentämällä käyntiväliä. Tämä helpottaa myös lisätuen tarpeen kohdentamista niille, jotka sitä eniten tarvitsevat, mutta eivät kuitenkaan saa itse pyydetyksi apua.





# 04

## Jälkiseuranta: Sisäilma-asiat

Turun kaupungin tarkastuslautakunta on arvioinut sisäilma-asioita mm. osana vuosien 2016 ja 2017 arviointikertomuksia. Tarkastuslautakunta on seurannut kaupungin sisäilma-asioiden toimintamallin kehittämistä ja kehittymistä jälkiseurannan muodossa. **Tarkastuslautakunta ei ole sisäilma-asioiden arviointien yhteydessä tarkastellut yksittäisiä sisäilmakohteita, vaan kyseessä on ollut ensisijaisesti sisäilma-asioiden toimintamallin arviointia.** Uuden sisäilman toimintamallin käyttöönotto on vahvistettu kaupunginjohtajan päätöksellä marraskuussa 2019, mutta se otettiin osin käyttöön jo aiemmin vuoden 2019 aikana.

## Uusi sisäilmamalli on selkeyttänyt toimintaa sisäilma-asioissa

Tilakeskus totesi vuoden 2017 arviointikertomuksen yhteydessä, että ”sisäilmaongelmien sähköistä ilmoitusmenettelyä on kehitetty siltä osin, keille ilmoitus ja siten tieto koetusta ongelmasta menee. Tällä pyritään siihen, että tieto ongelmasta saadaan kaikille asiaan liittyville tahoille kokonaiskuvan saamiseksi.” **Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella toimialoilla on tällä hetkellä aikaisempaa selkeämpää, keneen ollaan yhteydessä sisäilma-asioiden osalta. Lisäksi sisäilma-asioiden hoitaminen koetaan tällä hetkellä aikaisempaa läpinäkyvämmäksi.**

Uudessa sisäilmamallissa kaikkien eri prosessien kaikille eri vaiheille on määritelty myös tavoitekestit. Tarkastuslautakunta pitää tätä tärkeänä ja näkee, että se tulee nopeuttamaan sisäilmaongelmien käsittelyä. Tarkastuslautakunta kuitenkin toteaa, että sisäilmailmoituksen tekijän näkökulmasta aika ilmoituksesta toimenpiteisiin ja asian korjaamisen tuntuu todennäköisesti aina liian pitkältä. Erilaisiin selvityksiin ja korjausten toteuttamisen hankintoihin voi helposti kulua vähimmilläänkin muutama kuukausi ja se on sisäilmaoireista kärsiville pitkä aika odottaa.

Yleisesti voidaan todeta, että kaupungin uusi sisäilmatoimintamalli yhtenäistää kaupungin toimintatapoja sisäilma-asioiden hoidossa ja tuo läpinäkyvyyttä mm. keskitetyn dokumentoinnin, yhteisten prosessikuvausten sekä määriteltyjen vastuunjakojen ansiosta.

Turun kaupungissa on jatkuvasti käynnissä useita sisäilmakohteita, joissa sisäilman toimintamallia sovelletaan. Nykyiset käynnissä olevat sisäilmakohteet ovat pääosin käynnistyneet kaupungin sisäilmamallin kehittämisen eri vaiheissa ja siksi niiden keskinäinen arviointi mallin toimivuuden näkökulmasta on hankalaa.

Tarkastuslautakunnan havaintojen mukaan käynnissä olevissa sisäilmakohteissa on ollut haasteita mm. johdonmukaisen viestinnän osalta ja ulkopuolisiin osto-

palvelujen hankintoihin liittyen. Jatkossa tulevat uudet sisäilmakohteet noudattavat kaupungin sisäilmamallin mukaisia yhteisesti sovittuja prosesseja, jolloin niiden arviointi on yhtenäisten ohjeistusten vuoksi selkeämpää.

Tarkastuslautakunta on osana vuoden 2019 arviointikertomusta haastatellut viranhaltijoita myös sisäilma-asioihin liittyen.

## Resursointi sisäilma-asioissa on parantunut

Kaupunginhallituksen lausunnossa vuoden 2016 arviointikertomukseen todettiin, että ”Tarve etupainotteiseen reagointiin ja nykyistä laajempaan informointiin sisäilma-asioissa on tunnistettu. Sisäilma-asioiden hallinnan kehittämiseen kiinnitetään huomiota perustettavan Tilapalvelukeskuksen organisoimien yhteydessä ja resursointia tarkistetaan.” Myös Tilakeskus totesi vuoden 2017 arviointikertomuksen yhteydessä, että ”henkilöresursseja sisäilma-asioiden hoitamisessa on ollut liian vähän.” **Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella sisäilma-asioita hoitavien asiantuntijaresurssien määrä on nyt selvästi parantunut.** Sisäilmapäällikön lisäksi sisäilmatiimissä on nyt kolme sisäilma-asiantuntijaa. Toimintaa on muutenkin järjestelty uudelleen osana tilapalvelukeskuksen organisoimien ja myös tätä kautta resursointia on saatu parannettua. Kiinteistöjen ylläpitoihmisten eli ns. kohdemanagereiden määrää on nostettu kolmesta seitsemään. Myös vastuunjako eri toimijoiden kesken on tarkennettu.

Kohdemanagereilla on tällä hetkellä noin 120 kiinteistöä hallittavana per henkilö, kun aikaisemmin vastaava määrä oli noin 200. Kohdemanagereiden tehtävänä on kohteiden ylläpidosta vastaaminen eli kunnossapitokorjausten järjestäminen ja kiinteistönhoidon valvonta. **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan 120:stäkin kiinteistöstä huolehtiminen on edelleen haastava tehtävä suuren kiinteistömäärän vuoksi ja jatkossa on edelleen syytä tarkastella resursoinnin riittävyttä suhteessa kiinteistömäärään.** Jos kohdemanagerin aika ei riitä huolehtimaan kaikista kiinteistöistä riittävällä tavalla, muodostaa se merkittävän riskin kiinteistöjen ylläpidolle.

## Yhteistyö tilojen käyttäjien ja ylläpitäjien välillä on tärkeää

Sisäilmaongelmista valtaosa johtuu tilojen puutteellisesta ilmanvaihdosta ja tilojen liian suurista käyttäjämääristä (suhteessa ilmamäärämitoitukseen). **Tiloista vastaavat eivät edelleenkään kaikki ole tietoisia siitä, kuinka moni henkilö missäkin tilassa voi olla esimerkiksi ilman riittävyyden puolesta.** Asia on Turun kaupungissa tiedostettu ja asian korjaamiseksi tehdään työtä. Jatkossa keskeisiin tiloihin on tarkoituksena mm. asentaa kyltit, jotka kertovat mitoituksen mukaisen henkilömäärän. **Haastattelujen perusteella asia kuitenkin etenee verkkaisesti.**

Toisena yleisenä syynä sisäilmaongelmiin on todettu siivoukseen liittyvät puutteellisuudet. Sisäilman toimintamallissa on määriteltä, että siivouksen tilaaja osallistuu ensimmäiseen kohdekäyntiin ja sen jälkeen tarvittaessa asiantuntijana kohdekohtaisiin sisäilmatyöryhmän kokouksiin. Siivouksen tilaaja voi toteuttaa myös tarvittaessa kohteessa siivottavuuden arvioinnin. Siivouksesta johtuvien mahdollisten ongelmien ennaltaehkäisyyn on sisäilmamalliin sisällytetty myös siivottavuusohje, joka toimii muistilistana tilojen käyttäjille. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan siivottavuuden arviointi parantaa mahdollisuuksia ennaltaehkäistä siivouksesta johtuvia sisäilmaongelmia.

## Kiinteistöistä tehtävät kuntoarviot auttavat pitkän tähtäimen suunnittelussa

Sisäilmamallin kehittämisen yhtenä teemana on ollut etupainotteisuus. Etupainotteisuudella tarkoitetaan sisäilmaongelmien muodostumisen ennaltaehkäisemistä, jolloin tulevat ongelmat voitaisiin havaita riittävän ajoissa ja niihin ehdittäisiin reagoimaan. **Etupainotteisuus edellyttää panostamista rakennusten**

**kunnossapitokorjaamisen pitkän tähtäimen suunnitteluun.** Sitä kautta mahdolliset korjaustyöt tulevat oikea-aikaisesti toteutettua. **Kaupungilla on käynnissä projekti, jonka aikana tehdään kaikista kaupungin kiinteistöistä kuntoarviot ja arvioidaan niihin liittyvät suunnitelmat euromääräisistä toimenpiteistä.** Koulujen ja päiväkotien osalta pitkän tähtäimen suunnitelma valmistunee kesäksi 2020 ja loput valmistunevat vuoden 2021 aikana. Kuntoarviot tehdään ulkopuolisen konsultin toimesta samoin kuin arviot toimenpiteistä euromääräisesti. Kuntotutkimuksiin ja niissä havaittaviin korjauksiin on varattu rahaa talousarvioissa noin 2 M€ vuodessa. **Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on hyvä, että pienimuotoisiin korjaustoimenpiteisiin on voitu varautua heti, jolloin muuta resursointia voidaan keskittää suurempiin hankekokonaisuuksiin.**

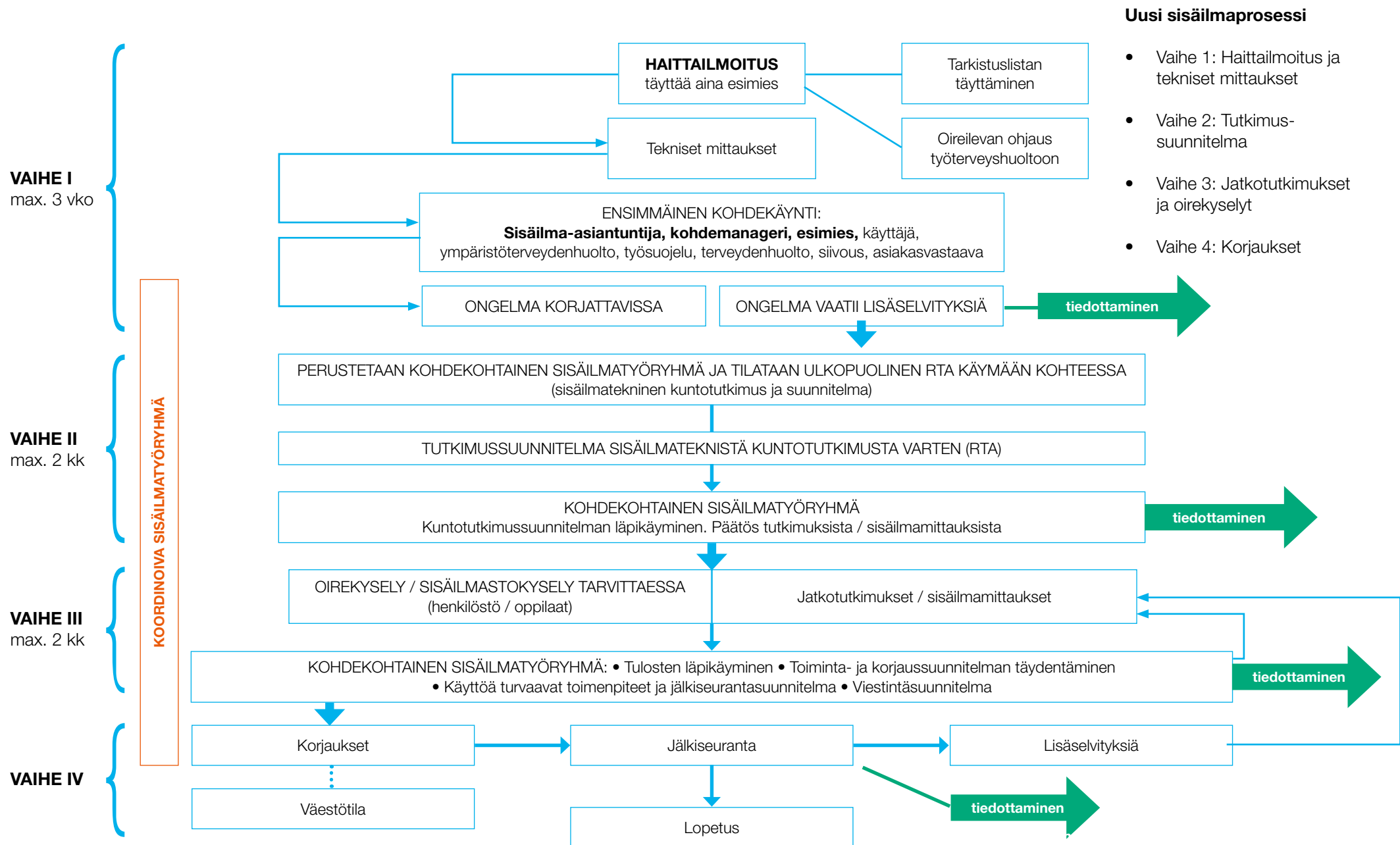
Projektin nopeaa loppuun saattamista voidaan pitää kaupungin kiinteistöjen hallinnan näkökulmasta erittäin tärkeänä. Pitkän tähtäimen suunnitelmien perusteella mahdolliset ongelmat voidaan havaita aikaisemmin ja niihin varautuminen on rajallisten määrärahojen puitteissa paremmin kohdennettua. Tarkastuslautakunta seuraa projektin etenemistä ja sen tulevia vaikutuksia korjausinvestointitarpeisiin. Kaupunki saa kokonaiskäsityksen omien kiinteistöjensä tilasta kuntoarvioprojektin valmistuessa. Kaupungilla on omistamiensa tilojensa lisäksi kuitenkin myös huomattava määrä vuokrakohteita, joissa mahdollisten sisäilmaongelmien hoitaminen saattaa kaupungin näkökulmasta olla haastavampaa. Tällöin korostuvat kaupungin tehtyjen vuokrasopimusten laatu ja määritellyt vastuukysymykset. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan sisäilmamallia voidaan kuitenkin soveltaa tiettyyn pisteeseen asti myös vuokrakohteissa, mikä tuo vuokrakohteet sisäilma-asioiden suhteen tasavertaisempaan asemaan kaupungin omien kiinteistöjen kanssa.

Seuraavassa taulukossa on yhteenveto tarkastuslautakunnan keskeisimmistä havainnoista sisäilma-asioista.

## Tarkastuslautakunnan keskeisimmät havainnot sisäilma-asioista

- Sisäilma-asioita hoitavien **asiantuntijaresurssien määrä** on selvästi parantunut.
- Ns. kohde MANAGEREILLA on tällä hetkellä noin 120 kiinteistöä hallittavana, kun aikaisemmin vastaava määrä oli noin 200. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan 120:stäkin kiinteistöstä huolehtiminen on edelleen haastava tehtävä suuren kiinteistömäärän vuoksi ja jatkossa on edelleen syytä **tarkastella resurssien riittävyyttä suhteessa kiinteistömäärään**.
- Uudessa sisäilmamallissa kaikkien eri prosessien kaikille eri vaiheille on määritelty myös tavoitekestit. Tarkastuslautakunta pitää tätä tärkeänä ja näkee, että se tulee nopeuttamaan sisäilmaongelmien käsittelyä.
- **Tiloista vastaavat eivät edelleenkään kaikki ole tietoisia siitä, kuinka moni henkilö missäkin tilassa voi olla esimerkiksi ilman riittävyyden puolesta.** Asia on Turun kaupungissa tiedostettu ja asian korjaamiseksi tehdään työtä, mutta asia etenee verkkaisesti. **Tarkastuslautakunta näkee yhtenä tärkeänä tulevaisuuden kehityskohteena yhteistyön tilojen käyttäjien ja ylläpitäjien välillä.**
- Sisäilman toimintamallissa on määritelty, että siivouksen tilaaja osallistuu ensimmäiseen kohdekäyntiin ja sen jälkeen tarvittaessa asiantuntijana kohdekohtaisiin sisäilmatyöryhmän kokouksiin. Siivouksen tilaaja voi toteuttaa myös tarvittaessa kohteessa siivottavuuden arvioinnin. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan siivottavuuden arviointi **parantaa mahdollisuuksia ennaltaehkäistä siivouksesta johtuvia sisäilmaongelmia.**
- Tarkastuslautakunnan haastattelujen perusteella toimialoilla on tällä hetkellä **aikaisempaa selkeämpää, keneen ollaan yhteydessä** sisäilma-asioiden osalta. **Lisäksi sisäilma-asioiden hoitaminen koetaan tällä hetkellä aikaisempaa läpinäkyvämmäksi.**
- Kaupungilla on käynnissä projekti, jonka aikana tehdään kaikista kaupungin kiinteistöistä kuntoarviot ja arviot niihin liittyvistä suunnitelluista euromääräisistä toimenpiteistä. **Tarkastuslautakunta pitää erikoisena, että kaupungilla ei ole aikaisemmin ollut riittävän ammattimaista käsitystä omien kiinteistöjensä kunnosta.**
- Kuntotutkimuksiin ja niissä havaittaviin korjauksiin on varattu rahaa talousarvioissa noin 2 M€ vuodessa. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan on hyvä, että **pienimuotoisiin korjaustoimenpiteisiin on voitu varautua heti**, jolloin muuta resursointia voidaan keskittää suurempiin hankekokonaisuuksiin.
- **Pitkän tähtäimen suunnitelmien perusteella mahdolliset ongelmat voidaan havaita aikaisemmin ja niihin varautuminen on rajallisten määrärahojen puitteissa paremmin kohdennettua.**





Kuva 11. Uusi sisäilmaprosessi 2019 (lähde: Tilapalvelukeskus)

# 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 valmistelee valtuuston päättävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tarkastuslautakunta valvoo sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuksien noudattamista ja raportoi sidonnaisuuksista valtuustolle. 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.

## Tarkastuslautakunta 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 johtuen muun muassa lainsäädännöstä sekä lisääntyvästä kuntarajat ylittä-

västä yhteistyöstä. 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 kuuluu hallintosäännön mukaan 13 jäsentä.

Toimikauden 201–2021 tarkastuslautakunnan jäseninä, heidän henkilökohtaisina varajäseninä, puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana ovat valtuuston päätöksen (Kv 12.6.2017 § 124) mukaisesti toimineet:

| Jäsen   | Varajäsen  |
|---|--|
| Anne Aholainen                                    | Aira Hellström   |
| Timo Laihin                                       | Pentti Korhonen  |
| Markku Liitola                                    | Samuli Salanterä   |
| Matti Vähä-Heikkilä<br>(Kv 17.6.2019 § 86 saakka) | Rauli Elenius  |
| Riina Lumme<br>(Kv 17.6.2019 § 86 alkaen)         |  |
| Tuija Ollikkala                                   | Eija Adenius-Tiilikainen   |
| Päivi Salminen                                    | Roos Merja   |
| Eija Raunio                                       | Pia Matihaldi  |
| Ari Rantanen                                      | Mika Kärkkäinen  |
| Riikka Oksanen                                    | Kaija Rantanen   |
| Elias Laitinen                                    | Teuvo Peltoniemi   |
| Jyrki Åland                                       | Erkki Koskinen   |
| Ilona Koivunaho                                   | Liisa Fredriksson  |
| Jari Viherlampi                                   | Marita Kangasniemi   |
| Puheenjohtaja                                     | Vähä-Heikkilä Matti (Kv 17.6.2019 § 86 saakka)<br>Riina Lumme (Kv 17.6.2019 § 86 alkaen) |
| Varapuheenjohtaja                                 | Oksanen Riikka   |

Tarkastuslautakunnan valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä on toiminut revisiotoimisto.

Toimikauden 2017–2021 tarkastuslautakunta kokoontui kevään 2019 aikana yhteensä 7 kertaa ja syksyn 2019 aikana yhteensä 5 kertaa. Kevätkaudella 2019 tarkastuslautakunta on valmistellut vuoden 2018 arviointia.

Keväällä 2019 tarkastuslautakunta järjesti johdon kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia vuoden 2018 arviointia varten. Tilaisuuksissa kaupungin johdon edustaja kuultiin vuoden 2018 tilinpäätöksestä ja talousarviotavoitteiden toteutumisesta sekä henkilöstötavoitteiden toteutumisesta ja raportoinnista. Tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2018 arviointikertomuksen 23.5.2019. Arviointikertomus julkaistiin suomen ja ruotsin kielellä osoitteessa: <http://www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut>

Arviointikertomuksessa 2018 käsiteltiin erityisesti hiilineutraalia Turku 2029, perusopetuksen oppilashuoltoa, Turun kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, vanhusten asumispalvelujen ja ympärivuorokautisen hoidon ostopalvelujen laadunvalvontaa, kaupunkikonsernin taloudellista tilaa sekä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja konsernivalvontaa. Kaupunginvaltuusto käsitteli arviointikertomuksen 17.6.2019. Kaupunginhallituksen selvitys tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointikertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 9.12.2019. Vuoden 2019 aikana tarkastuslautakunta kuuli arviointeja varten yhteensä 29 henkilöä.

Vuoden 2019 arviointia varten on kevätkaudella 2020 kuultu kaupunginjohtoa, toimialojen johtoa sekä henkilöstö- ja talousjohtoa Turun kaupungin vuoden 2019 tilinpäätöksestä, talousarviotavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöraportoinnista 2019 ja henkilöstötavoitteiden toteutumisesta. Toukokuussa 2020 tarkastuslautakunta hyväksyi vuoden 2019 arviointia koskevan raportin. Kaupungin vuoden 2019 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointiraportti ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus vuodelta 2019 käsitellään kaupunginvaltuuston kokouksessa 15.6.2020.

### Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

Turun kaupungin tilintarkastajana sopimuskaudella 2013 - 2018 on toiminut KPMG Oy Ab. JHT, KHT Jorma Nurkkala toimi vastuunalaisena tilintarkastajana.

Tilintarkastaja on raportoinut tarkastuslautakunnalle tarkastustyön etenemisestä vuosisuunnitelman ja valtuustokaudelle laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tilintarkastaja antoi vuotta 2018 koskevan tilintarkastuskertomuksen 25.4.2019. Tilintarkastuskertomus oli valtuuston käsittelyssä 17.6.2019.



Lisäksi tilintarkastaja on 25.4.2019 antanut yhteenvetoraportin tilinpäätöksen 31.12.2018 tilintarkastuksesta.

Tarkastuslautakunta päätti 23.5.2019 lähettää Turun kaupungin tilinpäätöksen 2018 tilintarkastusta koskevan tilintarkastajan raportin kaupunginhallitukselle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Kaupunginhallitus antoi 2.9.2019 selvityksen vuoden 2018 tilintarkastajan raportin aiheuttamista toimenpiteistä tarkastuslautakunnalle.

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

Tilintarkastuskertomusta vuodelta 2019 ja tilintarkastajan yhteenvetoraporttia tilinpäätöksen 31.12.2019 tilintarkastuksesta on käsitelty tarkastuslautakunnassa 28.4.2020 ja 19.5.2020.











TURKU  
ÅBO