

# Arviointikertomus

## Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna

2006

# SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

<b>1 Tiivistelmä ja johtopäätökset .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Turun kaupungin hallinnon ja talouden tarkastus .....</b>	<b>5</b>
2.1 Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja toiminta .....	5
2.2 Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus .....	7
2.3 Sisäinen tarkastus .....	7
2.4 Sisäinen valvonta .....	7
<b>3 Tarkastuslautakunnan arvioinnin lähtökohdat .....</b>	<b>10</b>
<b>4 Talousarviotavoitteiden asetanta ja toteutumisen raportointi.....</b>	<b>11</b>
4.1 Kriittisten menestystekijöiden (so. tavoitteiden) toteutumisen raportointi ja ennustettavuus .....	11
4.2 Asetettujen talousarviotavoitteiden toteutuma.....	13
<b>5 Turku-strategian sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2006.....</b>	<b>15</b>
5.1 Turku-strategia 2005 - 2008 ja muut kaupunkitasoiset ohjausasiakirjat .....	15
5.2 Strategian painopisteiden toteutuminen .....	17
5.3 Talouden tila .....	27
5.3.1 Turun kaupungin talouden tunnusluvut .....	28
5.3.2 Kaupungin talouden vakauttaminen vuosina 2004 - 2006.....	34

<b>6</b>	<b>Johtaminen, ohjaus ja toiminnan kehittäminen .....</b>	<b>39</b>
6.1	Johtamisjärjestelmä.....	39
6.2	Omistajapolitiikka.....	45
6.2.1	Omistajapolitiikan periaatteet .....	45
6.2.2	Konserniohjaus .....	48
6.3	Kehittämistoiminta Turun kaupungissa .....	50
<b>7</b>	<b>Tarkastuslautakunnan raportoinnin jälkiseuranta .....</b>	<b>56</b>
7.1	Vuotta 2005 koskevan arviointikertomuksen jälkiseuranta .....	57
7.2	Toimikauden 2001 – 2004 arviointikertomusten jälkiseuranta .....	59
7.3	Arviointiprojektien sekä erillisten arviointien raporttien jälkiseuranta .....	61
7.4	Tarkastuslautakunnan muita havaintoja kymmenvuotiselta kaudelta.....	62
<b>8</b>	<b>Allekirjoitukset .....</b>	<b>67</b>
<b>LIITTEET</b> .....		<b>68</b>
Liite 1	Turku-strategian 2005 – 2008 painopisteiden tarkastelu ja tavoite -matriisi .....	69
Liite 2	Rovaniemen kaupunki: tilaaja - tuottaja -toimintatavan toteuttaminen: esimerkki ikäihmisten palvelujen tuotteistamisesta ja kustannuslaskentaan perustuvasta hinnoittelusta .....	70
Liite 3	Esimerkki Rovaniemen kaupungin vuosien 2006 - 2010 talousarviosta ja -suunnitelmasta, joka perustuu kuntalaisille (asiakkaille) tarjottaville palveluille/tuotteille ja niille lasketuille hinnoille .....	71

# ARVIOINTIKERTOMUS

## 1 Tiivistelmä ja johtopäätökset

### **Turku-strategian sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2006**

Tarkastuslautakunnan vuoden 2006 arviointikertomuksessa tarkastellaan Turku-strategian toteutumista toimintavuodelle asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden, osastrategioiden tavoitteiden, muiden valtuustotason ohjausasiakirjojen sekä valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteiden kautta. Turku-strategian eri painopisteiden toteuttamista on arvioitu sen mukaan, miten hyvin eri ohjausasiakirjat ja kaupunkikonsernin eri toimijoille asetetut tavoitteet on sovitettu yhteen. Turku-strategian toteuttamisen kokonaisvaltaista arviointia on vaikeuttanut se, että kaupunkikonsernissa tavoitteet asetetaan ja raportoidaan toimitelinkohtaisesti. Kokonaisvaltaisen näkemyksen saamiseksi on Turku-strategian toteutumista arvioitu painopisteittäin. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin strategisten painopisteiden toteutumisessa ollaan strategiakauden 2005-2008 osalta vasta alussa ja monen tavoitteen toteuttaminen on kesken. Yksityiskohtaisemmin vuoden 2006 tavoitteiden toteutumisesta on kappaleessa 5.

Toimintavuoden aikana kaupungin toimintaa ohjaa talousarvion ja -suunnitelman lisäksi useat eri ohjausasiakirjat. Ohjausasiakirjojen ja niissä asetettujen tavoitteiden suuri määrä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista ja vaikuttaa Turku-strategian toteuttamiseen. Strategioiden ja muiden ohjausasiakirjojen keskinäinen selkeä hierarkia ja kattavuus edesauttaisi yhtenäisen ja selkeän tavoitekokonaisuuden syntymistä ja tavoitteiden toteuttamista. Esimerkiksi palvelustrategian suhde Turku-strategiaan ja muihin osastrategioihin ja hallintokuntien omiin strategioihin on edelleen selkiintymätön.

Selkeä tavoitekokonaisuus edellyttää linjauksia siitä, mitkä asiat määritellään strategialla ja mitkä toimintaohjelmilla. Yhteisten päämäärien ja tavoitteiden toteuttaminen edellyttää jo suunnitteluvaiheessa tiivistä yhteistyötä eri toimielinten välillä. Kokonaisuutta suunniteltaessa on huomioitava koko kaupunkikonserni ja sovitettava yhteen konserniyhteisöjen tavoitteet suhteessa kaupungin perustehtävään. Selkeä kokonaisuus saavutetaan kaupungintasoisella tavoitteiden yhteensovittamisella ja koordinoimisella.

### **Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta**

Tavoitteiden saavuttamiseksi tulee varmistaa kaupungin raportoinnin asianmukaisuus ja määritellä tavoitteiden toteutumisen kannalta merkityksellinen tieto. Toiminnan ja talouden seurantaraportoinnin kautta saatu tieto talousarviotavoitteiden saavuttamisesta ei ole riittävän luotettavaa toimintavuoden aikaisten toimenpiteiden aloittamiseksi, riittävien toimien määrittelemiseksi ja oikein kohdentamiseksi.

Lukuisista ohjausasiakirjoista huolimatta kaupungin toiminnan ja talouden pitkän aikavälin suunnittelua ei ole aina pidetty tarkoituksenmukaisena ja sen rooli kokonaisuuden hallinnassa ja toiminnan kehittämisessä on jäänyt vähemmälle huomiolle. Pitkän aikavälin suunnittelua on katsottu hankaloittavan muun muassa valtuustokausien vaihtuminen, organisaatiomuutokset ja lakimuutosten vaikutukset kaupungin toimintaan. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan pitkän aikavälin suunnittelulla voidaan luoda kehykset sekä toiminnan suunnittelulle ja kehittämiselle että niihin perustuvalla talouden hoidolle. Pitkän aikavälin suunnittelu parantaisi ennakoitua ja toiminnan kehittämisen parempaa suuntaamista, yleistä luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä kaupungin toimintaan. Kaupungin koko-

naisedun vastaiset tai yksistään vuosisuunnitelmiin perustuvat toimenpiteet eivät edistä kokonaisvaltaista kaupungin toiminnan kehittämistä.

Kaupungin taloudellisten tunnuslukujen, vertailujen ja talouskeskuksen tekemien ennusteiden perusteella kaupungin tulee edelleen kiinnittää huomiota menojen kasvukehitykseen, jotta talouden tasapaino saavutetaan. Kaupungin verotulojen kasvu ja työllisyyden myönteinen kehittyminen ovat parantaneet kaupungin taloudellista tilannetta, mutta verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin Turun on edelleen jatkettava talouden tasapainottamista. Talouden tasapainottamiseksi on talousarvioiden realistisuuteen ja määrärahojen ylityksiin sekä taloudelliseen vastuunkantamiseen kiinnitettävä erityistä huomiota virkamies- ja luottamuselintasolla. Vastuullisilla tahoilla tulee olla käytännössä tosiasialliset mahdollisuudet ja valtuudet vaikuttaa toimintaan. Toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi on myös valvottava ja seurattava erikseen määritellyllä talouden vakauttamiskaudella.

Julkisen tehtävän vastuullisen hoitamisen ja kaupungin edun varmistamisen tulee olla kaiken toiminnan lähtökohtana. Yhteisöllisyyden ja yhteistyön herättäminen on ensiarvoista tuotettaessa palveluita kaupunkilaisille. Tällä voidaan luoda myös luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä kaupungin toimintaan.

Kaupungin pitkän aikavälin talouden suunnittelun perusteella kyetään perustellusti arvioimaan, minkälaisiin taloudellisiin velvoitteisiin ja hankkeisiin kaupungilla on tarve ryhtyä ja mihin kaupungin taloudellinen kantokyky antaa myöden. Toiseksi pitkän aikavälin suunnittelussa voidaan huomioida, mitkä investointihankkeet toteuttavat kaupungin priorisoimia tavoitteita ja kaupungin perustehtävien hoitamista. Erityisesti suunnittelussa on otettava huomioon vastuusitoumuksiin ja takauksiin liittyvät riskit.

Kaupungin investointien - kokonaisuudessaan maanhankinnasta ja rakennusinvestoinneista suurten tuotantovälineiden hankintaan saakka - tulisi palvella kaupungin perustehtävää. Investointien suunnittelu ja kytkeminen voimakkaammin tavoitteiden toteuttamiseen on talouden tasapainottamisen kannalta ensisijaista.

### **Kaupungin johtamis- ja ohjausjärjestelmä**

Turun kaupungin johtamisjärjestelmäpäätöksessä 26.4.2004 on todettu, että Turun kaupungissa sovelletaan tilaaja - tuottaja -mallia ympäristötoimessa ja sopimusohjausta palvelusektorilla. Tilaaja - tuottaja -toimintatavan soveltamisen yhteydessä on puhuttu tilaaja - tuottaja -mallista (Tiltu-malli), vaikka sinänsä yhtä yhtenäistä mallia ei voida osoittaa. Vuoden 2006 alusta ympäristötoimessa aloitti kolme uutta tuottaja-liikelaitosta; Kunnallistekniikka, Viherlaitos ja Talotoimi. Tilaaja - tuottaja -toimintatapaa on suunniteltu palvelusektorilla sopimusohjausmallin pohjalta SoTe-hankkeeseen ja palvelustrategiaan liittyen. Sopimusohjausmallin valmistelu on edelleen kesken.

Turun kaupungissa tilaaja - tuottaja -toimintatavan soveltaminen johtamis- ja ohjausjärjestelmänä - ympäristötoimessa Tiltu- mallina ja palvelusektorilla sopimusohjausmallina - hakee vielä lopullista muotoansa. Sekä ympäristötoimessa että palvelusektorilla toimielinten valmiudet ja näkemykset uudesta johtamis- ja ohjausjärjestelmästä vaihtelevat. Kuitenkin tällä hetkellä lähes poikkeuksetta sekä hallintokunnissa että keskushallinnossa on tiedostettu, että tilaaja - tuottaja -toimintatapa edellyttää muun muassa asiakasprosessien määrittelyä sekä tuotteistuksen (tuotteen/ palvelujen määrittely), kustannuslaskennan, hinnoittelun, budjetoinnin ja seurannan kehittämistä. Toiminnan- ja taloudenohjausjärjestelmän kehittäminen (TOTI) tulee vaikuttamaan uuden toimintatavan toimivuuteen.

Monet kehittämishankkeet, kuten SoTe-hanke, TOTI-hanke ja Tuotteistus ja kustannuslaskenta -hanke, tukevat ja luovat hyvän perustan johtamis- ja ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Kuitenkin tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan eri toimijoiden, tilaajan, tuottajan, rahoittajan ja omistajan roolien selkiyttämällä ja tarkemmalla jäsentämisellä

voidaan edistää tilaaja - tuottaja -toimintatavan kehittämistä Turun omaksi Tiltu-malliksi. Roolien selkiyttämällä olisi vaikutusta erityisesti luottamuselinten toimintaan, ”oikeiden” asioiden (toiminnan) kehittämiseen, budjetoinnin parempaan kohdistumiseen ja seuranta-järjestelmiin.

## **Omistajapolitiikka**

Turun kaupungissa on omistajapolitiikkaa käsitelty lähinnä konserniohjauksen näkökulmasta, jolloin esille ovat nousseet omistajaohjaus ja konserniohjauksen periaatteet sekä konserniohjeet. Konserniohjauksen valmisteluun ovat vaikuttaneet viime vuosina tekeillä olleet muutokset kuntalakiin. Muutokset kuntalakiin ovat tulleet voimaan 15.5.2007 ja ne selkiyttävät jo laintasoisesti kaupunkikonsernin hallinnon järjestämistä, lähtien konserni-johdon määrittelystä päätyen vaatimuksiin konsernitilinpäätöksestä. Em. muutokset tulevat vaikuttamaan huomattavasti liikelaitosten toimintaan ja kaupungin konsernihallinnon suunnitteluun ja järjestämiseen.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan omistajapolitiikan määrittelyssä on jäänyt vähemmälle huomiolle linjaukset kaupungin omaisuuden hallinnalle ja käytölle. Kaupungin omaisuuden käytön linjaukset olisi tarpeen määritellä kaupungin perustehtävän eli palvelutuotannon näkökulmasta.

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

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

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kaupungin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen. Tarkastuslautakunta valmistelee valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Lautakunta tuottaa kaupungin strategisen johtamisen ja toiminnan kehittämisen tueksi luotettavaa ja olennaista arviointitietoa valtuustolle, muille päätöksentekijöille, kuntalaisille, ympäröivälle yhteiskunnalle ja kaupungin henkilöstölle sekä arvioi valtuuston asettamien strategisten tavoitteiden ja talousarviotavoitteiden toteutumista, toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Lautakuntaan kuuluu 13 jäsentä, joista puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja.

Toimikauden 2005 - 2008 tarkastuslautakunnan jäsenenä ja heidän henkilökohtaisina varajäseninä ovat toimineet:

#### **Jäsenet:**

Haapala Maija-Liisa, perushoitaja  
Heinonen Risto, liikenneneuvos  
Hongisto Markku, suunnittelija, 24.10.2006 alkaen (Kv 23.10.2006 § 196)  
Johansson Hans, järjestösihteeri  
Korhonen Heikki, taloussuunnittelija, KTM  
Laine Kristiina, ylitarkastaja, FM  
Laitinen Marjukka, toimittaja  
Nummelin Anu, opiskelija  
Partanen Simo, varatuomari  
Puhakka Matti, diplomikauppias  
Ruuth Tommi, opiskelija, 23.10.2006 asti (Kv 23.10.2006 § 196)  
Sarlund Katri, biol. ja maant. opettaja  
Syväkari Ulla, toimistonhoitaja  
Talvitie Heikki, isännöitsijä

#### **Varajäsenet:**

Turunen-Annunen Anja, toimistonhoitaja  
Anttikoski Esko, myyntipäällikkö  
Salminen Jarto, varastotyöntekijä, 24.10.2006 alkaen (Kv 23.10.2006 § 196)  
Häggman Bengt, VTM  
Salin Birgit, hum.kand.  
Simander Riitta, taloussihteeri  
Kainonen Kirsi, fysioterapeutti  
Ihalainen Elisa, opiskelija  
Virtanen Harri, keittiömestari  
Kallioniemi Taisto, lehtori  
Hongisto Markku, suunnittelija, 23.10.2006 asti (Kv 23.10.2006 § 196)  
Lintula Samuli, kauppat. yo  
Helin Raija, hitsaaja  
Rönholm Antton, VTM

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajana on toiminut biologian ja maantiedon opettaja Katri Sarlund ja varapuheenjohtajana isännöitsijä Heikki Talvitie.

Tarkastuslautakunnan valmistelu- ja täytäntöönpanoyksikkönä on toiminut revisiotoimisto.

Tarkastuslautakunta kokoontui vuonna 2006 yhteensä 14 kertaa. Kokouksissa on kuultu kaupunginjohtoa ja talousjohtoa Turun kaupungin vuoden 2005 tilinpäätöksestä, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta ja kaupungin talusaseman kehitymisestä sekä henkilöstöjohtoa Turun kaupungin vuoden 2005 henkilöstöraportista sekä henkilöstöasioihin liittyvistä ajankohtaisista asioista. Kaupungissa käynnissä olevien hankkeiden osalta tarkastuslautakunta on saanut selvitystä talouspalvelukeskuksen, hankintatoimen kehittämisen, palvelustrategian valmistelun sekä sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisen tilanteesta. Toukokuussa 2006 tarkastuslautakunta hyväksyi arviointikertomuksen Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2005. Kaupungin vuoden 2005 tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomus käsiteltiin kaupunginvaltuuston kokouksessa 29.5.2006.

Yleiskokousten lisäksi tarkastuslautakunta suoritti vuoden 2006 aikana 4 katselmusta, joista sosiaali- ja opetustoimen katselmukset liittyivät tarkastuslautakunnan Talousprojektiin. Talous-projektia varten asetetut kolme tarkastuslautakunnan arviointiryhmää suorittivat yhdessä revisiotoimiston kanssa 18 hallintokunta- tai muuta vierailua ja pitivät 3 eri kokousta raportin valmistelua varten.

Toimintavuotena on valmistunut kaksi erillisarviointia:

- 1) Turku-strategian 2005 - 2008, hallintokuntien strategioiden, talousarvion ja -suunnitelman 2006 - 2008 laatiminen ja merkitys sekä riskien kokeminen Turun kaupungissa, (Kv 8.5.2006)
- 2) Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuuden ja raportoinnin arviointi, (Kv 28.8.2006).

Kevätkaudella 2006 tarkastuslautakunta suoritti työohjelmaansa perustuvat katselmukset kulttuuritoimeen ja tilalaitokselle. Kaupunginhallituksen kanssa pidettiin 13.3.2006 yhteinen tapaaminen, jonka aiheina olivat mm. strateginen toiminnan ja talouden suunnittelu ja ohjaus, konserniohjaus ja -raportointi, tilintarkastajan tilikauteen 2005 liittyvä raportointi sekä vuotta 2004 koskevan arviointikertomuksen seuranta.

Syyskaudella tarkastuslautakunta keskittyi selvittämään Turun kaupungin vuoden 2005 merkittävästi alijäämäisen tilinpäätöksen ja vuoden 2006 taloudellista tilaa koskevan ennusteen perusteella kaupungin talouden tasapainottamiseen vaikuttavia tekijöitä. Tarkastuslautakunta päätti jakautumisesta kolmeen toimikuntaan, jotka yhdessä revisiotoimiston kanssa kävivät 9.10.-10.11.2006 välisenä aikana kaikissa kaupungin hallintokunnissa ja liikelaitoksissa keskustelemassa kaupungin talouden ohjaukseen, suunnitteluun ja seurantaan liittyvistä kysymyksistä. Hallintokunta- /liikelaitoskäyntien johtopäätösten perusteella keskusteltiin myös kaupungin johdon, talousjohdon, henkilöstöjohdon, kaupunginhallituksen puheenjohtajiston sekä henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa. Arvioinnin päähavainnoista on 23.1.2007 valmistunut Talouden tasapainottaminen - seurantavastuusta toimenpidevastuuseen -raportti, joka on käsitelty kaupunginvaltuustossa helmikuussa 2007. Tarkastuslautakunnan aikaisemmin syksyllä valtuustolle lähettämä kirje kaupungin talouden tasapainottamisesta on merkitty tiedoksi kaupunginvaltuustossa 23.10.2006.

Loka-marraskuussa 2006 kaupunginvaltuutetuille lähetettiin sähköinen asiakaskysely, jolla mitattiin valtuutettujen tyytyväisyyttä tarkastuslautakunnan toimintaan. Kyselyn tulokset valmistuivat loppuvuonna ja ne otetaan huomioon toiminnan kehittämisessä. Tulokset lähetettiin tiedoksi myös kaupunginvaltuutetuille.

## 2.2 Tilintarkastaja ja tilintarkastuksen toteutus

Turun kaupungin tilintarkastajana valtuustokaudella 2005 - 2008 on toiminut JHTT - yhteisö SVH Julkistarkastus Oy (PwC Julkistarkastus Oy, nykyinen nimi) vastuunalaisena tilintarkastajana JHTT Irma Högman.

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

## 2.3 Sisäinen tarkastus

Kaupunginhallituksen johtosäännön (Kv 27.11.2006 § 223) 16 §:n mukaan kaupunginjohtajan alaisuudessa toimii sisäinen tarkastus.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on avustaa kaupunginjohtajaa kaupunginhallituksen alaisen organisaation, kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen sekä kaupungilta avustusta saavien yhteisöjen valvonnassa sekä tehdä aloitteita ja ehdotuksia hallinnon, taloudenpidon ja toiminnan kehittämiseksi.

Vuodelle 2006 on sisäisessä tarkastuksessa kirjattu tarkastuksia 27 ja jälkitarkastuksia 30 kpl. Käynnissä ollut sisäisen valvonnan projekti on sisäisen tarkastuksen mukaan vienyt lähes kahden ihmisen työajan.

Sisäisen tarkastuksen työn tulokset ovat olleet tilintarkastajan käytettävissä.

## 2.4 Sisäinen valvonta

Turun kaupungin sisäisen valvonnan oppaan (Kh 17.4.2001 § 434) mukaan sisäinen valvonta on varmistus- ja turvajärjestelmä, joka tukee Turku-strategian sekä siitä johdettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamista Turun kaupungin organisaatiossa.

Sisäisen valvonnan järjestämisestä ja toimivuudesta kaupunkikonsernissa vastaa ylimpänä elimenä kaupunginhallitus ja toimeenpanijana ylimmällä tasolla kaupunginjohtaja sekä organisaation muilla tasoilla tilivelvolliset viranhaltijat.

Sisäisen valvonnan oppaan mukaan sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa, että

- tavoitteet saavutetaan
- toiminta on sääntöjenmukaista
- resurssit ovat tehokkaassa käytössä
- omaisuus on turvattu
- johdon saama informaatio on luotettavaa.

Johdon suorittamalla sisäisellä valvonnalla varmistetaan **tavoitteiden saavuttaminen**. Kaupunginvaltuuston tehtävänä on kuntalain mukaan päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet hyväksytään talousarviossa ja -suunnitelmassa, joka on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon otetaan kuntalain mukaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Talousarvion tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Turun kaupungissa käytännöksi on muodostunut, että taloussäännön (Kv 9.12.1996 § 307) 6 §:ssä määrättyjä talousarvion muutosesityksiä esimerkiksi määrärahojen tai toiminnallisten tavoitteiden osalta ei kaikissa tapauksissa viedä kaupunginvaltuuston päätettäväksi johdonmukaisesti. Myös kaupungin tilintarkastaja on tilintarkastuskertomuksissaan eri vuosina ottanut kantaa asiaan.



Yleisesti ottaen tavoitteiden saavuttamisen varmistaminen vaikeutuu, mikäli toimintaa ohjaavia tavoitteita on esitetty useissa eri ohjausasiakirjoissa siten, että kaikki tavoitteet eivät ole yhdensuuntaisia tai kaikkien talousarviossa mainitsemattomien tavoitteiden toteuttamiseen ei valtuusto ole varannut määrärahoja. Tavoitteiden toteuttamisen ja toteutumisen edellytyksenä on myös yhteinen käsitys tavoitteen sisällöstä: mitä halutaan. Turun kaupungissa tulee pystyä erityisesti varmistamaan, että talousarviossa tavoitteiden toteuttamiseksi varatut määrärahat eivät ylitä vuoden perään. Toisaalta tulisi varmistua siitä, että kaikki ne tavoitteet, joiden toteuttamiseen valtuuston tulisi myöntää määrärahaa, sisältyvät talousarvioehdotukseen.

Sisäisellä valvonnalla tulee varmistaa, että toiminta on **sääntöjenmukaista**. Edellä kuvattu talousarviomuutosten käsittelykäytäntö ei ole ollut taloussäännön mukaista. Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Sisäisellä valvonnalla tulee mm. varmistaa, että kunnan lakisääteiset tehtävät pystytään hoitamaan laeissa säädetyin velvoittein mukaisesti. Havaitut puutteet tulisi ottaa käsittelyyn tarvittavien ja riittävien korjaustoimenpiteiden tekemiseksi. Sisäisen valvonnan ja korjaavien toimenpiteiden toteuttamisen edellytyksenä on tietoisuus siitä, mitkä ovat kunnan lakisääteiset tehtävät ja miten niiden toteutumista seurataan.

Sisäisellä valvonnalla johto varmistaa, että **resurssit ovat tehokkaassa käytössä** ja että **omaisuus on turvattu**. Toiminnan sääntöjenmukaisuuden varmistamisessa kysymys on siitä, että tehdään asioita oikein. Resurssien tehokkaan käytön varmistamisella tarkoitetaan sitä, että tehdään myös oikeita asioita eikä pelkästään asioita oikein. Oikeiden asioiden tekemistä voidaan edesauttaa hyvällä suunnittelulla, minkä yhtenä lähtökohtana on kunnan tehtävät sekä tuotettavat asiakaslähtöiset palvelut.

Asiakaslähtöisten palvelujen kokonaisvaltaisessa suunnittelussa, tuottamisessa ja kehittämisessä organisaation eri yksiköiden on tehtävä jatkuvaa yhteistyötä. Oikeiden asioiden tekeminen tarkoittaa toimintojen asiakastarpeista ja lainsäädännöstä lähtevää priorisointia tilanteessa, jossa talouden reunaehdot toiminnan laajuudelle on otettava huomioon. Omaisuuden turvaaminen tarkoittaa viime kädessä julkisen omaisuuden hyvää hoitoa (esim. rakennukset), mutta myös vastuullista varojen käyttöä. Tällöin johdon tulee varmistaa, että investoinnit suunnitellaan, ajoitetaan ja toteutetaan pitkällä aikavälillä järkevällä tavalla.

Vastuullisen taloudenhoidon ja hyvän riskien hallinnan avulla on myös varmistettava, että erilaisten kaupungin puolesta annettujen vakuuksien ja vastuusitoumusten määrä ei kasva missään tilanteessa sellaiseksi, että riskin realisoituessaan aiheuttama vahinko kasvaisi yli sen, mihin on varauduttu.

Sisäisellä valvonnalla varmistetaan myös, että **johdon saama informaatio on luotettavaa**. Tällöin kysymys on myös sen seikan määrittelemisestä, mitä tietoa johto tarvitsee, jotta se voisi kaupungin toimintaa johtaa. Esim. hallintokuntien sisällä tarvitaan tietoa hallintokuntien tehtäväkenttään liittyvistä ja vaikuttavista asioista, jotta hallintokunnan sisällä johto voi ryhtyä kaikissa tilanteissa tarvittaviin toimenpiteisiin. Kaupungintasolla johdon tehtävä on laajempi: tällöin tarvitaan tietoa laajemmin kaupungin toimintaan vaikuttavista niin kaupungin sisäisistä, mutta erityisesti myös ulkoisista tekijöistä.

Kaupungin johdon tehtävänä on koko kaupungin toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu ja tarvittavien toimenpiteiden toteutus saadun informaation pohjalta. Turun kaupungissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaupungissa saadaan käyttöön johdon tehtävää tukevat riittävää ja luotettavaa tietoa tuottavat raportointijärjestelmät.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on laatinut **suosituksen valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta** (20.12.2005 VM 042/00/2004). Suosituksessa esitetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä valtio-organisaation toimintayksiköissä koskevia yleisiä periaatteita.

Suositus ja sen sisältämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko on tarkoitettu valtionhallinnon johdon työvälineeksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden riittävyden arviointiin sekä olennaisimpien kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Lisäksi suositus on tarkoitettu hyödynnettäväksi myös valmisteltaessa asetuksessa valtion talousarviosta (11.12.1992/1243) annetun 65 §:n mukaista johdon arviointi- ja vahvistuslausumaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Asetuksen mukaan valtion tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää mm. arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Lausuman tarkoituksena on suosituksen mukaan mm. korostaa johdon vastuuta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja johtamisesta. Suosituksessa esitetyt asiat soveltunevat hyödynnettäväksi myös kunta- puolelle arvioitaessa ja kehitettäessä sisäisen valvonnan menettelyjä osana johtamista ja ohjausta.

Tarkastuslautakunta on kokouksessaan 14.12.2006 käsitellessään JHTT-tilintarkastajan raporttia vuotta 2006 koskevan tilintarkastuksen etenemisestä päättänyt pyytää kaupunginhallitukselta vuoden 2007 helmikuun loppuun mennessä selvityksen kaupungin sisäisen valvonnan järjestelmän sisällöstä (kuvaus), sisäisen valvonnan tilasta ja kaupunginhallituksen toimenpiteistä sisäisen valvonnan tehostamiseksi koko kaupungin tasolla. Arviointikertomuksen valmistumiseen mennessä tarkastuslautakunta ei ole saanut kaupunginhallituksen selvitystä. Kuntalain 74 §:n nojalla tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

**Vuoden 2005 merkittävästi alijäämäisen tilinpäätöksen ja vuoden 2006 taloudellista tilaa koskevien ennusteiden perusteella tarkastuslautakunta julkaisi laajan selvitystyön tuloksena raportin, joka oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä 12.2.2007. Raportti sisälsi johtopäätöksiä, mitkä osaltaan liittyvät ja vaikuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuteen.**

**Talouden tasapainottaminen - seurantavastuusta toimenpidevastuuseen -raportissa esitetyt johtopäätökset:**

- Kaupungin johtamisen kokonaishallinnan edistämiseksi on kaupungin toiminnan suunnitelmallisuutta kehitettävä ja luovuttava näennäisestä suunnittelusta, joka ei tosiasiallisesti ohjaa tulevaa toimintaa. Kaupungin palvelukokonaisuuden suunnittelun on perustuttava asiakaslähtöisyydelle ja selkeisiin valintoihin ja linjauksiin perustuvaan kaupungin strategiaan sekä strategiaan perustuviin valikoituihin ohjausasiakirjoihin.
  - Kaupungin toiminnan perustan on oltava kaupungintasoisissa tavoitteissa, joiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit määritellään talousarviossa ja –suunnitelmassa.
  - Henkilöstösuunnittelu on yhdistettävä kaupungin taloussuunnitteluun.
- Kaupungilla on oltava selkeä kokonaisnäkemys kaupungin palvelukokonaisuudesta, jonka pohjalta on määritelty kaupungintasoiset ydinprosessit ja päätoimintoja tukevat tukiprosessit. Kaupungintasoiset prosessit on kuvattava, jotta saadaan näkyväksi kaupungin palvelujen tuottamisen kannalta olennaiset ja merkitykselliset asiat (vrt. kaupunginhallituksen tavoitetaso vuodelle 2006: ”Keskeiset palvelut tuotteistettu ja ydinprosessit ja tukiprosessit on kuvattu”).
- Kaupungin palvelukokonaisuuden sujuvan tuottamisen lähtökohtana tulee olla selkeä työnjako, jonka perusta on selkeissä toimivaltuuksien ja vastuiden määrittelyssä. Kaupunginhallituksen tehtävänä on varmistaa kaupungin palvelujen

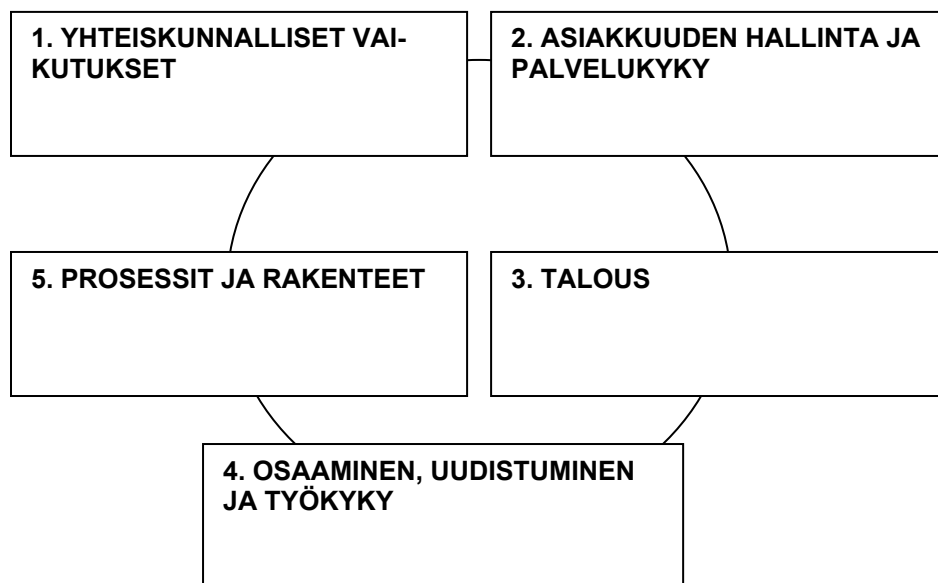
toimivuus ja asiakas- ja asukaslähtöinen saatavuus. Kaupunginhallituksen tehtävä on myös käytännössä kaupungin virkamiesjohdon tuella valmistella koko kaupungin toimintaan vaikuttavat ja koko organisaatiota koskevat uudistukset, mitkä eivät voi kuulua ja mitä ei voi vastuuttaa pelkästään esim. hallintokuntien tehtäväksi.

- Kaupungin johdon ja muun henkilöstön toimivaltuudet on määriteltävä niin, että ne mahdollistavat johtamisen ja oikeuttavat tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymisen.
- Kaupungin toimintakulttuurin tulee perustua yhä enemmän yhteisöllisyydelle ja yhteistyölle. Kaupungin toiminnan tuloksellisuuden ja sisäisen toimivuuden kannalta on tarkoituksenmukaista kehittää kaupungin yhteisiä toimintatapoja ja -menetelmiä. Kaupungissa tulee selkeästi siirtyä seurantavastuusta tilivelvollisuuteen perustuvaan velvollisuuteen toimia ja antaa tähän työhön myös riittävät mahdollisuudet.
- Sisäinen valvonta on osa johtamista. Kaupunkiorganisaation eri tasoilla johdon tulee huolehtia sisäisestä valvonnasta ja varmistaa, että kaupunki toteuttaa perustehtävänsä lakien ja asetettujen tavoitteiden mukaisesti, tunnistaa riskit ja varautuu niihin riittävällä tavalla ajoissa.

### 3 Tarkastuslautakunnan arvioinnin lähtökohdat

Vuonna 2006 Turun kaupunki on aiempien vuosien tapaan pyrkinyt kohti valtuuston Turku-strategiassa määrittelemää visiota toteuttamalla Turku-strategian tasapainotettua tuloskortistoa. Vuoden 2006 talousarvion tavoitteet on asetettu tasapainotetun tuloskortiston viiden näkökulman -mallin mukaisesti kaupunginhallitukselle, kaupungin toimielimille (hallintokunnille), liikelaitoksille sekä joillekin tytäryhtiöille ja säätiöille.

Tasapainotetun tuloskortiston viidestä näkökulmasta (Kuva 1) kaksi ensimmäistä (1 ja 2) kuvastavat haluttuja toiminnan ja palvelujen ulkoisia tuloksia. Toiminnan ja palvelujen ulkoiset tulokset ovat asioita, joita varten kunta on olemassa. Tällainen tulos on esimerkiksi palvelujen tuottaminen kunnan asukkailla. Näkökulmat 3-5 kuvastavat sisäisiä keinoja, joiden kautta ja avulla halutut ulkoiset tulokset saavutetaan. Esimerkiksi, kun henkilöstö on osaavaa ja voi hyvin (näkökulma 4), luo se edellytykset toiminnalle (prosessit ja rakenteet, näkökulma 5), jota toteutetaan tasapainoisen talouden periaatteita noudattaen (näkökulma 3) kohti haluttuja päämääriä ja tavoitteita (näkökulmat 1 ja 2).



Kuva 1. Tasapainotetun tuloskortiston viisi näkökulmaa

Eri näkökulmille asetettujen tavoitteiden ja mittareiden tulee tukea toistensa toteutumista, sillä näkökulmien sisällöt ovat yhteydessä toisiinsa. Näkökulmille asetetut tavoitteet muodostavat toteutuessaan tasapainoisen kokonaisuuden.

Kaupungintasoisten tavoitteiden (strategian) toteutumisen edellytyksenä on, että tasapainotettu tuloskortisto tukee toiminnan johtamista. Tällöin tuloskortiston kaupunkitasoisten tavoitteiden tulee muodostaa yhtenäinen kokonaisuus. Turku-strategian tulisi toteutua kaupunginhallitukselle asetettujen tavoitteiden ja niitä tukevien hallintokuntien tavoitteiden toteutumisen kautta. Tavoitteiden toteuttaminen vaatii kaupungintasoista eri toimijoiden työn yhteensovittamista, yhteistyötä sekä roolien tunnistamista ja määrittelyä.

Kaupungin palvelutuotantoa tulee tarkastella kokonaisuutena kaupungin kattavasti yli hallintokuntarajojen. Koko kaupungin tasolla tulee tarkastella, miten eri toimijoiden tavoitteet (mittarit), toiminta ja tulokset ovat sopusoinnussa keskenään ja minkälaista onnistumista kaikkien toimijoiden tulokset yhteensä osoittavat.

Strategian ja tavoitteiden toteutumisen arviointi on toteutettu tarkastelemalla painopisteittäin sitä, miten kaupunginhallitukselle ja hallintokunnille asetetut ja kohdentuvat eri ohjatusasiakirjojen tavoitteet ja mittarit sijoittuvat painopisteille kokonaisuutena ja miten hyvin ne tukevat ko. painopisteen toteutumista. Talousarviotavoitteiden toteutumiseen liittyvää raportointia ja toteutuman ennustettavuutta on arviointikertomuksessa käsitelty omana kohtanaan. Lisäksi erillisinä asioina on käsitelty mm. taloutta, johtamisjärjestelmää, omistajapolitiikkaa, kehittämishankkeita sekä tarkastuslautakunnan raportoinnin jälkiseurantaa.

## **Rajoitteet**

Tavoitteiden toteutumisen arviointi on suoritettu Turku-strategian painopisteiden mukaisesti. Tavoitteita aikanaan asetettaessa ei ole määritelty kunkin hallintokunnan roolia ja tehtävää eri painopisteiden toteuttamisessa, mikä on vaikeuttanut arvioinnin suorittamista. Mikäli jotain asiaa tai seikkaa ei ole tavoitteissa ja mittareissa esitetty, on se voinut jäädä tarkastuslautakunnan suorittaman tarkastelun ulkopuolelle.

Arviointi pohjautuu muun muassa tarkastuslautakunnan ja revisiotoimiston tekemiin selvityksiin ja kuulemisiin, tilinpäätösaineistoon ja siihen liittyvään raportointiin, kaupunginhallituksen ja hallintokuntien toimintaan liittyviin selvityksiin ja kaupungin hallintoelinten kokousten esityslistoihin ja kokouspöytäkirjoihin. Tietolähteinä on lisäksi käytetty valtakunnallisia selvityksiä ja vertailuja.

**Arviointikertomus ei ole ennen tarkastuslautakunnan hyväksyntää ollut lausunnolla arviointikohteiden tilivelvöllisillä tahoilla.**

## **4 Talousarviotavoitteiden asetanta ja toteutumisen raportointi**

### **4.1 Kriittisten menestystekijöiden (so. tavoitteiden) toteutumisen raportointi ja ennustettavuus**

Valtuusto asettaa vuosittain Turun kaupungille toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa. Näiden valtuustoon nähden sitovien tavoitteiden (kriittisten menestystekijöiden) toteutumaennusteesta raportoidaan kaksi kertaa vuodessa huhtikuun (ensimmäinen raportti) ja elokuun (toinen raportti) tilanteen perusteella. Lopullinen tavoitteiden toteutuminen raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä.

Seuraavassa tarkastellaan toiminnan ja talouden seurantaraportointia ja raportoitujen tavoitteiden toteutumaennustetietojen luotettavuutta. Raportoidun tiedon luotettavuutta on arvioitu sen pohjalta, kuinka hyvin huhtikuussa ja elokuussa raportoidut tavoitteiden toteutumastiedot ovat kuvastaneet tilinpäätöksen yhteydessä raportoitua lopullista toteutumaa. Tarkastelussa ei huomioida marraskuussa kaupunginhallitukselle annettua ylimääräistä talouden toteutumista kuvaavaa ennustetta. **Keskeistä tarkastelun johtopäätösten osalta on se, kuinka luotettavan kuvan raportointi antaa valtuuston päättämien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta talousarviovuoden aikana ja mihin toimenpiteisiin valtuuston tai muun toimivaltaisen toimielimen tai kaupungin virkamiesjohdon tulisi seurantaraportoinnin perusteella ryhtyä.** Tarkastelu perustuu revisiotoimistossa tehtyyn laajaan raportoitujen tavoitteiden toteutumaennusteiden ja niissä tapahtuneiden muutosten laskentaan. Kaupunginhallitukselle asetettuja tavoitteita ja niitä kuvaavia mittareita ei käsitellä ennustearvojen muutosten tai talousarviotavoitteiden toteutumisen laskennassa, koska kaupunginhallitus ei raportoi tavoitteiden tai mittareiden toteutumisesta toimintavuoden aikana. Samoin keskusvaalilautakunnan ja tarkastuslautakunnan raportointia ei huomioida niiden tehtävän luonteesta johtuen. Em. toimijoiden tavoitteet ja mittarit on kuitenkin huomioitu seuraavassa kappaleessa laskettaessa yhteen kaupunkikonsernin kaikki tavoitteet ja mittarit.

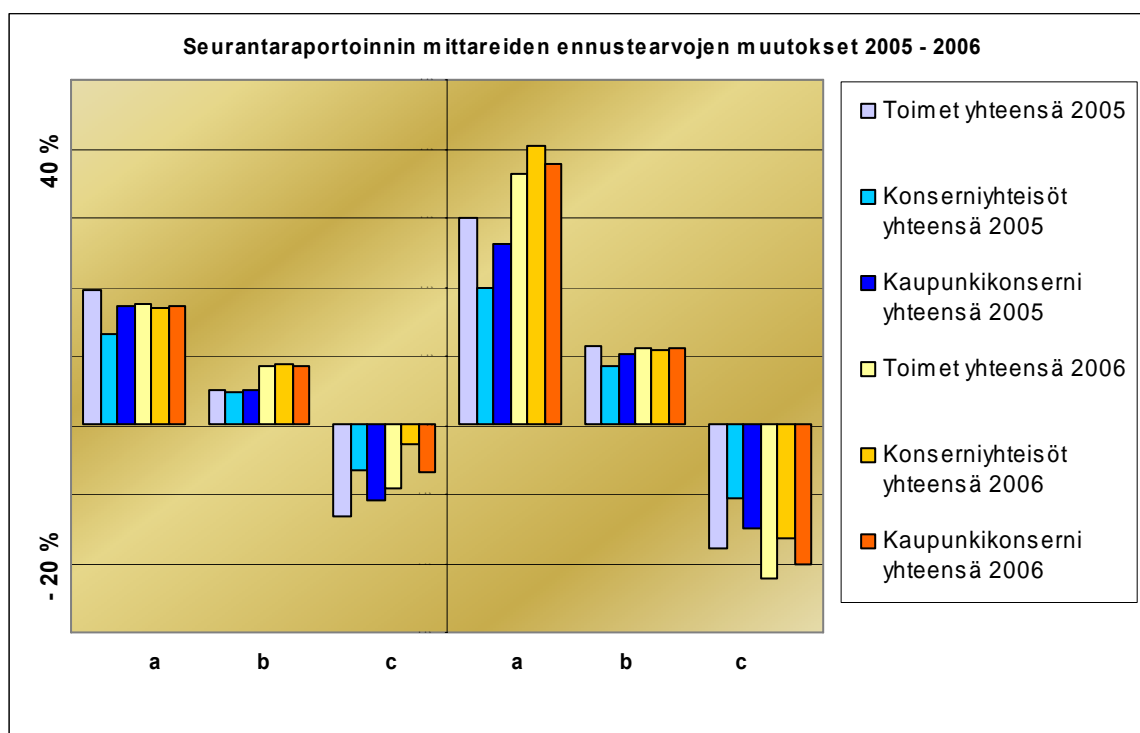
Turun kaupungin talousarviossa asetettujen sekä seurantaraporteissa ja tilinpäätösasiakirjassa raportoitavien tavoitteiden ja niiden toteutumista mittaavien mittareiden määrä on Turun kaupungissa kasvanut vuosien 2005 – 2007 aikana huomattavasti. Vuonna 2005 Turun kaupungin talousarviossa oli yhteensä 166 tavoitetta, ja vuonna 2007 yhteensä 245 tavoitetta. Vuosien 2005 ja 2007 välinen tavoitteiden määrän kasvu on yhteensä noin 48 %. Tavoitteita oli toimintavuonna 2006 yhteensä 250. Vaikka tavoitteiden määrä on vuodesta 2006 vuoteen 2007 laskenut, on mittareiden määrä kuitenkin jatkuvasti kasvanut. Vuodelle 2005 asetettiin yhteensä 341 ja vuodelle 2007 yhteensä 383 tavoitteiden toteutumista kuvaavaa mittaria. Toimintavuonna 2006 mittareiden määrä oli yhteensä 374. Vuosien 2005 ja 2007 välinen mittareiden määrän kasvu on noin 12 %. Turun kaupunkia yksityiskohtaisesti tarkastellen voidaan sanoa, että ympäristötoimissa raportointivelvollisten yksiköiden määrän lisäys (liikelaitokset) on ollut samassa suunnassa mittareiden määrällisen lisäyksen kanssa. Tavoitteiden määrän kasvu esimerkiksi palvelutoimissa ei kuitenkaan selity raportointivelvollisten hallintokuntien määrän kasvulla.

Tavoitteiden ja mittareiden korkean määrän johdosta ovat myös talousarviot, toiminnan ja talouden seurantaraportoinnit sekä tilinpäätösasiakirjat muodostuneet sivumäärällä mitattuna pitkiksi. Talousarviokirjojen sivumäärä on kasvanut vuoden 2005 287 sivusta vuoden 2007 381 sivuun. Vuoden 2006 talousarviokirjassa sivuja oli 367. Raportointiin tarvittujen sivujen määrä on kasvanut vuodesta 2005 vuoteen 2006 merkittävästi. Vuonna 2005 toiminnan ja talouden seurantaraportoinnit sisälsivät yhteensä 184 - 192 sivua ja tilinpäätösasiakirja liitetietoineen yhteensä 271 sivua. Vuonna 2006 toiminnan ja talouden seurantaraportoinnit sisälsivät yhteensä 238 - 242 sivua. Vuoden 2006 tilinpäätösasiakirjassa on liitetietoineen yhteensä 343 sivua. **Raportoitujen sivujen määrän kasvu tarkoittaa raportointiin käytetyn työajan lisääntymistä organisaation eri tasoilla. Raportointiin käytettävän työpanoksen kasvaessa myös vaatimus raportoinnin luotettavuudelle ja käytettävyydelle kasvaa.**

Seurantaraporteissa pyritään arvioimaan talousarviossa asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumista kuvaavien mittareiden tavoitearvojen toteutumista vuoden lopussa. **Verrattaessa vuotta 2006 vuoteen 2005 voidaan todeta, että tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä epävarmuus on lisääntynyt.** Vuoden 2005 tavoitteiden toteutumisen ennustamisessa on mittareiden raportoitujen arvojen perusteella onnistuttu paremmin kuin vuoden 2006 ennusteen laadinnassa. Vuonna 2006 ensimmäisen huhtikuun seurantaraportoinnin osalta 56 % raportoiduista mittariarvoista arvio osui oikeaan tuloksen ennustamisessa. Lähes puolessa raportoiduista mittariarvoista (noin 44 %) arvio mittarin lopullisesta toteutumasta vaihtui joko yhden tai useamman kerran vuoden aikana. Vuonna 2005 noin 63 % mittareista piti ensimmäisen raportoinnin jälkeen paikkansa aina tilinpäätöshetkeen saakka. Yksityiskohtaisemmin tarkasteltuna kaupungin sisällä on eroja. Vuonna 2006 osaa-

mis- ja elinkeinotoimen sekä säätiöiden raportointi oli kaupungintasolla luotettavinta ja palvelutoimen epävarminta. Osaamis- ja elinkeinotoimen sekä säätiöiden mittareiden toteutumisenennusteista 67 % piti paikkansa ja palvelutoimen mittareiden toteutumisenennusteista 47 % piti paikkansa huhtikuun raportointiin ja tilinpäätöksen välillä.

Suurin osa mittareiden ennustearvoista muuttuu vuodesta riippumatta vuoden toisen raportoinnin (31.8. tilanne) ja tilinpäätöksen välillä (31.12. tilanne). **Suuri osa tavoitteiden todellisesta toteutumasta selviää siis vasta tilinpäätösvaiheessa** (Kuva 2). Esimerkiksi vuoden 2006 elokuun lopun ennustearvojen ja tilinpäätöksessä esitetyn toteutuman välillä yhteensä 38 % mittareiden ennustearvoista muuttui. **Määrää on pidettävä suurena, kun kyseessä on tavoitteiden toteutumaa kuvaavan ennusteen onnistuminen neljän kuukauden päähän.** Vuodesta riippumatta on vuoden toisen raportoinnin ja tilinpäätöksen välillä tapahtunut suurempi negatiivinen kuin positiivinen ennustearvojen muutos ja ennustearvojen muutos on määrällisesti suurempaa kuin vuoden ensimmäisen ja toisen raportoinnin välillä. Tarkastelun pohjana olevassa laskennassa ei ole selvitetty, mistä vuoden lopussa tapahtuva tavoitteiden toteutumisen ennustearvojen suurehko muutos johtuu.



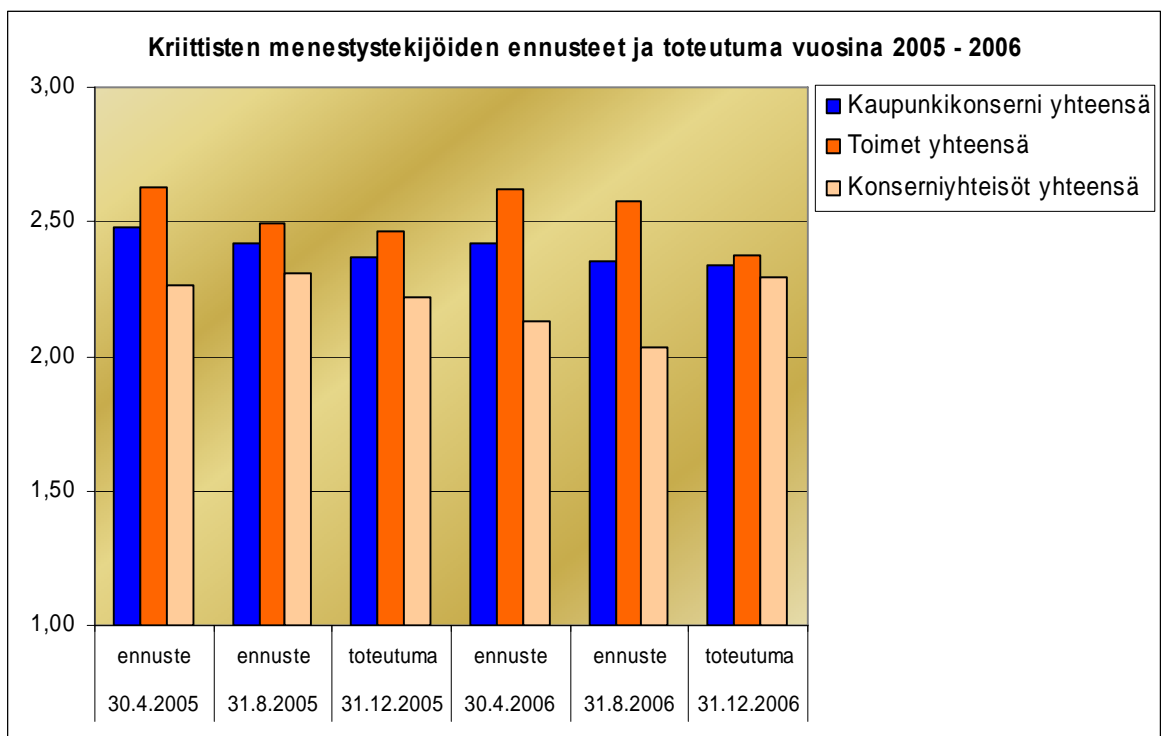
**Kuva 2.** Turun kaupungissa raportoitujen talousarviotavoitteiden toteutumista kuvaavien mittareiden ennustearvojen muutokset kohdennettuna raportointiajankohdille. Kuvassa vasemmalla ovat muutokset 1. ja 2. raportoinnin välillä ja oikealla muutokset 2. raportoinnin ja tilinpäätöksen välillä. Kuvassa kohdissa a olevat pylväät kuvaavat raportointien välillä tapahtunutta ennustearvojen kokonaismuutosta. Kohdissa b olevat pylväät kuvaavat sitä osaa ennustearvojen kokonaismuutoksesta, joka on positiivista (ennustearvo on parantunut aikaisempaan raportointiin verrattuna). Kohdissa c olevat pylväät kuvaavat sitä osaa ennustearvojen kokonaismuutoksesta, joka on negatiivista (ennustearvo on heikentynyt aikaisempaan raportointiin verrattuna).

## 4.2 Asetettujen talousarviotavoitteiden toteutuma

Kaupungin talousarviotavoitteiden toteutumista arvioidaan niiden toteutumista mittaavien mittareiden avulla. Yhden tavoitteen toteutumista mittaa joko yksi tai useita mittareita. Turun kaupungissa mittareiden toteutumisen raportoinnista ja raportoinnin oikeellisuudesta vastaa talousarviossa nimetty tilivelvollinen viranhaltija.

Vuoden 2006 tilinpäätöksessä esitetty tavoitteiden kokonaistoteutumaa kuvaava tulos on tehdyn laskennan perusteella ollut raportoinnissa käytetyn liikennevalojärjestelmän mukaan ”keltaisella” (arvo alle 2,5) eli **kaupunkikonsernin tasolla on talousarviotavoitteet lähes saavutettu**. Toimet (palvelu-, osaamis- ja elinkeino-, ympäristötoimi) ovat kaupunkikonsernin sisäisessä vertailussa saavuttaneet tavoitteensa keskimäärin paremmin kuin konserniyhteisöt (tytäryhtiöt, säätiöt) (Kuva 3).

Ennustamisen luotettavuuden kannalta on tärkeää huomata, että sekä vuonna 2005 että vuonna 2006 ensimmäisen toiminnan ja talouden seurantaraportoinnin tavoitteiden toteutumisen ennuste (huhtikuun lopun tilanne) on kaupungintasolla positiivisempi kuin toisen seurantaraportoinnin (elokuun lopun tilanne)<sup>1</sup>. **Tilinpäätöksessä raportoitu lopullinen tulos eli tavoitteiden todellinen toteutuma jää kummassakin seurantaraportissa raportoitua tulosta alhaisemmaksi**. Huomion arvoista on, että vuoden 2005 tilinpäätöksen (selviää helmikuussa 2006) ja vuoden 2006 ensimmäisen tavoitteiden toteutumaennusteen (huhtikuun lopun tilanne 2006) välillä on kaupungin toimien kohdalla huomattava ero. Toimien tilinpäätöksessä esitetty tavoitteiden toteutuma vuodelta 2005 on ”keltaisella”, kun vuoden 2006 ensimmäinen ennuste kertoo taas tavoitteiden toteutuvan hyvin, ”vihreästi” (arvo yli 2,5). Vuosille 2005 ja 2006 asetetuissa tavoitteissa ja niiden toteutumisesta kuvaavissa mittareissa voidaan havaita ainoastaan määrän kasvu, ei niinkään laadullista muutosta. Molempina vuosina on tavoitteet asetettu käyttäen BSC-järjestelmää (tasapainotettu tulostilasto). Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin kannalta huomiota herättää se, että konserniyhteisöjen toteutumat ja raportoidut ennusteet muodostavat peruskaupungista poiketen yhtenäisemmän linjan yli tilivuosien.



**Kuva 3.** Turun kaupungin talousarviossa asetettujen sitovien tavoitteiden (so. kriittisten menestystekijöiden) raportoidut ennusteet ja todelliset toteutumat vuosina 2005 – 2006 arviointikriteerien/mittareiden raportointitietojen mukaan.

Kaupunkikonsernin vuoden 2006 lopullinen tulos ei heikkene suhteessa vuoden aikana raportoituihin ennusteisiin samalla tavoin kuin vuonna 2005. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että konserniyhteisöjen tavoitteiden lopullinen toteutuma on vuonna 2006 ollut huo-

<sup>1</sup> Kuva 3 kertoo kaupungin tavoitteiden toteutumien raportoitujen **mittareiden** perusteella. Yhden **tavoitteen** toteutuma on sitä kuvaavien mittareiden toteutumien laskennallinen keskiarvo. Kuva 2 kertoo **mittareiden ennusteiden muutokset** ja kuva 3 kertoo **tavoitteiden** ennusteet ja toteutumien. Tästä johtuen kuva 2 ja kuva 3 eivät ole suoraan verrannollisia keskenään.

mattavasti parempi kuin ennusteet. Konserniyhteisöissä tavoitteiden toteutumista mitataan peruskaupungin hallintokuntiin ja liikelaitoksiin verrattuna huomattavasti useammin vain yhdellä mittarilla. Tästä johtuen konserniyhteisöissä yhdenkin mittarin parantuneella tuloksella on tässä laskennassa ollut suurempi vaikutus tavoitteiden raportoituun toteutumaan kuin peruskaupungin puolella.

Tarkastelun perusteella toiminnan ja talouden seurantaraporttien kautta välittyvä tieto ei ole riittävän luotettavaa toimintavuoden aikaisten toimenpiteiden aloittamiseksi, riittävien toimien määrittelemiseksi ja oikein kohdentamiseksi. Toisaalta ongelmaksi voi muodostua BSC-järjestelmän käytöstä johtuva tavoitteiden ja näiden toteutumista kuvaavien mittareiden suuri määrä. Tällöin nykyisen raportointijärjestelmän ja raportoinnin sisällön pohjalta on vaikeaa muodostaa kuvaa kaupungin strategisen johtamisen kannalta oleellisista kokonaisuuksista. Ei ole raportointitietoa siitä, miten strategisten kokonaisuuksien osalta on edistytty. Seurantaraportoinnilla ei ole haluttua ohjausvaikutusta.

## 5 Turku-strategian sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2006

### 5.1 Turku-strategia 2005 - 2008 ja muut kaupunkitasoiset ohjausasiakirjat

Turku-strategiassa on asetettu seuraavat strategiset painopisteet ja kriittiset menestystekijät vuosille 2005 - 2008:

TURKU-STRATEGIA 2005 - 2008		
<b>Strateginen painopiste:</b> <b>KILPAILUKYKYÄ JA KESTÄVÄÄ KEHITYSTÄ</b>	<b>Strateginen painopiste:</b> <b>HYVINVOINTIA JA ELÄMÄNLAATUA</b>	<b>Strateginen painopiste:</b> <b>ELINVOIMAA KOULUTUKSESTA, OSAAMISESTA JA YRITTÄJYYDESTÄ</b>
KRIITTISET MENESTYSTEKIJÄT		
<b>1. Kestävää kasvua ja hyvinvointia tukeva kaupunkisuunnittelu</b> <b>2. Tehokas ja asukaslähtöinen toiminta sekä tasapainoinen talous</b> <b>3. Seutuyhteistyön veturi ja aktiivinen edunvalvoja</b> <b>4. Aktiivinen kansainvälinen toimija ja vahva vaikuttaja Itämeren alueen kehittämisessä</b> <b>5. Vastuullinen ilmasto- ja ympäristöpolitiikka</b>	<b>6. Lasten, nuorten ja lapsiperheiden aseman kehittäminen</b> <b>7. Terveystieteiden ja esteettömyyden edistäminen sekä elämäntalouden ja oman aktiivisuuden tukeminen</b> <b>8. Elävä ja luova kulttuurikaupunki</b> <b>9. Asiakaslähtöinen palvelutuotanto ja kehittyvä kumppanuus</b>	<b>10. Luova ja laadukas opetus</b> <b>11. Innovatiivisuutta tukeva korkeakoulu- ja yritysyritysyritys</b> <b>12. Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja kärkialojen tukeminen</b>

Turku-strategian 2005 - 2008 lisäksi Turun kaupungissa on muita ohjausasiakirjoja. Ohjausasiakirjojen tavoitteiden ja arviointikriteereiden/mittareiden keskinäisen suhteen selvittämiseksi on arviointikertomuksen valmistelun yhteydessä laadittu matriisi, jonka perusteella voidaan tarkastella Turun kaupungin eri ohjausasiakirjojen yhdenmukaisuutta Turku-strategian kanssa sekä kuinka hyvin tavoitteiden toteutuminen on vuoden 2006 aikana



tukenut Turku-strategian 2005 - 2008 toteuttamista. Matriisin perusteet ja ote matriisista on liitteessä 1.

Ohjausasiakirjojen keskinäistä suhdetta on tarkasteltu niissä asetettujen tavoitteiden kautta. Tarkastelu on tehty kaupungin ylemmän tason ohjausasiakirjojen perusteella, joten se ei kata kaikkea eri tavoin tavoitteistettua toimintaa. Esimerkiksi eri hallintokunnilla on lautakuntiin nähden sitovia tavoitteita, joita ei seurata kaupunginvaltuuston tasolla. Samoin epäselväksi jää, miltä osin kaupunginhallituksen tavoitteet kokoavat yhteen kaupungin tavoitteet ja miltä osin kaupunginhallituksen tavoitteet ovat itsenäisiä asiakokonaisuuksia.

Laaditun matriisin perusteella Turku-strategian 2005 - 2008 toteuttamisessa on sen ensimmäisenä kokonaisuena toteuttamisvuonna, vuonna 2006 keskitytty suurelta osin painopisteisiin **kilpailukykyä ja kestävää kehitystä** sekä **hyvinvointia ja elämänlaatua** ja niissä neljään kriittiseen menestystekijään. **Kestävän kasvun ja hyvinvointia tukevan kaupunkisuunnittelun sekä tehokkaan ja asukaslähtöisen toiminnan ja tasapainoisen talouden** kriittisille menestystekijöille on asetettu eniten talousarviotavoitteita ja muita ohjauksellisia tavoitteita esimerkiksi osa-strategioissa ja valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa. Huomion arvoista on, että ympäristötoimessa on em. kriittisille menestystekijöille asetettu eniten tavoitteita niin talousarviossa, ympäristöstrategiassa, valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa kuin muissakin ohjausasiakirjoissa, kuten asunto- ja maankäyttöohjelmassa ja kestävä kehityksen ohjelmassa. Vuonna 2006 ovat ympäristö- ja kaavoituslautakunnan kohdalla em. tavoitteet tukeneet toisiaan poikkeuksellisen hyvin. Palvelutoimella ja osaamis- ja elinkeinotoimen opetuksen ja koulutuksen hallintokunnilla on useita talousarviotavoitteita tehokkaan ja asukaslähtöisen toiminnan ja tasapainoisen talouden kriittisellä menestystekijällä. **Terveyden ja esteettömyyden edistämisen sekä elämänhallinnan ja oman aktiivisuuden tukemisen sekä asiakaslähtöisen palvelutuotannon ja kehittyvän kumppanuuden** kriittisiin menestystekijöihin on tavoitetasolla sitoutettu erityisesti palvelutoimi.

Tarkasteltaessa Turku-strategiaa ja sitä toteuttavien yksiköiden tavoitteita voidaan sanoa, että Turku-strategian 2005 - 2008 painopisteet ja kriittiset menestystekijät ohjaavat tällä hetkellä pääasiassa joko kaupungin yhtä tointa (palvelu-, osaamis- ja elinkeino-, ympäristötoimi) tai suoraan niiden alaisia hallintokuntia ja liikelaitoksia. Kaupungin strateginen kokonaisuus puuttuu. Osastrategioista erityisesti palvelustrategian rooli osana Turku-strategiaa jää epäselväksi. Ohjausasiakirjojen tavoitteita tarkasteltaessa on lisäksi huomioitava, että joillekin kriittisille menestystekijöille on valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa asetettu tavoitteita, mutta talousarviossa ei vastaavia tavoitteita ole. Esimerkiksi kriittiseen menestystekijään **seutuyhteistyön veturi ja aktiivinen edunvalvoja** liittyviä tavoitteita on asetettu valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa runsaasti kaupungin eri toimijoille. Kaupunginhallituksen edunvalvontaan liittyvien talousarviotavoitteiden lisäksi muiden kaupungin toimijoiden talousarviotavoitteet ja valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteet vastaavat toisiaan heikosti. Voidaan todeta, että valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteet eivät tällaisessa tilanteessa vastaa talousarviossa hyväksytyjä vuosittaisia tavoitteita ja niihin sidottuja määrärahoja.

Painopisteen **elinvoimaa koulutuksesta, osaamisesta ja yrittäjyydestä** toteuttamisessa on tavoitetasolla kehitettävää. Talousarviotavoitteet painottuvat osaamis- ja elinkeinotoimessa pääosin opetuksen ja koulutuksen hallintokunnille. Muiden ohjausasiakirjojen, kuten osaamis- ja elinkeinostrategian, tavoitteiden toteuttaminen on vastuutettu peruskaupungin ulkopuolelle konserniyhteisöille. Tällöin talousarviotavoitteiden vastaavuus osaamis- ja elinkeinostrategian tavoitteiden kanssa on vaikeasti varmistettavissa. Samoin tavoitteiden toteuttamisen vastuullinen ja aktiivinen johtaminen on ongelmallista. Kaupunkikonsernin sisällä tytäryhtiöiden välillä on eroja. Esimerkiksi **elinkeinorakenteen monipuolistamisessa ja kärkialojen tukemisessa** on joillakin tytäryhtiöillä tavoitetasolla hieman selkeytetyn rooli. Kaupunkikonsernin eri toimijoita tarkasteltaessa täydentävät esimerkiksi Pilot Turku Oy:lle talousarviossa, osaamis- ja elinkeinostrategiassa sekä valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa asetetut tavoitteet toisiaan hyvin.

Elinkeinorakenteen monipuolistamisen ja kärkialojen tukemisen kriittiseen menestystekijään liittyy tytäryhtiöiden tavoiteasettelun lisäksi muita erityisiä piirteitä, jotka vaikuttavat tavoitteiden toteutumiseen. Kokonaisuudessaan kaupunginhallituksen tämän kriittisen menestystekijän talousarviotavoitteista vastaa osaamis- ja elinkeinotoimen apulaiskaupunginjohtaja. Edellä mainitun kriittisen menestystekijän tavoitteita on myös ympäristötoimen tavoitteina. Esimerkiksi valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoite sitoutumisesta vuonna 2004 hyväksytyyn liiketoimintastrategiaan on vastuutettu ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtajalle ja se koskee koko ympäristötoimen sektoria. Kaupungin johtamisen ja päätöksenteon kannalta on ongelmallista, mikäli kaupunginvaltuuston hyväksymään strategiaan tulee erikseen asetettavalla tavoitteella sitouttaa toimijoita. Kaupungin eri tytäryhteisöjen seuranta on vastuutettu kolmelle apulaiskaupunginjohtajalle, esimerkiksi Myllykoti Oy:n seurannasta vastaa palvelutoimen apulaiskaupunginjohtaja. Lisäksi kestävän kehityksen ohjelman yhtenä päätavoitteena on monipuolisen elinkeinorakenteen vahvistaminen talouden tasapainon, kaupungin kehityksen ja kilpailukyvyn turvaamiseksi. Ohjelman toteutuksen ylin päätäntävalta ja vastuu on valtuustolla ja kaupunginhallituksella, mutta käytännön toteuttaminen on kaikilla ohjelmassa mainituilla hallintokunnilla ja muilla kaupunkikonserniin kuuluvilla toimijoilla.

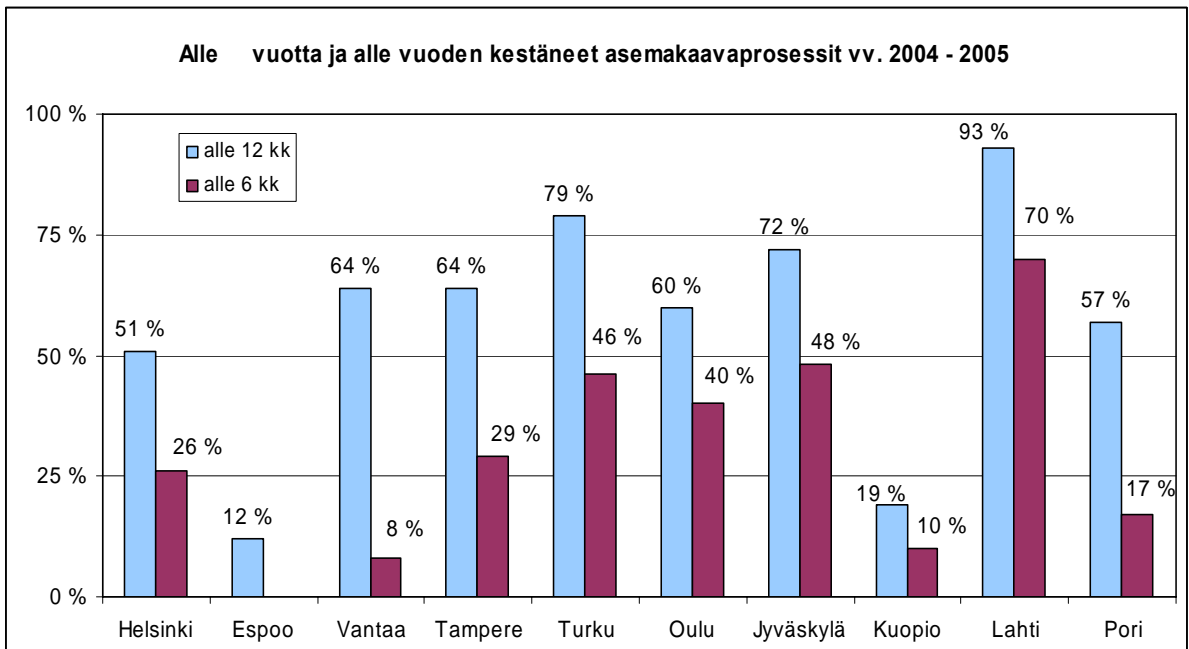
## 5.2 Strategian painopisteiden toteutuminen

### **I Painopiste: Kilpailukyky ja kestävä kehitys – kestävällä kasvulla ja asukaslähtoisellä toiminnalla**

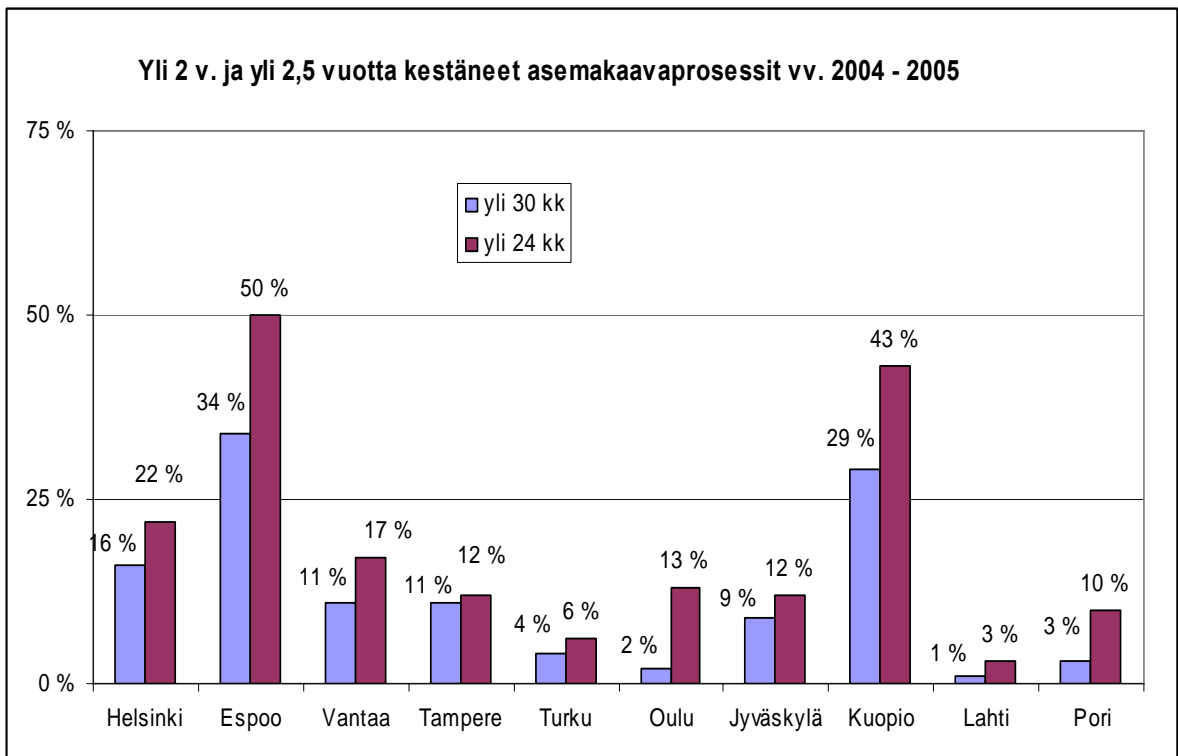
Turku-strategian ensimmäisen painopisteen - **kilpailukyky ja kestävä kehitys** - toteuttamisessa keskityttiin kaupunkitasolla vuonna 2006 kriittisiin menestystekijöihin **kestävää kasvua ja hyvinvointia tukeva kaupunkisuunnittelu sekä tehokas ja asukaslähtöinen toiminta ja tasapainoinen talous**.

Ympäristötoimi toteutti hyvin tavoitteitaan **kestävän kasvun ja hyvinvointia tukevan kaupunkisuunnittelun** osalta. Ympäristötoimen vastaavista talousarviotavoitteista runsas 75 % toteutui. Esimerkiksi kerrostalotonttien, omakotitalotonttien ja elinkeinotonttien kaavoitus eteni tavoitteiden mukaisesti ja kaavoitettujen elinkeinotonttien määrä oli jopa kuusinkertainen asetettuun tavoitteeseen verrattuna. Asuinpientalotonttien (rivitalo-, paritalo-, pienkerrostalotonttien) kaavoituksen osalta jäätiin tavoitteesta (noin 50 % tavoitteesta täyttyi). Asuinpientalotonttien tavoitteesta jääminen oli odotettavissa, sillä jo kaupunginvaltuuston 10.4.2006 § 66 hyväksymässä asunto- ja maankäyttöohjelmassa vuosille 2006 - 2010 on todettu pientalotonttien kaavoitustavoitteiden saavuttamisen olevan riskiherkempää ja vaativan usein voimakkaita toimenpiteitä. Asunto- ja maankäyttöohjelman tavoitteissa painotetaan ohjelmakaudella pientalotuotantoa, koska tutkimuksien mukaan se on tällä hetkellä halutuin asumismuoto. Lisäksi asunto- ja maankäyttöohjelman mukaan tekeillä olevat kaavat mahdollistavat asuntotuotannon tavoitteiden toteutumisen ja sitä kautta voimakkaan väestökasvun ohjelmakaudella. Vuoden 2006 aikana Turussa valmistui 587 uutta asuntoa (vuonna 2005 410 asuntoa), joista 302 asuinkerrostaloihin, 204 erillisiin pientaloihin ja 59 rivitaloihin. Asuntorakentaminen on viime vuosina ollut huomattavasti alhaisemmalla tasolla kuin 1990-luvulla, jolloin asuntoja valmistui vuosittain keskimäärin yli 1.300.

Kuntaliiton ja ympäristöministeriön yhteisen asemakaavan laatimisprosessin kestoä koskevan tutkimuksen (25.1.2007) perusteella Turun kaupungin asemakaavan laatimisprosessi on ollut ripeä verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin. Kaupunkien väliset erot ovat varsin suuria, mikä näkyy seuraavista kuvista (Kuvat 4 ja 5).



**Kuva 4.** Asemakaavaprosessin pituus eri kaupungeissa (alle ½ vuotta ja alle vuoden kestäneet)  
Lähde: Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa, Kristiina Rinkinen, s. 16 (Kuntaliitto, tonttituotannon edistäminen hankesarja)



**Kuva 5.** Asemakaavaprosessin pituus eri kaupungeissa (yli 2 vuotta ja yli 2,5 vuotta kestäneet)  
Lähde: Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa, Kristiina Rinkinen, s. 16 (Kuntaliitto, tonttituotannon edistäminen hankesarja)

Ympäristötoimen osalta sekä valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteilla että mm. asunto- ja maankäyttöohjelman tavoitteilla oli talousarviotavoitteita tukeva vaikutus.

Ympäristötoimen tavoitteiden hyvästä toteutumisasteesta huolimatta ei kaupunginhallituksen tavoitteita asukasmäärän kasvattamiseksi täysin saavutettu. Vuonna 2006 kaupunginhallituksen tavoitteena oli, että asukasmäärä kasvaisi 177.000 asukkaaseen. Asukasmäärä oli vuoden lopussa kuitenkin 175.354. Yhteensä väestö kasvoi 490 henkilöllä

vuonna 2006. Vuonna 2005 väestö kasvoi 44 henkilöllä. Muiden suurten kaupunkien väestömäärä kasvoi huomattavasti nopeammin kuin Turun (Taulukko 1).

Kaupunki	Väestömäärä 31.12.2006	Väestönkasvu vuonna 2006, henkilöä
Helsinki	564.412	3.507
Espoo	234.990	3.286
Tampere	206.330	1.993
Vantaa	189.712	2.431
Turku	175.358	490
Oulu	130.163	1.201

**Taulukko 1.** Väestönkasvu kuudessa suurimmassa kaupungissa vuonna 2006

Turun kaupungin muuttoliikettä tarkasteltaessa nettomaahanmuutto muodosti Turun väestönkasvusta noin 86 % ja Helsingin väestönkasvusta 70 %. Muissa suurimmissa kaupungeissa vastaava osuus on huomattavasti vähäisempi. Taloustutkimus Oy:n vuonna 2005 tekemän muuttoliiketutkimuksen tuloksista selviää, että valtaosa Turusta lähtevistä muuttaa lähikuntiin ja merkittävä syy on sopivan asunnon ja omakotitontin puute. Turusta poismuuttavista suuri osa on lapsiperheitä. Suurin syy muuttaa Turkuun oli opiskelu. Muuttoliiketutkimus tehtiin Turun kaupungin toimeksiannosta ja tutkimuksessa haastateltiin 500 muuttajaa. Väestötavoitteen saavuttamisessa on ongelmallista, mikäli ympäristötoimen tavoitteista jää toteutumatta muuttoliikkeen hallinnan kannalta keskeinen tavoite (asuinpientalotontit), jonka toteutuminen osaltaan hillitsisi mm. lapsiperheiden poismuuttoa.

Ympäristötoimi on keskittynyt **tehokkaan ja asukaslähtöisen toiminnan ja tasapainoisen talouden** kriittisen menestystekijään liittyvissä tavoitteissa talouden tasapainottamiseen. Palvelutoimen sekä osaamis- ja elinkeinotoimen tavoitteiden asettelussa on keskitytty enemmän asukastarpeiden toteuttamiseen kuin talouden tasapainottamiseen. Kaupunginhallitus pyrki kaupunkia johtaessaan kokonaisrahoituksen sekä tulojen ja menojen tasapainoon, mutta koska talousarvion nettomenot ylittyivät esimerkiksi terveystoimessa, sosiaalitoimessa, opetustoimessa, joukkoliikenteessä ja liikennelaitoksella, ei kaupunginhallituksen tavoitetta saavutettu. Kaupunginhallitus ei laatinut erillistä talousohjelmaa.

Palvelutoimen tähän kriittiseen menestystekijään liittyvistä tavoitteista toteutui noin kolmasosa. Erityisesti terveystoimen tavoitteita koetusta terveydentilasta ja sairastavuusindeksistä sekä liikuntatoimen tavoitetta asukkaiden tyytyväisyydestä asuinalueensa liikuntaympäristöön ei kyetty saavuttamaan. On huomattava, että kaupunginvaltuuston talousarvion hyväksymisen yhteydessä asettamien päätöslauselmien tavoitteet toteutuivat kuitenkin hyvin.

Huolimatta siitä, että toiminnan taloudellisuutta koskevat tavoitteet saavutettiin, terveystoimen talousarvion nettomenojen ylitys oli 12,6 M€ (4,8 %) ja sosiaalitoimen 3,1 M€ (1,4 %). Terveystoimen ja sosiaalitoimen talousarvion nettomenojen ylitys oli merkittävä. Sairaanhoidopiirin osalta Turun maksuosuus ylittyi 8,3 M€ ja oman toiminnan nettomenot 4,3 M€. Turulle erityinen haaste on kaupungin ikääntyvän väestörakenteen aiheuttama kasvava tarve palveluihin ja hoitotakuulainsäädännön tuomat vaatimukset toteutettavan palvelun tasolle. On kuitenkin huomattava, että ikävakioidut terveydenhuollon menot olivat Turussa talousarviotavoitteen mukaisesti alle yhdentoista suurimman kaupungin keskiarvon. Kuntaliiton julkaisemien tietojen mukaan Turussa perusterveydenhuollon avoterveydenhuoltoon ja hammashuoltoon käytettiin yhdentoista kaupungin vertailussa vähiten rahaa muihin verrattuna. Erityisesti ongelmia on ollut hammashuollossa, jonka jonot ovat ylittäneet lakisääteisen kuuden kuukauden rajan.

Sosiaalitoimessa asiakaspalvelujen ostot ylittyivät 4,9 M€ ja esimerkiksi vanhusten palveluasumisen menot kasvoivat n. 24 % vuoteen 2005 verrattuna. Sosiaalitoimen tilinpäätös-

raportoinnin mukaan vanhusten määrän kasvaessa vanhusten asumispalveluiden määrää on kasvatettu siinä määrin kuin yksityistä palvelutuotantoa on ollut ostettavissa.

Kuuden suurimman kaupungin yhteistyönä tekemien kustannusvertailujen mukaan Turussa monet sosiaalitoimen palvelut tuotetaan kustannustehokkaammin kuin muissa suurissa kaupungeissa keskimäärin, esimerkiksi vammaispalvelulain mukaiset palvelut, toimeentulotuki, osa kehitysvammahuollon palveluista, päivähoito ja 65 vuotta täyttäneiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Lasten sijaishuollon kustannukset ovat Turussa korkeammat kuin suurissa kaupungeissa keskimäärin. Tämä johtuu siitä, että huostaan otetuille lapsille löytyy harvemmin sijaisperheitä kuin muissa kaupungeissa. Lasten perhehoito on edullisempaa kuin sijoittaminen ulkopuolisiin ostopalvelupaikkoihin tai kaupungin omiin lastenkoteihin.

Osaamis- ja elinkeinotoimen sekä ympäristötoimen asukkaisiin ja talouteen kohdistuvista tavoitteista toteutui yli puolet. Erityisesti ammattikorkeakoulu onnistui tavoitteessaan valmistuneiden oppilaiden työllistymiseksi (86 % valmistuneista) ja rakennuslautakunta kykeni pitämään rakennus-, toimenpide- ja maisematyöluopien keskimääräisen käsittelyajan alle 30 vrk yli 90 % päätöksistä. Osaamis- ja elinkeinotoimella on kriittiseen menestystekijään **tehokas ja asukaslähtöinen toiminta ja tasapainoinen talous** liittyviä tavoitteita talousarviossa. Ympäristötoimella on niitä myös muissa ohjausasiakirjoissa.

Ammattikorkeakoulun hallitus ja ammattiopetuslautakunta pysyivät kaikissa talouden tavoitteissaan. Myös opetustoimelle talousarviossa talous-näkökulmalle asetetut tavoitteet keskiryhmäkoosta ja tuntikehyksestä saavutettiin, mutta opetustoimen nettomenoarvio ylittyi 1,7 M€ (1,5 %). Ylitys oli merkittävä. Opetustoimen talousarvion suurin ylitys oli henkilöstömenoissa.

Ympäristötoimella on useita esimerkiksi valtuustoryhmien välisen sopimuksen ja kestävän kehityksen ohjelman tavoitteita, jotka tukevat talousarviotavoitteiden saavuttamista. Esimerkiksi joukkoliikennelautakunnan talousarviotavoitetta matkustajamääristä tukee myös valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteet aidosti vaihtoehtoisesta ja houkuttelevasta liikennemuodosta sekä työsuhdematkalipun käyttöön otosta. Vuoden 2006 aikana matkustajamäärissä oli vielä laskua ja joukkoliikennelautakunnan nettomenojen ylitys oli 0,18 M€ (0,6 %).

Kriittisiä menestystekijöitä **seutuyhteistyön veturi ja aktiivinen edunvalvoja** sekä **aktiivinen kansainvälinen toimija ja vahva vaikuttaja Itämerenalueen kehittämisessä** on toteutettu Turun kaupungissa pääosin kaupunginhallituksen tavoittein. Tavoitteista on toteutunut erityisesti seudullisen elinkeino- ja seutustrategian toimeenpano ja Centrum Balticum -keskuksen perustaminen. Turun seudun kuntien neuvottelukokouksessa 22.3.2006 on päätetty seudullisen palvelustrategiaesityksen tekemisestä vuoden 2007 loppuun mennessä, mutta strategian laatiminen on sittemmin keskeytetty, kunnes PARAS-hankkeen valmistelu ja johtopäätökset yhteistyöalueen palvelurakenteesta on laadittu. Lisäksi seudullisen hankintatoimen kehittämisen ensimmäinen vaihe on valmis, jossa toteutettiin hankintarenkaiden käytön laajentaminen seudulla ja käyttöönotto Turun osalta. Toisessa vaiheessa laaditaan aluksi suositus yhteishankintayksikön muodostamiseksi. Seutuyhteistyön kannalta on merkittävää, että yksittäisille toimijoille on asetettu jossain määrin seutuistumiseen ja yhteistyöhön liittyviä talousarviotavoitteita. Kulttuuritoimen, ammattiopetuslautakunnan, ammattikorkeakoulun hallituksen, vesilaitoksen ja Turun Sattaman sekä Pilot Turku Oy:n vastaavista tavoitteista ovat toteutuneet pääosin kaikki.

**Vastuullisen ilmasto- ja ympäristöpolitiikan** tavoitteet ovat joko kaupunginhallituksen talousarviotavoitteita tai ympäristötoimeen vaikuttavia kestävän kehityksen ohjelman tavoitteita. Kaupunginhallituksen tavoitteet ovat myös ympäristötoimen tavoitteina joko ympäristöstrategiassa tai valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa. Erityisesti vesilaitoksella on ympäristön tilaa kuvaavia arviointikriteereitä. Kokonaisuudessaan tavoitteita on vähän, mutta ne ovat toteutuneet hyvin.

## **II Painopiste: Hyvinvointia ja elämänlaatua – asiakaslähtöisesti terveyttä edistämällä**

Painopisteelle – **hyvinvointia ja elämänlaatua** - oli asetettu runsaasti tavoitteita. Hyvinvointiin ja elämänlaatuun pyrittiin keskittymällä painopisteen neljästä kriittisestä menestystekijästä kolmeen: **lapset, nuoret ja lapsiperheet; terveyden ja esteettömyyden edistäminen sekä elämänhallinnan ja oman aktiivisuuden tukeminen; asiakaslähtöinen palvelutuotanto ja kehittyvä kumppanuus.**

**Elävän ja luovan kulttuurikaupungin** kriittiselle menestystekijälle oli talousarviossa asetettu tavoitteita kaupunginhallituksen lisäksi vain kulttuuritoimelle. Kulttuuritoimen tavoitteet toteutuivat hyvin ja valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteet tukivat kulttuuritoimen talousarviotavoitteita. Merkille pantavaa on, että kulttuuritoimi pysyi vuonna 2006 talousarvion nettoluvussaan huolimatta siitä, että se vastasi lähes kaikista kaupungille talousarviossa asetetuista kriittisen menestystekijän tavoitteista. Kaupunginhallituksen erillinen tavoite Turun valinnasta Suomen ehdokkaaksi Euroopan kulttuuripääkaupungiksi 2011 toteutui. Kulttuuripääkaupunki –hanke ei toimi kulttuuritoimen alaisuudessa. Turun Seudun Kehittämiskeskus (ent. TAD Centre) vastaa osaamis- ja elinkeinostrategian luovien osaamispalveluiden klusterista, jonka tulokset eivät kuitenkaan vielä vuonna 2006 ole vaikuttaneet elävän ja luovan kulttuurikaupungin tavoitteiden saavuttamiseen.

Kriittisen menestystekijän **asiakaslähtöinen palvelutuotanto ja kehittyvä kumppanuus** toteuttamiseksi asetetut talousarviotavoitteet vastaavat pääosin Turku-strategian ensimmäisen painopisteen kriittisen menestystekijän **tehokkaan ja asukaslähtöisen toiminnan sekä tasapainoisen talouden** talousarviotavoitteita. Asukas- ja asiakasnäkökulma on kaikissa asetetuissa tavoitteissa vahvasti esillä. Talousarviotavoitteiden lisäksi on palvelutoimen hallintokunnille ja opetuslautakunnalle asetettu erityisiä tavoitteita myös valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa. Erityisesti terveyslautakunnalle ja sosiaalilautakunnalle on valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa runsaasti tavoitteita, joiden toteuttaminen tai joihin liittyvä selvitystyö on vuonna 2006 käynnistetty. Valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteilla ei ole ollut suoraa yhteyttä talousarviotavoitteisiin palvelutoimessa tai opetuslautakunnassa. Talousarviotavoitteista noin puolet toteutui. Erityisesti palveluverkon yhtenäistämisen tavoitteeseen liittyvä sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja opetustoimen yhteisen palveluverkon selvittäminen on vielä kesken.

Kaupunginhallitukselle oli asetettu asiakasnäkökulmaa tukeva talousarviotavoite asiakas-palautejärjestelmän ja mittariskaalan määrittelemiseksi. Vuoden 2006 aikana asiakastyytyväisyysjärjestelmän pohjaesitys oli valmistelussa kaupunginkanslian kehittämispalvelukeskuksessa. Kehittämispalvelukeskus on vuoden 2007 alusta lakkautettu. Lisäksi kaupunginhallituksen talousarviotavoitteeksi oli asetettu, että palvelustrategia on hyväksytty ja toteuttaminen aloitetaan vuonna 2006. Palvelustrategia hyväksyttiin hieman tavoiteltua aikataulua myöhemmin tammikuussa 2007.

Keväällä 2005 Efeko Oy (nyk. Efektia Oy) suoritti kyselytutkimuksen 30 kaupungissa ja kunnassa. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää kuntalaisten mielipiteitä hallinnon ja palvelujen tilanteesta sekä kehittämistarpeista. Kysely lähetettiin Turussa 2.000 kaupungin asukkaalle. Vastauksia Turusta saatiin yhteensä 809. Vastausprosentti oli 41,1 %. Asukkaiden tyytyväisyys asuinkuntaan oli vuonna 2005 Turussa hieman alle keskiarvon 11 kaupungista muodostetun vertailuryhmän joukossa. Vertailuryhmään kuuluivat Turun lisäksi Espoo, Helsinki, Joensuu, Jyväskylä, Kouvola, Lappeenranta, Oulu, Rovaniemi, Tampere ja Vaasa. Turun indeksin arvo oli 3,5, kun vertailukuntien keskiarvo oli 3,6 (1=erittäin huonosti, 5=erittäin hyvin). Vastaukset osoittavat keskimääräisen tyytyväisyyden vähentyneen Turussa selvästi vuonna 2004 tehtyyn kyselyyn verrattuna.

Tyytyväisimpiä asukkaat olivat asuinalueiden turvallisuuteen, kirjastopalveluihin sekä torihin ja torikauppaan. Taulukossa 2 on esitetty asiat, joita turkulaiset pitivät hyvinä tai hyvin hoidettuina palveluina (yli 75 % vastaajista tyytyväisiä).

Palvelu	Tyytyväisten osuus Turussa, %	Tyytyväisten osuus muissa vertailukaupungeissa keskimäärin, %
<i>Yleishallinto</i>		
— Asuinalueen turvallisuus	84	89
— Yleinen järjestys ja turvallisuus	75	83
<i>Palvelutoimi</i>		
— Kirjastopalvelut	83	89
— Kulttuuripalvelut	78	73
<i>Ympäristötoimi</i>		
— Torit ja torikauppa	92	64
— Julkinen liikenne	77	60
— Ulkoilualueet ja puistot	77	79
— Jätehuolto	77	79

**Taulukko 2.** Asukkaiden tyytyväisyys (yli 75 % vastaajista tyytyväisiä)

Seuraavasta taulukosta (Taulukko 3) näkyy, mihin palveluihin turkulaiset olivat vähiten tyytyväisiä (alle 25 % vastaajista tyytyväisiä). Tyytymättömmimpiä oltiin palvelutoimessa toimeentulotukeen liittyviin asioihin, johon myös vertailukaupungeissa oltiin tyytymättömmimpiä. Vastaavasti ympäristötoimen puolella kehitettävää koettiin eniten sekä Turussa että vertailukaupungeissa pientalojen saannin suhteen. Huomiota herättää se, että vesistöjen puhtaus aiheutti Turussa huomattavasti enemmän huolta kuin muissa vertailukaupungeissa. Samoin Turussa on vielä vastaajien mielestä enemmän kehitettävää yritystoiminnan edistämisen kuin vertailukaupungeissa.

Palvelu	Tyytyväisten osuus Turussa, %	Tyytyväisten osuus muissa vertailukaupungeissa keskimäärin, %
<i>Yleishallinto</i>		
— Kuntalaisen vaikuttamisen mahdollisuudet	13	17
— Kunnan omien luottamushenkilöiden toiminta	15	19
— Kunnan talousasioiden hoito	15	21
— Kunnan yhteistyö naapurikuntien kanssa	15	25
<i>Palvelutoimi</i>		
— Toimeentulotuki	8	11
— Sosiaalityö	10	15
— Perheneuvola	12	16
— Kunnan hammaslääkäripalvelut	18	26
<i>Osaamis- ja elinkeinotoimi</i>		
— Yritystoiminnan edistäminen	17	27
<i>Ympäristötoimi</i>		
— Pientalotontin saanti	9	13
— Vesistöjen puhtaus	24	55

**Taulukko 3.** Asukkaiden tyytyväisyys (alle 25 % vastaajista tyytyväisiä)

Palvelutoimessa terveyslautakunnalla, sosiaalilautakunnalla ja liikuntalautakunnalla oli keskeisiä talousarviovaitteita, joiden voidaan katsoa toteuttavan **terveyden ja esteettömyyden edistämisen sekä elämänhallinnan ja oman aktiivisuuden tukemisen** kriit-

tistä menestystekijää. Huomion arvoista on, että kaupunginhallituksen tähän kriittiseen menestystekijään liittyvät tavoitteet ovat suurelta osin sellaisenaan myös hallintokuntien talousarviotavoitteina. Talousarviotavoitteiden toteuttamisessa on ollut ongelmia ja kaikista kaupunginhallitukselle ja hallintokunnille asetetuista talousarviotavoitteista toteutui noin puolet. Esimerkiksi kaupunginhallitukselle ja terveyslautakunnalle oli asetettu tavoite, että asukkaiden koettu terveydentila olisi erittäin hyvä tai melko hyvä 71 %:lla terveydentilaa koskevaan kyselyyn vastanneista. Tulos 70,3 % oli lähellä tavoitetta ja hieman parempi kuin vuonna 2004. Samoin kaupunginhallituksella ja liikuntalautakunnalla oli talousarviotavoitteena, että terveytensä kannalta riittävästi liikkuu asukaskyselyyn vastanneista 7-70 vuotiaista asukkaista 43 %. Tulos vuonna 2006 oli 37,3 %. Merkillä pantavaa on, että terveytensä kannalta riittävästi liikkuvien osuus on laskenut vuodesta 2005 (42,4 %).

Kaupunginhallituksen talousarviotavoitteiden toteutumisen ja toimeenpanon kannalta mielenkiintoinen on tavoite kotouttamisindeksin valmistelusta. Kotouttamisindeksi on vuoden 2006 aikana valmisteltu kotouttamisohjelman yhteydessä. Kotouttamisohjelman ja kotouttamisindeksin käyttöönotosta vuonna 2008 on päätetty vuoden 2007 alussa. Vuoteen 2009 mennessä tavoitteena on, että maahanmuuttajat kotoutetaan yhteiskuntaan nykyistä nopeammin ja paremmin. Erityisen tästä talousarviotavoitteesta tekee se, että sen toteuttaminen vastuutetaan valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoiteasettelun kautta.

Sosiaalilautakunnalle ja opetuslautakunnalle on asetettu valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa tavoite maahanmuuttajien laaja-alaiseksi kotouttamiseksi mm. turvaamalla kaikille suomen ja ruotsin kielen opetusta ja laadilla nuorten maahanmuuttajien syrjäytymisen ehkäisemiseen suunnitelma ja toimenpiteet. Opetuslautakunnalle on lisäksi asetettu em. tavoitteeseen liittyen tavoite muiden tarvittavien tukitoimien tarjoamiseksi. Ammattiopetuslautakunnalle ja opetuslautakunnalle on asetettu tavoite koulutuksen väliinpuolajanuorten palveluiden kehittämiseksi ja palvelutoimen apulaiskaupunginjohtajalle tavoite em. tavoitteiden vastuutahon löytämiseksi. Valtuustoryhmien välisen sopimuksen kotouttamista koskevia tavoitteita vastaavia talousarviotavoitteita ei eri hallintokunnilla pääasiassa ole. Ainoastaan ammattiopetuslautakunnan voidaan katsoa seuraavan maahanmuuttajaoppilaiden kotouttamista talousarviosalla opiskelijoiden henkilökohtaisten ohjauspalveluiden tavoitteen avulla. Ammattiopetuslautakunnan tavoite on toteutunut vuonna 2006 hyvin. Myös kaupunginhallituksen talousarviotavoitteen raportoidaan toteutuneen, mutta valtuustoryhmien välisen sopimuksen 8.12.2006 seurantaraportoinnin mukaan tavoitteiden toteuttamista ei ole vielä aloitettu.

Turkulaisen väestön ikääntyminen ja ikääntymisen vaikutus toteutettaviin palveluihin näkyy vuoden 2006 tuloksissa. Alustavan väestölaskennan mukaan vuoden 2006 aikana väestön ikääntyminen oli jopa voimakkaampaa kuin väestöennusteen mukaan oli odotettavissa. Vuoden aikana 75 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 396:lla ja 85 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 257:llä.

Ikääntyvän väestön hoitopalvelujen järjestämisessä ovat mukana sekä terveystoimi että sosiaalitoimi. Vanhusten hoitoketjussa Turun yliopistollisesta keskussairaalaista terveyskeskukseen ja sieltä edelleen muualle ympärivuorokautiseen laitoshoitoon jonottavien potilaiden määrä oli vuoden 2006 aikana korkea huolimatta siitä, että terveystoimi lisäsi ostopalveluina hankittavien pitkäaikaissairaanhoidon sairaansijojen määrää 30:llä verrattuna vuoteen 2005. Lisäksi terveystoimessa on aloitettu vuonna 2007 erityistoimet hoidonporrastukseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Terveyslautakunta seuraa maaliskuusta 2007 alkaen jatkohoitoa odottavien turkulaisten määrää, hoitopaikkakustannuksia ja odotuksesta sekä muista järjestelyistä aiheutuvia kustannuksia toistaiseksi kaikissa lautakunnan kokouksissaan. Vastaavasti **Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri otti 1.4.2007 käyttöön sakkomaksun, jonka mukaan jokaisesta erikoissairaanhoidon kannalta tarpeettomasta hoitovuorokaudesta laskutetaan kaksinkertainen hinta. Korotettua maksua peritään siirtoa odottavan potilaan kolmannesta jonotuspäivästä alkaen. Huhtikuun alussa 2007 Turun kaupunki maksoi korotettua maksua n. 45 potilaasta, joille ei oltu löydetty ajoissa jatkohoitopaikkaa. Näiden potilaiden jokai-**



**sesta ylimääräisestä hoitopäivästä maksettiin sairaanhoitopiirille 540 € kustakin, eli huhtikuun alussa yhteensä 24.300 €/päivä.**

Hoidonporrastus ja väestön ikääntyminen näkyi myös sosiaalitoimen toiminnassa. Kotipalvelun intensiivisyyden talousarviotavoitteena oli, että se olisi alle 4 tuntia/viikko/asiakas. Toteutuma oli 4,3 tuntia/viikko/asiakas. Sosiaalikeskuksen apulaiskaupunginjohtajalle 14.3.2007 antaman selvityksen mukaan kotipalveluhenkilöstön työpanos on lisääntynyt vuosina 2003 - 2006 74,3 henkilötyövuotta (11 %). Avopalveluohjaajien osuus on kyseisenä aikana kasvanut 3,3 henkilötyövuotta (10 %). Vuosina 2003 - 2006 hoitohenkilöstön määrä palveluasumisessa on kasvanut 33,5 henkilötyövuotta (30 %). Hoitohenkilöstön määrä kentällä on kasvanut 37,5 henkilötyövuotta (7,4 %). Samaan aikaan vuosina 2003 - 2006 asiakkaiden määrä on kasvanut 567 henkilöllä, kasvua 19,2 %.

Sosiaalilautakunnan kaupunginvaltuustolle 19.12.2006 antaman selvityksen mukaan ympärivuorokautisen hoidon jonot ovat Turussa kasvaneet viime vuosien ajan. Marraskuussa 2006 ympärivuorokautiseen hoitoon jonotti yhteensä 228 vanhusta. Jonottajista 114 odotti paikkaa vanhainkodista, 66 tehostetun palveluasumisen yksiköstä, 19 dementiahoidon yksiköstä ja 29 pitkäaikaissairaanhoidosta. Selvityksestä ilmenee, että nykyisin vanhainkodeissa hoidettavista vanhuksista valtaosa on toimintakyvyltään niin heikkoja, että heidän hoitonsa vanhustyön johtoryhmän ohjeistuksen mukaan tulisi järjestää pitkäaikaissairaanhoitona. Ohjeistuksen mukaan pitkäaikaissairaanhoitoon tulee sijoittaa vanhukset, joiden rava-arvot (hoidon tarvetta kuvaava arvo) ovat vähintään 3,4. Tehdyn selvityksen mukaan vanhainkodeissa oli tarkasteluhetkellä 139 vanhusta, joiden rava-arvo ylitti 3,7:n ja 335 vanhusta, joiden rava-arvo ylitti 3,4:n. Vanhainkotijonojen piteneminen johtuu siitä, että vanhainkodeista ei ole enää siirretty ihmisiä hoitoon pitkäaikaissairaanhoidon puolelle. Tämä on aiheuttanut sen, että vanhainkotipaikkoja ei ole vapautunut ja jonot ovat kasvaneet. Selvityksessä esitetään myös näkemys vanhustenhuollon kokonaisvaltaisesta kehittämisestä, vanhushuollon erityisistä vaikutuksista kunnan kokonaistalouden suunnitteluun ja vanhuspoliittisen ohjelman merkityksestä.

Vanhusten ja muun väestön terveydenhuollon järjestämisessä tärkeä tekijä on hoitotakuuseen liittyvä lainsäädäntö. Terveyslautakunnan talousarviotavoitteena oli hoidon saatavuuden toteutuminen lain vaatimusten mukaisesti. Valtaosa palveluista oli hoitotakuulainsäädännön<sup>2</sup> rajoissa, mutta ongelmia esiintyi hammashuollossa ja joissakin erikoissairaanhoidon palveluissa. Turkulaisten TYKS:n läheteiden määrä on kasvanut 5,7 % vuonna 2006 verrattuna vuoden 2005 määrään. Suurin kysynnän kasvu on ollut lastentautien päivystyskäynneissä johtuen RS-virus- ja rotavirus-epidemioista. Kysynnän kasvu on ollut runsasta myös ortopediassa, yleiskirurgiassa ja neurologiassa.

Perusterveydenhuollossa ei-kiireellisissä tapauksissa potilas pääsi terveysaseman vastaanotolle hoitotakuulainsäädännön rajoissa, mutta vaihtelu eri terveysasemien ja jopa saman aseman eri lääkäreiden välillä oli kuitenkin huomattavaa. Hammashuollossa ei pystytty antamaan hoitoa lain vaatiman kuuden kuukauden kuluessa. Terveyslautakunta päätti vuoden 2006 lopussa, että hammashuollon jonojen lyhentäminen neljään kuukauteen toteutetaan ostopalveluna. Ostopalvelujen käytön yhtenä perusteena oli hammashuollon jonotilanne, joka vuoden 2006 lopussa oli 8.265 henkilöä. Yli 6 kk oli jonossa odottanut 2.893 henkilöä. Em. tilanne selviää terveyslautakunnan 1.2.2007 Länsi-Suomen lääninhallitukselle antamasta selvityksestä toimenpiteistä kiireettömään hoitoon pääsyn turvaamiseksi hammashuollossa ja jonotilanteesta vuoden 2006 lopussa. Kaupunginhallituksen hallintojaosto päätti vuoden 2007 alussa perustaa 1.3.2007 lukien kolme terveyskeskushammaslääkärin ja kolme hammashoitajan tointa ja, että terveyslautakunta saa julistaa toimet haettavaksi hammashuollon toiminnan kehittämistä koskevan konsulttiselvityksen valmistumisen jälkeen sen osoittaman tarpeen mukaisessa laajuudessa.

<sup>2</sup> Hoitotakuuta koskeva lainsäädäntö astui voimaan 1.3.2005

Terveystoimen oman somaattisen erikoissairaanhoidon kohdalla hoitotakuulainsäädännön aikarajat pääsääntöisesti toteutuivat, paitsi sydäntutkimuksissa, joihin jono oli 8 kk (ilta-aikaisia lisätöitä on tehty elo-joulukuussa) ja tähystystutkimuksiin lähes 3 kuukautta. Lasten ja nuorten psykiatriassa on pysytty lähes hoitotakuulainsäädännön aikarajoissa: lähetteet käsitellään 1-5 vrk:n sisällä lähetteen saapumisesta. Lähetekäsittelyn jälkeen lapset ja nuoret saavat ensimmäisen ajan 3-4 viikon sisällä, kun lain mukaan psykiatrisen erikoissairaanhoidon tarpeen arviointi pitää aloittaa kolmen viikon sisällä lähetteen saapumisesta. Hoidon tarpeen arvioinnin perusteella lasten ja nuorten tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kolmen kuukauden kuluessa, jolleivät lääketieteelliset, hoidolliset tai muut vastaavat seikat muuta edellyttä. Hoitotakuussa on tältä osin pysytty.

Palvelutoimen ja osaamis- ja elinkeinotoimen opetuksen ja koulutuksen hallintokunnille on talousarviossa asetettu **lasten, nuorten ja lapsiperheiden aseman kehittämisen** kriittiseen menestystekijään liittyviä tavoitteita. Talousarviossa hallintokunnille asetettuja tavoitteita ei ole runsaasti, mutta tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Palvelutoimen hallintokunnista terveystoimella, sosiaalitoimella, nuorisotoimella ja kulttuuritoimella on hyvin tätä kriittistä menestystekijää vastaavia tavoitteita. Esimerkiksi kulttuuritoimi ylitti määrälliset tavoitteensa tuottaessaan lasten kulttuuritapahtumia. Liikuntatoimella lasten ja nuorten liikkuminen on avustuksin tuettuun järjestöyhteistyöhön sidottua. Kaupungin avustamien liikuntajärjestöjen toiminnassa oli raportoitu olevan riittävä määrä lapsia mukana. Varsinaista tavoitetasoa lasten määrälle ei ollut asetettu.

Valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa on useita lapsiperheiden asemaan liittyviä tavoitteita, jotka ovat tukeneet hyvin palvelutoimen talousarviotavoitteita. Esimerkiksi terveystoimen talousarviotavoitetta lasten ja nuorten terveyden edistämisestä tukee valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoite resurssien suuntaamisesta erityisesti kouluterveydenhuoltoon. Lasten ja nuorten terveyteen liittyvien tavoitteiden tulokset eivät tavoitteiden yhteensopivuudesta huolimatta ole selviä. Seuraava terveystoimen talousarviotavoitetta mittaava terveystoimen käyttäytymistutkimus tehdään vuonna 2007, mutta terveystoimen raportoinnin tiedon mukaan lasten ja nuorten terveyden edistämisen tilanne ei ole vuodesta 2005 oletettavasti huonontunut. Opetuspalvelukeskuksen lausunnon mukaan kouluissa on riittävästi kouluterveydenhoitajia, mutta koululääkäreitä on vähän ja vastaanottoaikoja on riittämättömästi. Terveystoimen vuosikertomuksen 2006 mukaan terveydenhoitajien oppilasmäärä on keskimäärin valtakunnallisen suosituksen mukainen, 598 oppilasta/terveydenhoitaja. Koululääkäreitä on kuitenkin vain noin kolmasosa valtakunnallisen suosituksen mukaisesta määrästä. Turussa on yhtä koululääkärinä kohden 6.855 oppilasta, kun valtakunnallisen suosituksen mukainen määrä olisi korkeintaan 2.100 oppilasta.

Osaamis- ja elinkeinotoimen opetuksen ja koulutuksen hallintokuntien tavoitteet koskevat hallintokuntien perustehtävästä johtuen suoraan lapsia, nuoria sekä lapsiperheitä ja niissä keskityttiin vuonna 2006 toiminnan kehittämiseen. Esimerkiksi opetuslautakunta suunnitteli yhteismitallista opetussuunnitelman toteutumisen arviointia sekä ohjasi oppilaita tavoitteen mukaisesti kulttuuripolun käyttöön. Ammattiopetuslautakunta paransi opiskelijapalautteen perusteella opetus- ja opiskelumenetelmiä. Valtuustoryhmien välinen sopimus sisältää tavoitteen erityisen huomion kiinnittämisestä lasten, nuorten ja lapsiperheiden palvelutarpeisiin ja harrastusmahdollisuuksiin, joka tukee palvelutoimen talousarviotavoitteiden lisäksi erityisesti opetuslautakunnan talousarviotavoitteita ja sitouttaa ympäristötoimen palvelujensa käyttäjiin ts. tilaajiin. Tavoitteen edellyttämät toimenpiteet olivat vuonna 2006 käynnissä. Yhtenä kohtana em. tavoitteessa on, että opetustoimi, tilalaitos ja kiinteistölaitos kehittävät mm. koulupihojen käyttöä.

Opetuksen ja koulutuksen hallintokuntien lisäksi kaupungin lapsiperheille tuottamien palvelujen kannalta ovat tärkeitä sosiaalitoimen tuottamat päivähoitopalvelut. Vuoden 2006 tavoite oli, että 96 % asiakkaista saisi toiveensa mukaisen päivähoitopaikan. Tavoitteen raportoitiin toteutuneen, ja ainoastaan perhepäivähoitopaikkaa ei voitu osoittaa kaikille, jotka sitä ensisijaisesti toivoivat. Palvelutoimen sekä opetuksen ja koulutuksen hallintokuntien palveluista huolimatta kaupunginhallituksen tavoitteen toteutuma lapsiperheiden

osuudesta kaupungissa jatkoi laskuaan. Lapsiperheiden osuus kaikista kotitalouksista oli vuonna 2005 Turussa 37,2 %. Valtakunnallinen kehitys oli Turun tapaan vuonna 2005 myös laskeva, vaikka valtakunnallinen keskiarvo (41,5 %) oli suurempi kuin Turussa. Kaupunginhallituksen tavoite oli, että lapsiperheiden osuus kaikista kotitalouksista olisi vähintään valtakunnallisen kehityksen mukainen. Lapsiperheiden määrä Turussa väheni 202:lla vuonna 2005.

### **III Painopiste: Elinvoimaa koulutuksesta, osaamisesta ja yrittäjyydestä – kaupunkiseudun kehittämistä ja laaja-alaista koulutusta**

Turku-strategian 2005 - 2008 kolmatta painopistettä – **elinvoimaa koulutuksesta, osaamisesta ja yrittäjyydestä** – toteutetaan monin eri tavoittein ja monella eri taholla. Yhtenäistä koko kaupungin kattavaa ja järjestelmällisesti johdettua näkökulmaa ei ole tavoitetasolla vuodelta 2006 kaikilta osin osoitettavissa. Kaupunginhallituksella on ollut vuodelle 2006 erityinen talousarviotavoite painopisteen toteuttamiseksi: osaamis- ja elinkeinostrategian hyväksyminen.

Osaamis- ja elinkeinotoimen opetuksen ja koulutuksen hallintokuntien talousarviotavoitteet toteuttavat pääosin **luovan ja laadukkaan opetuksen** kriittistä menestystekijää, kun peruskaupungin ulkopuolisten toimijoiden sekä talousarvio- että osaamis- ja elinkeinostrategian tavoitteet on asetettu pääosin **elinkeinorakenteen monipuolistamisen ja kärkealojen tukemisen** kriittiselle menestystekijälle. **Innovatiivisuutta tukevalle korkeakoulu- ja yritys yhteistyölle** asetettuja tavoitteita on osaamis- ja elinkeinostrategiasa innovaatio-ohjelman vastuutaholla Turku Science Park Oy:llä ja talousarviossa ammattikorkeakoulun hallituksella. Ammattikorkeakoulun vastaavista tavoitteista on toteutunut alle puolet. Innovaatio-ohjelman tavoitteista vain noin puolet on toteutunut ja niistä erityisesti sidosryhmien hallinta ja tyytyväisyys vastuutahoon vain välttävästi. Innovaatio-ohjelman onnistumisen ja ohjelman vastuutahon Turku Science Park Oy:n kannalta keskeinen tavoite on juuri sidosryhmätoiminta ja vastuutahona toimiminen, sillä muut innovaatio-ohjelman tavoitteista ovat suurelta osin kiinnittyneinä Turun alueen korkeakoulujen toimintaan kuten huippuyksikkötoiminta.

Opetuslautakunnan ja ammattiopetuslautakunnan **luovan ja laadukkaan opetuksen** kriittiseen menestystekijään liittyvät talousarviotavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Em. lautakunnilla luovan ja laadukkaan opetuksen kriittistä menestystekijää vastaavia tavoitteita on valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa useita. Valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteet vastaavat talousarviotavoitteita osittain. Esimerkiksi ammattiopetuslautakunnan hyvin toteutunutta tavoitetta innovatiivisten koulutusratkaisujen luomiseksi tuetaan hyvin valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteella opetuksen sisällön kehittämistä paremmin työelämän tarpeita ja haasteita vastaavaksi sekä ammatillisesti koulutettujen osaajien määrän kasvattamiseksi. Valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteiden toteuttaminen on vuonna 2006 käynnistetty. Kaupunginhallituksen tavoite osaamisen ja uudistumisen kehittämiseksi toteutui eli vuoden 2005 pohjoisten alueiden kouluverkkouudistus valmistui sekä vuoden 2006 lukioverkon uudistamisen valmistelu aloitettiin.

Monille hallintokunnille on asetettu vuonna 2006 henkilökunnan osaamisen kehittämiseksi tavoitteita, joista noin puolet on toteutunut. Esimerkiksi nuorisotoimi loi tavoitteiden mukaisesti oppivaa organisaatiota ja kiinteistölaitos lisäsi osaavaa johtamista. Terveystoimella ja Turun Satamalla on kestävä kehityksen ohjelmassa oppimis- ja kehittämisprosessien tavoite, jonka avulla pyritään kestävä kehityksen tietoisuuden vahvistamiseen ja koulutusmahdollisuuksien luomiseen lisäämällä henkilöstön ympäristötietoisuutta. Tavoite on molemmilla hallintokunnilla vuoden 2006 talousarviossa henkilöstön koulutukseen liittyvänä tavoitteena. Terveystoimi ylsi tavoitteeseensa (3,4 koulutuspäivää/ammattiryhmä), mutta Turun Satama jäi hieman tavoitteestaan (koulutuspäiviä yhteensä 202; tavoite 250).

Ammattikorkeakoulun hallitukselle on asetettu useita luovan ja laadukkaan opetuksen kriittiseen menestystekijään liittyviä talousarviotavoitteita. Talousarviotavoitteet ovat toteutuneet välttävästi. Osaltaan ammattikorkeakoulun tavoitteiden toteutumisessa näkyy alueen parantunut työllisyys sekä työelämän kasvavat haasteet. Esimerkiksi aikuiskoulutuksessa vaikeutena opiskelijoilla on työelämän ja opintojen yhteensovittaminen. Aikuisten opiskelijoiden eroamisaste on kasvanut vuoden 2005 12 %:sta vuoden 2006 aikana 14,4 %:n (tavoite oli korkeintaan 10 %). Samalla kuitenkin esimerkiksi nuorten, tutkintonsa suorittaneiden opinnäytetöitä ei tehdä riittävällä tasolla työelämän kanssa (79 % tutkinnon suorittaneista tekivät opinnäytetyönsä yhteistyössä työelämän kanssa, tavoite oli 85 %). Työelämän kasvavien vaatimusten ja koulutuksen yhteensovittaminen on haasteellista, jos tutkimus- ja kehitystoimintaan ei saada esimerkiksi riittävää ulkoista resursointia. Ammattikorkeakoulun hallituksen talousarviotavoitetta tutkimus- ja kehittämistoiminnan ulkoisen rahoituksen osuudeksi toimintamenoista (tavoite 18 %) ei täysin saavutettu (tulos 16 %). Ammattikorkeakoulun hallituksella ei ole valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa asetettuja tavoitteita.

**Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja kärkialojen tukeminen** - kriittiseen menestystekijään liittyviä tavoitteita on kaupunginhallituksella ja runsaasti osaamis- ja elinkeinostrategiassa. Kaupunginhallituksen vastaavista tavoitteista raportoitiin kaikkien kolmen toteutuneen; 1) elinkeinopolitiikan tavoitteellisuus, 2) elinkeinopolitiikan johtaminen, 3) keskeisten toimialojen kehittäminen ja yrittäjyys. Turun Seudun Kehittämiskeskus on vastaanottanut osaamis- ja elinkeinostrategian yrittäjyysohjelmasta ja osaamispääomaohjelmasta, Turku Touring Oy matkailuklusterista, Turku Science Park Oy bioklusterista ja soveltavan ICT:n klusterista, Koneteknologiakeskus Oy meriklusterista ja Pilot Turku Oy logistiikka-klusterista. Osaamis- ja elinkeinostrategia on hyväksytty ja sen toteuttaminen käynnistetty vuoden 2006 aikana. Merkille pantavaa on, että sekä Pilot Turku Oy:llä että Turku Science Park Oy:llä on sekä talousarvioissaan että valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa tavoitteita, jotka täydentävät osaamis- ja elinkeinostrategian vastaavia tavoitteita. Pilot Turku Oy:n talousarviotavoitteet ovat toteutuneet hyvin ja Turku Science Park Oy:n välttävästi. Valtuustoryhmien välisen sopimuksen tavoitteiden toteuttaminen on vuonna 2006 aloitettu. Turku Touring Oy:llä, Koneteknologiakeskus Oy:llä ja Turun Seudun Kehittämiskeskuksella ei ole vuoden 2006 talousarviossa eikä valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa tavoitteita, jotka tukisivat elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja kärkialojen tukemiseen liittyvää kriittistä menestystekijää.

### 5.3 Talouden tila

**Vuoden 2006 kaupunginhallituksen tasapainotetun tuloskortiston talouskortin sisältämät tavoitteet ja niiden toteutuminen eivät anna riittävää kuvaa kaupungin taloudellisesta tilasta. Hallintokuntien taloustavoitteiden yhteenveto ei myöskään yksistään ole riittävä, koska hallintokunnille asetetut taloustavoitteet eivät mittaa kaupungin talouden tilaa. Tästä syystä talouden arviointi yksistään asetettujen tavoitteiden perusteella ei ole tarkoituksenmukaista.** Talouden tilan arviointi perustuu tältä osin käytettävissä oleviin talouden tunnuslukuihin, tilastoihin ja vertailutietoihin muiden kaupunkien välillä.

Talouden tilan arvioinnissa on käytetty muun muassa Helsingin kaupungin tilastokeskuksen erikoistutkija Heikki Helinin vuosittain tekemiä vertailuja asukasluvultaan kymmenen suurimman kaupungin kesken. Helinin selvityksen perusteella voidaan todeta, että Turun kaupunki on usein vertailukaupunkien keskiarvojen alapuolella.

Helmikuussa 2007 voimaan tulleen kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) annetun puitelain yhtenä tarkoituksena on kunnan ja valtion välisellä yhteistyöllä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkaidensa lakisääteiset palvelut. Puitelain nojalla annetulla asetuksella on säädetty eräitä kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvoja, joiden täytyessä kunta luetaan ns. kriisikunnaksi. Mikäli kunnan rahoituksen riittävyys tai talouden vakavaraisuus olennaisesti ja toistuvasti poikkeavat alle koko maan vastaavista raja-

arvoista sekä alittavat kahtena peräkkäisenä vuonna asetuksessa säädetyt raja-arvot, alkaa kunnan ja sisäasiainministeriön yhteinen selvitystyö. Raja-arvot on asetettu taseeseen kertyneelle alijäämälle, vuosikatteen negatiivisuudelle, tuloveroprosentin suuruudelle, lainamäärälle, omavaraisuusasteelle ja suhteelliselle velkaantuneisuudelle. Seuraavassa talouden arvioinnissa Turun kaupungin tunnuslukuja verrataan suhteessa asetuksen mukaisiin raja-arvoihin.

Joitakin vertailuja on tehty myös Turun seutukuntien välillä, sillä kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain mukaan Turku, Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko ja Vahato muodostavat kaupunkiseudun. Kaupunkiseudun kuntien on esitettävä 31.8.2007 mennessä yhteistyösuunnitelma ja sen toimeenpanosuunnitelmat liittyen esimerkiksi palvelujen käyttöön yli kuntarajojen. Kaupunkiseudun asukasluku on tilastokeskuksen tietojen mukaan yhteensä 259.026. Kaikkien lähikuntien osalta ei ole ollut käytössä tilinpäätöstietoja vuodelta 2006.

### 5.3.1 Turun kaupungin talouden tunnusluvut

#### Tulojen ja menojen tasapaino

Turun kaupungin vuosikate (1.000 €) on vuodesta 2001 kehittynyt Turussa seuraavasti:

2001	2002	2003	2004	2005	2006
58.158	90.031	47.328	46.686	10.601	37.706

**Taulukko 4.** Turun kaupungin vuosikate vuosina 2001 - 2006

**Kriisikunnassa vuosikate on negatiivinen ottaen huomioon valtion myöntämä harkinnanvarainen rahoitusavustus. Turun kaupungin vuosikate on positiivinen, mutta talouskeskuksen ennusteiden mukaan nykyisillä käyttötalouden menoilla ja investointitasolla vuosikate kääntyisi negatiiviseksi vuonna 2009 (ks. Kuva 12). Turun kaupungin investoinnit ja talouden tasapaino). Kun vuosikate on miinusmerkkinen, on talous kriisiytymässä, koska tulo-rahoitus ei riitä edes vuosittaisen toiminnan ylläpitämiseen (käyttömenojen kattamiseen).**

Kuntaliiton antamien tietojen mukaan vuosikate riitti poistoihin joka kolmannessa ja investointien omahankintamenoihin joka kuudennessa kunnassa. Negatiivinen vuosikate oli joka viidennessä kunnassa.

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

Kaupungin valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa on asetettu kaupungin tulo-rahoituksen osalta tavoitteeksi, että vuosikatella (mukaan lukien liikelaitokset) katetaan suunnitelman mukaiset poistot sekä erikseen kaupungin palveluiden ja hallinnon piirissä saavutetaan positiivinen vuosikate.

Vuonna 2006 vuosikatteen osuus prosentteina poistoista oli Turussa 73,5 %. Luku parantui edellisestä vuodesta, mutta oli suurten kaupunkien vertailussa heikoin.

	<b>VUOSIKATE %:a poistoista</b>		
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Helsinki</b>	125	110	<b>158,8</b>
<b>Espoo</b>	81	146	<b>190,7</b>
<b>Tampere</b>	108	107	<b>113,4</b>
<b>Vantaa</b>	32	58	<b>97,7</b>
<b>Turku</b>	103	21	<b>73,5</b>
<b>Oulu</b>	155	181	<b>194,9</b>

**Taulukko 5.** Suurten kaupunkien vuosikate prosentteina poistoista vuosina 2004 - 2006

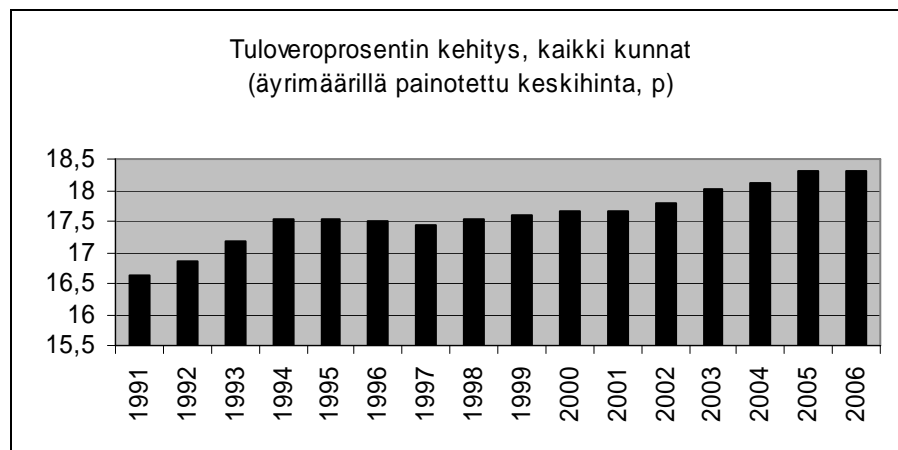
<b>Turku ja lähikunnat</b>				
	<b>VUOSIKATE, €/asukas</b>		<b>VUOSIKATE %:a poistoista</b>	
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Aura</b>	-76	<b>175</b>	-74	<b>161</b>
<b>Kaarina</b>	35	<b>327</b>	16	<b>142</b>
<b>Lieto</b>	58	<b>147</b>	32	<b>69</b>
<b>Naantali</b>	231	<b>478</b>	72	<b>129</b>
<b>Raisio</b>	281	<b>421</b>	80	<b>120</b>
<b>Rusko</b>	183	<b>107</b>	88	<b>43</b>
<b>Turku</b>	61	<b>215</b>	21	<b>73</b>
<b>Vahto</b>	-57	<b>-50</b>	-40	<b>-37</b>

Lähde: www.kunnat.net/v. 2005 Tilastokeskus, v. 2006 ennakkotiedot Kuntaliiton kyselyn mukaan julk. 19.4.2007. Kaarinan, Turun, Raision tiedot tark. v. 2006 tilinpäätöstiedoista.

**Taulukko 6.** Turun ja lähikuntien vuosikate per asukas ja %:na poistoista vuosina 2005 - 2006

### Tulorahoituksen riittävyys suhteessa veroprosentin suuruuteen

Tulorahoituksen riittävyyden arvioinnissa on otettava huomioon myös veroprosentti, jolla vuosikate on saatu aikaan. Suurimpien kaupunkien vuoden 2006 tuloveroprosentit vaihtelivat Lahden 19,00 prosentista Espoon ja Helsingin 17,50 prosenttiin. Turun ja kolmen muun kaupungin veroprosentti 18,00 oli hieman alle kymmenen suurimman kaupungin keski-arvoa (18,18). Kriisikunnan tuloveroveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti.

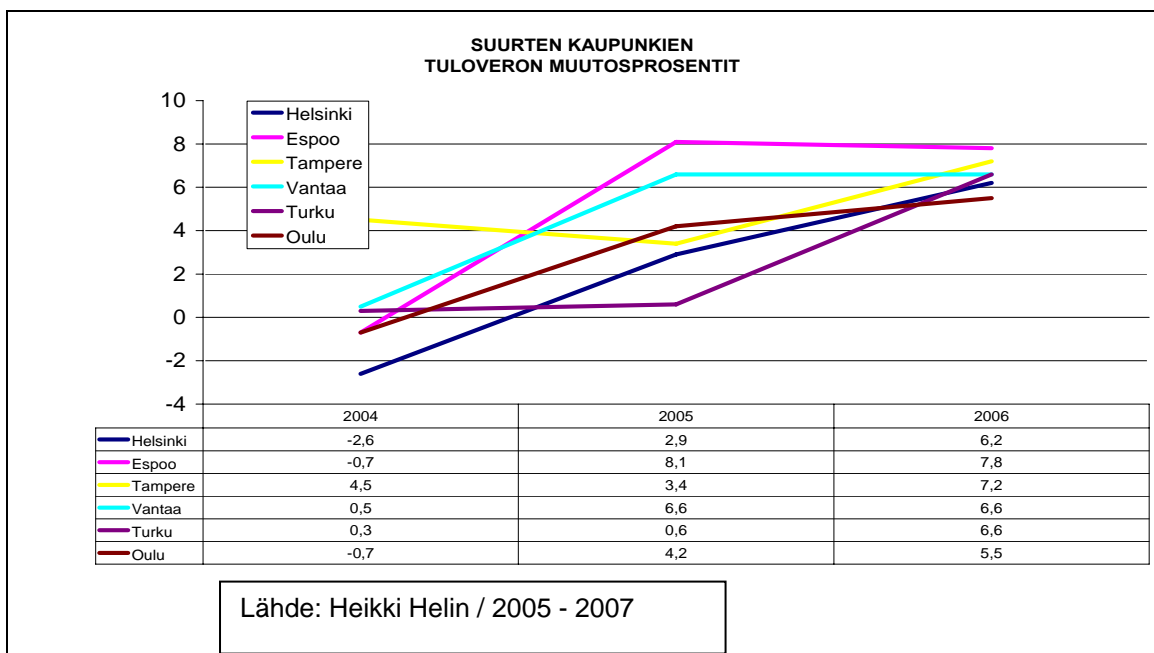


**Kuva 6.** Kuntien tuloveroprosentin kehitys vuosina 1991 - 2006

Lähde: Sisäasiainministeriö/Kuntaosasto (MM16.9.2005)

Tasapainoisen talouden arviointikriteerinä voidaan käyttää myös kunnallisen tuloveron muutosta suhteessa vertailukuntien keskiarvon muutokseen. Tältä osin Turun kaupunki on aiemmin asettanut tavoitteeksi vertailukuntia paremman keskiarvon. Vuonna 2005 kuuden suurimman kaupungin tuloveron muutosprosentin keskiarvo oli 4,3 % ja Turun muutosprosentti 0,6 jäi vertailukuntien keskiarvosta merkittävästi (v. 2004 Turku 0,3 % ja kuuden suurimman keskiarvo 0,2 %). Turun tuloveron muutosprosentti oli vuonna 2006 6,6 %, mikä oli huomattavasti parempi kuin edellisinä vuosina ja lähes sama kuin muiden suurempien kuntien. Kuuden suurimman kaupungin keskiarvo oli 6,65 %.

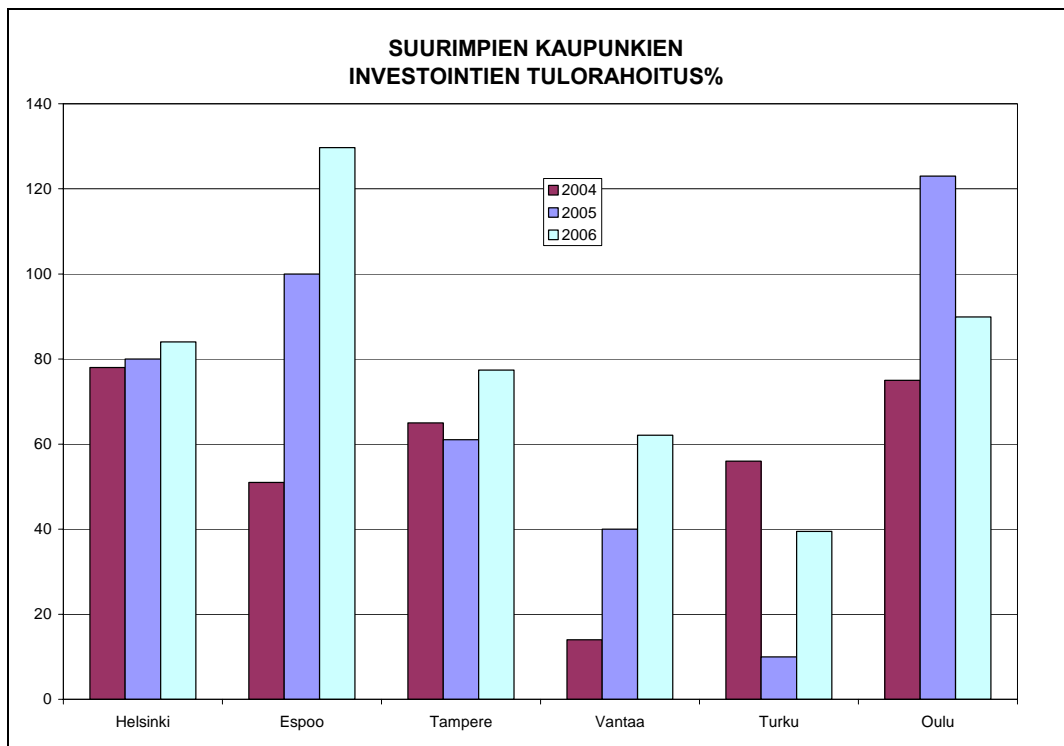
Alla olevassa kaaviossa (Kuva 7) on suurten kaupunkien vuosien 2004 - 2006 tuloveron muutosprosentit verrattuna kyseessä olevaan tilinpäätösvuotta edeltävään vuoteen. Suurten kaupunkien kokonaisverotulojen muutokset ovat samansuuntaiset tuloveron muutosten kanssa.



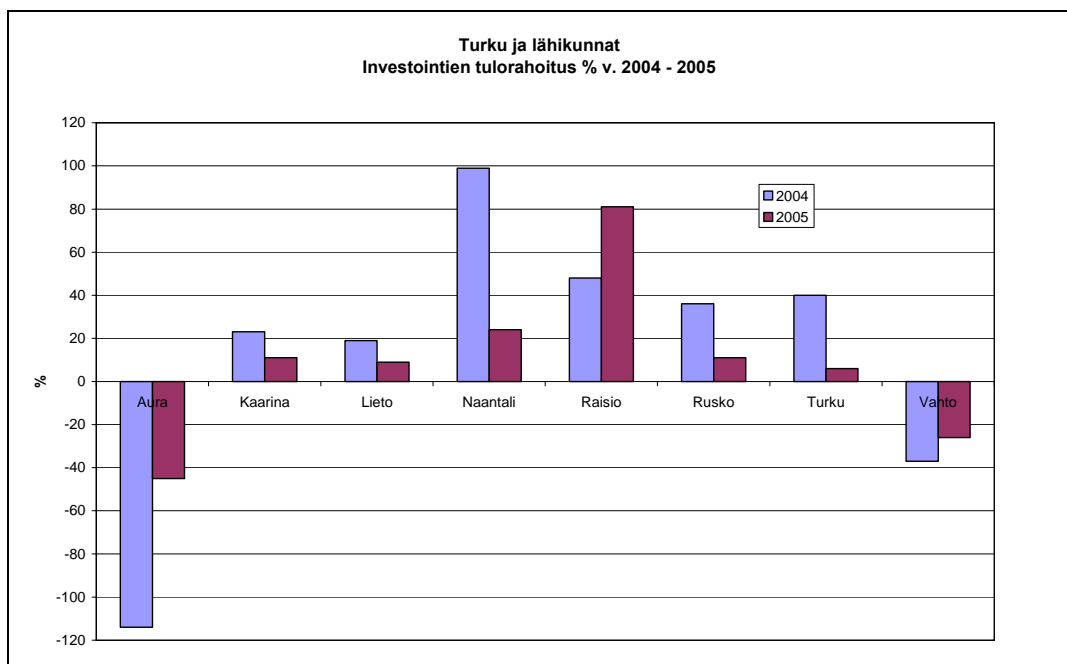
**Kuva 7.** Suurten kaupunkien tuloveron muutosprosentit vuosina 2004 - 2006

### Tulorahoituksen riittävyys investointeihin

Vuosikatteiden ja poistojen vertailun ohella tulorahoituksen riittävyyttä voidaan arvioida investointien tulorahoitusprosentin avulla. Turun kaupungin investointien tulorahoitusprosentti oli vuonna 2006 39,5 %, joka oli suurten kaupunkien vertailussa heikoin (v. 2004 36,7 %, v. 2005 9,5 %). Espoo pystyi edelleen vuonna 2006 kattamaan vuosikatteellaan investointien omahankintamenot, muilla kaupungeilla investointien tulorahoitusprosentti oli pienempi kuin 100.



**Kuva 8.** Suurimpien kaupunkien investointien tulo-rahoitusprosentti vuosina 2004 -2006  
Lähde: Heikki Helin/ 2005, 2006, 2007



**Kuva 9.** Turun ja lähikuntien investointien tulo-rahoitusprosentti vuosina 2004 - 2005  
Lähde: www.kunnat.net/Tilastokeskus 8.11.2005 ja 8.11.2006

Investoinneista ja rahoituksen riittävyydestä kerrotaan tarkemmin jäljempänä kohdassa 5.3.2.

### Kokonaisrahoituksen tasapaino

Kokonaisrahoituksen tasapainoisuuteen liittyvät käsitteet vakavaraisuus ja maksuvalmius, jotka muodostavat kokonaisuutena kunnan rahoitusaseman. Vakavaraisuutta voidaan mi-



tata muun muassa seuraavilla mittareilla: omavaraisuus-%, suhteellinen velkaantuneisuus-% ja lainat €/asukas. Maksuvalmiuden osalta kysymys on kaupungin päivittäisistä maksuvelvoitteista suoriutumisesta. Omavaraisuusaste kuvaa kunnan vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä pitkän aikavälin sitoumuksista. Kunnan omavaraisuus on heikko tunnusluvun ollessa alle 50 %.

Turun kaupungin omavaraisuusasteen kehitys on ollut vuodesta 2001 seuraava:

Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys					
2001	2002	2003	2004	2005	2006
62,9	64,9	64,5	64,5	61,7	58,9

Omavaraisuusaste (%) = 100 x oma pääoma/taseen loppusumma - saadut ennakot

**Taulukko 7.** Turun omavaraisuusasteen (%) kehitys vuosina 2001 - 2006

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

Turun kaupungin **oikaistu suhteellinen velkaantuneisuus-%** (vieraasta pääomasta on vähennetty henkilöstökassatalletukset) oli vuosina 2004 ja 2005 parempi kuin kuuden suurimman kaupungin keskiarvo. Vuonna 2006 oikaistu suhteellinen velkaantuneisuus oli 35 %. Kriisikunnan suhteellisen velkaantuneisuuden raja on vähintään 50 %.

Oikaistu suhteellinen velkaantuneisuus Turussa vuosina 2001 - 2006 (vieraasta pääomasta vähennetty henkilöstökassatalletukset)					
2001	2002	2003	2004	2005	2006
41,5 %	37,9 %	31,4 %	29,8 %	33,3 %	35,0 %

**Taulukko 8.** Oikaistu suhteellinen velkaantuneisuus Turussa vuosina 2001 - 2006

Turun kaupungin **lainat €/asukas** olivat vuosina 2004 ja 2005 alle kuuden suurimman kaupungin keskiarvon. Vuoden 2006 aikana oikaistut lainat/asukas ovat jonkin verran lisääntyneet ollen 855 €. Lainojen nimitys ”oikaistut lainat” tarkoittaa, että lainamäärästä on vähennetty henkilöstökassatalletukset ja konsernitilipääomat. Turun kaupungin oikaismattomat lainat olivat 1.537 €/asukas.

Kriisikunnaksi katsottavassa kunnassa lainat asukasta kohti ylittävät vähintään 50 prosentilla kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän. Sisäministeriön Kuntaosaston 14.11.2005 julkaiseman tiedon mukaan kaikkien kuntien keskimääräinen lainamäärä vuonna 2004 oli 1.172 €/asukas, jolloin lainamäärän kriisiraja on noin 1.760 € asukasta kohden. Turussa **lainat €/ asukas ja oikaistut lainat** (ei sis. henkilöstökassa- ja konsernitilipääomia) ovat kehittyneet seuraavasti:

Turun lainat € /asukas					
2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.242	1.178	1.145	1.173	1.323	1.537
Turun kaupungin oikaistut lainat €/asukas					
2001	2002	2003	2004	2005	2006
693	622	600	600	715	855

**Taulukko 9.** Turun kaupungin lainat (€/asukas) ja oikaistut lainat (€/asukas) vuosina 2001 - 2006

**Konsernin lainat €/asukas:** Vuonna 2006 oikaistut konsernin lainat/asukas lisääntyivät Turun kaupungin tilinpäätöksen mukaan 6 % ollen 4.935 € (vuonna 2005 4.670 €/asukas). Vuosina 2004 ja 2005 oli talousarviotavoitteena pienentää asuntoliiketoiminnan aiheuttamia riskejä. Vuonna 2006 sekä TVT Asunnot Oy:n että Vaso Oy:n kohdalla yhtiöiden toimintaa ja taloutta kuvaavien tunnuslukujen mukaan yhtiöt ovat saavuttaneet kaikki niille

asetetut tavoitteet ja molempien yhtiöiden kohdalla asuntojen käyttöaste on huomattavan korkea.

<b>Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2005 ja 2006</b>				
	<b>Lainakanta € /asukas</b>		<b>Konsernin lainakanta € /as.</b>	
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Helsinki</b>	1.318	1.205	4.497	4.846
<b>Espoo</b>	618	542	3.970	3.765
<b>Tampere</b>	992	1.058	3.062	3.217
<b>Vantaa</b>	2.491	2.779	6.442	6.838
<b>Turku</b>	715 <sup>*)</sup>	1.537	4.670 <sup>**)</sup>	5.318
<b>Oulu</b>	589	515	2.427	2.397

Lähde: Heikki Helin/2006,2007  
<sup>\*)</sup> Luku on oikaistu lainakanta eli lainoina ei ole huomioitu henkilöstökassatalletuksia eikä konsernitilipääomia velkana. <sup>\*\*)</sup> Oikaistu konsernin lainakanta eli henkilöstökassatalletuksia ei ole huomioitu lainoina.

**Taulukko 10.** Lainakannat suurimmissa kaupungeissa vuosina 2006 ja 2005

<b>Lainakanta Turussa ja lähikunnissa vuonna 2006 ja 2005 sekä suhteellinen velkaantuneisuus-% vuonna 2005</b>			
	<b>Lainakanta € /asukas</b>		<b>Suhteellinen velkaantuneisuus-% v. 2005</b>
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	
<b>Aura</b>	1.310	1.256	52
<b>Kaarina</b>	1.644	1.769	59
<b>Lieto</b>	1.166	1.897	44
<b>Naantali</b>	376	326	24
<b>Raisio</b>	982	1.044	37
<b>Rusko</b>	204	550	17
<b>Turku</b>	715	855	33
<b>Vahto</b>	961	952	39

Lähde: www.kunnat.net/v. 2005 Tilastokeskus, v. 2006 ennakkotiedot Kuntaliiton kyselyn mukaan julk. 19.4.2007. Kaarinan, Turun, Raision tiedot tark. v. 2006 tilinpäätöstiedoista. Turun osalta tietoina käytetty oikaistuja lukuja eli vieraasta pääomasta on vähennetty henkilöstökassatalletukset ja konsernitilipääomat.

**Taulukko 11.** Lainakanta Turussa ja lähikunnissa vuosina 2006 ja 2005 ja suhteellinen velkaantuneisuus-% vuonna 2005

Valtuustoryhmien välisessä sopimuksessa on asetettu tavoitteeksi pitää velkaantuminen alhaisella tasolla ja vähentää konsernivelkaa sekä riskejä. Tämän tavoitteen toteutumisen osalta on 8.12.2006 raportoitu, että valmistelu ja toimenpiteet ovat käynnissä.

### **Toiminnan tuottavuus ja taloudellisuus**

Kaupungintasoisia eli kaupunginhallituksen tuloskortille, toiminnan tuottavuutta ja taloudellisuutta kuvaavia sitovia arviointimittareita ei ole vuodelle 2006 asetettu.

### **Taseeseen kertyneet alijäämät**

Turun kaupungilla oli taseeseen kertynyt edellisistä vuosista ylijäämää noin 170 M€, jota vuoden 2005 ja 2006 alijäämäiset tilinpäätökset ovat kaventaneet yhteensä 51 M€. Tällä hetkellä Turun kaupungilla on taseessa jäljellä edellisten vuosien ylijäämää hieman yli 118 M€. Turun kaupunkia ei lueta tällä perusteella kriisikunnaksi.

## 5.3.2 Kaupungin talouden vakauttaminen vuosina 2004 - 2006

### Talouden vakauttamisohjelma

Kaupunginvaltuusto hyväksyessään 24.11.2003 ehdotuksen Turun kaupungin vuoden 2004 talousarvioksi ja vuosien 2004 – 2006 taloussuunnitelmaksi on samalla päättänyt **talouden vakauttamisohjelman** päivittämisestä vuoden 2004 aikana. Vakauttamisohjelman tavoitteena on ollut tasapainoisen talouden vaatimus suunnitelmakauden loppuun mennessä sekä seuranta ja arviointi neljä kertaa vuodessa kaupunginvaltuustolle. Vaikka vakauttamisohjelmaa ei ole päivitetty, ei talouden vakauttamisesta ole luovuttu.

Talouskeskus on ehdottanut kaupunginhallitukselle 21.11.2005 talousohjelman laatimista kaupungin talouden kokonaisrahoituksen tasapainon saavuttamiseksi. Kaupunginhallituksen päätöksessä ei tuolloin otettu kantaa talousohjelman laatimiseen.

Revisiotoimiston keväällä 2007 saamien tietojen mukaan kaupungissa ei ole varsinaista erillistä kirjallista talouden vakauttamisohjelmaa ja talouden vakauttamista toteutetaan vuosittain taloudellisten tavoitteiden asettamisen ja seurannan kautta.

### Toiminnan ja talouden seuranta sekä ryhmien välinen sopimus talouden vakauttamisessa

Keväällä 2006 vuoden 2005 tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä oli esillä toimielinten poikkeamat kaupunginvaltuustoon nähden sidotuista määrärahoista. Poikkeamia talousarviosta on käsitelty myös vuotta 2005 koskevassa tilintarkastuskertomuksessa sekä arviointikertomuksessa. Kaupunginhallitus pyysi toimielimiltä tarkennettuja selvityksiä poikkeamista ja kokouksessaan 5.6.2006 merkitsi selvitykset tiedokseen. Samalla kaupunginhallitus totesi, ettei ylitysten vuoksi korottuneita tilinpäätöslukuja voida käyttää seuraavien talousarvioiden laatimisen pohjana. Kaupunginhallitus lähetti tarkennetut selvitykset tarkastuslautakunnalle tiedoksi.

**Tarkastuslautakunta päätti vielä 13.6.2006 pyytää kaupunginhallitukselta 31.8.2006 mennessä selvityksen vuoden 2006 talousarviossa pysymiseksi suunnitelluista kaupungintasoisista ja hallintokunta-kohtaisista toimenpiteistä ja selvityksen siitä, millä tavalla toimenpiteitä priorisoidaan koko kaupungin talouden vakauttamiseksi.** Kaupunginhallitus on 11.9.2006 käsitellyt selvityksen antamista tarkastuslautakunnalle, mutta asia palautettiin esittelijälle. Kaupunginhallitus antoi 16.10.2006 § 652 tarkastuslautakunnalle vastauksen, joka koostui kaupunginjohtajan, apulaiskaupunginjohtajien ja talouskeskuksen lausunnoista sekä määrärahaylitystä tehneiden lautakuntien selvityksistä. Vastauksessa todetaan yhteenvetona, että hallintokunnat ovat pystyneet esittämään melko vähän sellaisia toimenpiteitä, joilla niiden talousarvioihin kohdistuvaa ylitysuuhkaa voitaisiin pienentää. Vastauksessa ei esitetty kaupungintasoisia toimenpiteitä talouden vakauttamiseksi.

Hallintokuntien vaikeus löytää toimenpiteitä talousarviossa pysymiseksi voidaan kyseenalaistaa erityisesti toimielinten esittämien ulkomaisten opinto- ja virkamatkojen suhteen. Kaupunginhallitus on poikkeuksetta hyväksynyt lautakuntien esitykset ulkomaisista opinto- ja virkamatkoista. Virkamatkoja on perusteltu sillä, että talousarviossa on niihin varauduttu, vaikka toimielimet ovat vuodesta toiseen ylittäneet talousarvionsa ja talousarvioiden ylitymistä on perusteltu toistuvasti muun muassa yllättävillä menoilla. Toiminnan kehittämisen näkökulmasta tai muusta vastaavasta syystä ulkomaiset opintomatkat ovat monesti perusteltuja, mutta suhteessa matkoihin käytettäviin varoihin tulee kyetä osoittamaan siitä saavutettavat hyödyt ja tarpeellisuus kaupunkilaisille järjestettävien palvelujen kannalta.

Kaupungissa tulee arvioida taloudellista tilannetta suhteessa matkakustannuksiin, kuinka paljon opintomatkoilta on saatavissa kaupungin palvelujen tuottamisen ja järjestämisen kannalta sellaisia hyötyjä ja oppeja, että kaupunginhallituksen on tarpeen myöntää lupia ulko-

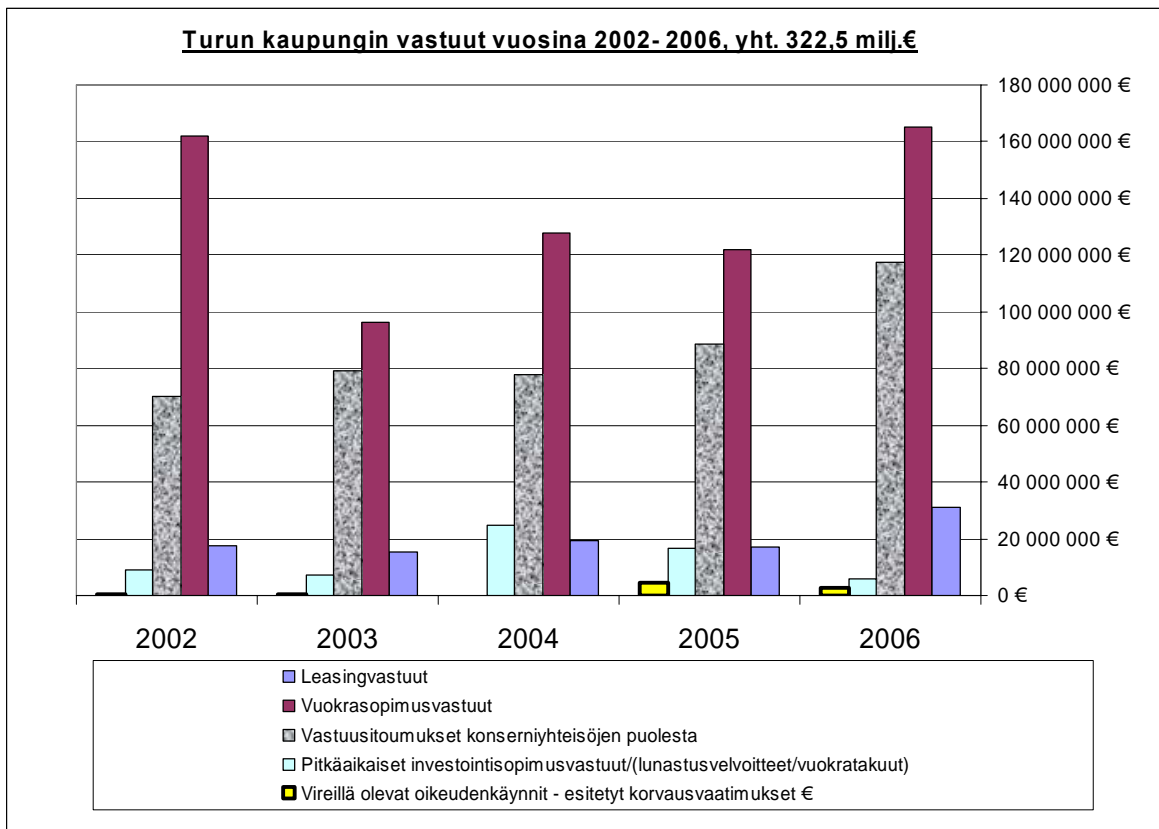
maisille opinto- ja koulutusmatkoille. Toiseksi tulee harkita, onko ulkomaisilta opinto- ja koulutusmatkoilta oletettavissa olevien hyötyjen varmistamiseksi välttämätön myöntää lupa koko lautakunnalle ja ylemmälle virkamiehistölle ja ovatko matkat välttämättömiä vastuulliseksi katsottavan luottamustehtävän tai virkatehtävän hoitamiseksi. Toimielimet ovat esittäneet säännönmukaisesti kerran valtuustokaudessa ulkomaisia opinto- ja virkamatkoja, joiden esitetyt kustannusarviot ovat olleet noin 30.000 - 50.000 € matkaa kohden. Kustannusarvioista on usein puuttunut joitakin pieniksi luokiteltuja menoja. Kustannusarvioiden perusteella ulkomaisten matkojen kustannukset ovat n. 400.000 - 650.000 € valtuustokaudessa.

Vuoden 2006 toiminnan ja talouden toisen seurantaraportin käsittelyn esittelytekstissä talouskeskus on lausunnossaan todennut, että palvelujen ja hallinnon osalta ennuste kertoo liian korkeasta menokasvusta. Kaupunginhallitus merkitsi seurantaraportin tiedokseen 16.10.2006 sekä päätti lisäksi, että toiminnan ja talouden seurantaraportit tulee jatkossa tuoda kaupunginhallituksen käsittelyyn kuukauden sisällä raportointikauden päättymisestä ja että raportointiin tulee sisällyttää lautakuntien selvitykset sekä kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien niiden johdosta antamat lausunnot, mikäli raportti lautakunnan osalta poikkeaa kaupunginvaltuuston vahvistamasta talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, ja että **talouskeskuksen tehtäväksi annetaan laatia analyysi siitä, miten toiminta ja talous on kehittynyt** kuluvan vuoden ensimmäisen ja toisen raportointijakson välisenä aikana ja että myös tämä selvitys annetaan kaupunginvaltuustolle tiedoksi.

Tarkastuslautakunta ryhtyi syyskaudella 2006 selvittämään Turun kaupungin vuoden 2005 merkittävästi alijäämäisen tilinpäätöksen ja vuoden 2006 taloudellista tilaa koskevan ennusteen perusteella kaupungin talouden tasapainottamiseen vaikuttavia tekijöitä. Tarkastuslautakunnan ns. talousprojektin raportti oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä 12.2.2007, jolloin kaupunginvaltuusto päätti merkitä tarkastuslautakunnan raportin tiedokseen ja lähettää raportin sekä kaupunginvaltuuston kokouksessa käytetyt puheenvuorot kaupunginhallitukselle mahdollisia toimenpiteitä varten toiminnan ja talouden ohjauksen järjestämiseksi. Kaupunginhallitus on 19.2.2007 käsitellyt kaupunginvaltuuston 12.2.2007 tekemien päätösten täytäntöönpanoa ja päätti §:n 34 osalta: "Tarkastuslautakunnan talousprojektin raportti. Ilmoitus kaupunginhallitukselle toimenpiteitä varten."

Kaupunginhallitus on 15.1.2007 käsitellyt raporttia valtuustoryhmien välisen sopimuksen täytäntöönpanosta. Raportissa todetaan sopimuksessa määritellystä käyttötalouden tasapainotavoitteesta, että "Kaupungin talous saadaan tasapainoon vasta suunnitelmakauden viimeisenä vuotena eli vuonna 2009, mikäli poliittisen ja virkamiesprosessin yhteistyönä siihen sitoudutaan." Lisäksi raportissa todetaan, että : "Nykyinen toiminnan ja investointien taso johtaa nopeaan velkaantumiseen. Kaupungin investointiohjelma ja omistajapoliittiset linjaukset seuraaville suunnitteluvuosille pyritään valmistelemaan velkaantumista välttämällä ja konserniyhtiöihin liittyviä riskejä vähentämällä."

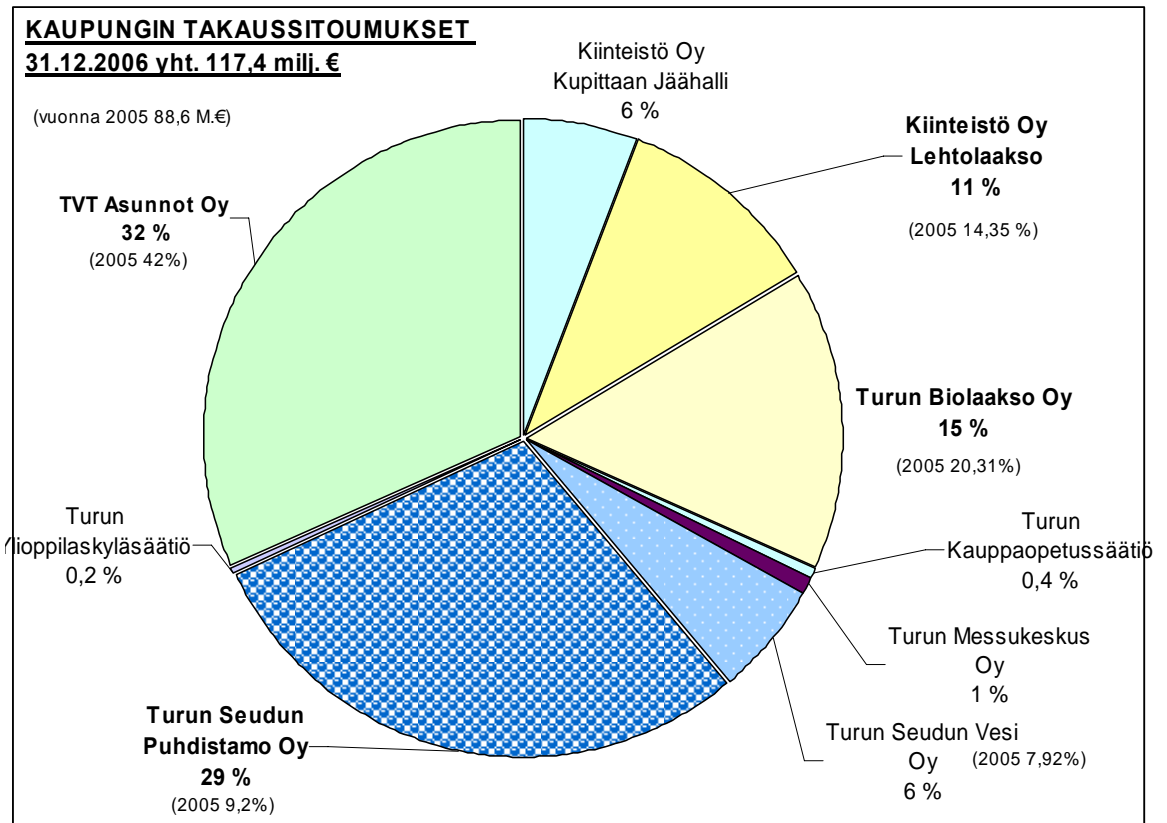
## Kaupungin antamat vakuudet ja vastuusitoumukset



**Kuva 10.** Kaupungin takausvastuiden kehittyminen vuosina 2002 - 2006 (lähteet tilinpäätöksiin liitetiedot vv. 2002 - 2006)

Kaupungin tasapainoisen talouden ja erityisesti **talouden riskien hallinnan kannalta** tulisi tulevaisuudessa kiinnittää enemmän huomiota kaupungin antamiin vakuuksiin ja vastuusitoumuksiin. Määrällisesti merkittävimmät ovat vuokrasopimusvastuut (165 M€) ja takausvastuusitoumukset konserniyhteisöjen puolesta (116,4 M€). Vuoden 2006 aikana kuvan 10 osoittamat vastuut kokonaisuudessa olivat 322,5 M€. Kaupungin kokonaisvastuut kasvoivat 28,7 M€ eli kasvua oli 32 % vuodesta 2005 vuoteen 2006.

Seuraava kuva (Kuva 11) kertoo, miten Turun kaupungin antamat vastuusitoumukset (takaussitoumukset 117,4 M€) jakaantuvat eri konserniyhteisöjen, osakkuusyhteisöjen ja muiden saajien kesken. Rahallisesti eniten takaussitoumuksia on annettu TVT Asunnot Oy:lle ja summa on pysynyt määrällisesti samana vuonna 2006 verrattuna vuoteen 2005, vaikka sen suhteellinen osuus on pienentynyt johtuen sitoumusten määrän kokonaiskasvusta. Takaussitoumusten kokonaismäärää on kasvattanut Turun seudun puhdistamo Oy:lle annetut sitoumukset, jotka kasvoivat yli 23 M€:lla vuonna 2006. Tulevaisuudessa kaupungin vastuut oletettavasti tullevat kasvamaan ottaen huomioon mahdollinen tarve antaa vastuusitoumuksia esimerkiksi tekopohjavesihankkeeseen tai uuden polttolaitoksen rakentamiseen liittyen.



Kuva 11. Kaupungin takaussitoumukset 31.12.2006

### Kaupungin pitkän aikavälin investointiohjelma (suunnittelu)

Kaupungin investoinneilla on merkittävä vaikutus kaupungin talouteen. Kuitenkin käytännössä kaupungin talousarviovuoden aikainen talouden seuranta ja raportointi on painotunut käyttötalouden menojen ja tulojen kehitykseen. Hyväksytyin talousarvion investointiosan tulojen ja menojen toteumista seurataan, mutta investointien vaikutus tavoitteiden toteutumiseen on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Kaupunginhallitus on 14.11.2005 päättänyt valmisteluohjeena pitkän aikavälin investointien arvioinnille, että **kaupungin tavoitteena vuodesta 2009 alkaen on rahoittaa investoinneista vähintään 80 % omalla tulorahoituksella lisävelkaantumisen hillitsemiseksi**. Samalla kaupunginhallitus päätti palauttaa lautakuntien pitkän aikavälin investointiehdotukset palveluverkoston (koulu, päiväkotia ja sosiaali- ja terveysasema) tarkastelemista ja kokonaisrahoituksen riittävyyden arviointia varten. Edelleen kaupunginhallitus edellytti, että pitkän aikavälin **investointeja koskeva uudistettu käsittelyprosessi** tuodaan erikseen kaupunginhallituksen päätettäväksi. Lisäksi kaupunginhallitus päätti, että hallintokuntien ehdotukset pitkän aikavälin investoinneiksi viedään kaupunginvaltuuston talousarviokäsittelyyn liitemateriaalina. Kaupunginhallituksen päätettäväksi ei toistaiseksi ole tuotu pitkän aikavälin investointeja koskevaa uudistettua käsittelyprosessia.

Revisiotoimiston keväällä 2007 saamien tietojen mukaan kaupungissa ei tehdä varsinaista kaupungintasoista erillistä pitkän aikavälin investointisuunnitelmaa tai -ohjelmaa, joka käsiteltäisiin erikseen kaupunginhallituksessa ja valtuustossa, vaan kaupungin investoinnit kootaan eri toimielinten esityksistä ja hyväksytään valtuustossa talousarviokäsittelyn yhteydessä. Tällöin hyväksytään sitovat investoinnit talousarviovuodelle ja mahdollisesti sitä seuraaville taloussuunnitelmavuosille. Pidemmän kuin valtuustokauden mittaisten investointisuunnitelmien hyväksyttämistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ja toiseksi toimielinten pitkän aikavälin investointiesityksiä on pidetty ylimitoitettuina ja epärealistisina. Tilalaitos kerää tällä hetkellä kattavasti kaupungin eri toimielinten pitkän aikavälin tilainvestointiehdotukset.

Investoinneista puhuttaessa on viime aikoina kiinnitetty huomiota usein vain tilainvestointeihin, jotka ovat joko uusien rakennusten rakentamista (esimerkkinä uusi pääkirjasto) tai vanhojen rakennusten peruskorjauksia (kuten koulujen korjaukset). Tilainvestointeja suunniteltaessa niiden laajaa käsittelyä sektorijohtoryhmissä on **ehdotettu uusissa tarve- ja hankesuunnitteluohjeissa**, jotka edelleen odottavat lopullista käsittelyä. Tällä hetkellä ovat edelleen voimassa kaupunginvaltuuston 12.11.2001 hyväksymät tilahankkeiden toiminta- ja hankesuunnitteluohjeet huolimatta siitä, että ohjeita valmisteleva työryhmä on jättänyt raporttinsa jo keväällä 2005. Investointien laajempi käsittely sekä sektoriakohtaisesti että sektorien välillä kaupungintasoisesti mahdollistaisi jo hankkeen alkuvaiheessa kaikkien hallintokuntien tarpeiden huomioon ottamisen ja investointien priorisoinnin. Samoin välttyttäisiin investoimasta lyhytnäköisesti kohteisiin, joissa tapahtuvaa toimintaa ollaan lähitulevaisuudessa esimerkiksi muuttamassa tai siirtämässä uudelleen järjestyksen takia.<sup>3</sup>

## Investoinnit ja rahoituksen riittävyys

Turun kaupungin taloudenhoidon tulisi varmistaa, että verorahoitus ja toimintatulot riittävät käyttömenojen ja investointien kattamiseen. Tasapaino tulorahoituksen ja käyttö- ja investointimenojen välillä tulisi saavuttaa tietyllä erikseen määritellyllä ns. pitkällä aikavälillä. Kaupungin julkisen palvelutuotannon luonteeseen katsotaan kuuluvan, että taloudenhoidon tarkoituksena ei ole **toistuvasti** tuottaa alijäämää tai ylijäämää. Investointien rahoitus ei saisi jatkuvasti perustua merkittävässä määrin lainanottoon ja tulorahoituksesta (vuosikatteesta) tulisi vuosittain jäädä merkittävä osuus investointien rahoitukseen. Tätä tulorahoituksen tarvetta osoitetaan kunnan suunnitelman mukaisilla poistoilla ja investointivaroilla.

Vuosikatteen, suunnitelman mukaisten poistojen ja keskimääräisten nettoinvestointien<sup>4</sup> välisillä suhteilla voidaan arvioida talouden tasapainoa ja tulorahoituksen riittävyyttä. Kun vuosikate on yhtä suuri kuin suunnitelman mukaiset poistot, voidaan lähtökohtaisesti olettaa kaupungin omaisuuden kuntotason pysyvän ennallaan. Tämä kuitenkin edellyttää, että poistot ovat oikean suuruiset ja poistojen verran käytännössä toteutetaan peruskorjauksia. Poistotaso voi kuitenkin olla riittämätön, jos kaupungilla on esim. vastikkeettomasti saatuja rakennuksia. Vastikkeettomasti saaduista rakennuksista ei voi tehdä poistoja, vaikka niiden korjaukseen tulee varautua. Mikäli talouden tasapainoa käytännössä haetaan, voidaan lähtökohtana pitää sitä, että poistot kattaisivat sekä korvausinvestoinnit että uusininvestoinnit. Käytännössä se edellyttäisi vuosikatteen olevan noin kaksi kertaa vuosipoistoja suuremman.

Vuonna 2006 Turun vuosikate ei täysin riittänyt kattamaan poistoja - vuosikate kattoi poistoista 73,5 %. Kuitenkin poistot (51,2 M€) olivat samalla tasolla kuin kaupungin perusrakennus- ja korjausinvestoinnit (50 M€). Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna on kiinnitettävä huomiota siihen, että **jos vuosikate ei riitä investointien rahoitukseen, on kunnan lisättävä lainanottoa, realisoitava omaisuutta tai vähennettävä toimintapääomaa**<sup>5</sup>. Vuonna 2006 investointien rahoittamiseen liittyvä kaupungin pitkäaikaisten lainojen nettolisäys oli 25 M€.

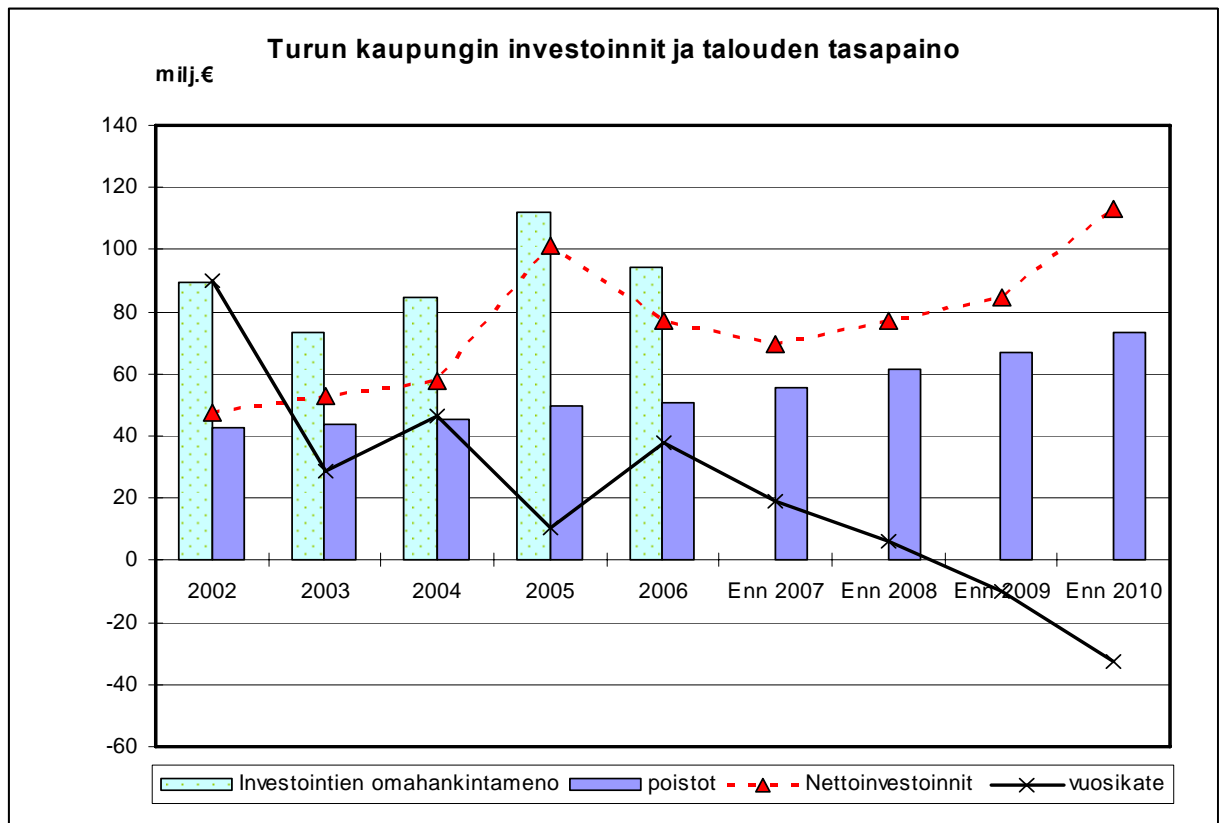
**Tasapainossa oleva talous edellyttää, että vuosikate (tulorahoitus) riittäisi kattamaan nettoinvestoinnit.** Turun kaupungin investoinnit olivat 97,6 M€, joista saadut rahoitusosuudet huomioiden tulorahoituksella eli vuosikatteella katettiin 39,5 %. Kaupunki on siis investointien rahoituksessa kaukana kaupunginhallituksen 14.11.2005 päättämästä 80 %:n mukaisesta omarahoitusosuus tavoitteesta. Vuonna 2005 kaupungin investoin-

<sup>3</sup> Esim. TAD Centreltä vapautuneet tilat oli muutama vuosi sitten remontoitu toimistotiloiksi, jotka siirtyivät St. Olofsskolanin käyttöön ja tilat remontoidaan jälleen uudelleen. Päiväkotien keittiöiden remontointi, minkä jälkeen on siirrytty keskitettyyn ruokahuoltoon.

<sup>4</sup> Nettoinvestoinnit = investointien omahankintameno, joka saadaan vähentämällä käyttöomaisuuden(investointien) hankintamenoista niihin saadut rahoitusosuudet.

<sup>5</sup> toimintapääoma = rahoitus- ja vaihto-omaisuus - lyhytaikainen vieras pääoma.

titaso oli merkittävän suuri (115,7 M€), jolloin vuosikate kattoi investoinneista vain 9,5 %. Vuonna 2006 investointien rahoitusta arvioitaessa vuosikatteen lisäksi on huomioitava, että omaisuuden myyntitulot olivat 18,3 M€, mikä kattoi investoinneista lähes 19 %. Käytännössä tämä omaisuuden myynti tarkoittaa edellä mainittua omaisuuden realisointia.



**Kuva 12.** Alimman vuosikatetta kuvaavan viivan tulisi olla samalla tasolla kuin poistot (sininen palkki), jotta korvausinvestoinneilla palvelutuotannon välineiden ja omaisuuden arvo säilyy. Jotta voitaisiin sanoa talouden olevan tasapainossa tulisi molempien viivojen eli vuosikatteen ja nettoinvestointien olla samalla tasolla. Investointien omahankintameno - palkan ja nettoinvestointi-viivan välinen ero kuvastaa sitä, miten paljon omaisuuden myynnillä on katettu investointeja vv. 2002 - 2006. Lähde: Turun kaupungin tilinpäätökset 2002 - 2006 ja Talouskeskuksen ennusteet vuosille 2007- 2010.

Kaupungin viimevuosien investoinnit ovat olleet mittavia. Kaupungin nykyisen talouden tilanteen ja tulevien ennusteiden valossa on tulevia investointeja arvioitava ja priorisoitava sen mukaan, miten hyvin ne palvelevat kaupungin perustehtävän toteuttamista ja kuntalaisille järjestettävien palveluiden tarpeita. Lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tarvittavat välttämättömät investoinnit on asetettava etusijalle verrattuna muihin investointitarpeisiin. Investointeja suunniteltaessa ja priorisoitaessa on varmistettava, että ne edistävät kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia päämääriä.

## 6 Johtaminen, ohjaus ja toiminnan kehittäminen

### 6.1 Johtamisjärjestelmä

**JOHTAMISJÄRJESTELMÄPÄÄTÖKSEN (Kv 26.4.2004, § 105) edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen vuonna 2006 ympäristötoimissa:**

Vuoden 2006 talousarvion käsittelyn yhteydessä kaikille hallintokunnille ja liikelaitoksille lisättiin BSC-kortiston "prosessit ja rakenteet" - näkökulmalle (tulokortille) tavoitteeksi toteuttaa kaupunginvaltuuston johtamisjärjestelmäpäätöksen edellyttämät toimenpiteet. Tavoite asetettiin ilman tavoitteen toteutumista kuvaavia arviointikriteerejä ja mittareita. Il-



meisesti tästä syystä tavoitteesta ei ole raportoitu talousarviovuoden aikana kaupungin säännöllisen toiminnan ja talouden seurannan yhteydessä.

Kaupunginhallituksen 13.2.2006 § 124 käsitellessä hallintokuntien käyttö- ja liiketoimintasuunnitelmia on ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtaja kiinnittänyt arviointikriteerien ja mittareiden puutteeseen huomiota 8.2.2006 antamassaan lausunnossa. Ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtajan lausunnossa on todettu, että ko. johtamisjärjestelmäpäätökseen liittyvän tavoitteen ”käsittelyssä on ollut horjuvuutta ja hallintokunnissa on tulkittu valtuuston asettamaa kriittistä menestystekijää eri tavoin”. Tästä syystä hän on linjannut, että ympäristösektorilla johtamisjärjestelmäpäätöksen toteuttaminen tarkoittaa

- Tiltu-mallin (tilaaja - tuottaja -mallin) kehittämistä
- Tilaaja - tuottaja -sopimuksia
- liikelaitostamista
- prosessikuvauksia
- tuotteistamista
- lautakuntien ja puheenjohtajien informointia
- luottamushenkilökoulutuksia.

Teknisten palveluiden lautakunta on käsitellyt teknisten palveluiden liikelaitosten kehittymistä kokouksissaan 15.6.2006 ja 14.9.2006 § 132 ja lautakunnan seminaarissa 24.–25.8.2006. Teknisten palveluiden lautakunta päätti kokouksessaan 14.9.2006 § 132 velvoittaa teknisten palveluiden liikelaitokset tekemään selvitykset siitä, mitä toimenpiteitä tarvitaan ja millä aikataululla, jotta liikelaitokset ovat valmiita avoimeen kilpailuun valtuustokauden loppuun mennessä. Teknisten palveluiden liikelaitosten tekemät selvitykset on käsitelty kaupunginhallituksen seminaarissa 3.-4.10.2006.

Tilaaja - tuottaja -mallin kehittämistä on toteutettu ympäristötoimessa pitämällä esimerkiksi vuonna 2006 Tilaaja - tuottaja -seminaari, johon ovat osallistuneet sekä ympäristötoimen tilaajayksiköt että tuottajayksiköt. Lisäksi kiinteistölaitos (tilaaja) ja sille tuottavat tuottajat, kunnallistekniikka ja viherlaitos, ovat pitäneet sopimuksiin perustuen kuukausittain kokouksia, joissa on käsitelty muun muassa kustannusraportteja ja tilaustöiden etenemistä.

### **Liiketoimintastrategia ja kilpailuttaminen tilaaja - tuottaja -mallissa**

Kaupungin liiketoimintastrategian (Kv 15.11.2004 § 283) visiossa ja strategisissa valinnoissa todetaan muun muassa **teknisiä palveluja** koskien

- että toiminnot ovat kilpailukykyisiä ja tilaaja käyttää **kilpailuttamista hinta-laatusuhteen pitämiseksi vakaana**
- että tuotteiden ja palvelujen mahdollinen **kilpailuttaminen** suoritetaan riittävän sopeutumisajan kuluttua kaupunginvaltuuston linjausten mukaisesti.

Tähän mennessä kaupunginvaltuustolle ei ole tehty linjausesityksiä kilpailuttamisesta ja tilaajat eivät ole vielä käyttäneet kilpailuttamista hintatason sääntelyssä. Kilpailuttaminen ei olisi ollut järkevää, sillä tilaajan roolissa olevien tilaajayksiköiden on kehitettävä edelleen tilaajaosaamista ja uusille liikelaitoksille on tuottajayksikköinä tarkoituksenmukaista antaa riittävä aika liiketoimintansa (tuotantonsa) kehittämiseen. Ympäristötoimen tekemien selvityksien mukaan esimerkiksi kunnossapito- ja ylläpitoluonteisista tehtävistä on tällä hetkellä saatavissa vähän vertailutietoa.

Liikelaitosten tekemien kilpailukykyisyys selvitysten perusteella toiminnan kehittäminen on aloitettu ja kehittämistä on jatkettava, jotta valmiudet avoimelle kilpailulle saavutetaan valtuustokauden loppuun mennessä. Teknisten palveluiden alaisissa liikelaitoksissa on pyritty kilpailukykyyn parantamiseen erikoistumalla. Esimerkiksi kunnallistekniikka keskittyy jatkossa liikenneväylien korjausrakentamiseen ja vesihuollon saneerauksiin ja vetäytyy uusien asemakaava-alueiden rakentamisesta.

Yleisesti kaupungin **palvelujen kilpailuttamisen periaatteet** on kytketty kaupungin hankintaohjeiden ja hankintaperiaatteiden uudistamiseen. Asiakokonaisuutta valmistelevaan on kaupunginjohtajan päätöksellä 3.12.2004 § 387 asetettu työryhmä. Palvelujen kilpailuttamisen periaatteiden osalta työryhmä teki luonnosesityksen kaupunginhallituksen konsernijaostolle 13.9.2005. Konsernijaosto päätti palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi sen jälkeen, kun eduskunnalle on annettu hankintalakiä koskeva esitys ja se on voitu ottaa valmistelussa huomioon. Koska hankintalain muutos on viivästynyt, on asian lopullinen käsittely siirtynyt koko vuoden 2006 ajan ja työryhmälle on useaan otteeseen myönnetty kaupunginjohtajan päätöksillä lisäaikaa. Kaupunginjohtajan 10.4.2007 § 130 päätöksellä työryhmälle on myönnetty lisäaikaa 15.5.2007 saakka. Työryhmän 17.10.2006 luonnoksessa palvelujen kilpailutuksen periaatteissa on linjauksia muun muassa kaupungin oman tuottajayksikön osallistumisesta kilpailutukseen ja kaupunkikonsernin ulkopuoliseen kilpailuun. Näillä linjauksilla on vaikutusta siihen, miten Turun kaupungin tuottajayksiköt suunnittelevat ja kehittävät omaa tuotantotoimintaansa ja mihin suuntaan niiden tulisi erikoistua (ydinosaamisalueet).

Turussa tilaaja - tuottaja -mallin toimijoiden kesken ei ole tarkasteltu mallin kehittämisen tässä vaiheessa ns. sisäisiä ja/tai ulkoisia markkinoita. Joukkoliikennelautakunnan alaisen joukkoliikennetoimiston ja liikennelaitoksen välillä ulkoisilla markkinoilla on ollut vaikutusta toiminnan kehittämisessä ja hintatason määrittelyssä sekä liikennöintikaluston laadussa. Varsinkin liikennelaitoksen kohdalla vertailu ulkoisiin markkinoihin on pakottanut tehostamiseen. Kaupungin sisäisten "markkinoiden" vaikutusta ei ole tarkemmin arvioitu.

## Tilaaja - tuottaja -mallin kehittäminen

Ympäristötoimessa on kehitetty Tiltu-mallin pohjalta ensimmäiseksi sopimuskäytäntöjä ja -menettelyjä. Erityisen myönteisenä on pidettävä, että Tiltu-mallin kehittämisessä on tiedostettu prosessikuvausten ja sitä kautta tuotteistuksen ja kustannuslaskennan merkitys. Tilaaja - tuottaja -mallin toimivuuden kannalta erityisen merkittävää on tuotteistuksen onnistuminen, sillä kaupungin asukkailla järjestettävien **palveluiden tilaaminen ja tuottaminen edellyttää, että palvelut kyetään täsmentämään ja nimeämään eli palvelut on tuotteistettava**<sup>6</sup>. Toiseksi tilaaja - tuottaja -mallin myötä on liikelaitoksissa huomattu tarve kehittää seuranta- ja laskentajärjestelmiä. Turun oman tilaaja - tuottaja -mallin jatkokehittämiselle on tältä osin hyvät edellytykset, koska kaupunginjohtajan päätöksellä 28.12.2006 § 316 kaupungissa on aloitettu Tuotteistus ja kustannuslaskenta -hanke sekä kaupunginhallituksen päätöksellä 26.03.2007 § 241 Toiminnan- ja taloudenohjauksen kehittämishanke.

Turussa tilaaja - tuottaja -mallin kehittämisen tavoitteena on muun muassa karsia kaupungin päällekkäisiä toimintoja. Päällekkäisiä toimintoja pyritään keskittämään koko kaupungin tasolta ns. tuotanto-liikelaitoksiin. Toimintojen keskittäminen edellyttää myös toiminnan uudelleen organisoimista tuotanto-liikelaitoksissa. Turun kaupunkikonsernin kannalta on järkevää poistaa kaupungin päällekkäisiä toimintoja. Keskittämisen sekä taloudelliset (rahalliset) että toiminnalliset hyödyt tulee pystyä osoittamaan kaupungin edun mukaisina tietyllä aikavälillä ja suunniteltava, millä tavoin toiminnan kehittämisen ja keskittämisen "siirtymäajan" kustannukset katetaan.

Kaupungin asianhallintajärjestelmässä olevan asiakirja- ja valmisteluaineiston perusteella Turussa on kiinnitetty vähän huomiota siihen, että "malli alentaa usein palvelujen tuotantokustannuksia, mutta tuo tilalle muita kustannuksia eli ns. transaktiokustannuksia"<sup>7</sup>. Transaktiokustannuksia ovat esimerkiksi potentiaalisten sopimuskomppanien etsiminen, tarjouspyyntöjen tekeminen, sopimusten laadinta ja sopimusten valvonta. Tarkastuslau-

<sup>6</sup> Kaupungin tilaajina ja tuottajina - kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallinen uudistamishankkeista, Tampere 2006, s. 34.

<sup>7</sup> Muutoksen mahdollisuus, Päivi Sillanaukee, Tampereen Sosiaali- ja terveystoimen apulaiskaupunginjohtaja

takunnan syksyllä 2006 tekemien taloustyöryhmäkäyntien yhteydessä erityisesti uudet (1.1.2006 aloittaneet) liikelaitokset katsoivat sopimusten tekemisen ja ns. hallinnollisen työn, mistä em. transaktiokustannukset syntyvät, lisääntyneen merkittävästi.

Tilaaaja - tuottaja -toimintatapaa soveltavien toimielinten mielestä toimintatavan suurimmat hyödyt ovat olleet kustannus- ja laatu-tietoisuuden lisääntyminen. Tuotteiden määrittelyminen ja tilaajien toiminta on ohjannut kehittämään oikeita asioita ja kiinnittänyt huomiota tuotteen/palvelun muihin kuin suoranaisiin kustannuksiin. Yleisesti pidettiin hyvänä myös jokaisen toimijan mahdollisuutta keskittyä omaan ydinosaamiseensa. Toisaalta nähtiin tuottajien kantavan palveluista liikaa sellaista vastuuta, joka itse asiassa kuuluisi tilaajalle (esim. palvelun laatutason määrittäminen).

Eniten tilaaja - tuottaja -toimintatavan soveltajat näkivät kehitettävää hinnoittelussa ja sisäisessä laskutuksessa. Lisäksi toimintatavan tulevaisuuden painopisteinä nähtiin tilaajastrategian tekeminen ja seudullisten yhteistyömahdollisuuksien ja Paras-hankkeen vaikutusten huomioiminen.

### **Turussa käytettävän tilaaja - tuottaja -toimintatavan määrittelyminen ja yhtenäistäminen Turun omaksi tilaaja - tuottaja -malliksi**

Kaupungin liiketoimintastrategian (Kv 15.11.2004 § 283) visiossa on todettu,  
— että tekniset tuotantopalvelut toimivat liikelaitosmuotoisina oman lautakunnan alaisuudessa **tilaaja - tuottaja -periaatteen mukaisesti.**

Liiketoimintastrategian maininta Tiltu-periaatteesta ei yksistään määrittele, mitä tilaaja - tuottaja -malli juuri Turun kaupungissa tarkoittaa. Tampereen yliopiston tekemässä tutkimuksessa<sup>8</sup> todetaan, että Turussa ”tilaaja - tuottaja -malliin perustuva organisaatiouudistus on edennyt pienin askelin valtuuston tekemien erillispäätösten perusteella. Tästä syystä asiakirjoista saatava käsitys uudistuksesta jää osittaiseksi, minkä perusteella kokonaisuuden hahmottaminen on vaikeaa.” ”Uudistukset ovat perustuneet erillispäätöksiin eikä laajemmasta siirtymisestä tilaaja - tuottaja -malliin ole tehty kokonaisratkaisua<sup>9</sup>.” Viime aikoina onkin kuntakentässä yleisesti alettu käyttää termiä **tilaaja - tuottaja -toimintatapa**, sillä yhtä yksittäistä ja kaikille yhteistä mallia ei voida osoittaa. Eri kaupungeissa palvelujen/tuotteiden järjestäminen hoidetaan Tilaaaja - tuottaja -toimintatavalla, jonka käytännön sovelluksina on syntynyt erilaisia tilaaja - tuottaja -malleja.

Tilaaaja - tuottaja -mallin selkiyttäminen Turun kaupungissa olisi perusteltua monestakin syystä. Tilaaaja - tuottaja -toimintatavan perusajatus on se, että tilaaja tietää, ”mitä tuotteita” ostaa kuntalaisille ja ”mistä” se tuotteet hankkii. Tilaajan vastuulla ja ammattitaidolla on ostaa vaikuttavuutta ja vaikuttavuuden saamiseksi ostaa oikeita tuotteita.<sup>10</sup> Toimintojen kehittämiseen vaikuttaa myös se, onko tavoitteena tuottaa palveluja kaupungin sisällä vai ollaanko siirtymässä markkinaehtoiseen tilaaja - tuottaja -malliin, jossa tilaaja pyytää sekä sisäisiltä että ulkoisilta tuottajilta tarjouksia.

Turussa on jo vuonna 2000 tehdyssä hallinnon järjestämispäätöksessä jaettu tehtävät selkeästi viranomaistehtäviin (ympäristö- ja kaavoituslautakunnalle), tilaaja- ja omistaja-tehtäviin (Tilalaitokselle ja Kiinteistölaitokselle), ja tuottajatehtäviin (uudet teknisten palveluiden alaiset liikelaitokset). Roolit (tehtävät) eivät aina ole selkälinjaisia ja yksiselitteisiä. Esimerkiksi tällä hetkellä kiinteistölaitos mielletään tilaajana, joka tilaa kunnallistekniikalta ja viherlaitokselta, mutta kiinteistölaitokselle kuuluu edelleen tuotanto- ja viran-

<sup>8</sup> Kaupungin tilaajina ja tuottajina - kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistamishankkeista, Tampere 2006

<sup>9</sup> Kaupungin tilaajina ja tuottajina - kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistamishankkeista, Tampere 2006, s. 90

<sup>10</sup> Kaupungit tilaajina ja tuottajina - kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista, Tampere 2006, s. 28.

omaistehtäviä (mittaustoimi). Kiinteistöomaisuuden hallinnan ja hoidon näkökulmasta kiinteistölaitos on selkeästi omistajan roolissa.

Turun kaupungin tilaaja - tuottaja -mallin toimivuutta edistäisi kaikkien kaupungin eri toimijoiden roolien eli tehtävien määrittelyt:

1. Tilaajan rooli eli tehtävänä on päättää kuntalaisille tarjottavista palveluista
2. Rahoittajan rooli eli tehtävänä on päättää kaupungin rahoitusvaihtoehdoista
3. Tuottajan rooli eli tehtävänä on päättää palvelujen tuottamisesta
4. Omistajan rooli eli tehtävänä on päättää kaupungin omaisuuden hoidosta.

Tilaaja - tuottaja -toimintatavan ja -periaatteen sekä Turun oman Tiltu-mallin määrittely selventäisi erityisesti luottamuselinten roolia ja niiden suhdetta mallin muihin toimijoihin.

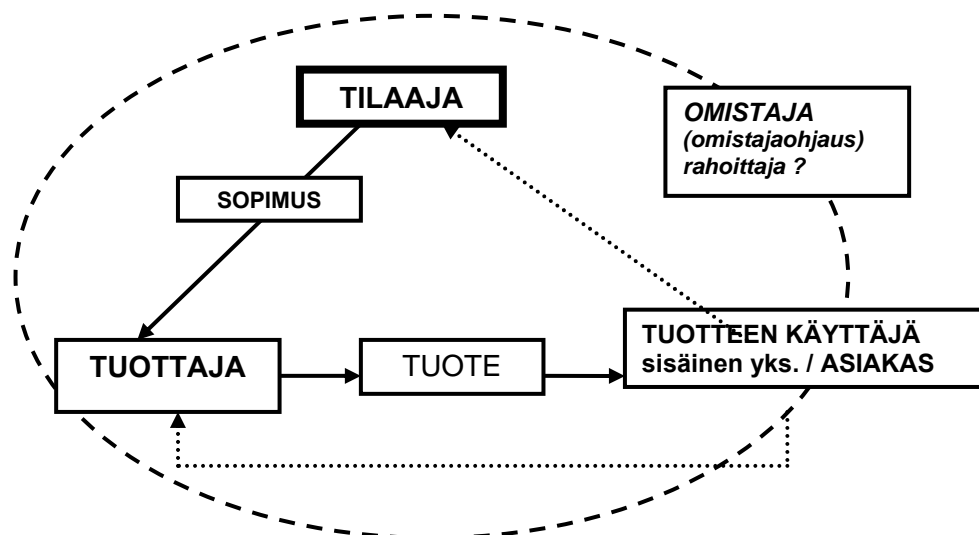
Revisiotoimiston selvityksen mukaan Turun kaupungissa ei ole ymmärretty yhtenäisellä tavalla esimerkiksi lautakuntien roolia tilaaja - tuottaja -mallissa. Eräät katsovat lautakuntien tehtäväksi toiminnan valvomisen ja toiset näkevät lautakuntien roolin tilaajina. Jotkut ovat ymmärtäneet lautakuntien roolin toimielimen ”hallituksena”. Erityisesti tämä tuli esille, jos toimielimen toiminta tai rahoitus oli kytköksissä kaupungin ulkopuolisiin markkinoihin. Eniten epä tietoisuutta tai puutteita esiintyi siinä, millä taholla omistajan ja rahoittajan roolin katsottiin olevan tai olisi tullut olla. Kaupungin sisäisillä markkinoilla, joilla tapahtuu eri toimijoiden välistä tilaamista ja tuottamista, vaikuttaa yhdelle toimijalle asetettu tavoite myös muiden toimintaan. Kyselyn mukaan juuri omistajalla (peruskaupunki omistajana) ei ole riittävää kokonaisnäkemyä päätösten rahallisesta vaikutuksesta tai seurannaisvaikutuksesta muiden vastuulle annettuihin tehtäviin.

Tiltu-mallissa roolien määrittelyllä tulisi olla **vaikutusta myös talousarvion käsittelyyn ja seurantajärjestelmiin**. Esimerkiksi Rovaniemi on luopunut määräraha- ja resurssiohjauksesta ja talousarvioon budjetoidaan palvelujen määrät ja hinnat. Tämän on mahdollistanut palvelujen tuotteistus- ja kustannuslaskenta. Uusi budjetointikäytäntö on konkretisoitunut tapaa puhua palveluista ja taloudesta samanaikaisesti. Rovaniemen kaupungin toimintatapa perustuu sopimusohjaukseen, joka ei ole markkinaehtoinen tilaaja - tuottaja -malli. Rovaniemellä omaa palvelutuotantoa ei kilpailuteta. (Ks. Liite 2 Esimerkki ikäihmisten palvelujen tuotteistuksesta (palveluluettelo) ja kustannuslaskentaa perustuvasta hinnoittelusta ja Liite 3 Rovaniemen talousarvio ja suunnitelma 2006 - 2010, Koulutuslautakunta perusopetuspalvelut).

Yleensä tilaaja - tuottaja -mallin periaatteisiin kuuluu se, että rahat ovat tilaajalla ja valtuusto antaa rahavarat ja tavoitteet tilaajille. Tästä näkökulmasta Turun Tiltu-mallia tarkastellessa voidaan pohtia, mitkä ovat esimerkiksi kiinteistölautakunnan ja teknisten palveluiden lautakunnan roolit niiden alaisten liikelaitosten osalta. Kiinteistölautakunnan alaisena toimiva kiinteistölaitos tilaa viherlaitokselta, joka on teknisten palveluiden lautakunnan alainen ”tuottaja-liikelaitos”. Tilaaja - tuottaja -periaatteen mukaan rahat tulisi osoittaa tilaajalle; onko kiinteistölautakunta tässä tapauksessa tilaaja ja mikä on teknisten palveluiden lautakunnan rooli siinä tapauksessa?

Samalla lailla Tilalaitoksen rooli tilaajana on tällä hetkellä monitahoinen. Tilalaitoksen tehtävänä on järjestää toimitiloja asiakkailleen eli hallintokunnille. Hallintokuntien budje-teissa on rahat sisäisiin vuokriin eli toimitilojen ”tilaamiseen”. Kuitenkaan hallintokuntia ei katsota tilaajiksi eikä tilalaitosta tuottajaksi. Roolien määrittelyn kannalta on vielä täsmen-tämättä esimerkiksi se, mikä taho tilapalvelut hallintokunnille tilaa - mikä rooli on kiinteis-tölautakunnalla tai hallintokuntia hallinnoivilla palvelusektorin lautakunnilla. Epäselväksi jää, pitääkö Turun tilaaja - tuottaja -malli sisällään ns. tilaajalautakunnat vai ovatko liike-laitokset suoraan tilaajia.

## TILAAJA - TUOTTAJA - TOIMINTATAVAN PERUSELEMENTIT



Lähde: Mukaillen Kuntaliitto: Antti Kuopila: Kallio et (2006): Kaupungit tilaajina ja tuottajina

Kuva 13. Tilaaja - tuottaja -toimintatavan peruselementit

### Tilaaja - tuottaja -toimintatapa sopimusohjausmallissa

Kaupunginhallituksen 26.4.2004 tekemässä johtamisjärjestelmäpäätöksessä on linjattu, että **palvelutoimessa otetaan käyttöön sopimusohjausjärjestelmä ja palvelustrategiassa laaditaan palvelutoimen sopimusohjauksen ja palveluiden järjestämisen periaatteet**. Sopimusohjauksen kehittämistä oli tarkoitus jatkaa erillisin päätöksin. Tällä hetkellä sopimusohjauksen eteenpäin viemisessä ollaan siinä vaiheessa, että palvelustrategia on hyväksytty vuoden 2007 alussa.

Revisiotoimiston selvityksen mukaan palvelusektorin suurimmilla hallintokunnilla on selkeämpi kuva tulevasta sopimusohjauksesta kuin palvelusektorin pienimmillä hallintokunnilla. Sosiaali- ja terveystoimessa (SoTe-hanke) on niiden yhdistymisen myötä tarkoitus siirtyä sopimusohjaukseen ja sopimusohjauksen lopullista muotoa ollaan kehittämässä toiminnallisuuden ja prosessiajattelun pohjalta. Sopimusohjausmallia toimintatapana tulisi selkiyttää - mitä sopimusohjaus-mallilla ymmärretään, mitkä ovat menettelytavat ja yhteiset käytännöt ja eri toimijoiden väliset roolit ja tehtävät. Sopimusohjauksen katsottiin edellyttävän tarkempaa toimintaympäristön analyysia ja tietojen hyväksikäyttöä, mikä edellyttää selkeitä johdon tietojärjestelmää. Sopimusohjauksen katsottiin edellyttävän parempaa tuotteistusta, kustannuslaskentaa ja siihen perustuvaa hinnoittelua. Parhaimmillaan hyvin hoidetun tuotekohtaisen kustannuslaskennan ja siihen pohjautuvan budjetoiminnan tulisi poistaa ali- ja ylibudjetointia.

Palvelustrategian paikka kaupungin strategiakokonaisuudessa ja suhteessa sopimusohjaukseen on vielä epäselvä. Epäselvyyttä aiheuttaa muun muassa se, miten palvelustrategia on koko kaupungin palvelutoiminnan linjaaja, kun sekä ympäristösektorilla että hallintokunnilla ja liikelaitoksilla on omia strategioita, jotka vaikuttavat palvelujen järjestämiseen. Lisäksi palvelutoimessa kilpailuttamisen edut jäävät vähäisiksi sellaisilla alueilla, joilla ei ole toimivia ulkoisia markkinoita. Jos ulkoisia tuottajia ei ole valmiina, ei kilpailuttamisella saada hyötyjä, koska ulkoiset toimijat eivät ole valmiita investoimaan lyhyellä aikavälillä. Kilpailuttaminen ei tuo odotettuja etuja, jos kaupunki ei voi sitoutua määrällisesti ja ajallisesti pitkällä aikavälillä ostamaan palveluja.

Ympäristötoimessa käytössä olevan tilaaja - tuottaja -mallin ja palvelutoimessa valmistelussa olevan sopimusohjaus-mallin välinen suhde sekä niiden erojen ja yhtäläisyyksien määrittely selkeyttäisi kokonaiskuvaa kaupungin toiminnan järjestämisestä. Tilaaja - tuottaja -toimintatavassa palvelujen järjestäminen tarkoittaa, että kaupungin palvelutoimintaa ohjataan tilaajien ja tuottajien välisillä sopimuksilla. Edellä kuvattuun ns. sopimusohjaukseen siirtymisellä on vaikutusta myös hallinnon järjestämiseen sekä toiminnan ja talouden ohjaukseen. Tiltu-toimintatavan toimivuus on riippuvainen siitä, miten hyvin hallinto-organisaatio tukee Tiltu-toimintatapaa. Sikäli kun Turussa katsotaan koko kaupungin kattavasti tarkoituksenmukaiseksi järjestää palveluja tilaaja - tuottaja -toimintatavalla, tulee tiedostaa, että Tiltu-malli on väline tavoitteiden toteuttamiseksi. Tiltu-toimintatapaan siirryttäessä tulee pohtia, saavutetaanko asetetut tavoitteet ja pystytäänkö kuntalaisten palvelut tuottamaan tällä toimintatavalla kokonaisuutena parhaiten.

## 6.2 Omistajapolitiikka

### 6.2.1 Omistajapolitiikan periaatteet

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 26.4.2004 § 105 kaupungin ylimmän johdon kehittämistä ja järjestämistä koskevan päätöksen ns. johtamisjärjestelmäpäätöksen. Johtamisjärjestelmäpäätöksen kohdan 5.2.3 mukaan kaupunginhallituksen ja ylimmän johdon toimintaedellytyksiä sovittujen strategioiden toimeenpanossa ja toteutumisen valvonnassa parannetaan mm. seuraavasti:

- liiketoimintajaosto muutetaan konsernijaostoksi
- konsernijaoston roolia konserniyhtiöiden, seudullisten ja joidenkin omien palvelutuottajien **omistajaohjauksessa** vahvistetaan
- elinkeinotoimintojen johtamisesta **ja omistajapolitiikasta** valmistellaan ehdotukset
- konserniasioden valmistelua vahvistetaan.

Kaupunginvaltuuston 4.10.2004 § 256 päätöksellä liiketoimintajaosto muuttui konsernijaostoksi ja se aloitti toimintansa 1.1.2005 lukien.

Konsernijaosto päätti 22.4.2005 antaa tehtäväksi valmistella asiakirjat koskien **omistajapolitiikan periaatteita**, konserniohjeita ja kilpailuttamisohjeita. Ehdotukset asiakirjoiksi tuli tuoda konsernijaoston käsiteltäviksi 23.8.2005 pidettävään kokoukseen. Tämän jälkeen omistajapolitiikan periaatteita on käsitelty konsernijaostossa 13.9.2005 § 109 ja 27.9.2005 § 120 ja tiedotettu 10.11.2005 § 149 teknisten palveluiden lautakunnalle.

Vuonna 2006 omistajapolitiikan periaatteita on käsitelty 19.6.2006 § 62 ja omistajapolitiikan periaatteita ja toimenpide-ehdotuksia koskeva muistio on ollut esillä konsernijaostossa 15.8.2006 § 73. Omistajapolitiikan periaatteiden valmistelutekstissä on todettu, että *kaupunginkanslian kehittämistyön* yhteydessä valmistellaan konsernijaoston valmistelun vahvistaminen. Kaupunginvaltuuston vuoden 2004 ns. johtamisjärjestelmäpäätöksen kannanotto edellyttää konsernijaoston valmistelun vahvistamista. Konsernijaosto päätti tuolloin palauttaa molemmat asiat otettavaksi esille syyskuun 2006 kokouksessa.

Seuraavan kerran omistajapolitiikka on ollut esillä konsernijaostossa 19.12.2006 käsiteltäessä konserniasioden valmistelun kehittämistä. Tällöin konsernijaoston käsittelyssä ollut **24.5.2006 päivätty muistio omistajapolitiikan periaatteista ja toimenpide-ehdotuksista** merkittiin tiedoksi.

Omistajapolitiikan periaatteita koskevassa muistiossa on esitetty, että omistajapolitiikan varsinainen sisältö määriteltäisiin jatkossa laatimalla omistaja- ja liiketoimintastrategia. Uusi omistaja- ja liiketoimintastrategia perustuisi Turku-strategiaan, muihin osastrategioihin ja toimintaympäristöanalyysiin. Lisäksi muistiossa todetaan, että omistaja- ja liiketoimintastrategiaa voitaisiin täydentää erillisillä periaatepäätöksillä. Sen lisäksi koko kaupunkia ja kaupunginhallituksen hallinnassa olevaa **omaisuutta** koskevat linjaukset tulisi lisätä omistaja- ja liiketoimintastrategiaan.

Muistion näkökulma omistajapolitiikalle on se, että omistajapolitiikka kohdistuu lähinnä ulkoiseen konserniin ja kunnallisiin liikelaitoksiin eli liiketoimintaan. Näkemystä perustellaan ensinnäkin sillä, että kunnallisten liikelaitosten ja yhtiöiden liiketoiminta liittyy pääosin omaisuuden hallintaan tai on hyvin pääomavaltaista. Toiseksi kuntalain valmisteilla olevan muutoksen myötä kunnallisten liikelaitosten asema tulee itsenäisemmäksi, mistä syystä kunnallisia liikelaitoksia tulisi ohjata kuin yhtiöitä (tytär- ja konserniyhteisöjä). Kolmanneksi muistiossa todetaan, että sopimusohjausjärjestelmän mukaisten tuotantoorganisaatioiden ohjaus ei tapahdu omistajapolitiikan menetelmin, vaan palvelustrategian ja hallinnon menetelmien avulla.

Edellä mainitun perusteella muistiossa on käsitelty kaupungin omaisuuden hallintaa ja pääoman käyttöä pääasiassa liiketoiminnallisista lähtökohdista. Muistion sisältö on painottunut omistajapolitiikan toiseen osa-alueeseen eli konserniohjaukseen. Konserniohjauksessa käsitellään kunnallisten liikelaitosten omistajaohjausta ja konserniohjeita ulkoisen konsernin omistajaohjauksessa. Sen sijaan omaisuuden käytön ja omaisuuden hallinnan muut kuin liiketaloudelliset lähtökohdat jäävät muistiossa vähemmälle huomiolle, mistä syystä kokonaiskuva kaupungin omaisuuden käyttöön ja hallintaan liittyvistä omistajapolitiittisista linjauksista jää tässä valmisteluvaiheessa epäselväksi.

Turun kaupungin **omistajapolitiikka** tulisi nähdä myös **palvelutuotannon** välineenä. Vaikka liiketaloudellisesti toimivat yksiköt hallinnoisivat pääasiassa kaupungin omaisuutta, tulee omaisuuden käytölle asetettavat tavoitteet asettaa kaupungin omista olosuhteista ja palvelurakenteesta lähtien. Se, minkälaisena Turun kaupungin palvelutarve ja palvelurakenne nähdään tulevaisuudessa, vaikuttaa siihen, miten Turun kaupunki palvelut järjestää - mitä palveluja Turun kaupunki tuottaa itse ja mitä palveluita on tarkoituksenmukaista järjestää ostopalveluina. Tulevaa palvelutarvetta vastaamaan muodostuva palvelurakenne vaikuttaa siihen, millä tavalla ja missä laajuudessa se sitoo ja käyttää kaupungin omaisuutta.

Turun kaupungin omistajapolitiikan omaisuuden käytön linjauksiin ja tavoitteisiin tulisi vaikuttaa esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden tulevien palvelutarpeiden ja niiden tuotantotavan. Suunnitellut palveluverkot yms. vaikuttavat esimerkiksi yksiköiden tarvitsemaan toimitilarapeeseen. Samoin opetuspuolen kouluverkkojen tai väestölle suunnattujen virkistysalueiden käytön tarpeiden tulisi vaikuttaa kunnan omaisuuden hoitoon. **Omistajapolitiikan tulee tukea omaisuuden käytölle asetettavia muitakin kuin liiketaloudellisia tavoitteita. Liiketaloudellisesti hoidettavat toiminnot ovat useinmiten tukitoimintoja ja alisteisia varsinaiselle kaupungin palvelutoiminnalle. Omaisuuden käytölle asetettavat tavoitteet tulee asettaa asiakasnäkökulmasta ja ne voivat liittyä esimerkiksi palvelujen saatavuuteen ja laatuun.**

Omistajapolitiikkaa koskevassa muistiossa ja konserniohjeryhmän esityksessä on toisistaan poikkeavat näkemykset valvontavastuiden määrittelyssä. Kaupungin konserniohjeryhmä on 5.12.2005 esittänyt, että keskushallinnon toimintasäännössä määriteltäisiin vastuuhenkilöiksi joko kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja. Omistajapolitiikan periaatteita koskevassa muistiossa ”lähdetään omistuksen tai paremminkin omaisuuden hallinnan mukaisesta valvontavastuusta”.

### **Omistajapolitiikka ja investoinnit**

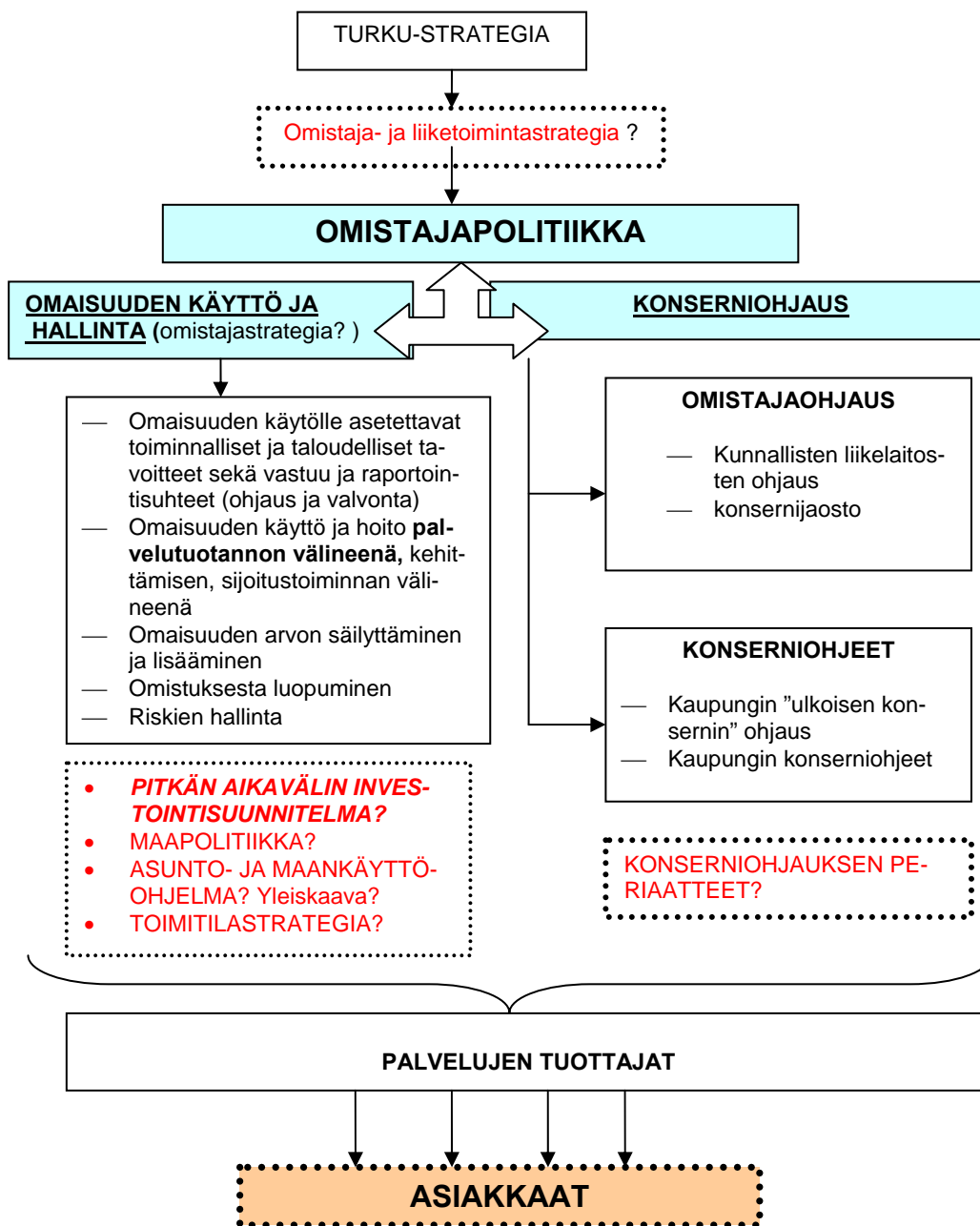
Kaupungin omistajapolitiittisissa linjauksissa investoinnit tulisi käsitellä laajasti ja tuoda esille investointien syy-seurausyhteydet eri toimijoiden välillä ja vaikutukset palvelutoimintaan. Kaupungin *kaikki investoinnit* tulisi suunnitella rahoituksesta toteutukseen tietyllä aikavälillä ja mahdollisimman laajan sidosryhmän kannanotot huomioiden. Kaikkien investointien kytkeytymistä ja vaikutusta toisiinsa ja erityisesti niiden vaikutusta tavoitteiden toteutumiseen tulisi seurata. Kaupungin toteuttamilla investoinneilla on merkittäviä yhteiskunnallisia ja suoria asiakasvaikutuksia palvelujen laatuun ja saatavuuteen. Tilainvestoin-

tien ohella tulisi tarkastella muitakin kaupungin investointeja, esimerkiksi kaavoitukseen tarvittavan raakamaan hankinta, vesijohto- ja viemäriverkosto, muut kunnallistekniset suuret investoinnit, suuret kalusto- ja konehankinnat sekä lahjoitus- ja sijoitusomaisuuden hoito (mm. omistusosuudet yhtiöissä).

Kaupunginvaltuusto on 10.4.2006 § 66 hyväksynyt asunto- ja maankäyttöohjelman vuosille 2006 - 2010, jossa on hyvin tuotu esille asukasnäkökulmaa palvelujen kehittämisen, palveluverkkojen ja uusien alueiden palvelukuvausten kautta. Asunto- ja maankäyttöohjelmassa on investointeja käsitelty pääasiassa julkisten rakenteiden osalta. Siinä on todettu, että viime vuosina kaupungin reuna-alueilla sijaitsevien uusien alueiden kunnallistekniseen rakentamiseen on panostettu, jolloin vanhojen alueiden saneerauksista (korjausinvestoinneista) ja liikenneverkkoinvestoinneista on tingitty. Samanlainen tilanne on vesihuollon vesi- ja viemäriverkoston korvausinvestoinneissa. Ohjelmassa on myös todettu, että uusien asuntoalueiden sijoittaminen pääteiden läheisyyteen on kustannuksiltaan edullisinta pitkällä aikavälillä ja mahdollistaa kestävä kehityksen mukaiset liikennejärjestelyt.

Asunto- ja maankäyttöohjelmassa on myös määritelty kaupungin maapolitiikan painopisteet ja toiminnalliset tavoitteet. Sen lisäksi Turun kaupungin maapolitiikan periaatteet 2006 on hyväksytty kaupunginhallituksessa 22.1.2007 § 21. Näissä muun muassa todetaan, että kiinteistölaitos ja kiinteistölautakunta ”päättävät ja vastaavat aktiivisesta ja pitkäjänteisestä raaka-maanhankinnasta investointivaltuuksiensa puitteissa (Kv 21.3.1994 § 75), käytännössä harvinaisen suuria hankintoja lukuun ottamatta tulorahoituksellaan”. Yleisesti em. maapolitiikan periaatteissa on linjauksia maanhankinnasta, asemakaavoitus- ja maankäyttösopimuksista, suunnitteluvarauksista ja tonttien luovutuksista, jotka pitävät sisällään sekä ulkoisten tonttien luovutukset että kaupungin sisäisen maanvuokrauksen periaatteet.





**Kuva 14.** Omistajapolitiikan keskeiset osa-alueet ja niihin liittyvät asiakokonaisuudet. Omistajapolitiikka jakaantuu kahteen osa-alueeseen: 1) omaisuuden käyttö ja hallinta ja 2) konserniohjaus. Konserniohjaukseen kuuluu omistajaohjaus, konserniohjeet sekä konserniohjauksen periaatteet. Kuvassa osoitetaan punaisella, mitä asioita omistajapolitiittisissa linjauksissa otetaan huomioon tai mitä asioita on tähän mennessä esitetty tehtäväksi tai uudistettavaksi. Turun kaupungissa on esitetty näkemyksiä, että olisi tarve laatia omistaja- ja liiketoimintastrategia, jonka perusteella omistajapolitiikka määriteltäisiin. Kuvassa osoitetaan mistä näkökulmasta erityisesti omaisuuden käyttöä ja hallintaa tulee omistajapolitiittisissa linjauksissa määritellä.

### 6.2.2 Konserniohjaus

Tarkastuslautakunnan kymmenvuotisen toiminnan aikana on arviointikertomuksissa useaan otteeseen ollut konserniohjausta ja -valvontaa sekä kaupunkikonsernin tilintarkastuksen järjestämistä koskevia havaintoja.

Viimeksi vuoden 2005 arviointikertomuksessa on käsitelty laajasti, mitä esimerkiksi konserniohjauksella ja hyvällä johtamis- ja hallintotavalla (corporate governance) yleensä tarkoitetaan. Vuoden 2005 arviointikertomuksessa painotettiin konserniohjauksen merkitystä kaupunkikonsernin toiminnan ja tavoitteiden yhteensovittamisessa ja toteutumis-

sa. Arviointikertomuksessa kiinnitettiin muun muassa huomiota konserniraportointiin, konserniyhteisöjen tukemiseen, konsernin riskienhallintaan ja valvontaan sekä kaupungin edustajien valintaan konserniyhteisöihin.

Turun kaupungissa on tällä hetkellä voimassa kaupunkikonsernia koskevia sääntöjä, ohjeita ja periaatteita seuraavasti:

- konserniohjauksen periaatteet (Kv 24.8.1998, §137)
- konserniohjeet (Kh 20.12.1999, §1393)
- konserniohje tytäryhtiöiden hallitusten puheenjohtajuuksista (Kh 22.1.2001, § 70)
- keskitetyn talous- ja rahoitushallinnon periaatteet kaupungin määräysvallassa olevissa yhteisöissä (Kh 10.4.1995, § 102)
- kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen tilintarkastuksen järjestäminen (Tlk 17.2.1999, § 466)
  - o Konsernijaosto on 6.6.2006 Turku-konsernin tytäryhteisöjen tilintarkastuksen järjestämistä koskevan asian kohdalla päättänyt muun muassa, että uudistettaviin Turun kaupungin konserniohjeisiin otetaan säännös tilintarkastajien kilpailuttamisesta ja valinnasta
- liiketoimintayhteisöjen omistajapolitiikkaa koskevat menettelytavat (Kh 3.4.1995, § 445)
- kaupunginhallituksen johtosääntö (Kv 27.11.2006, § 223)

**Turun kaupungissa konserniasioiden kehittäminen on painottunut viime vuosina konserniohjeiden valmisteluun ja omistajapolitiikan määrittelyyn.** Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti 22.4.2005 § 49 antaa kaupunginjohtajan tehtäväksi valmistella konserniohjeiden tarkistamista. Kaupunginjohtaja asetti 23.5.2005 § 179 työryhmän (konserniohjetyöryhmä) valmistelemaan konserniohjeiden uudistamista kaupunginhallituksen 20.12.1999 hyväksymien konserniohjeiden pohjalta.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto merkitsi 13.9.2005 konserniohjeiden valmistelutilanteen tiedoksi. Tämän jälkeen kaupunginjohtaja myönsi 3.10.2005 työryhmälle lisäaikaa 30.11.2005 asti. Kaupungin **konserniohjetyöryhmä** antoi 5.12.2005 esityksen uusiksi konserniohjeiksi ja **totesi, että uudistettavana oleva lainsäädäntö saattaa vielä antaa aiheen tehdä tarkistuksia ehdotukseen.** Työryhmän viittaus lainsäädäntömuutoksiin liittyy siihen, että sisäasiainministeriö oli 21.3.2005 asettanut työryhmän selvittämään kuntakonsernin ja kunnallisia liikelaitoksia koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita.

Konserniohjetyöryhmä toi myös esille, että uudet konserniohjeet edellyttävät ainakin

- kaupungin omistajapolitiikan määrittelyä,
- kaupunginhallituksen johtosäännön ja keskushallinnon toimintasäännön muuttamista sekä
- mahdollisesti eräiden lautakuntien johtosääntöjen muuttamista ja
- ns. valvontavastuuta koskevien aikaisempien kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston ja konsernijaoston sekä kaupunginjohtajan päätöksien vastaavuuden tarkistamista suhteessa esitettyihin konserniohjeisiin.

Seuraavan kerran konserniohjeiden uudistamista käsiteltiin kaupunginhallituksen konsernijaostossa 19.6.2006 § 63 asian jäädessä silloin pöydälle. Konsernijaosto käsitteli asiaa pöydältä 15.8.2006 § 74, jolloin päätettiin, että asia palautetaan otettavaksi esille syyskuun kokouksessa. **Konsernijaostossa on viimeksi 19.12.2006 keskusteltu konserniohjeiden valmistelutilanteesta sekä konserniasioiden valmistelun kehittämistarpeista.** Kaupunginjohtaja on kokouksessa selvittänyt jaostolle, miten valmisteilla olevassa keskushallinnon toimintasäännössä tullaan huomioimaan konserniasioiden valmistelu. Konsernijaosto on päättänyt merkitä selvityksen *keskushallinnon toimintasäännön* valmistelutilanteesta tiedokseen. Toimintasääntöehdotus ei toistaiseksi ole ollut kaupunginhallituksen käsiteltävänä, mutta alustavien tietojen mukaan toimintasääntöesitys tulee päätettäväksi toukuussa 2007.

Sisäasiainministeriön asettama kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä jätti 23.2.2006 mietintönsä, jossa se teki esityksen kuntalakiin tehtävistä muutoksista. Työryhmä ehdottaa liisäyksenä kuntalakiin, että valtuusto päättäisi *kunnan ja kuntakonsernin* toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä **konserniohjauksen periaatteista**. Turun kaupungin konserniohjetyöryhmä oli aiemmin 5.12.2005 esittänyt, että kaupunginvaltuusto hyväksyisi uudet konserniohjeet, jotka korvaisivat tällä hetkellä voimassa olevat sekä konserniohjauksen periaatteet että konserniohjeet. Jatkossa tulee harkittavaksi, onko sekä toiminnan näkökulmasta että selkeyden kannalta tarkoituksenmukaisempaa pitää konserniohjeet ja konserniohjauksen periaatteet erillään vai sisällyttää konserniohjauksen periaatteet konserniohjeisiin. Lisäksi Turun kaupungin konserniohjetyöryhmän valmistelemien konserniohjeiden yhdenmukaisuus suhteessa kuntalain muutoksiin ja tarkoituksenmukaisuus ja sujuviin konsernihallinnon käytäntöihin tulee hoidettavaksi.

Eduskunta on hyväksynyt 13.2.2007 muutettuna em. lakiehdotuksen kuntalain muuttamisesta ja tasavallan presidentti on vahvistanut lain 27.4.2007. Lakimuutokset kuntalakiin tulevat voimaan 15.5.2007. Konserniasioihin liittyen kuntalaki määrittelee mm.

- kuntakonsernin (käsitteen),
- konsernin johdon,
- tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuuden kunnalle sekä
- konsernitilinpäätöksen, joka sisältää konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelman ja konsernin rahoituslaskelman. Konsernitilinpäätöstä ja sen lisätietoja koskevia säännöksiä sovelletaan ensimmäisen kerran vuonna 2009 laadittaessa vuoden 2008 tilinpäätöstä ja toimintakertomusta.

**Lakimuutoksen jälkeen valtuuston tulee jatkossa päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista.** Turun kaupungin konserniohjetyöryhmä oli aiemmin 5.12.2005 esittänyt, että kaupunginvaltuusto hyväksyisi uudet konserniohjeet, jotka korvaisivat tällä hetkellä voimassa olevat sekä konserniohjauksen periaatteet että konserniohjeet. Jatkossa tulee harkittavaksi, miten lain edellyttämät toimenpiteet on sekä toiminnan näkökulmasta että selkeyden kannalta tarkoituksenmukaisinta toteuttaa yhteen sovittaen konserniohjetyöryhmän valmistelemat ehdotukset - erityisesti sujuvan konsernihallinnon varmistamiseksi.

Muutokset kuntalakiin sisältävät myös merkittäviä lisäyksiä ja linjauksia kunnallisia liikelaitoksia koskeviin säännöksiin. Kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa vain liiketoimintaa tai muuta liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten ja sen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä. Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnalla on uuden lain mukaan itsenäisempi ja merkittävämpi asema. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnosta ja toiminnasta sekä sisäisestä valvonnasta. Lain mukaan "kunnallinen liikelaitos" - nimikettä voi vuoden 2009 alusta käyttää vain uuden lain mukaiset edellytykset täyttävä kunnallinen liikelaitos.

### 6.3 Kehittämistoiminta Turun kaupungissa

Kaupungin kattavasti on käynnistetty useita kehittämishankkeita, joista osa on hyvinkin laajoja. Monet hankkeet ovat olleet valmisteilla pitkään, ennen kuin edellytykset niiden toteuttamiseen ovat syntyneet, esimerkkinä Toiminnan- ja taloudenohjauksen kehittämishanke (TOTI). Kaupungintasoisten toiminnan kehittämishankkeiden resursointi, koordinointi ja kytkeminen kaupungin strategioihin on ollut toisinaan puutteellista. Kehittämishankkeiden määrä ja aikataulut tulevat suunnitella siten, että niiden toteuttamiseen on tosiasialliset mahdollisuudet.

Seuraavassa on kooste koko kaupungin kannalta keskeisistä hankkeista, jotka on vuoden 2006 aikana käynnistetty tai ovat olleet työn alla.

## Palvelustrategia kehittämistoiminnan perustana

Palvelustrategian tekemisestä päätettiin ensimmäisen kerran kaupunginvaltuuston 26.4.2004 tekemän johtamisjärjestelmäpäätöksen yhteydessä. Alun perin oli tarkoitus, että palvelustrategia olisi koskenut pelkästään palvelutointa. Talousarviotavoitteeksi asetettiin, että strategia olisi saatu valmiiksi vuoden 2005 aikana. Syyskuussa 2005 kaupunginhallitus käsitteli palvelustrategian suunnitelmaa, jonka mukaan strategia olisi saatettu valmiiksi annetussa aikataulussa. Kaupunginhallitus kuitenkin päätti, että palvelustrategia valmistellaan yhdessä valtuustoryhmien välisen sopimuksen käytäntöön soveltamisen ja sosiaali- ja terveystoimen yhdistämistä koskevan kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanon kanssa. Tälle kokonaisuudelle asetettiin **seurantaryhmä**.

Palvelustrategian valmistelua sekä sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisen toimeenpanon seuranta varten kaupunginhallitus nimesi luottamushenkilöistä koostuvan **ohjausryhmän** lokakuussa 2005. Kaupunginjohtaja nimesi virkamiehistä koostuvan **johtoryhmän** marraskuussa 2005. Kaupunginhallitus nimesi palvelustrategian laatimisesta ja sosiaali- ja terveystoimen yhdistämiseksi vastaavaksi muutosjohtajaksi sosiaalitoimenjohtajan 1.2.2006 alkaen. Kaupunginjohtaja nimesi **työryhmän** 1.5.2006 alkaen tukemaan palvelustrategian valmistelua.

Valtuustoryhmien välisen sopimuksen (hyväksytty kaupunginhallituksessa 5.9.2005) mukaan ”palvelustrategiassa määritellään asiakaslähtöiset palveluprosessit, palvelukokonaisuudet (lakisääteiset ja muut palvelut, ydinpalvelut, tukipalvelut), tuotteistetaan palvelukokonaisuudet, mitoitetään palveluiden määrä ja laatu, sovitaan tuotannon periaatteista ja toiminnan pelisäännöistä (oma tuotanto, ostopalvelut, kumppanuus), selvitetään ruotsinkielisten palveluiden järjestäminen ja organisointi, luodaan selkeät tavoite- ja toimenpideohjelmat sekä kytketään tarvittavat muutosprosessit sopimusohjaukseen.”

Valtuustoryhmien välisen sopimuksen mukaan palvelustrategian valmistelutyö tuli toteuttaa siten, että kaupunkitason strategia olisi valmistunut vuoden 2005 loppuun mennessä ja hallintokuntaohjaukset toimenpideohjelmat vuoden 2006 aikana. Kaupunkitasoinen palvelustrategia hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 22.1.2007. **Kaupunginhallituksen täytäntöönpanopäätöksen mukaan palvelustrategian hyväksymisestä ilmoitetaan lautakunnille ja erillisille virastoille ja laitoksille. Päätöksen muusta täytäntöönpanosta päätetään erillisen valmistelun pohjalta erikseen. Palvelustrategian täytäntöönpanoa ei ole arviointikertomuksen valmistumiseen mennessä käsitelty erillisenä asiana kaupunginhallituksessa.**

**Kaupunginvaltuuston hyväksymässä palvelustrategiassa todetaan, että hallintokuntaohjaukset palvelustrategiat korvataan kaupunginhallituksen sopimusohjausta koskevan päätöksen mukaisilla strategisilla palvelusopimuksilla. Palvelusopimusten valmistelussa tarvitaan keskushallinnon ohjausta turhan päällekkäisen valmistelutyön välttämiseksi sekä kaupungin eri toimielinten menettelytapojen tarpeellisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.**

Kaupungin henkilöstöstrategiassa oli vuodelle 2006 asetettu yhdeksi tavoitteeksi henkilöstösuunnitelmien laatiminen palvelustrategian mukaisiksi. Koska palvelustrategia hyväksyttiin vasta vuoden 2007 puolella, ei henkilöstösuunnitelmia vielä vuonna 2006 voitu kytkeä edellytetyllä tavalla palvelustrategiaan. Palvelustrategian tultua hyväksytyksi kaupunginhallituksen hallintojaosto päätti 24.2.2007, että kaikkea hallintokunnissa tehtävää henkilöstösuunnittelua ohjaa Turun kaupungin henkilöstöstrategia ja palvelustrategia. Lisäksi päätettiin, että Turun kaupungin työvoiman määrän kehitystä vuosina 2008 - 2014 ohjaavana tavoitteena on tilanne, jossa työvoiman käyttö voi sosiaali- ja terveystoimessa kasvaa vuosittain 0,5 % ja muiden hallintokuntien yhteenlasketun työvoiman käytön tulee alentua vuosittain 1 % ja, että vuosittaiset hallintokuntaohjaukset tavoitteet määritellään talousarvion valmistelun yhteydessä hallintokuntien kanssa käytävien neuvottelujen pohjalta kaupunginhallituksen hallintojaostossa.

Palvelustrategiassa on analysoitu kaupungin ja sen toimialojen toiminnan nykytilaa, toimintaympäristön muutosodotuksia ja palvelutarpeen kehitysnäkymiä. Palvelustrategian valmistelun yhteydessä kerättiin hallintokunnista kyselyiden kautta mittava materiaali, jossa hallintokunnat ovat kartoittaneet laajasti omaa toimintaansa, mm. toimintojen lakisääteisyyttä ja mahdollisuuksia järjestää palvelut ostopalveluna. Palvelustrategia ja sen tausta-aineisto sisältää strategisten linjausten lisäksi runsaasti tietoa, jota voidaan käyttää päätöksenteon tukena kaupungin palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä.

Palvelustrategia sisältää lukuisia palvelutuotannon tavoitteiden ja vaihtoehtoisten järjestämistapojen linjauksia, tärkeimmät toimenpiteet tuottavuuden parantamiseksi siten, että laadukkaat ja saatavuudeltaan riittävät palvelut ovat edelleen turkulaisen käytettävissä. Lisäksi se sisältää yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia palvelutuotannon tavoitteiden saavuttamiseksi ja vaihtoehtoisten palvelujen järjestämiseksi.

### **Tuotteistus ja kustannuslaskenta -hanke**

Sopimusohjaukseen liittyen palvelustrategiassa (Kv 22.1.2007) todetaan, että asiakasprosessit on määritelty kaikissa hallintokunnissa ja tuotteet on pääsääntöisesti määritelty kaikissa hallintokunnissa. Tuotteiden hinnoittelun ja kustannuslaskennan todetaan olevan puutteellista. Strategiassa todetaan, että sopimusohjauksen ja tilaaja - tuottaja -mallin toteuttamisen ja toimivuuden mahdollistamiseksi on jatkettava työskentelyä ja kehittämistyötä kustannuslaskennan sekä talouden ja toiminnan seuranta-järjestelmien rakentamiseksi, jotta palvelutuotannon järjestäminen vaihtoehtoisillakin tavoilla ja palvelutuotteiden myyminen esimerkiksi muille kunnille olisi mahdollista.

Kehittämistyössä on ensisijaisesti luotava yhteiset periaatteet ja ohjeet hallintokunnille tuotteistamisen ja kustannuslaskennan avuksi. Tähän liittyen kaupunginjohtaja on päätöspöytäkirjallaan 28.12.2006 asettanut Tuotteistus ja kustannuslaskenta -hankkeen, jonka tavoitteena on:

- tukea osaltaan sopimusohjauksen ja tilaaja - tuottaja -mallin toteutusta
- tukea talousohjauksen ja -seurannan kehittämistä (budjetointi-, mittaus- ja seurantajärjestelmät) ja
- tukea vuotuisen talousarvioprosessin kehittämistä.

Kaupunginjohtajan päätöksen mukaan Tuotteistus ja kustannuslaskenta –hanke aikataulutetaan siten, että tilaaja - tuottaja -mallia noudattavien ympäristötoimen virastojen/laitosten tuotteistus on valmis vuoden 2007 loppuun mennessä ja sopimusohjaus – mallia noudattavien virastojen tuotteistus on valmis vuoden 2008 keväällä. Työn tuloksia on tarkoitus hyödyntää ensimmäisen kerran vuoden 2009 toiminnan ja talouden suunnittelussa. Hankkeelle nimettiin talousohjauksen, tuotteistuksen, kustannuslaskennan ja prosessinkuvauksen asiantuntijoista koostuva työryhmä ja vetäjä. Päätöksen mukaan Tuotteistus ja kustannuslaskenta -hanke liitetään Toiminnan- ja talousdenohjauksen kehittämishankkeeseen (TOTI) sen käynnistyessä.

Hallintokuntien toiminnan ja palveluiden tuotteistus ja kustannuslaskenta ovat edellytyksenä palvelustrategian linjausten mukaiselle sopimusohjaukselle ja tilaaja - tuottaja -toimintatavalle. On myönteistä, että keskushallinto on ottanut entistä aktiivisemmän roolin hallintokuntien ohjaamisessa ja, että työlle on asetettu selkeä aikataulu. Työ on tiukasti sidoksissa prosessien määrittelyyn ja kuvaamiseen sekä Toiminnan- ja talousdenohjauksen kehittämishankkeeseen.

## **Toiminnan- ja taloudenohjauksen kehittämishanke (TOTI)**

Kaupunginjohtaja asetti jo vuonna 2003 kaupungin Toiminnan- ja taloudenohjauksen kehittämishankkeen johtoryhmän ja sihteeristön. Tavoitteena oli parantaa kaupungin johtamisen laatua (läpinäkyvyys ja reaktioherkkyys) tietojärjestelmiä kehittämällä. Alun perin taustalla oli ajatus laajan toiminnanohjausjärjestelmän käyttöön ottamisesta (ERP-järjestelmä ts. Entrerprice Resources Planning). ERP-järjestelmät ovat kunta-alalla melko uusi ilmiö, vaikkakin Espoo ja Tampere ovat ottaneet käyttöön eräitä ERP-järjestelmiä. Kuten hankesuunnitelmasta (Kh 26.3.2007) ilmenee, hankkeen valmistelutyön edetessä vahvistui käsitys, että ERP-järjestelmät eivät sellaisenaan tuo ratkaisua johtamisen tietotarpeisiin. Tarvetta on sen sijaan johdon itsensä määrittämälle toiminnan ja talouden tiedonhallinnan apuvälineelle (ns. johdon portaali), joka perustuu sitä tukevaan tietovarastoon.

TOTI-hankkeen hankesuunnitelmaa on käsitelty tietoyhteiskuntajohtoryhmän kokouksissa kahdesti keväällä 2006 ja kaupunginhallituksessa 26.3.2007, jolloin hankesuunnitelma hyväksyttiin ja kaupunginjohtaja oikeutettiin asettamaan hankkeelle ohjausryhmän ja osoittamaan ja ottamaan hankkeelle tarvittava henkilöstö ja muut tarvittavat resurssit.

Vuodelle 2007 on hankkeelle varattu määrärahaa 598.000 €. Vuoden 2007 aikana suunnitellaan hankkeen organisointi ja määritetään resurssit. Hankkeen alussa mm. kartoitetaan johdon eri tasojen johtamista tukevat tietotarpeet, kartoitetaan käytössä olevat, johtamista tukevat tietojärjestelmät, testataan ja arvioidaan eri tietovarastoratkaisuja ja porttaaleja sekä valmistaudutaan kilpailuttamaan tietovarastoratkaisu ja sen esittämistä tukeva johdon portaali. Vuosina 2008 - 2011 suoritetaan kilpailutus, koekäytetään tietovarastoratkaisua ja johdon porttaalia ja kehitetään niiden sisältöä sekä toimivuutta tarpeita vastaavaksi, koulutetaan käyttäjiä ja otetaan välineet vaiheittain koko kaupungin johdon käyttöön.

Hankkeen onnistumisen kannalta on ratkaisevaa, että pystytään sitouttamaan kaupungin ylin johto hankkeeseen siten, että johto osallistuu tarpeellisessa määrin järjestelmän tuottamien talouden ja toiminnan raporttien sisällön määrittämiseen, niin että ne varmasti sisältävät johdon tarvitsemat tiedot selkeässä ja nopeasti omaksuttavassa muodossa.

### **Prosessien määrittely**

Hallintokuntien prosessien kuvausten taso arvioitiin kansliapäällikön toimeksiannosta vuonna 2005. Työryhmän laatima raportti valmistui 13.5.2005. Raportissa ehdotettiin jatkotoimenpiteiksi prosessien määrittelyn jatkamista siten, että kaupunginkanslia ohjeistaa työn etenemistä aikaisempaa tarkemmin.

Toiminnan- ja taloudenohjauksen kehittämishankkeen (TOTI) yhtenä tavoitteena on edistää kaupungin ydin-, tuki- ja palveluprosessien kehittämistä. Hankkeessa on selvitetty vuonna 2006 kaupungin hallintokuntien ja liikelaitosten prosessien hallinnan ja sitä tukevien teknisten välineiden nykytilanne. Lisäksi on tarkoitettu laatia prosessien hallinnan yleisohjeet ja dokumentointiin käytettävän ohjelman keskitetyt tekniset ohjeet, laatia koulutussuunnitelma ja hankkia suunnitelmallista lisäkoulutusta kaupungin työntekijöille.

Prosessien määrittelyssä ja kuvaamisessa tärkein tehtävä on jatkossa Turun kaupungin kaupunkitasoisten ydinprosessien kuvaaminen, mikä kuuluu kaupungin ylimmälle johdolle. Hallintokuntien prosessien määrittelyn lähtökohtien tulee perustua kaupungintasoisin prosesseihin. Kaupungintasoisien prosessikokonaisuuden kuvaamisessa kaupunginkanslian ohjaava ja koordinoiva työpanos on ratkaiseva.

## Organisaatiouudistukset

### Sosiaali- ja terveystoimen yhdistäminen (SoTe-hanke)

Kaupunginvaltuusto päätti 12.9.2005, että sosiaalilautakunta ja terveyslautakunta yhdistetään yhdeksi lautakunnaksi 1.1.2009 alkaen. Kaupunginhallituksen tehtäväksi päätettiin antaa valmistella tarvittavat johtosääntömuutokset siten, että tarvittavat yksityiskohtaiset päätökset voidaan tehdä valtuustossa viimeistään 31.1.2008.

Kaupunginhallitus päätti 10.10.2005 asettaa seitsemän henkisen **ohjausryhmän** palvelustrategian valmistelua ja sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisen toimeenpanon seurantaan varten. Samalla ryhmä toimii sopimusohjausjärjestelmän toimintamallin valmistelun seurantaryhmänä. Ohjausryhmän esittelijänä toimii kaupunginjohtaja. Samalla päätöksellä asetettiin virkamiehistä koostuva **johtoryhmä**, jonka puheenjohtajaksi tuli kaupunginjohtaja ja jäseniksi nimettiin apulaiskaupunginjohtajat, terveys- ja sosiaalitoimen virastopäälliköt, henkilöstöjohtaja ja talousjohtaja.

Kaupunginhallitus päätti 13.2.2006 nimetä 1.2.2006 lukien palvelustrategian laatimisesta ja sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisestä vastaavaksi muutosjohtajaksi kaupunginjohtajan alaisuuteen sosiaalitoimenjohtajan ja muutosjohtajaa avustavan **työryhmän**.

SoTe-hankkeessa on kolme päävaihetta:

1. Nykytilakartoitukset
2. Tavoitetilan määrittely ja kuvaaminen
3. Muutosten toimeenpano ja yhdistymisen käytännön toteuttaminen

SoTe-hankkeen yksityiskohtainen valmistelutyö on tehty vuoden 2006 aikana perustetuissa työryhmissä, joita on yhteensä 16. Ydinpalvelutyöryhmiä on kuusi: sosiaalityön palvelut, perusterveydenhuollon palvelut, erikoissairaanhoidon palvelut, erityispalvelut, varhaiskasvatuspalvelut ja vanhuspalvelut. Tukipalvelutyöryhmiä on kymmenen: hankinnat, henkilöstöhallinto, informaatioteknologia (it), jatkohoitopaikat, kuljetuspalvelut, lakiasiat, ruokapalvelut, taloushallinto, tilat ja viestintä. Työryhmät raportoivat muutosryhmälle, joka kokoontuu viikoittain.

Prosessien määrittämistä ja nykytilan selvittämistä koskeva ohjeistus työryhmille on valmistunut 21.12.2006. Työryhmien päätehtävinä on ollut

1. muodostaa ja nimetä palvelukokonaisuuden/tulosalueen uudet pääprosessit ja
2. tunnistaa ja luetella uuden palvelukokonaisuuden/tulosalueen toimintaan ja rajapintoihin liittyvät ongelmat.

Työryhmien tuloksia esiteltiin SoTe-seminaarissa, joka pidettiin 18.-19.1.2007. Tämän jälkeen työskentely on jatkunut syvempään tarkasteluun otettavien asiakasprosessien kautta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 4.4.2007 myöntänyt Turun sosiaali- ja terveystoimen (SoTe) strategisen johtamisen ja tiedonhallinnan kehittäminen -hankkeelle 400.000 €. Hankkeen toteuttaja ja hallinnoija on Turun kaupunki. Hankekausi on 1.2.2007-31.12.2009. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat arviolta 1,28 M€, joista investointien osuus on n. 215 000 €, (n. 17 % hankkeen kokonaiskustannuksista).

Hankesuunnitelman mukaan hankkeen avulla kehitetään uudenlaista, prosessiorganisaatioon soveltuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisjärjestelmää. Johtamisjärjestelmän kehittäminen edellyttää johtamista tukevan toimintamallin ja teknisten välineiden kehittämistä. Hankkeen avulla haetaan ratkaisuja näihin kahteen kehittämistävään.

Hankesuunnitelmassa todetaan, että hanke liittyy Turun kaupunkikonsernin tiedonhallinnan kehittämiseen ja toimii kaupunkitason toiminnan- ja taloudenohjauksen kehittämistyön pilottina. Tietoteknologiset ratkaisut suunnitellaan niin, että ne ovat linjassa sekä kaupunkitason ratkaisujen että valtakunnallisen kehityksen kanssa. Hanke saa tarvitsemaansa pohjamateriaalia Turun, Tampereen ja Kuopion kaupunkien yhteiseltä sosiaali- ja terveydenhuollon mittaristojen ja raportoinnin kehittämishankkeelta (Ohjain). Hankkeen yhteistyökumppaneina ovat Turun kaupunkorakennuskeskus ja Turun yliopisto.

### **Keskushallinnon uudistaminen**

Keskushallinnon uudistuksen pohjana on aiemmin tehdyn kehittämistyön lisäksi konsultin tekemä selvitys. Uudistuksen tarkoituksena on ollut, että varsinainen kaupunginkanslia keskittyy konsernin strategiseen johtamiseen ja ohjaukseen ja sen rinnalle muodostetaan pääosin kaupungin sisäisiä palveluja tuottava palvelukeskus. Osa henkilöstöstä työskentelee varsinaisessa kaupunginkansliassa ja muu osa palvelukeskuksessa.

Uudistuksen tavoitteena on ollut luoda kansliaan rakenne, joka mahdollisimman hyvin tukee kaupungin strategista johtamista, kaupunkikonsernin ohjausta ja hallintaa sekä hallintokuntia niiden palvelutoiminnassa. Toiminta on jaettu vastuualueisiin, jotka pohjaavat kanslian ydintoimintoihin.

Uudistuksen myötä nykyinen kaupunginkanslia on jaettu kahteen osaan:

- Kaupunginkansliaan, jonka tehtävänä on huolehtia kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja sen jaostojen päätöksenteon valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta sekä avustaa kaupunginjohtajaa kaupungin hallinnon ja taloudenhoidon johtamisessa, avustaa apulaiskaupunginjohtajia heidän toimialojensa toiminnan ja talouden johtamisessa sekä huolehtia kaupunginhallituksen määrittelemien palveluiden tuottamisesta. Kaupunginkanslian tehtävät jakaantuvat strategian ja kehityksen, voimavarojen, sidosryhmien sekä päätöksenteon tuen vastuualueisiin, ja

- Palvelukeskukseen, jonka tehtävänä on tuottaa kaupunginhallituksen päättämiä taloushallinnon, tietotekniikan, henkilöstöhallinnon, keskusarkistotoimen sekä hankintatoimen ja logistiikan sekä muita keskitetysti hoidettavia palveluja kaupungin keskushallinnolle ja muulle organisaatiolle.

Kaupunginvaltuusto päätti 27.11.2006 hyväksyä kaupunginhallituksen uuden johtosäännön. Johtosääntö on tullut voimaan 1.1.2007. Hyväksytyin johtosäännön mukaan kaupunginkanslian organisaatiosta ja viranhaltijoiden päätösvallasta ja palvelukeskuksen tehtävistä, henkilöstöstä ja toimivallasta määrätään tarkemmin kaupunginhallituksen hyväksymässä keskushallinnon toimintasäännössä. Toimintasäännön valmistelu on edelleen kesken. Kansliapäällikön antamien tietojen mukaan ennen toimintasäännön tuloa kaupunginhallituksen käsittelyyn arvioidaan kaupungin johtamisjärjestelmän toimivuutta sekä kaupungin strategia- ja operatiivisten prosessien määrittelyä ja toimivuutta.

Alun perin oli tarkoitus, että uudistus olisi toteutettu kaupunginkanslian muuttaessa uusiin toimitiloihin vuoden 2006 lopussa. Tällöin olisi heti voitua sijoittaa henkilöstö uuden organisaation mukaisesti. Toimintasäännön uudistamisen viivästyessä henkilöstö on toistaiseksi sijoitettu vanhan organisaation mukaisesti uusiin toimitiloihin.

### **Talousohjauskeskus (Tapake)**

Turun kaupungin taloushallinnon palvelukeskus -projekti taloushallinnon tehtävien keskitämiseksi hallintokunnista keskushallintoon käynnistettiin kesällä 2005. Syksyllä 2005 suoritettiin taloushallinnon tehtävien nykytilan kuvaus, jonka pohjalta laadittiin benchmarking-analyysi, palvelukeskukseen siirtyvien muutosvalmennus sekä toimitilojen suunnitte-



lu. Vuodenvaihteessa 2005-2006 käynnistyivät prosessien suunnittelu ja järjestelmien suunnittelu. Keväällä 2006 alkoi organisaation suunnittelu. Talouspalvelukeskuksen (Tapake) käytännön toiminta alkoi suunnitellusti 1.1.2007.

Benchmarking-analyysilla vertailtiin Turun kaupungin toimintamallin prosessien tehokkuutta vastaaviin organisaatioihin. Tuloksena saatiin, että analysoiduissa prosesseissa on kuntasektoriin verrattuna tehostamispotentiaalia 43,2 henkilötyövuotta (16 %) / 2,5 M€ (19 %).

Toiminnan sisäänajovaiheessa saattaa olla toimintoja, joissa organisaatiomuutoksen mahdollisuuksia ei vielä ole voitu täysin hyödyntää. Sen vuoksi on tärkeää, että organisaatiomuutoksen toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä verrattuna aikaisempaan hajautettuun toimintamalliin seurataan useamman vuoden aikana sekä hallintokuntien että koko kaupungin tasolla. Useiden hallintokuntien taholta on tarkastuslautakunnan virastokäynteillä tuotu esille, että Tapaken perustaminen on ainakin alkuvaiheessa aiheuttanut hallintokunnalle lisäkustannuksia, kun palvelujen osto on tullut kalliimmaksi kuin niiden tuottaminen omana työnä. Lisäkustannuksia on aiheutunut esimerkiksi palvelujen ostosta, tyhjiksi jääneistä toimitiloista ja hallintokuntiin jääneitä tehtäviä varten palkatusta lisähenkilöstöstä.

### **Ruokapalvelukeskus**

Ruokapalvelun nykytilan kartoittamiseksi ja kehittämisvaihtoehtojen luomiseksi hankittiin vuonna 2003 ruokapalvelukonsultointi Efektia Oy:ltä. Konsultoinnin ohjausryhmän esitys jatkotyöskentelyn pohjaksi hyväksyttiin kaupunginhallituksessa 16.2.2004. Jatkovalmistelua varten nimettiin työryhmä suunnittelemaan ja toteuttamaan ruokapalvelun kehittämistä.

Kaupunginhallitus merkitsi 15.5.2006 § 351 tiedokseen ruokapalvelutyöryhmän loppuraportin ja päätti hyväksyä ruokapalvelukeskuksen perustamisen jatkovalmistelutyön suunnitelman, jonka mukaan ruokapalvelukeskus aloittaa toimintansa nettoyksikkönä 1.1.2008 lukien. Kaupunginjohtaja asetti päätöksellään 21.8.2006 § 206 ohjausryhmän valvomaan ruokapalvelukeskus -hankkeen etenemistä.

Keväällä 2007 (30.4.2007 § 305) kaupunginhallitus päätti perustaa ruokapalvelukeskuksen osaksi kaupunginhallituksen alaista palvelukeskusta. Asiaa koskevien johto- ja toimintasääntömuutosten edellytetään olevan valmiina 31.10.2007 mennessä.

## **7 Tarkastuslautakunnan raportoinnin jälkiseuranta**

Kuntalain 9. luku hallinnon ja talouden tarkastuksesta tuli voimaan 1.1.1997. Jo kymmenen vuoden ajan tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja yhdessä ovat muodostaneet Turun kaupungissa kuntalain mukaisen hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmän. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Kuntalain 1.8.2006 voimaan tulleen lisäyksen mukaan, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä. Tarkastuslautakunta on vuosittain arviointikertomuksissa raportoinut valtuustolle tavoitteiden toteutumisista. Muista erillisistä arvioinneista valmistuneet raportit ovat myös olleet kaupunginvaltuuston käsiteltävinä.

Tarkastuslautakunta seuraa arviointikertomukseen sekä muihin raportteihin sisältyneiden suositusten ja toimenpide-ehdotusten käsittelyä ja toteutumista kaupungin hallinnossa. Jälkiseurantaa tehdään vuosittain. Joka neljäs vuosi tehdään laajempi jälkiseuranta, jossa to-

detaan tarkastuslautakunnan nelivuotisen toimikauden aikaisten olennaisimpien havaintojen johdosta toteutuneet toimenpiteet.

## 7.1 Vuotta 2005 koskevan arviointikertomuksen jälkiseuranta

Tarkastuslautakunnan vuoden 2005 arviointikertomuksen johdosta annettua selvitystä käsiteltiin kaupunginvaltuustossa vasta 22.1.2007. Valtuusto oli velvoittanut kaupunginhallituksen antamaan lokakuun 2006 loppuun mennessä selvityksen toimenpiteistä, joihin on ryhdytty tai ryhdyttävä tarkastuslautakunnan esiin nostamien ongelmien korjaamiseksi. Hallintokunnat olivat määräaikaan mennessä antaneet kaupunginhallitukselle omat lausuntonsa arviointikertomuksessa esitettyihin kannanottoihin. Kaupunginkanslian talouskeskus oli antanut lausunnon siltä osin kuin arviointikertomuksessa oli arvioitu kaupungin taloudellista tilaa. **Kaupunginhallituksen tulee noudattaa määräaika selvityksen antamisessa ja raportoida arviointikertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä.**

Tarkastuslautakunnan vuoden 2005 raportoinnissa on Turku-strategian sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoittein toteutumisen ohella kiinnitetty huomiota mm. seuraaviin asioihin:

1. konserniohjaus
2. kunta- ja palvelurakennemuutos
3. hankintatoimen kehittäminen.

### Konserniohjaus

Tarkastuslautakunnan kymmenvuotisen toiminnan aikana on arviointikertomuksissa useaan otteeseen ollut konserniohjausta ja -valvontaa sekä kaupunkikonsernin tilintarkastuksen järjestämistä koskevia havaintoja.

Konserniohjausta käsitellään tarkemmin arviointikertomuksen kohdassa 6.2.2.

### Kunta- ja palvelurakennemuutos

Vuoden 2005 arviointikertomuksessa annettiin kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan havainnon osalta seuraava suositus:

”Seudun kuntien palveluiden kehittämisen edellytys on, että voimavarat pystytään yhdistämään tarkoituksenmukaisella tavalla yli kuntarajojen. Mahdollisuuksia yhteistyön laajentamiseen entisestään tulee kartoittaa muun muassa seudullisen palvelustrategian laatimisen yhteydessä.

Kaupungin palvelustrategian laatimisessa on otettava huomioon kunta- ja palvelurakennemuutos ja otettava kantaa siihen, miltä osin palveluita ryhdytään tuottamaan seudullisesti.”

Turun kaupunki on maaliskuussa 2006 järjestänyt Turun seutukuntien edustajille neuvottelukokouksen kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkoselvityksen osalta. Tilaisuudessa on keskusteltu seutukoordinaatioryhmän suorittamasta työstä. Kokous on käsitellyt ja päättänyt seutukoordinaatioryhmän esityksestä seudullisen palvelustrategiaselvityksen tekemisestä vuoden 2007 loppuun mennessä. Valtuustoryhmien välisen sopimuksen toteutumisselvityksen (päivitetty 8.12.2006) mukaan seudullisen palvelustrategian laatiminen on kuitenkin keskeytetty ja se odottaa Turun kaupungin linjauksia kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkovalmistelusta.

Valtioneuvoston päättämä ja sisäasiainministeriön käynnistämä kunta- ja palvelurakennemuutoshanke (11.5.2005 – 31.5.2006) on vuoden 2006 alkupuoliskolla edennyt valmistelun viimeiseen vaiheeseen. Valtioneuvosto on 29.9.2006 hyväksynyt kunta- ja palvelurakennemuutosta ohjaavan puitelain. Sisäasiainministeriö on 9.10.2006 lähettänyt kunnille ja kun-

tayhtymille kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanoa koskevan kirjeen. Kirjeessä on annettu ohjeet kuntien suunnittelu- ja raportointivelvollisuuksien aikatauluista. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta astui voimaan 23.2.2007. Kuntien raportointivelvollisuuksien aikatauluja tarkistettiin lain voimaan tulon jälkeen. Selvitys ja suunnitelma uudistuksen toimeenpanosta tulee antaa viimeistään 31.8.2007.

Kaupunginhallitus on 4.12.2006 kuullut ja merkinnyt tiedokseen kaupunginjohtajan selvityksen kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelutilanteesta Turun suunnittelualueen osalta. 5.3.2007 kaupunginhallitus päätti merkitä sisäasiainministeriön kirjeen kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevien lakien ja asetusten voimaantulosta tiedoksi. Kaupunginjohtajan päätöksellä on 5.3.2007 asetettu työryhmä kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain mukaista toimeenpanosuunnitelmaa varten. Työryhmän on tullut tehdä esitys 15.5.2007 mennessä.

Kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä Turun kaupungin palvelustrategian kokouksessaan 22.1.2007. Valtuuston ko. kokouksen päätösten täytäntöönpanon osalta kaupunginhallitus on 29.1.2007 päättänyt, että palvelustrategiaa koskevan päätöksen muusta täytäntöönpanosta päätetään erillisen valmistelun pohjalta erikseen.

## **Hankintatoimen kehittäminen**

Tarkastuslautakunnan kymmenvuotisen toiminnan aikana on arviointikertomuksissa useaan otteeseen ollut hankintoja, kilpailuttamista ja hankintatoimen kehittämistä koskevia havaintoja.

Vuoden 2005 arviointikertomuksessa annettiin hankintatoimen kehittämistä koskevan havainnon osalta seuraava suositus:

”Hankintatoimen prosessikustannuksia tulee pyrkiä vähentämään. Suunnittelussa on otettava huomioon keskitetyn ja seudullisen hankintatoimen tietojärjestelmätarpeet. Tehokkaammista ja yhtenäisemmistä toimintatavoista hankintatoimessa tulee sopia koordinoitusti koko kaupungin tasolla. Uudet käytännöt tulee ottaa käyttöön kaupunginlaajuisesti ja, kun edellytykset siihen ovat olemassa, yli kuntarajojen.

Hankintoja valmistelevien henkilöiden hankintatoimen osaaminen tulee varmistaa. Hankintoja hoidetaan usein osana muuta laajempaa tehtäväkokonaisuutta, jolloin hankintalainsäädäntöön liittyvä asiantuntemus voi olla puutteellista.”

Kaupunginjohtaja on 2.12.2004 asettanut työryhmän valmistelemaan hankintaohjeiden, hankintaperiaatteiden ja kilpailuttamisen periaatteiden uudistamista kaksivaiheisesti siten, että ensimmäisessä vaiheessa ohjeistoon tehdään välttämättömät muutokset edellyttävät tarkistukset ja toisessa vaiheessa vuoden 2005 loppuun mennessä kokonaisvaltainen tarkistus. Kaupunginhallitus on 4.4.2005 käsitellyt työryhmän ensimmäisen vaiheen raportin ja päättänyt hyväksyä tarkistetut hankintaohjeet noudatettavaksi. Työryhmä on jatkanut kilpailuttamisen periaatteiden valmistelua kevään 2006 ajan ja laatinut esityksen kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallitus on 22.5.2006 käynyt lähetekeskustelun palvelujen kilpailuttamisen periaatteista. Hankintalain uudistuksen viivästymisen johdosta työryhmän määräaika on jatkettu edelleen 15.5.2007 asti.

Kaupunginjohtaja on 24.10.2006 päättänyt asettaa työryhmän valmistelemaan hankinta- ja logistiikkajärjestelmän muutoshankkeen projektisuunnitelmaa 15.12.2006 mennessä. Samalla kaupunginjohtaja on päättänyt, että keskitetyn kilpailutuksen järjestely valmistellaan siten, että talousjohtaja ja hankintapäällikkö valtuutetaan valmistelemaan hankintojen palvelukeskuksen perustamista yhteistyössä hankinta- ja logistiikkajärjestelmän muutoshankkeen projektisuunnitelmaa laativan työryhmän kanssa ottaen huomioon hankintatoimen seudulli-

sen kehittämisen linjaukset sekä toiminnan- ja taloudenohjauksen kehitystarpeet. Tavoiteaikatauluksi palvelukeskus-mallisen toiminnan aloittamiselle on annettu 1.3.2007.

Kaupunginhallitus on 29.1.2007 käsitellyt hankinta- ja logistiikkapalveluiden keskittämistä sekä työryhmän laatimaa projektisuunnitelmaa kaupungin hankintatoimen kehittämiseksi. Esittelytekstissä todetaan, että hankintatoimen kehittämällä tavoitellaan prosessien kehittämisestä saatavaa laadullista ja taloudellista hyötyä, alempien hankintahintojen kautta saatavaa taloudellista hyötyä sekä parempaa tukea hankintojen hallintaan, suunnitteluun ja tilastointiin toteutettavan tietojärjestelmähankinnan kautta. Kehittämishanke on aikataulutettu siten, että viimeistään vuoden 2008 alusta olisi mahdollista aloittaa kilpailutuksen keskitetty toimintamalli ja vuoden 2009 alusta logistiikkatoimintojen keskitetty toimintamalli. Kaupunginhallitus päätti hyväksyä projektisuunnitelman ja sen tavoitteet sekä antaa kaupunginjohtajan tehtäväksi käynnistää projekti, ottaa projektipäällikkö ja –sihteeri kaupunkikonsernin sisältä, asettaa projektille ohjausryhmä ja osoittaa tarvittavat resurssit projektin käyttöön. Asettava ohjausryhmä veloitettiin tiedottamaan kaupunginhallitukselle projektin etenemisestä. Projektissa kehitettävän uuden toimintamallin käyttöönotosta päättää kaupunginhallitus myöhemmin kaupunginjohtajan esityksestä.

Kaupunginvaltuusto on 22.1.2007 päättänyt taloussäännön muuttamisesta talouspalvelukeskuksen perustamisen johdosta. Talouspalvelukeskuksen perustamiseen liittyen on esitetty myös taloussäännön muuttamista siten, että kaupunginhallitus voi määrätä tuotteiden ja palveluiden hankkimisesta keskitetyksi.

## **7.2 Toimikauden 2001 – 2004 arviointikertomusten jälkiseuranta**

Tarkastuslautakunnan edellisen nelivuotiskauden 2001 – 2004 raportoinnissa oli kiinnitetty huomiota mm. seuraaviin asioihin:

1. kaupungin talouden vakauttamisohjelman toteuttaminen ja päivittäminen sekä tasapainoinen talous
2. kaupungin pitkän aikavälin investointiohjelma
3. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ja Turun kaupungin välinen sopimusohjaus, jonka avulla pyritään yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa laatimaan pitävä ja realistinen talousarvio kaupungin maksuosuudelle kustannusten hillitsemiseksi
4. vanhustenhuollon resurssisuunnitelman valmistelu ja kaupunginvaltuuston vuosille 2003 – 2006 hyväksymän vanhuspoliittisen ohjelman täytäntöönpano
5. kulttuurilautakunnan talouden seurannassa ilmenneet puutteet ja määrärahojen ylitykset; tarkastuslautakunta on suosittanut, että kulttuurilautakunnan talouden hallittavuutta parannetaan ja toiminta sopeutetaan kaupunginvaltuuston asettamiin tulorajoihin.

### **Kaupungin talouden vakauttamisohjelma**

Kaupungin talouden vakauttamisohjelmaa käsitellään tarkemmin arviointikertomuksen kohdassa 5.3.2.

### **Kaupungin pitkän aikavälin investointiohjelma (suunnittelu)**

Kaupungin pitkän aikavälin investointiohjelmaa käsitellään tarkemmin arviointikertomuksen kohdassa 5.3.2.

## **Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri**

Kaupunginhallitus on 24.4.2006 päättänyt lausunnon antamisesta Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirille sairaanhoitopiirin talousarviosta 2007 ja taloussuunnitelmasta 2007-2009. Kaupunginhallitus päätti yhtyä siihen, mitä terveyslautakunnan aiemmin 22.3.2006 hyväksymässä asiaa koskevassa lausunnossa oli todettu. Lisäksi kaupunginhallitus päätti todeta, että sairaanhoitopiirin tulee järjestää toimintansa niin, että sairaanhoitopiirin valtuuston vahvistamia käyttökulujen kasvulle asetettuja rajoja pystytään noudattamaan. Terveyslautakunnan päätöksen mukaisesti kaupunginhallitus edellytti myös, että sairaanhoitopiiri ei nosta tuotehintojaan kesken vuoden ja että tuotehinnat on määriteltävä todellisten kustannusten mukaisesti, sairaanhoitopiiri raportoi säännöllisesti ja sovitun mukaisesti palvelujen käytöstä, laskutuksesta ja talousarvionsa toteutumisesta, ja toimittaa vuoden 2007 maksuosuuden arvioimiseksi tarvittavat tiedot 15.9.2006 mennessä Turun kaupungin talousarvion laadintaprosessia varten. Lisäksi kaupunginhallitus päätti, että Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriltä pyydetään selvitys sairaanhoitopiirin investointeja ja niiden rahoitusta koskevista suunnitelmista.

Turun kaupunki on 31.8.2006 lähettänyt Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirille selvityspyynnön koskien suunniteltuja investointeja ja niiden rahoitusta. Vastaus sairaanhoitopiiriltä on saatu 22.9.2006. Edelleen sairaanhoitopiiri on 22.11.2006 lähettänyt jäsenkunnilleen tiedoksi talousarvionsa ja -suunnitelmansa vuosille 2007 - 2009.

Talouskeskus on 24.1.2007 päivätyssä lausunnossaan käsitellyt Turun yliopistollisen keskussairaalan lähivuosien investointisuunnitelmia ja on todennut, että T-sairaalan jatkorakentaminen ja U-sairaalan saneeraus ovat siinä määrin suuria, että niiden rahoittaminen kunnilta perittävässä palveluiden käyttökustannuksissa on tarkkaan huomioitava ja niihin on hyvässä ajoin varauduttava. Terveystalouden jatkuvasti kasvavilla käyttökustannuksilla tulee olemaan yhä suurempi vaikutus kuntien talouteen. Erikoissairaanhoidon käyttömenojen suuri kasvu tulee rasittamaan koko kaupungin taloutta. Tämä tarkoittaa, että kaupungin muuhun palvelutuotantoon voidaan kohdentaa voimavaroista yhä pienempi osa.

Kaupunginhallitus ei ole arviointikertomuksen hyväksymiseen mennessä käsitellyt Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriltä saatua vastausta koskien suunniteltuja investointeja ja niiden rahoitusta, talouskeskuksen em. lausuntoa Turun yliopistollisen keskussairaalan lähivuosien investointisuunnitelmista eikä sairaanhoitopiirin 22.11.2006 lähettämää talousarviota ja -suunnitelmaa vuosille 2007 – 2009.

Kaupunginhallituksessa on 19.3.2007 ollut esillä asia koskien lausunnon antamista Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin talousarviosta vuodelle 2008 ja taloussuunnitelmasta vuosille 2008 – 2010. Asia on päätetty palauttaa uudelleen valmisteltavaksi. Terveyslautakunta päätti 4.4.2007 merkitä tiedokseen sairaanhoitopiirille annetun lausunnon talousarviosta vuodelle 2008 ja taloussuunnitelmasta vuosille 2008 - 2010.

Valtuustoryhmien välisen sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa raportissa (Kh 15.1.2007) on terveyslautakuntaa koskevaan kohtaan 64. kirjattu: *"Kehitetään sairaanhoitopiirin omistajaohjausta ja toimintojen tehostamista yhdessä viisikkokuntien kanssa"*. Valmistelutilanteen mukaan valmistelu ja toimenpiteet ovat käynnissä: *"Sairaanhoitopiirin talousarviota käsitellään viisikkokuntien johtajien neuvotteluissa."*

## **Vanhuspoliittinen ohjelma**

Turun kaupungin vanhuspoliittinen ohjelma vuosille 2003 - 2006 on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 25.8.2003. Kaupunginhallitus on 10.11.2003 käsitellyt vanhuspoliittisen ohjelman tarkistettua resurssisuunnitelmaa, mutta päättänyt palauttaa asian esittelijälle yksimielisesti.

Vanhustenhuollon suunnittelu on jo pitkään perustunut sosiaalitoimen ja terveystoimen yhdessä laatimiin vanhustenhuollon ja vanhusten terveystoimen kokonaissuunnitelmiin. Sosiaali- ja terveystoimen yhteinen vanhustyön johtoryhmä on syksyllä 2005 antanut virastojen väliselle vanhustyön yhteistyöryhmälle tehtäväksi vanhuspoliittisen ohjelman päivittämisen. Yhteistyöryhmä on 15.5.2006 hyväksynyt Vanhuspoliittisen ohjelman 2007- 2010 / Tavoitteena turkulaisten hyvä vanhuus ja Näköaloja vuoteen 2015 / edelleen esitettäväksi. Sosiaalilautakunta ja terveyslautakunta ovat kokouksissaan 30.5.2006 merkinneet vanhuspoliittisen ohjelman vuosille 2007 -2010 tiedokseen.

Sosiaalilautakunta on 28.2.2007 saanut selvityksen vanhustenhuollon jonotilanteesta ja toimenpiteistä oikean hoidonporrastuksen toteuttamiseksi. Selvitys on merkitty tiedoksi ja sosiaalilautakunta päätti velvoittaa sosiaalikeskuksen valmistelemaan vanhuspoliittisen ohjelman päivittämisen siten, että vanhustenhuollon oikean palvelurakenteen toteuttamiseksi laaditaan konkreettinen toimenpideohjelma sekä siihen liittyvä laajempi taustaselvitys. Sosiaalilautakunnan ja terveyslautakunnan laatimat selvitykset toimenpiteistä siirto-odotusjonotilanteen ratkaisemiseksi on merkitty tiedoksi kaupunginhallituksessa 26.3.2007.

Valtuustoryhmien välinen sopimus sisältää kannanottoja (kohdat 73 – 76), joiden mukaan vaalikauden aikana varaudutaan vanhustenhuollon palveluiden kasvavaan kysyntään, lisätään kotihoidon kattavuutta vanhusten, vammaisten ja lapsiperheiden osalta, omaishoitajajärjestelmää kehitetään ja vanhainkotien henkilökunnan määrää lisätään, jotta lääninhallituksen edellyttämä taso saavutetaan. Valmistelutilanneselvityksen mukaan (Kh 15.1.2007 ) valmistelu ja toimenpiteet ovat käynnissä.

### **Kulttuurilautakunnan talous**

Tarkastuslautakunnan kymmenvuotisen toiminnan aikana on arviointikertomusten talouden toteutumista koskevista havainnoista kiinnitetty usein huomiota kulttuuritoimen talouden huonoon tilanteeseen.

Kulttuurilautakunta on vuoden 2006 aikana ryhtynyt toimenpiteisiin taloutensa hallittavuuden parantamiseksi. Kulttuurilautakunnan kokouksessa 15.2.2006 käsiteltäessä kulttuurilautakunnan vuoden 2005 toiminnan ja talouden vuosiraporttia osana kaupungin tilinpäätöstä on päätöksen esittelytekstissä todettu, että talouden seurannan ja ennustamisen kuntoon saattaminen on vuoden 2006 tärkein tehtävä. Työ on aloitettu siten, että vuoden 2006 maaliskuusta alkaen on kulttuuritoimen talouden toteutumasta raportoitu lautakunnalle kuukausittain.

Kulttuurilautakunta käsitteli 12.4.2006 laitostensa suunnitelmia talouden sopeuttamiseksi niin, että vuoden 2006 talousarviossa pysytään. 14.6.2006 kulttuurilautakunta antoi kaupunginhallitukselle sen pyytämän selvityksen kulttuuritoimen toimenpiteistä mahdollisten talousarvion ylitysten torjumiseksi vuonna 2006. Tarkastuslautakunnan vuotta 2005 koskevan arviointikertomuksen johdosta kulttuurilautakunta antoi kaupunginhallitukselle oman lausuntonsa 23.8.2006.

Kulttuurilautakunnan tuloarvio ylittyi vuonna 2006 1,9 M€ Menoarvio (talousarviomuutoksin) ylittyi vähemmän, 1,7 M€, joten tulojen ylityksellä pystyttiin kattamaan menojen ylitys. Nettomenot olivat 220.000 € arvioitua pienemmät. Lisäksi investointien nettomenot olivat 125.000 € arvioitua pienemmät.

### **7.3 Arviointiprojektien sekä erillisten arviointien raporttien jälkiseuranta**

Tarkastuslautakunnan jälkiseurantaan sisältyvät myös vuoden 2005 alkupuoliskolla valmistuneet arviointiprojektien raportit ”**Toimitilahallinnon organisointi ja toimitilahankkeiden suunnittelu ja toteutus**” ja ”**Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa**”. Ensimmäi-

nen raportti oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä 23.5.2005, jolloin valtuusto päätti merkitä raportin tiedokseen, lähetti raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten ja velvoitti kaupunginhallituksen raportoimaan toimenpiteistä tarkastuslautakunnalle 31.1.2006 mennessä. Toinen raportti oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä 13.6.2005 ja 29.8.2005, jolloin valtuusto päätti merkitä raportin tiedokseen, lähetti raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten ja velvoitti kaupunginhallituksen raportoimaan toimenpiteistä kaupunginvaltuustolle 31.1.2006 mennessä. Kaupunginvaltuuston kokouksessa esiteltiin strategiasuunnittelija Juhani Määtän 10.2.2006 kaupungin omistajaohjaustoimenpiteitä koskeva selvitys. Kaupunginvaltuusto päätti merkitä selvityksen tiedokseen ja lähettää päätöksen tiedoksi tarkastuslautakunnalle.

Vuoden 2006 alkupuoliskolla valmistuivat seuraavat erillisten arviointien raportit ”**Turku-strategian 2005 – 2008, hallintokuntien strategioiden, talousarvion ja -suunnitelman 2006 – 2008 laatiminen ja merkitys sekä riskien kokeminen Turun kaupungissa**” ja ”**Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuuden ja raportoinnin arviointi**”. Ensimmäinen raportti oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä 8.5.2006, jolloin valtuusto päätti merkitä raportin tiedokseen, lähetti raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten ja velvoitti kaupunginhallituksen raportoimaan toimenpiteistä kaupunginvaltuustolle säännönmukaisen raportoinnin yhteydessä. Toinen raportti oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä 28.8.2006, jolloin valtuusto päätti merkitä raportin tiedokseen, lähetti raportin kaupunginhallitukselle tarvittavia toimenpiteitä varten ja velvoitti kaupunginhallituksen raportoimaan toimenpiteistä kaupunginvaltuustolle säännönmukaisen raportoinnin yhteydessä.

Kaupunginhallitus ei toistaiseksi ole käsitellyt em. vuoden 2005 ja 2006 raportteja eikä ole raportoinut niiden aiheuttamista toimenpiteistä.

#### 7.4 Tarkastuslautakunnan muita havaintoja kymmenvuotiselta kaudelta

Tavoiteasetanta, tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportoinnin kehittäminen, kaupungin heikenevä taloudellinen tila, kaupungin velkaantuminen, henkilöstötilinpäätös, henkilöstövoimavarojen hallinta, henkilöstösuunnitelmien laadinta, asiakasnäkökulman huomioon ottamien palvelujen järjestämisessä, asiakaspalautteen kerääminen, investointihankkeiden suunnittelemattomuus, tilakustannusten vaikutukset ja toimitilahallinnon organisointi, kaupungin sisäisen laskennan tila, konserniohjaus ja -valvonta sekä hankintatoimen kehittäminen ovat olleet asioita, joihin on toistuvasti kiinnitetty huomiota arviointikertomuksissa tarkastuslautakunnan kymmenvuotisen toiminnan aikana.

Alla olevassa taulukossa on muutamia esimerkkejä tarkastuslautakunnan kymmenvuotisen historian aikaisista olennaisimmista havainnoista sekä niiden aiheuttamista toimenpiteistä:

Havainto:	Toimenpiteet/nykytilanne:
<p><b><u>Arviointikertomus1997:</u></b>  <b><i>Sosiaalitoimen organisointi (toimintaketjut) ja terveydenhuollon ja sosiaalitoimen yhteistyö</i></b>            Yhteistyötä on tuolloin tarkasteltu ns. SAS-toiminnan osalta (SAS = selvitä, arvioi, sijoita)            - SAS-toiminnalla sosiaalitoimen ja terveydenhuollon vanhustenhuolto kootaan yhteen.            SAS-toiminnan (käynnistetty Kh:n päätöksellä 1987) tavoitteet:            - moniammatillinen toiminta asiakkaan hyväksi</p>	<p>Kv 26.4.2004 § 104: Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylimmän johdon kehittämistä ja järjestämistä koskevassa päätöksessä hyväksynyt, että <b>vanhustenhuolto organisoidaan kokeilulain mahdollistamana yhden johdon alaisuuteen.</b></p> <p>Kv 12.9.2005 § 228: Kaupunginvaltuusto on päättänyt, että <b>sosiaali- ja terveyslautakunta yhdistetään yhdeksi lautakunnaksi 1.1.2009 alkaen.</b> Kaupunginhallituksen tehtäväksi päätettiin antaa valmistella tarvittavat johtosääntömuutokset siten, että tarvittavat yksityiskohtaiset päätökset voidaan</p>

<p>- saada vanhustenhuollon kokonaisuus hallintaan hoidonporrastuksella.</p> <p>Tarkastuksessa on pyritty selvittämään erityisesti palvelujen asiakaslähtöisyyttä.</p>	<p>tehdä valtuustossa viimeistään 31.1.2008.</p> <p>Kh 10.10.2005 § 733: Kaupunginvaltuuston tekemän palvelustrategiaa ja sopimusohjausta sekä sosiaali- ja terveystoimen yhdistämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano</p> <p>Kv 22.1.2007 § 20: Turun kaupungin palvelustrategian hyväksyminen</p> <p><b>So-Te –hankkeen väliraportti 30.1.2007</b></p>
<p><b>Arviointikertomus 1997:</b> <b><i>Teknisen toimen johtamisjärjestelmä</i></b> Tarkastuksessa on perehdytty mm. teknisen toimen organisaation kehittämistyöhön sekä tulevaisuuden uudistustarpeisiin.</p> <p>- Johtopäätös: Teknistä tointa edelleen kehitettäessä tulisi pohtia tilaaja - tuottaja -mallin laajempaa soveltamista sekä tiettyjen kiinteistö- ja rakennustoimen osastojen tai vastaavien muodostamista liikelaitoksiksi.</p>	<p>Kv 26.4.2004 § 104: Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylimmän johdon kehittämistä ja järjestämistä koskevassa päätöksessä hyväksynyt, että <b>ympäristötoimessa kehitetään tilaaja - tuottaja -järjestelmää:</b></p> <p>- valmistellaan järjestelmien kehittämisen periaatteet</p> <p>- <b>teknisten palveluiden johtokunta muutetaan lautakunnaksi v. 2005 alusta.</b></p> <p>Kv 20.12.2004 § 325: Teknisten palveluiden lautakunnan johtosäännön hyväksyminen</p> <p>Kv 29.8.2005 § 201: <b>Teknisten palveluiden lautakunnan alaisuuteen perustetaan 5 liikelaitosta:</b> Talotoimi, Kunnallistekniikka, Viherlaitos 1.1.2006 lukien. Kiinteistöjen hoito ja Kaupungin varikko 1.1.2007 lukien.</p> <p>Kh 16.10.2006 § 646: Kuultu <b>selvitys tilaaja - tuottaja -mallin kehittamisestä</b> ympäristötoimen sektorilla.</p>
<p><b>Arviointikertomus 1997:</b> <b><i>Taloushallinto ja laskentatoimi</i></b> Havainnossa on arvioitu taloushallinnon ja laskentatoimen tehtävien hoitamista ns. hajautetun mallin mukaisesti, resursien riittävyyttä, sijais- ja varamiesjärjestelyjä, avainhenkilöriskejä ym.</p> <p>- Johtopäätös: Taloushallinnon tehtävien tarkoituksenmukainen keskittäminen riittävästi resursoitaksi, erityisasiantuntemusta ja –osaamista tarjoaviksi palveluyksiköiksi on pikaisesti selvitettävä.</p>	<p>Kj 6.9.2004 § 317: <b>Työryhmän asettaminen laatimaan projektisuunnitelmaa taloushallinnon palvelukeskus – suunnittelu- ja käynnistämishankkeelle</b></p> <p>Kh 14.3.2005 § 227: Taloushallinnon palvelukeskus –hankkeen projektisuunnitelma</p> <p>Turun kaupungin taloushallinnon palvelukeskus- projekti päättyi suunnitellun aikataulun mukaisesti 31.12.2006 mennessä. Projektin kuluessa tulevan palvelukeskuksen nimi on vakiintunut talouspalvelukeskukseksi.</p> <p><b>Talouspalvelukeskus on aloittanut toimintansa 1.1.2007 Yliopistonkatu 27:n tiloissa.</b></p>



<p><b><u>Arviointikertomus 1998:</u></b> <b><i>Ympäristölaskennan ja –raportoinnin kehittäminen</i></b> Ympäristötilinpäätöksen laatimisesta on Turussa ollut olemassa valtuustoaloite vuodelta 1997.</p> <p>- Johtopäätös: Tarkastuslautakunta on kannanotoissaan pitänyt tärkeänä ympäristölaskentatoimen ja –raportoinnin käynnistämistä ja hallintokuntakohtaisten ympäristönäkökohdat huomioon ottavien tavoitteiden sisällyttämistä talousarvioon.</p>	<p><b>Turun kaupungin ensimmäinen ympäristötilinpäätös laadittiin vuodelta 2000.</b></p> <p>Jatkokehittämistä varten teetettiin ympäristötilinpäätöksestä ulkopuolinen tarkastus, joka valmistui 10.1.2002.</p> <p>Ympäristötilinpäätös on nykyisin Kestävän kehityksen raportti, kehittäminen jatkuu edelleen.</p>
<p><b><u>Arviointikertomus 1999:</u></b> <b><i>Johdon tietojärjestelmät ja kaupungin laskentatoimen kehittämistarpeet</i></b> Tarkastuksessa on selvitetty, miten kattavasti ja ajantasaisesti järjestelmistä saadaan tietoa kaupunginvaltuuston hyväksymien tavoitteiden toteutumisesta ja miten tietoja voidaan hyödyntää arvioinnissa.</p> <p>- Johtopäätös: Kaupungin luottamushenkilöistä valtuuston jäsenille ja tarkastuslautakunnalle tulisi järjestää pääsy kaupungin tietojärjestelmiin, kuten johdon tietojärjestelmään (Joti) ja JoutseNetiin.</p>	<p>Kh 6.6.2000 § 694: <b>Luottamushenkilöiden kannettavien mikrotietokoneiden palvelupaketti (Kh:n jäsenet, valtuustoryhmät, valtuuston puheenjohtajisto)</b></p> <p>Tlk 2001-2004; Tlk 28.2.2001 § 24: Kannettavien mikrotietokoneiden <b>hankinta tarkastuslautakunnan jäsenille</b> ja valmistelijoille</p> <p>Kv 26.4.2004 § 104: Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylimmän johdon kehittämistä ja järjestämistä koskevassa päätöksessä hyväksynyt, että valtuuston, valtuustoryhmien ja valtuutettujen toimintaedellytyksiä sekä tiedonsaantia ja hallintaa parannetaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>johdon tietojärjestelmää kehitetään</b> niin, että strategioita ja päätöksentekoaikainkäsittelyä tieto on helpommin hallittavissa</li> <li>- <b>kaupungin intranet ja sen käyttö mahdollistetaan valtuutetuille</b></li> <li>- <b>valtuutetuille annetaan omat sähköpostiosoitteet kaupungin järjestelmässä.</b></li> </ul> <p>Kj 2.4.2004 § 145: Työryhmän kokoaminen selvittämään johtamisessa tarvittavaa toimintaa ja taloutta koskevan raportoinnin sisältöä</p> <p>Kh 26.3.2007 § 241: Kaupunginhallitus <b>päättyi hyväksyä Turun toiminnan- ja taloudenohjauksen kehittämishankkeen (TOTI) hankesuunnitelman.</b></p>
<p><b><u>Arviointikertomus 2002:</u></b> <b><i>Kuntalais-, osallisuus- ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen päätöksenteossa ja palveluiden järjestämisessä</i></b> Turku-strategiassa ja sen toteuttamista varten asetetuissa tavoitteissa on nostettu asukas ja asiakas avainasemaan kaupungin toiminnan kehittämisessä ja</p>	<p>Kv 26.4.2004 § 104: Kaupunginvaltuusto on kaupungin ylimmän johdon kehittämistä ja järjestämistä koskevassa päätöksessä hyväksynyt, että <b>kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia lisätään.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Asukas- ja asiakaskyselyt</b> vuodesta 2003</li> <li>- Ihminen@turku –tietoyhteiskuntaohjelman</li> </ul>

<p>päätöksenteossa.</p> <p>- Johtopäätös: Kh tekee Kv:n hallinnon järjestämispäätöksen edellyttämän selvityksen kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisestä kunnallisessa päätöksenteossa.</p> <p>- Johtopäätös: Osallisuuden lisäämiseen ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoamiseen varataan riittävät voimavarat.</p>	<p>loppuraportti, (mm. <b>sähköisten palvelujen kehittäminen</b>), Kh 29.1.2007 § 71</p> <p>- Aluekumppanuuden seurantaryhmän nimeäminen, Kh 8.9.2003 § 749</p> <p>- <b>Osallisuuden ja aluekumppanuuden jatkaminen</b> vuodesta 2007, Kh 11.9.2006 § 576: Toimintaa jatketaan 1.1.2007 lukien vuoden 2010 loppuun hyväksytyjä periaatteita noudattaen.</p> <p>- Kaupungin internet-sivustot /keskustelupalsta (Toistaiseksi suljettu. Päätöstä uudelleen avaamisesta ei ole tehty. Yhteistyössä Fujitsun kanssa tullaan kehittämään teknisesti siten, että syksyyn 2007 mennessä voidaan avata uudelleen. Kaupunginteatterin keskustelupalsta perustuu samaan tekniikkaan, mutta kirjoittelu on rajattu teatteriaiheeseen.).</p>
<p><b><u>Arviointikertomus 2002:</u></b> <b><i>Asioiden valmistelun ja täytäntöönpanon kehittäminen</i></b></p> <p>Tarkastuksessa on arvioitu kaupunginhallitukselle menevien asioiden valmistelun systematisoinnin kehittämistarpeita.</p> <p>- Johtopäätös: Lausunnot ja selvityspyynnöt on valmisteltava kohtuulliseksi katsottavassa ajassa ilman aiheetonta viivytystä.</p> <p>- Johtopäätös: Esittelytekstit, päätösehdotukset ja päätökset kirjataan oikein, päätösten tulee olla yksiselitteisiä eikä jättää tilaa erilaisille tulkinnoille.</p>	<p>Nykyiselläänkin asioita jää keskushallinnossa luvattoman paljon makaamaan ilman minkäänlaista välitöntä valmistelua. Kaupunginhallituksen kokouksissa asiat jäävät usein pöydälle tai palautetaan uuteen valmisteluun.</p> <p>Kaupunginvaltuuston päättämät asiat on käsiteltävä kaupunginhallituksessa viipymättä ja määräaikaan mennessä.</p>
<p><b><u>Arviointikertomus 2004:</u></b> <b><i>Kiinteistö Oy Turun Monitoimihallin ja Oy Turkuhalli – Åbohallen Ab:n hallinnon yhdistäminen</i></b></p> <p>Asiaa on käsitelty tarkastuslautakunnan arviointikertomusten havainnoissa 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 ja 2004.</p> <p>Havainnossa on kannanottona tuotu esille, että kaupungin tapa tukea Turkuhallin toimintaa on hyvin lähellä avustus-toimintaa.</p> <p>- Johtopäätökset: Kiinteistö Oy Turun Monitoimihallin ja Oy Turkuhalli – Åbohallen Ab:n omistusrakenne on viipymättä selkiinnyttävä ja yhtiöiden harjoittaman toiminnan liiketaloudelliset edellytykset on saatava kuntoon.</p>	<p>Kaupunginhallituksen 8.11.2004 keräämät ja käsittelemät lausunnot vuoden 2003 arviointikertomuksen aiheuttamista toimenpiteistä on merkitty tiedoksi kaupunginvaltuuston kokouksessa 15.11.2004. Lausunnot oli pyydetty myös Kiint. Oy Turun Monitoimihallilta ja Oy Turkuhalli – Åbohallen Ab:lta.</p> <p>Asiaa ei oltu käsitelty kaupungin toimielimissä muutoin kuin arviointikertomukseen annetun lausunnon osalta.</p> <p>Arviointikertomuksen 2004 jälkiseuranta: Kh 5.12.2005 Kaupunginvaltuuston kokoukseen 12.12.2005 valmisteltavat asiat: Oy Turkuhallin toimitusjohtajan vastine 30.9.2005 on nähtävänä kaupunginkansliassa.</p> <p>Konsernijaosto 17.10.2006 § 90: Merkitty tiedoksi Kiinteistö Oy Turun Monitoimihallin ja Oy Turkuhalli – Åbohallen Ab:n yhtiöiden</p>

	<p>tilinpäätökset ja niitä koskevat talouskeskuksen yhteenvedot ja todettu, ettei erityisen konserniohjeen antamiseen ole tarvetta.</p> <p>Samalla on muistutettu Kiinteistö Oy Turun Monitoimihallia ja Oy Turkuhalli – Åbohallen Ab:tä konsernijaoston aiemmin tekemästä päätöksestä, jonka mukaan on aloitettava valmistelut Kiinteistö Oy Kupittaaan jäähallin fuusioimiseksi Turkuhalli-yhtiöiden kanssa.</p>
--	--

Tarkastuslautakunta on kaksi kertaa kymmenvuotisen toimintansa aikana tehnyt kaupunginvaltuustolle ehdotuksen vastuuvapauden epäämisestä tilintarkastuskertomuksen pohjalta; kompostointilaitoshankkeesta koskien vuotta 1998 ja Turun taidemuseon julkisivun peruskorjaushankkeesta koskien vuotta 2003.

## 8. Allekirjoitukset

Turussa 15.05.2007



Katri Sarlund

Tarkastuslautakunnan pj.



Heikki Talvitie

Tarkastuslautakunnan varapj.



Maija-Liisa Haapala



Risto Heinonen



Markku Hongisto



Hans Johansson



Heikki Korhonen



Kristiina Laine



Marjukka Laitinen



Anu Nummelin



Simo Partanen



Matti Puhakka



Ulla Syväkari



## LIITTEET

- Liite 1 Turku-strategian 2005 – 2008 painopisteiden tarkastelu ja tavoite -matriisi
- Liite 2 Rovaniemen kaupunki: tilaaja - tuottaja -toimintatavan toteuttaminen: esimerkki ikäihmisten palvelujen tuotteistamisesta ja kustannuslaskentaan perustuvasta hinnoittelusta
- Liite 3 Esimerkki Rovaniemen kaupungin vuosien 2006 - 2010 talousarviosta ja -suunnitelmasta, joka perustuu kuntalaisille (asiakkaille) tarjottaville palveluille/tuotteille ja niille lasketuille hinnoille.

Turun kaupungissa on useita ohjausasiakirjoja. Keskeinen ohjausasiakirja on Turku-strategia 2005 - 2008. Kaupunkikonsernitaseisten ohjausasiakirjojen keskinäisen suhteen selvittämiseksi on laadittu koko Turun kaupunkia koskeva matriisi. Matriisiin on sijoitettu Turku-strategian 2005 - 2008 painopisteiden (3) ja kriittisten menestystekijöiden (12) lisäksi Turun kaupungin talousarvion ja –suunnitelman 2006 - 2008, osastrategioiden, valtuustoryhmien välisen sopimuksen sekä muiden mahdollisten valtuustotason asiakirjojen tavoitteet. Esimerkiksi ympäristö- ja kaavoituslautakunnan kohdalle on merkitty Turun kaupungin asunto- ja maankäyttöohjelman sekä kestävän kehityksen ohjelman tavoitteita. Näyte kaupunkitason matriisista on taulukossa.

Kaupunkitason matriisissa ovat mukana kaupunginhallituksen lisäksi kaikki talousarviossa ja –suunnitelmassa olevat hallintokunnat, liikelaitokset, tytäryhtiöt ja säätiöt. Talousarvion ja –suunnitelman kriittiset menestystekijät ja niiden toteutumista kuvaavat arviointikriteerit/mittarit on otettu mukaan tarkasteluun laajasti. Esimerkiksi hallintokunnan ilmoittamien strategisten tavoitteiden lisäksi on tarkasteltu muita hallintokunnan kriittisiä menestystekijöitä arviointikriteereineen/mittareineen, mikäli niiden voidaan arvioida täydentävän Turku-strategiaa.

Turku-strategia 2005-2008	Kaupunginhallitus				Ympäristö- ja kaavoituslautakunta			
	Tilinpäätös 2006	Osastrategiat	Valtuuston ryhmien välinen sopimus	Muut	Tilinpäätös 2006	Osastrategiat	Valtuuston ryhmien välinen sopimus	Muut
<b>I Painopiste: Kilpailukyky ja kestävä kehitystä</b>								
1. Kriittinen menestystekijä: Kestävää kasvua ja hyvinvointia tukeva kaupunkisuunnittelu	Yhteiskunnalliset vaikutukset Mittari 1 ... Mittari 2... Mittari 3...		Tavoite 49 Toimenpide 1 Toimenpide 2		Asiakkuuden hallinta ja palvelukyky Mittari 1... Mittari 2... Mittari 3...	Ympäristöstrategia: esim. Kestävää kaupunkirakennetta ... Tavoite 1... Tavoite 2...	Esim. Tavoite 56 Mittari 1 ... Mittari 2... Tavoite 95 ...	Esim. Asunto- ja maankäyttöohjelma: väestötavoite Mittari 1... Mittari 2...
2. Kriittinen menestystekijä: Tehokas ja asukaslähtöinen toiminta sekä tasapainoinen talous	Prosessit ja rakenteet... Mittari 1... Mittari 2... Mittari 3...	Esim. henkilöstöstrategia: kaupunki on kilpailukykyinen... Kriteeri 1...	Esim. Tavoite 3 Toimenpide 1 Toimenpide 2 Toimenpide 3 Toimenpide 4 ...		KV :n asettama tavoite: toimintakate	Ympäristöstrategia: Kestävää kasvua keskusta- ja pien... Tavoite 1...	Tavoite 99 Mittari 1	Esim. Kestävän kehityksen ohjelma: asuinalueet Tavoite 1...
<b>II Painopiste: Hyvinvointia ja elämänlaatua</b>								
6. Kriittinen menestystekijä: Lasten, nuorten ja lapsiperheiden aseman kehittäminen	Yhteiskunnalliset vaikutukset Mittari 1... Mittari 2... Mittari 3... Mittari 4...							
<b>III Painopiste: Elinvoimaa koulutuksesta, osaamisesta ja yrittäjyydestä</b>								
10. Kriittinen menestystekijä: Luova ja laadukas opetus	Osaaminen, uudistuminen ja työkyky Mittari 1... Mittari 2... Mittari 3...	Henkilöstöstrategia: ...osaamista kehitetään suunnitelmallisesti,... Tavoite 1...	Tavoite 39 Toimenpide 2					

Turun kaupungin ohjausasiakirjojen tavoite –matriisi. Näyte tavoitteiden ja arviointikriteereiden/ mittareiden sijoittelusta.

Rovaniemen talousarvio ja -suunnitelma:

Esimerkki palvelujen tuotteistamisesta (palveluluettelo) ja kustannuslaskentaan perustuvasta hinnoittelusta ja niiden pohjalta rakentuvasta budjetoinnista:

Huom! Rovaniemellä toimii tilaajana perusturvalautakunta ja tuottajina johtokunnat (palvelujohtokunta ja tekninen johtokunta).

**PERUSTURVALAUTAKUNTA  
ALUSTAVA PALVELULUETTELO 2007  
TUOTE**

**IKÄIHMISTEN PALVELUT**

	2006			2007		
	HINTA	MÄÄRÄ	YHT. €	HINTA	MÄÄRÄ	YHT. €
<b>Terveyskeskussairaala</b>						
Perushoitopäivä	108,43	44 199	4 792 497	112,57	47 702	5 369 814
Kuntoutushoitopäivä	140,96	9 559	1 347 437	146,34	7 215	1 055 843
Akuuttihoitopäivä	140,96	13 516	1 905 202	146,34	16 711	2 445 488
Saattohoitopäivä	216,85	1 000	216 854	225,14	1 263	284 352
Kotisairaalahoitopäivä	119,27	1 416	168 879	123,83	657	81 356
		<b>69 690</b>	<b>8 430 869</b>		<b>73 548</b>	<b>9 236 853</b>
<b>Tehostettu palveluasuminen</b>						
Tehostettu palveluasumispäivä	95,24	63 671	6 063 708	103,96	63 542	6 605 826
		<b>63 671</b>	<b>6 063 708</b>		<b>63 542</b>	<b>6 605 826</b>
<b>Kotihoito</b>						
Perushoivakäynti 1 alle 30 min	15,74	96 264	1 515 195	16,96	130 293	2 209 769
Perushoivakäynti 2 yli 30 min	36,69	66 365	2 434 932	39,52	54 022	2 134 949
Arviointikäynti 1 alle 2 tuntia	55,11	590	32 517	59,36	879	52 177
Arviointikäynti 2 yli 2 tuntia	94,47	170	16 060	101,76	41	4 172
			<b>3 998 704</b>			<b>4 401 068</b>
Seniorineuvolakäynti 1 20 min	3,09	3 200	9 888	16,18	3 470	56 145
Seniorineuvolakäynti 2 yli 20 min	12,36	700	8 652	64,71	430	27 825
			<b>18 540</b>			<b>83 970</b>
Päiväpalvelupäivä	39,08	12 500	488 550	49,30	12 478	615 165
			<b>488 550</b>			<b>615 165</b>
Sairaanhoidon kotikäynti 1 alle 60 min	59,51	14 180	843 852	60,23	14 510	873 937
Sairaanhoidon kotikäynti 2 yli 60 min	119,02	2 280	271 375	120,46	1 203	144 913
		<b>196 249</b>	<b>1 115 227</b>		<b>217 326</b>	<b>1 018 851</b>
Muistihoitajan vastaanotto						
Vastaanottokäynti 1 60 min	41,82	315	13 173	66,39	34	2 257
Vastaanottokäynti 2 2 tuntia	83,66	735	61 493	132,77	300	39 831
		<b>1 050</b>	<b>74 666</b>		<b>334</b>	<b>42 088</b>
<b>Omat palvelut yhteensä</b>			<b>20 190 264</b>			<b>22 003 822</b>

jatkuu...



KOULUTUSLAUTAKUNTA

<b>140 PERUSOPETUSPALVELUT</b>	<b>HINTA</b>	<b>MÄÄRÄ</b>	<b>YHT. €</b>
1-6 koulut:			
Alle 36 oppilasta/koulupäivä	61,52	17017	1 046 886
36 - 60 oppilasta/koulupäivä	35,6	37774	1 344 754
61 - 154 oppilasta/koulupäivä	30,8	177650	5 471 620
155 - 308 oppilasta/koulupäivä	25,99	198594	5 161 458
Yli 308 oppilasta/koulupäivä	21,19	271711	5 757 556
7-9 koulut:			
yli 162/koulupäivä	37,65	399806	15 052 696
Harjaantumisopetus/koulupäivä	120	6732	807 840
Sairaalaopetus/koulupäivä	46,74	4600	215 004
Pienryhmäopetus/koulupäivä	64	28237	1 807 168
Muu HOJKS opetus/koulupäivä	11	32538	357 918
Maahanmuuttajaopetus/oppitunnit	56	3800	212 800
Aamu- ja iltapäivätoiminta/kerhopäivä	3,39	97240	329 644
Ostopalvelut:			
Steinerkoulu/vuosisopimus	24476,1	1	24 476
Muut peruskoulut/vuosisopimus	155000	1	155 000
<b>Perusopetuspalvelut yhteensä</b>			<b>37 744 820</b>

koulutuslautakunta jatkuu...  
PALVELULUETTELO – ROVANIEMEN TALOUSARVIO JA -SUUNNITELMA 2006 – 2010

## **Turun kaupungin tarkastuslautakunnan julkaisuja**

- 1:2003** Kuntalais-, osallisuus- ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä
- 2: 2003** Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2002
- 3:2003** Turku-strategiasta opetustoimen strategiaan
- 4:2003** Tuloksellisuuden seuranta kaupungin toimintaorganisaatiossa
- 1:2004** Kaupungin kansainvälistymisstrategia, toimeenpano ja seuranta
- 2: 2004** Joukkoliikennepoliittisen ohjelman 1998 - 2005 toteutuminen
- 3:2004** Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2003
- 4:2004** Erikoissairaanhoidon kehittämistoimenpiteiden tarkastelu
- 1:2005** Toimitilahallinnon organisointi sekä toimitilahankkeiden suunnittelu ja toteutus
- 2:2005** Kaupungin omistajaohjaus liiketoiminnassa
- 3:2005** Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2004
- 1:2006** Turku-strategian 2005 - 2008, hallintokuntien strategioiden, talousarvion ja -suunnitelman 2006 - 2008 laatiminen ja merkitys sekä riskien kokeminen Turun kaupungissa
- 2:2006** Arviointikertomus Turun kaupungin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2005
- 3:2006** Yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavien tavoitteiden ja mittareiden toimivuuden ja raportoinnin arviointi
- 1:2007** Arviointikertomus Turun kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2006

## **Tarkastuslautakunnan muut raportit**

**Talouden tasapainottaminen - seurantavastuusta toimenpidevastuuseen (Tlk 30.1.2007, Kv 12.2.2007)**



Tarkastuslautakunta 2005 - 2008:

Takarivissä vasemmalta varapuheenjohtaja Heikki Talvitie, Tommi Ruuth (Tommi Ruuthin tilalle on 23.10.2006 valittu Markku Hongisto, joka puuttuu kuvasta), Hans Johansson, Matti Puhakka, Heikki Korhonen, Risto Heinonen ja Simo Partanen.

Edessä vasemmalta Kristiina Laine, Marjukka Laitinen, puheenjohtaja Katri Sarlund, Ulla Syväkari, Anu Nummelin ja Maija-Liisa Haapala.

Valokuvaaja Bo Strandén / Studio Auran Kuva Oy

Julkaisija: Turun kaupungin revisiotoimisto

Painatus: Turun kaupunginkanslia, painatuspalvelukeskus  
Turku 2007