



JYVÄSKYLÄN KAUPUNGIN ARVIOINTIKERTOMUS 2021

Tarkastuslautakunta

SISÄLLYS

1 Tarkastuslautakunnan tehtävä ja arviointikertomuksen sisältö	3
2 Kaupungin sitovat tavoitteet ja niissä edistyminen	5
3 Kaupungin talouden tasapainoisuus	9
4 Tuloksellisuusarvioinnit	20
4.1 Kaupungin työllisyyden edistäminen	20
4.2 Kotoutumisen edistäminen	26
4.3 Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi	32
4.4 Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen	37
4.5 Kaupungin hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen	42
4.6 Nuorten talo -palveluverkosto ja SIB-vaikuttavuusinvestointi.....	48
4.7 Varhaiskasvatuspalvelut ja esiopetuskokeilun käynnistyminen	54
4.8 Avosairaanhoidon palveluiden järjestäminen	61
4.9. Ikäntyneiden kotihoidon, palveluasumisen ja laitoshoidon palvelut.....	63
5 Toimenpiteet edellisten vuosien arviointien perusteella	66
6 Tarkastuslautakunnan työskentely	67

Kansikuva: Kirsti Pehkonen

Kuvituskuva s. 45: Pasi Huotari

Kuvituskuva s. 57: Dolly Aittanen

1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN TEHTÄVÄ JA ARVIOINTIKERTOMUKSEN SISÄLTÖ

Tarkastuslautakunnan tehtävä

Tarkastuslautakunnan tehtävä on kuntalain (121 §) mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, kuten kaupungin tilintarkastajan valinnan ja valvoo sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta.

Arviointiin liittyvät havainnot ja kehittämisehdotukset esitetään vuosittain valtuustolle annettavassa arviointikertomuksessa. Kuntalain mukaan arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä.

Arviointikertomuksen lisäksi tarkastuslautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisena pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista. Lautakunta antoi valtuustolle (KV 8.11.2021) tiedoksi väliarvioinnin Jyväskylän kaupungin taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2021.

Kuntalain 109 §:n mukaan kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Yleisessä tietoverkossa on oltava saatavilla myös tarkastuslautakunnan arviointikertomus. Arviointikertomukset ja muut lautakunnan arvioinnit julkaistaan kaupungin kotisivulla <https://www.jyvaskyla.fi/arviointikertomus>. Sivustolta löytyvät myös lyhyemmät erityisesti kuntalaisille suunnatut tiivistelmät tuloksellisuusarvioinneista.

Arviointikertomuksen sisältö

Arviointikertomus 2021 sisältää kaupunginvaltuuston asettamien sitovien tavoitteiden toteutumisen (luku 2) ja kaupungin talouden tasapainoisuuden (luku 3) arvioinnit sekä tarkastuslautakunnan päättämän työohjelman mukaiset tuloksellisuusarvioinnit.

Tuloksellisuusarviointien yhteenvedot (luku 4) sisältävät keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset/kehittämisehdotukset arviointikohteista. Tuloksellisuusarviointien (luvut 4.1-4.7) laajemmat taustamuistiot ovat arviointikertomuksen erillisenä liitteenä. Muistiot sisältävät yksityiskohtaisemmat havainnot sekä niihin johtaneet tausta-aineistot ja lähteet.

Luvussa 5 on esitetty aikaisempien vuosien arviointien perusteella tehtyjen toimenpiteiden eteneminen ja luvussa 6 tarkastuslautakunnan työskentely syksyllä 2021 ja keväällä 2022.

Tarkastuslautakunta valtuustokaudella 2021-2025

Kaupunginvaltuusto valitsi 2.8.2021 § 86 toimikauden 1.8.2021-31.5.2025 hallinnon ja talouden tarkastusta varten tarkastuslautakunnan, jossa on kolmetoista jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen.

Kaupunginvaltuusto myönsi 27.9.2021 § 3 eron Riikka Rantaselle tarkastuslautakunnan varapuheenjohtajan ja jäsenen tehtävästä. Valtuusto valitsi jäseneksi ja varapuheenjohtajaksi Jasmine Revon. Kevään 2022 Aino Kenttälän poissaolon ajan tarkastuslautakunnan jäsenenä on toiminut hänen varajäsenensä Emilia Lakka. Vastaavasti kevään 2022 Anniina Runtuvuori-Salmelan poissaolon ajan hänen tilallaan on toiminut hänen varajäsenensä Tero Kalavainen.

Tarkastuslautakunnan jäsenet:

Tapani Mäki (pj.)
 Jasmine Repo (vpj.) 27.9.2021 alkaen
 Riikka Rantanen (vpj.) 27.9.2021 asti
 Juha Hjelt
 Jyrki Tapper
 Juho Neuvonen
 Anniina Runtuvuori-Salmela, 16.12.2021 asti
 Aino Kenttälä, 16.12.2021 asti
 Liisa Kuparinen
 Arttu Tuorila
 Marianne Aho
 Joni Parkkonen
 Heidi Elmgren
 Mervi Turunen

Tarkastuslautakunnan varajäsenet:

Karli Kelk
 Kimmo Ojala
 Paavo Luukkonen
 Katri Asp-Dalfidan
 Suvi Widgrèn
 Tero Kalavainen, 27.1.2022 alkaen
 Emilia Lakka, 27.1.2022 alkaen
 Kirsi Hartikainen
 Mikko Seppälä
 Aimo Asikainen
 Teemu Savolainen
 Matleena Käppi
 Inkeri Tuunanen



Kuva 1: Jyväskylän kaupungin tarkastuslautakunta 2021-2025. Kuvaja Petteri Kivimäki. Kuvassa vasemmalta ylhäällä Tero Kalavainen, Arttu Tuorila ja Joni Parkkonen, keskellä Juho Neuvonen, Emilia Lakka ja Marianne Aho sekä eturivissä Heidi Elmgren, Liisa Kuparinen, Jyrki Tapper, Jasmine Repo, Mervi Turunen, Tapani Mäki ja Juha Hjelt.

2 KAUPUNGIN SITOVAT TAVOITTEET JA NIISSÄ EDISTYMINEN

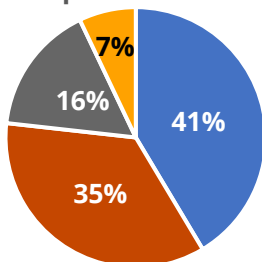
Valtuusto on asettanut toimialoille ja liikelaitoksille yhteensä 52 sitovaa toiminnallista tavoitetta sekä lisäksi kymmenelle keskeisimmälle tytäryhteisölle omat sitovat toiminnalliset tavoitteet. Kaupunginvaltuusto ei ole muuttanut vuoden 2021 talousarvion sitovia toiminnallisia tai taloudellisia tavoitteita koronapandemian vuoksi. Koronan vaikutuksia tavoitteen saavuttamiseen on Jyväskylässä kuvattu neljännesvuosikatsauksissa, puolivuosisikatsauksessa ja tilinpäätöksessä. Tarkastuslautakunta on väliarvioinnissaan (KV 8.11.2021) arvioinut syyskuun lopun neljännesvuosikatsaukseen perustuen toiminnallisten tavoitteiden toteutumista.

Kaupungin neljännesvuosikatsauksissa 3/2021 ja 9/2021 on esitetty toimialojen ja liikelaitosten toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen sanallisesti sekä arvio toteutumisen tilasta liikennevaloina. Tytäryhteisöille esitettyjen toiminnallisten tavoitteiden toteuma on esitetty sanallisesti. Tilinpäätöksessä 2021 tavoitteiden toteuma on esitetty sanallisesti, muttei liikennevaloina. Toimialojen toteumateksteihin on kuitenkin lisätty sanallinen johtopäätös toteutumisesta (toteutui, ei toteutunut, toteutui osittain tai toteutumista ei voida arvioida). Liikelaitoksista vain Kylän katkaus on esittänyt toteuman johtopäätöksen. Muutoin liikelaitosten ja tytäryhteisöjen toteumat on kuvattu teksteinä ilman johtopäätöstä tavoitteen toteutumisesta.

Toimialat ja liikelaitokset

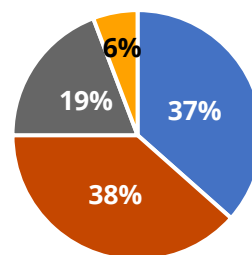
Kuvioissa alla on esitetty syyskuun neljännesvuosikatsauksen ja tilinpäätöksen 2021 mukaiset arviot toimialojen ja liikelaitosten sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta. Kuvioista nähdään, että syksyn neljännesvuosikatsauksen arvio tavoitteen toteutumisesta on ollut lähellä lopullista tilinpäätöstoteumaa. Hieman useampi tavoite on jäänyt tilinpäätöshetkeen mennessä toteutumatta tai toteutui vain osittain neljännesvuosikatsaukseen verrattuna.

Toiminnalliset tavoitteet 9/2021 neljännesvuosikatsauksen perusteella



- Tulee toteutumaan
- Tulee toteutumaan osittain
- Ei tule toteutumaan
- Toteutumista ei voida arvioida

Toiminnalliset tavoitteet tilinpäätöksen 2021 perusteella



- Toteutui
- Toteutui osittain
- Ei toteutunut
- Toteutumista ei voida arvioida

Kuvio 1: Talousarviossa 2021 asetettujen toimialojen ja liikelaitosten toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen 9/2021 neljännesvuosikatsauksen perusteella (vasemmalla) ja tilinpäätöksen perusteella (oikealla)

Taulukko 1: Valtuustoon nähden sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointikriteeristö

Toteuma	Arviointikriteeri
Tavoite toteutui	Tavoite on toteutunut, mikäli tavoitellut tulokset on saavutettu täysin tai jos saavuttamatta jääneiden tulosten osuus on vähäinen ja epäolennainen.
Tavoite toteutui osittain	Tätä arviointia sovelletaan moniosaisiin tavoitteisiin. Jos vähintään puolet moniosaisesta tavoitteesta on saavutettu vuoden loppuun mennessä, tavoite on toteutunut osittain. Kun tavoite on tunnusluku, osittaisen toteutumisen arviointia ei käytetä.
Tavoite ei toteutunut	Tavoite arvioidaan toteutumattomaksi, mikäli arvioidaan, että tavoite ei ole toteutunut vuoden loppuun mennessä miltään osin tai vain alle puolet osatavoitteista on saavutettu. Tätä kriteeriä käytetään myös, mikäli asetettu tavoite ei ole enää realistinen.
Tavoitteen toteutumista ei voida arvioida	Tällä arviointikriteerillä voidaan tarvittaessa todeta, että tavoitteen toteutumista ei voida arvioida. Tätä kriteeriä voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun tavoitteen toteutumisen arviointiin tarvittavaa tietoa tai mittaria ei ole saatavilla. Mikäli tavoitteen toteutumista ei voida arvioida, tulee kuvata esimerkiksi, miksi arviota ei voida antaa, onko jotain toimenpiteitä jo tehty tai että niitä ei ole voitu vielä jostain syystä aloittaa.

Tarkastuslautakunnan arvio toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta on tehty vastaavalla arviointikriteeristöllä (taulukko edellä) kuin tilinpäätöksessä. Tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan toimialojen ja liikelaitosten kaikista 52 osatavoitteesta 18 tavoitteen (35 %) on arvioitu toteutuvan, 8 tavoitteen (15 %) on arvioitu toteutuvan osittain, 22 tavoitteen (42 %) on arvioitu jäävän toteutumatta ja 4 tavoitteen (8 %) toteutumista ei ole voitu arvioida.

Erot arvioissa johtuvat seuraavista syistä:

- Pääasiallisena syynä on se, että arviointia ”toteutui osittain” on käytetty tilinpäätöksessä muissakin kuin moniosaisissa tavoitteissa ja myös tunnuslukujen osalta. Arviointikriteeristön perusteella toteumaa käytetään vain moniosaisissa tavoitteissa. Jos vähintään puolet moniosaisesta tavoitteesta on saavutettu, arvioidaan tavoitteen toteutuneen osittain. Kun tavoite on tunnusluku, osittaisen toteutumisen arviointia ei käytetä vaan tavoitteen toteuma on ”ei toteutunut”, mikäli tunnusluvun tavoitetta ei ole saavutettu. (* Esimerkit on esitetty luvun lopussa)
- Tilinpäätöksessä annettujen toteumatietojen perusteella johtopäätöstä tavoitteen toteutumisesta ei voida tehdä. (** Esimerkki on esitetty luvun lopussa)

Keski-Suomen pelastuslaitos –liikelaitos ei ole tavoitteiden 1 ja 2 osalta esittänyt toteumakuvausta sitovien tavoitteiden yhteydessä vaan on viitannut liikelaitoksen tilinpäätöksestä löytyvään kuvaukseen, mikä hankaloittaa kuvan saamista talousarvion toteutumisesta.

Tilinpäätöksen mukaan osuus sitovista toiminnallisista tavoitteista, jotka toteutuivat kokonaan, on 37 prosenttia ja tarkastuslautakunnan arvion mukaan 35 prosenttia. Liikelaitosten saavuttamien tavoitteiden osuus on toimialoja korkeampi. Toteutuneiden tavoitteiden osuutta ei voida pitää korkeana, mutta arvioinnissa on huomioitava esimerkiksi koronapandemian vaikutukset tavoitteiden toteumaan ja tarkoituksenmukaisuuteen. Esimerkiksi kulttuuri- ja liikuntapalveluiden kävijämäärätavoitteisiin on vaikuttanut koronapandemian aiheuttamat yleisörajoitukset, jolloin alkuperäistä tavoitetta ei voi saavuttaa.

Väliarvioinnissaan tarkastuslautakunta on nostanut esiin tavoitteita, joiden jo syksyllä ennakoitiin jäävän toteutumatta. Näistä esimerkki on sosiaali- ja terveystalouden tavoite ”potilaat siirtyvät sujuvasti erikoissairaanhoidosta jatkohoitoon kaupunginsairaalan ja sairaalahoidon tarpeen päätyttyä edelleen kotiin tai jatkohoitopaikkaan”. Tilinpäätöstoteuman mukaan kuitenkin kitkalaskutuspäiviä erikoissairaanhoidosta on ollut 261 (tavoite 0) vuonna 2021 ja kaupunginsairaalassa on jonottanut jatkohoitopaikkaa vuoden 2021 aikana keskimäärin 29 potilasta (tavoite alle viisi).

Saavutetuista tavoitteista esille nostetaan toimialoilta esimerkkeinä:

- Yrityspalveluille asetettu tavoite auttaa yrityksiä sijoittumaan Jyväskylään, jonka toteuma on 14 ja tavoite 11.
- Museopalvelujen yleisötapahtumatavoite, jonka toteuma on 209 tapahtumaa, joista 142 tapahtui museoissa ja 67 verkkotapahtumana, tavoite 200.
- Kaupunkisuunnittelun ja maankäytön tavoite luovutetuista yritystonteista, jonka toteuma on 17 ja tavoite 10.

Tytäryhteisöt

Kymmenelle tytäryhteisöille asetettujen toiminnallisten tavoitteiden toteumat on kuvattu tilinpäätöksessä vain sanallisesti ilman toteutuman johtopäätöstä (toteutui, ei toteutunut, toteutui osittain, toteutumista ei voida arvioida). Sanallisten kuvausten perusteella ei voida arvioida yksiselitteisesti kaikkien tytäryhteisöjen osalta, mikä on tavoitteen toteuma. Esimerkiksi Mustankorkea Oy:n toteumakuvaus on laaja, mutta se ei suoraan vastaa tavoitteiden toteutumiseen. Tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteella valtaosa tytäryhteisöistä on saavuttanut toiminnalliset tavoitteet.

Tarkastuslautakunnan yhteenveto sitovien tavoitteiden toteutumisesta

Tavoitteiden asettaminen ja toteutumista raportoiminen ovat kehittyneet tilikaudella (esim. neljännesvuosikatsaukset).

Toteutuman johtopäätöksen esittäminen toimialojen tapaan myös kaikista liikelaitoksista ja tytäryhteisöistä selkeyttäisi talousarvion toteutumisen arviointia.

Talousarviossa 2022 tavoitteiden mittareille on esitetty lähtötaso ja asetettu tavoitetaso, mikä edistää arviointia kehittämistyön tueksi.

*Esimerkit "tavoite toteutui osittain" -arvioinnin käytöstä tilinpäätöksessä.

Talousarviotavoite	Tilinpäätöksen 2021 toteuma	Tarkastuslautakunnan arvio
Kirjastot tavoite 1: Aukiolotunnit: Kaikkien toimipisteiden aukiolotunnit yhteensä 42 000 tuntia, joista omatoimisia aukiolotunteja 18 500 tuntia.	<i>Tavoite toteutui osittain. Kaikkien toimipisteiden aukiolotunnit yhteensä 32 589 tuntia, joista omatoimisia aukiolotunteja 12 040 tuntia. Aukioloaikataavoitteesta jäätiin 9 411 tuntia ja omatoimisten aukiolotuntien tavoitteesta 6 460. Tavoitteesta jääminen johtui pandemian aiheuttamista rajoitustoimista kirjastojen aukioloaikoihin ja kirjastoautojen ajoreitteihin. Toinen syy oli Keljonkankaan lähikirjaston avaamisen viivästyminen kalusteiden toimitusvaikeuksien vuoksi.</i>	Tavoite ei toteutunut, koska sekä aukiolotunneissa että omatoimisisa aukiolotunneissa jäätiin tavoitteesta eikä saavuttamatta jäänyttä osuutta arvioida vähäiseksi tai epäolennaiseksi.
Kasvun ja oppimisen palvelut tavoite 1: Varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta parannetaan lisäämällä lasten osallistumisastetta varhaiskasvatuspalveluihin (osallistumisasteen tavoitetaso 80 % vuodelle 2021). Tavoitteena on nostaa osallistumisastetta erityisesti niiden lasten osalta, joiden on todettu tutkimusten mukaan eniten hyötyvän varhaiskasvatuksesta. Yhdenvertaisuutta edistetään huomioimalla alueelliset erot ja ottamalla käyttöön uusia toimintamalleja.	<i>Tavoite toteutui osittain. 0–6-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatuspalveluihin toteutui vuoden keskiarvona 73,4 %. Eri ikäisten lasten osallistumisaste vaihtelee, 3–7-vuotiaiden osalta asetettu tavoite toteutuu. OKM:n tasa-arvohankerahotusta saaneiden indikaattorialueiden osalta osallistumisaste jää keskiarvoista alemmaksi, ollen vuoden 2021 keväällä noin 70 %. Strategiaa toteuttavien kehittämistoimenpiteiden yhteydessä on esitetty lasten ikävuositainen osallistumisastetoteuma kevään 2021 tilanteesta.</i>	Tavoite ei toteutunut arviointikriteeristön mukaisesti, koska asetusta tavoitetasosta 80 % jäätiin eikä saavuttamatta jäänyttä osuutta arvioida vähäiseksi tai epäolennaiseksi. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomion siihen, että 3–7-vuotiaiden osalta asetettu tavoite toteutuu.

** Esimerkki: tilinpäätöksessä annettujen toteumatietojen perusteella johtopäätöstä tavoitteen toteutumisesta ei voida tehdä.

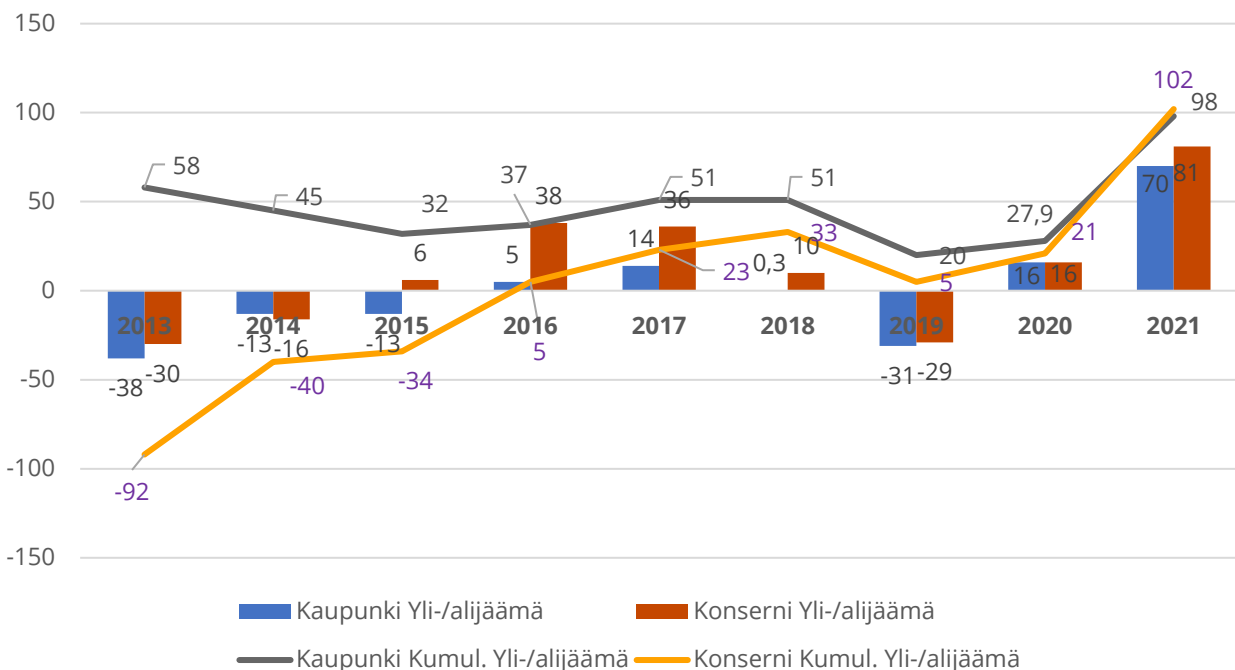
Talousarviotavoite	Tilinpäätöksen 2021 toteuma	Tarkastuslautakunnan arvio
Konsernihallinto tavoite 3: Mikroyritysten toipumisen ja kasvun tukemisen palveluissa yrityksiä yli 130 kpl.	<i>Tavoite toteutui. Business Jyväskylän webinaareihin osallistui lähes 300 henkilöä, klinikatoiminnassa oli mukana 37 yritystä ja sparraamoissa 16 yritystä.</i>	Tavoitteen toteutumista ei voida arvioida. Tavoitteen toteutumisen todentamiseen tarvittavaa tietoa (yritysten määrää > 130) ei ole tilinpäätöksessä annettu.

3 KAUPUNGIN TALOUDEN TASAPAINOISUUS

Tarkastuslautakunta arvioi kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tasapainoisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä pitkällä aikavälillä sekä vertaamalla keskeisiä vuoden 2021 tunnuslukuja muiden kaupunkien lukuihin. Lautakunta antoi valtuustolle väliarvioinnin talouden liikkumavaraista ja talouden tasapainottamisen etenemisestä tilinpäätöskäytännönsä ja valtiovarainministeriön painelaskelmaan perustuen (KV 8.11.2021). Arviointi tähän kertomukseen painottuu erityisesti tulo-rahoituksen riittävyyteen kaupungin palvelutoimintaan ja siihen liittyvään investointitarpeeseen.

Tuloksen muodostuminen sekä kirjanpidolliset yli- ja alijäämät

Kaupungin vuoden 2021 tuloslaskelman ylijäämä on 70 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa, että taseeseen kertyy noin 98 miljoonan euron ylijäämä tulevia vuosia varten. Kaupunkikonsernin tuloslaskelman ylijäämä on 81 miljoonaa euroa, jolloin taseeseen kertyy 102 miljoonaa euroa ylijäämää.



Kuvio 2: Kaupungin ja konsernin tilikausien yli-/alijäämät sekä kumulatiiviset ylijäämät (miljoonaa euroa) vuonna 2021 tilinpäätöstietojen mukaan

Yllä olevaan kaupungin ylijäämäkertymään ja alla olevan taulukon laskelmiin vaikuttavat useat poikkeukselliset erät.

Hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön voimaantultua alijäämien kattamisaikataulu on muuttunut ja jäsenkuntien on katettava sairaanhoitopiirin taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuin sairaanhoitopiirin kuntayhtymä siirtyy hyvinvointialueelle. Jyväskylän kaupunki on kirjannut Keski-Suomen sairaanhoitopiirin tilikauden 2021 alijäämäisestä tuloksesta pakollisen varauksen 14,8 miljoonaa euroa kaupungin tuloslaskelmaan, joka heikentää tilikauden tulosta. Lisäksi Keski-Suomen sairaanhoitopiirin vuoden 2020 loppuun mennessä kertyneiden alijäämien kaupungin osuus -8,2 miljoonaa euroa on oikaistu kaupungin taseen kertyneistä ylijäämistä.

Vuoden 2020 tapaan tuloslaskeman kuluihin ja tuottoihin sisältyy koronapandemian aiheuttamia kustannuksia ja valtion korvauksia. Vuonna 2021 kaupunki on saanut valtion myöntämiä kertaluonteisia koronatukia yhteensä noin 38 miljoonaa euroa (vuonna 2020: 44,3 miljoonaa euroa). Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen välittömät kustannukset testaukseen, rokottamiseen, jäljitykseen ja hoitoon ovat vuonna 2021 yhteensä noin 16,6 miljoonaa euroa ja niitä vastaavat koronatuotet noin 17,2 miljoonaa euroa. Tilinpäätöksen 2021 mukaan muiden koronan aiheuttamien kustannusten kasvua ja tulojen menetyksiä on vaikea yksilöidä tai erottaa muiden kustannusten ja tuottojen joukosta. Esimerkiksi joukkoliikenteen ja kulttuuripalveluiden lipputulot on arvioitu alentuneen noin 2,5 miljoonaa euroa. Lisäksi koronapandemiolla on ollut vaikutuksia esimerkiksi verotuloihin ja työmarkkinatuen kuntaosuuteen.

Merkittävä poikkeuksellinen erä on 87 miljoonan euron satunnainen tuotto Education Facilities Oy:stä irrotetun Apollo Oy:n osakekannan myynnistä. Ilman satunnaista tuottoa tilikauden alijäämä olisi yli 17 miljoonaa euroa ja kaupungin taseen kertynyt ylijäämä olisi 10,5 miljoonaa.

Taulukko 2: Kaupungin vuoden 2021 yli-/alijäämät

Miljoonaa euroa	Alkuperäinen talousarvio 2021	Muutostalousarvio 2021 (kevät ja syksy)	Tilinpäätös 2021*	Tilinpäätös 2021 vähennettynä satunnaisella tuotolla**
Tilikauden ali-/yli-jäämä	3,5	52,7	70,0	-17,3
Taseen kertyneet ali-/ylijäämät	39,5	80,6	97,8	10,5

* Jyväskylän kaupungin tilinpäätöslaskelma 2021

**Tilinpäätöslaskelma vähennettynä satunnaisella tuotolla 87 miljoonaa euroa

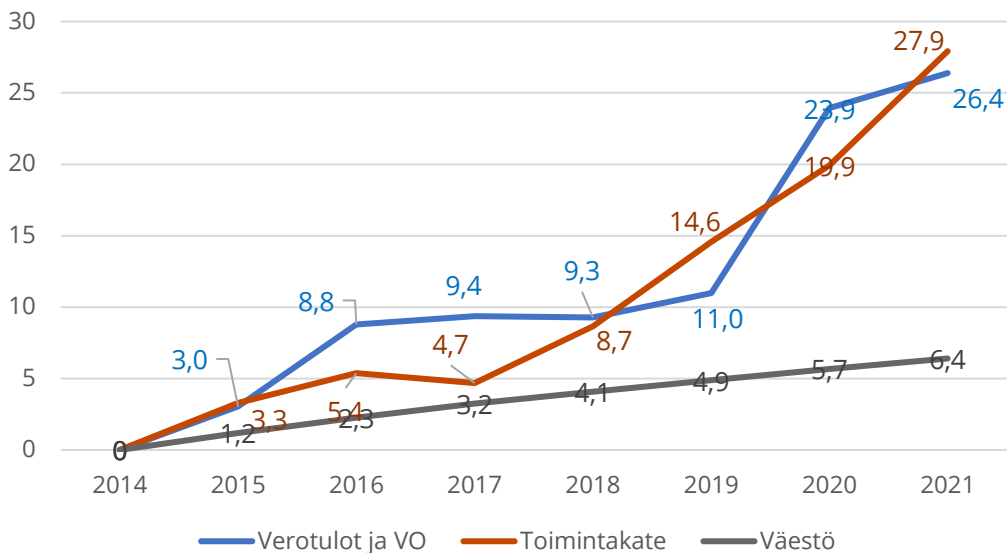
Taulukko 3: Yhdeksän suurimman kaupungin taseelle kertyneet ylijäämät vuoden 2021 tilinpäätöstietoihin perustuen

	Helsinki	Espoo	Tampere	Vantaa	Oulu	Turku	Jyväskylä	Kuopio	Lahti
Kertynyt ylijäämä, M€	6 864	819	594	522	833	219	98	189	191

Satunnainen tuotto 87 miljoonaa euroa parantaa tilikauden ylijäämää ja taseen kertyneitä ylijäämiä niin kaupungin kuin konsernin tilinpäätöksessä. Taulukosta yllä nähdään, että yhdeksän suurimman kaupungin vertailussa Jyväskylän kaupungin taseen kertynyt ylijäämä on vertailukaupunkien heikoin. Satunnaisella tuotolla on positiivinen vaikutus investointien rahavirtaan ja lainakantaa kuvaaviin tunnuslukuihin.

Tuloslaskelman ja rahoituslaskelman tunnusluvut

Toimintakatteen kasvu on keskeinen indikaattori talouden tasapainotuksen arvioinnissa. Toimintakate ilmoittaa, paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla ja valtionosuuksilla. Vuoteen 2018 asti kaupungin toimintakatteen kumulatiivinen kasvu on ollut alhaisempi kuin verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) kasvu. Vuonna 2019 kehitys on käänntynyt, mikä on heikentänyt kaupungin talouden tasapainoisuutta ja johtanut huomattavaan alijäämään (31 miljoonaa euroa). Vuoden 2020 toteumassa näkyvät merkittävät koronatuet.



Kuvio 3: Kaupungin verotulojen ja valtionosuuksien (verorahoituksen) ja nettomenojen (toimintakate negatiivinen) sekä väestön kumulatiivinen kasvu% vuosina 2015–2021 suhteessa vuoteen 2014. (Lähde: Jyväskylän kaupungin tilinpäätökset)

Tilinpäätöstietojen mukaan kaupungin toimintakulut ovat kasvaneet 78,5 miljoonaa euroa, mikä vastaa 8,9 prosentin kasvua viime vuodesta (Manner-Suomen kuntien ennakkollisten tilinpäätöslukujen mukaan kasvua 6,3 %, lähde: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20ja%20kuntayhtymien%20tilin%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sarviot%202021%2C%20p%C3%A4ivity%2022.2.2022.pdf> dia 11). Toimintatuotot ovat kasvaneet 27,1 miljoonaa euroa eli 17 prosenttia edellisvuodesta.

Verorahoitus riittää palvelujen rahoittamiseen, mutta uhkana on, että rahoitus ei kasva samassa suhteessa kuin toimintamenot. Vuodesta 2013 alkaen Jyväskylän tuloveroprosentti on ollut 20,0. Alla olevasta taulukosta nähdään, että Jyväskylän verotulot asukasta kohden vuonna 2021 ovat vertailukaupungeista alhaisimmat.

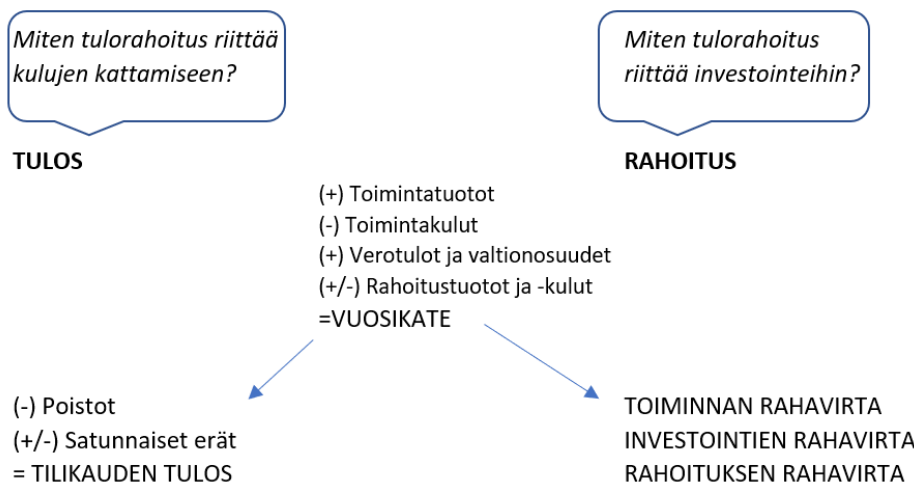
Taulukko 4: Tuloveroprosentit vuodelle 2021 sekä verotulot asukasta kohti. (Lähde tuloveroprosentit: Kuntaliitto Kuntien veroprosentit ja efektiiviset veroasteet, saatavilla <https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus/kuntien-veroprosentit/kuntien-tulo-ja-kiinteistoveroprosentit-2022>)

	Tampere	Oulu	Turku	Jyväskylä	Kuopio	Lahti
Tuloveroprosentti	20,25	20,50	19,50	20,00	20,75	20,75
Verotulot €/asukas	4 574	4 288	4 552	4 047	4 313	4 323

Tuloslaskelman vuosikate osoittaa tulo-rahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Tulo-rahoitus on riittävä, jos vuosikate kattaa vähintään poistot. Vuosikatetta ovat vahvistaneet valtion koronatuotot.

Rahoituksellista tasapainoa kuvaa toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, mikä on Jyväskylässä ollut viime tilinpäätöksissä negatiivinen, mutta vuoden 2021 tilinpäätöksessä kertymä (5 vuotta) on 49 miljoonaa euroa positiivinen satunnaisen tuoton vuoksi. Vuoden 2021 toiminnan ja investointien rahavirta on 76 miljoonaa euroa positiivinen. Positiivinen toiminnan ja investointien rahavirta ilmaisee sen, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen ja vastaavasti negatiivinen määrä ilmaisee sen, että menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa.

Kuvassa 2 on havainnollistettu tuloslaskelman ja rahoituslaskelman suhdetta. Kuvassa hahmotetaan sitä, riittääkö vuosikate eli tulo-rahoitus poistojen kattamisen jälkeen myös investointeihin (investointien rahavirta) ja lainan lyhennyksiin (rahoituksen rahavirta).



Kuva 2: Tuloslaskelman ja rahoituslaskelman suhde (muokattu Leppänen, Valtionvarainministeriö esitysdiat 18.11.2021)

Kuvassa 3 on esitetty kaupungin 2021 tilinpäätösluvuilla se, miten vuosikate eli tulo-rahoitus on riittänyt poistoihin sekä investointeihin ja lainakannan lyhennyksiin. Kun kaupungin vuosikate ei riitä kattamaan tilikauden poistoja, ei tulo-rahoitus ole riittävällä tasolla. Vuosikate riittää kattamaan investoinneista hieman yli puolet, joten loput investoinnit on täytynyt rahoittaa joko pysyvien vastaavien myynnillä, lainalla ja/tai rahavaroja vähentämällä.

Investointimenot (67 miljoonaa euroa) sisältyvät investointien rahavirtaan, joka on kokonaisuutena kuitenkin positiivinen satunnaisesta myyntivoitosta johtuen. Satunnainen tuotto ja sen vahvistama positiivinen investointien rahavirta on mahdollistanut kaupungin lainakannan pienentämisen (31 miljoonalla eurolla), jolloin lainojen poismaksamisen myötä rahoituksen rahavirta on muodostunut negatiiviseksi.

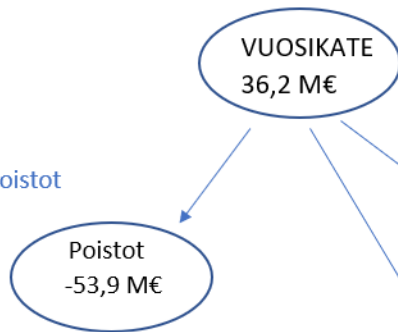
Miten tulorahoitus riittää kuluihin kattamiseen?

Miten tulorahoitus riittää investointeihin?

TULOS

1) Toimintatuotot/toimintakulut
19,5 %

2) Vuosikate/poistot
67,2 %



RAHOITUS

3) Investointien tulorahoitus 55 %

Investoinnit -66,9 M€
Investointien rahavirta 37,8M€

4) Lainakanta € / asukas 2438 €
5) Lainanhoitokate 0,6

Lainakannan muutokset -30,6 M€
Rahoituksen rahavirta -26,8 M€

Kuva 3: Vuosikatteen riittävyys poistoihin, investointeihin ja lainan lyhennyksiin vuoden 2021 tilinpäätöksen toteuman ja tunnuslukujen perusteella.

1)	Toimintatuotot kattavat 19,5 % toimintakuluista eli loput kuluista jäävät katettavaksi verotuloilla, valtionosuuksilla ja rahoitustuotoilla.
2)	Kunnan tulorahoitus katsotaan riittäväksi, mikäli vuosikate kattaa poistot ja arvonalentumiset. Vuosikate kattaa 67 prosenttia poistoista.
3)	Investointien tulorahoitus -tunnusluku kertoo, kuinka paljon investoinneista on rahoitettu tulorahoituksella (vuosikate). Vuonna 2021 tunnusluku on 55 % eli 45 % kaupungin investoinneista jää rahoitettavaksi tulorahoituksen sijaan pysyvien vastaavien myynnillä, lainalla tai/ja rahavaroja vähentämällä. Vuonna 2020 tunnusluku oli poikkeuksellisen vahva vuosikatteen riittäessä kattamaan kaupungin investointien omahankintamenon kokonaisuudessaan. Vuonna 2020 tulorahoitusta eli vuosikatetta vahvistivat valtion koronatuotot.
4)	Kaupungin lainakanta per asukas on 2 438 euroa vuonna 2021 ja tunnusluku on parantunut edellisvuodesta. Satunnainen tuotto on vahvistanut investointien rahavirtaa ja sen myötä kaupungin lainakantaa on pystytty lyhentämään.
5)	Tulorahoituksen eli vuosikatteen katsotaan riittävän lainojen hoitoon, jos lainanhoitokatteen tunnusluvun arvo on 1 tai suurempi. Vuoden 2021 tunnusluku on 0,6 (heikko), mikä tarkoittaa, että vieraan pääoman hoitoon on jouduttu ottamaan lisälainaa, realisoimaan kunnan omaisuutta tai vähentämään rahavaroja. Luottettavan kuvan kunnan lainanhoitokyvystä saa tarkastelemalla tunnuslukua useamman vuoden jaksolla. Kunnan lainanhoitokyky on hyvä, kun tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävä kun tunnusluku on 1–2 ja heikko kun tunnusluvun arvo jää alle yhden. Viimeisen viiden vuoden aikana lainanhoitokate on ollut hyvä vain vuonna 2020, jolloin kaupungin vuosikate oli poikkeuksellisen hyvä erityisesti valtion koronatuista johtuen.

Taulukko 5: Investointien tulorahoituksen (%) ja lainanhoitokatteen kehitys vuosina 2017–2021 (lähde: Jyväskylän kaupungin tilinpäätökset)

	2017	2018	2019	2020	2021
Investointien tulorahoitus, %	129,6	74,5	33,1	112,2	55,3
Lainanhoitokate	0,9	1,7	0,9	2,1	0,6

Havainto:

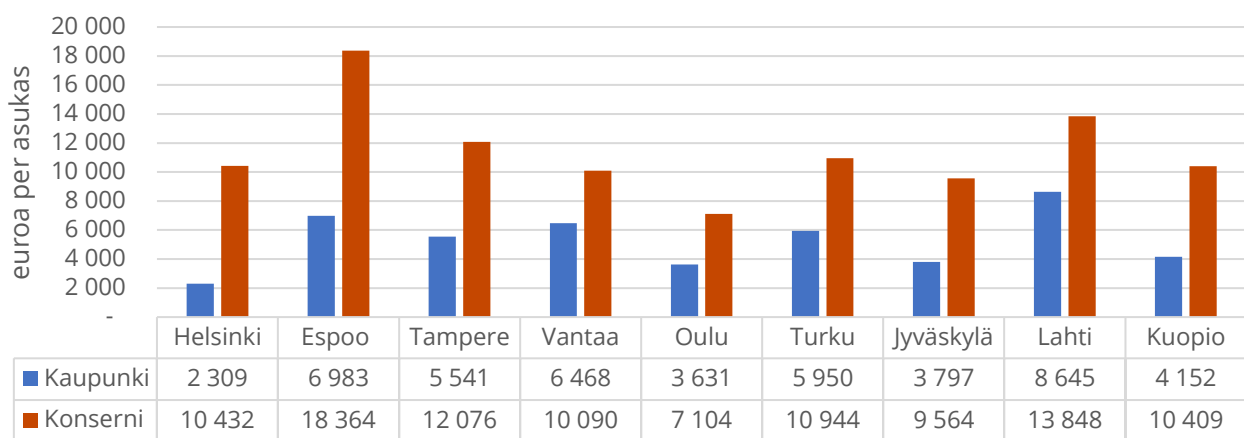
Tunnuslukujen perusteella kaupungin tulorahoitus ei ole riittävää, koska se ei riitä kattamaan poistoja ja myös riittävyys lainojen hoitoon on heikko. Satunnaista tuottoa on voitu käyttää lainakannan alentamiseen, mutta se ei poista palvelurakenteen ja toiminnan kehittämisen tarvetta. Taseen vahvistuminen lisää kuitenkin talouden liikkumavaraa ja mahdollistaa talouden tasapainottamisen tuloksellisuutta (palveluiden saatavuus, laatu) edistäen.

Konsernitilinpäätöksessä vuosikate riittää kattamaan poistot ja yli puolet investoinneista. Toiminnan ja investointien rahavirta sekä vuodelta 2021 (-2 miljoonaa euroa) että viideltä edelliseltä vuodelta (-254 miljoonaa euroa) ovat kuitenkin edelleen negatiivisia. Konsernin lainakannan muutos tilikaudelta on 14,4 miljoonaa euroa, joten konserni on velkaantunut lisää. Konsernin lainanhoitokate (0,9) on kaupunkia vahvempi, mutta ylittää kriisikuntakriteerin keltaisen valon raja-arvon.

Kaupungin ja konsernin laina- ja vuokravastuut

Kuntien vertailussa on tarkoituksenmukaista käyttää konsernitilinpäätöksen tunnuslukuja, koska ne kuvaavat kunnan toimintaa riippumatta siitä, miten se on organisoitu.

Suurten kaupunkien lainat ja vuokravastuut asukasta kohden



Kuvio 4: Suurten kaupunkien ja konsernien lainat ja vuokravastuut (€/asukas tilinpäätöstietojen 2021 mukaan (asukasluku on Tilastokeskuksen ennakkotieto)

Jyväskylän kaupungin lainat ja vuokravastuut 3 797 euroa asukasta kohden ovat laskeneet edellisvuoteen verrattuna (4 178 euroa per asukas vuonna 2020). Konsernin lainat ja vuokravastuut 9 564 euroa asukasta kohden ovat kasvaneet vuodesta 2020 (9 487 euroa per asukas). Yhdeksän suurimman kaupungin vertailussa Jyväskylän kaupungin lainat ja vuokravastuut asukasta kohden on kolmanneksi matalimmat Helsingin ja Oulun jälkeen. Jyväskylän kaupunkikonsernin lainat ja vuokravastuut asukasta kohden ovat toiseksi matalimmat Oulun jälkeen.

Havainto:

Satunnainen tuotto on mahdollistanut kaupungin lainakannan pienentämisen, mutta konsernitilinpäätöksen lainakanta sekä lainojen ja vuokravastuiden yhteismäärä ovat kasvaneet edellisvuodesta. Yhdeksän suurimman kaupungin joukossa kaupungin sekä konsernin lainat ja vuokravastuut asukasta kohden ovat vertailukaupunkien pienimpiä.

Taseen tunnusluvuihin omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäimellä. Kaupungin omavaraisuusaste vuonna 2021 on 51,3 prosenttia ja konsernin vain 27,7 prosenttia. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona pidetään kuntataloudessa 70 prosentin omavaraisuutta. Tavoitetaso ei täyty Jyväskylän kaupungin osalta viimeisen viiden vuoden aikana. Mikäli omavaraisuusaste on 50 tai sitä alhaisempi, tarkoittaa se merkittävän suurta velkarasitetta. Konsernitilinpäätöksissä omavaraisuuden tavoitetasona voidaan pitää 50 prosentin ylittävää omavaraisuutta, mutta vuosina 2017–2020 kunta-konsernin omavaraisuusaste on ollut vuosittain alle 30 prosenttia. (Lähde: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 2020, Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, työ- ja elinkeinoministeriö).

Taulukko 6: Jyväskylän kaupungin omavaraisuusaste (%) vuosina 2017–2021. Lähde: Jyväskylän kaupungin tilinpäätökset.

	2017	2018	2019	2020	2021
Omavaraisuusaste, % kaupunki	49,7	50,4	46,8	48,5	51,3
Omavaraisuusaste, % konserni	27,7	27,0	24,5	24,9	27,7

Havainto:

Kaupungin ja konsernin omavaraisuusaste ei täytä hyvänä pidettävää tavoitetasoa.

Kaupungin investoinnit

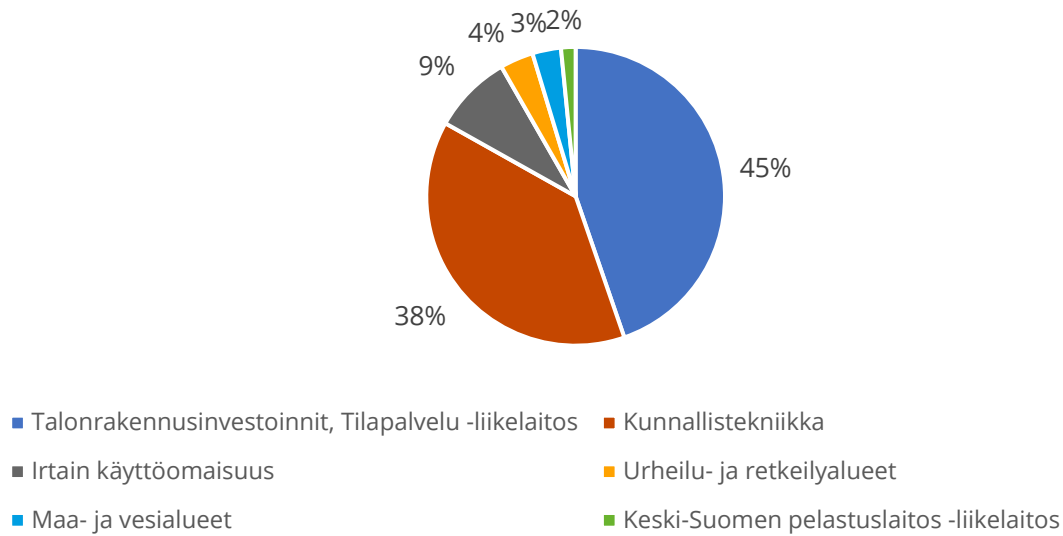
Vuonna 2021 kaupungin investoinnit ovat 66,9 miljoonaa euroa (vuonna 2020: 64,5 miljoonaa euroa). Alkuperäisen vuoden 2021 talousarvion investointien yhteissumma on 77 miljoonaa euroa ja muutetun talousarvion 94,9 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 investointeja on toteutettu 28 miljoonaa euroa muutettua talousarviota vähemmän. Vuonna 2021 toteutumattomia investointimenoja esitetään uudelleenbudjetoitavaksi vuodelle 2022 yhteensä 18,8 miljoonaa euroa.

Havainto:

Investointien suunnitelmallisuutta tulee parantaa.

Jyväskylän kaupungin investointimenojen 66,9 miljoonan euron jakaantuminen on esitetty alla kuviossa. Investointimenoista valtaosa muodostuu Tilapalvelut -liikelaitoksen talonrakennusinvestoinneista ja kunnallistekniikasta.

Investointimenot vuonna 2021

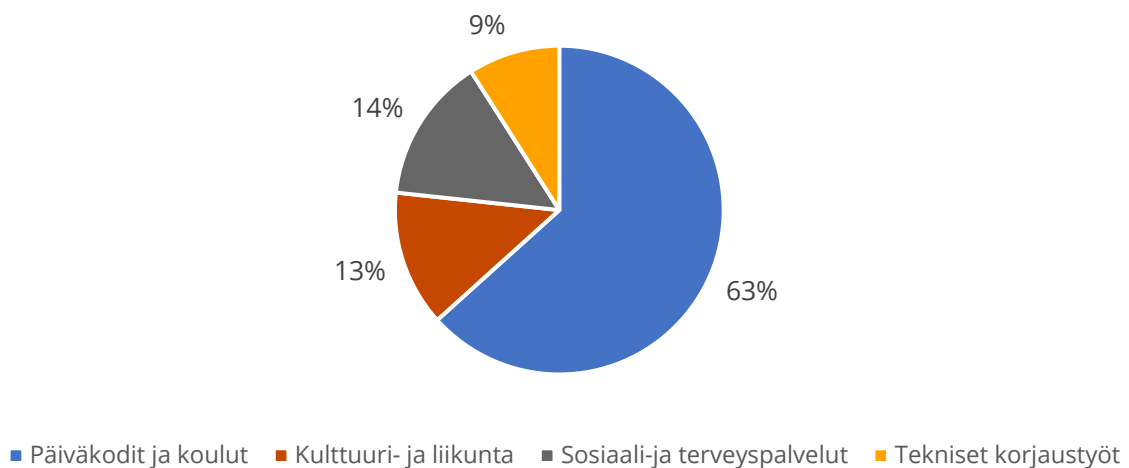


Kuvio 5: Kaupungin investointimenojen jakautuminen vuonna 2021 tilinpäätöstietojen mukaan

Tilapalvelun talorakennusinvestoinnit ovat 29,9 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja niiden jakautuminen on esitetty alla olevassa kuviossa.

Valtaosa talorakennusinvestoinneista on päiväkotien ja koulujen investointeja, joista suurimmat ovat Kortepohjan päiväkotikoulun ja Keljonkankaan yhtenäiskoulun investoinnit. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden talorakennusinvestoinneista merkittävimmät ovat AaltoAlvarin ja Alvar Aalto -museon investoinnit. Sosiaali- ja terveystalorakennusinvestoinneista merkittävin on Palokan terveysaseman sairaalaosastojen investointi.

Talorakennusinvestoinnit vuonna 2021



Kuvio 6: Kaupungin talorakennusinvestointien jakautuminen vuonna 2021 tilinpäätöstietojen mukaan (investoinnit kohteittain on esitetty Tilapalvelu -liikelaitoksen tilinpäätöstiedoissa)

Havainto:

Kaupungin investointimenot ovat yhteensä 66,9 miljoonaa euroa ja investointitulot 104,8 miljoonaa sisältäen satunnaisen käyttöomaisuuden myyntivoiton 87 miljoonaa euroa. Investointitulojen ylittäessä investointimenot investointien rahavirta muodostuu 37,8 miljoonaa euroa positiiviseksi.

Kaupungin talouden tasapainoisuuden kannalta ratkaisevaa on, miten pitkällä aikavälillä onnistutaan investoimaan niin, että tuetaan kaupungin kasvua ja työllisyyttä ja elinkeinoelämän kehittymismahdollisuuksia ja siten, ettei lainamäärä kasva lainanhoitokykyä suuremmaksi. Jos investoinnin aikaansaama tulojen kasvu tai menojen pieneneminen kattaa investointikulut tai omaisuuden tuotto on rahoituskustannuksia korkeampi, on investointi perusteltu.

Talousarviossa 2022 tavoitteeksi asetetaan 39,3 miljoonan euron vuosikate vuodelle 2022, jolloin se kattaa poistoista 66 prosenttia ja poistonalaisista investoinneista 43 prosenttia. Vuosikatteen riittävyydellä suhteessa poistoihin mitaten kaupungin tulorahoitus ei siten ole riittävää myöskään vuonna 2022. Myös suunnitelmavuosina 2023–2024 vuotuinen investointitaso ylittää vuosittain vuosikatteen.

Taulukko 7: Kaupungin vuosikate suhteessa poistoihin ja arvonalentumisiin, %, talousarvion 2022 mukaan (Lähde: Jyväskylän kaupungin talousarvio vuodelle 2022)

	TA 2022	TS2023	TS2024
Vuosikate/ poistot ja arvonalentumiset, %	66	117	95
Vuosikate/ poistonalaisista investoinneista, %	43	91	80

Konserniyhteisöjen taloudelliset tavoitteet

Talousarvion 2021 mukaan tytäryhteisökohtaisten sitovien toiminnallisten tavoitteiden lisäksi kaikkien tytäryhteisöjen tavoitteena on taloudellisesti kannattava toiminta pitkällä aikavälillä. Yhteisön yksittäisen vuoden tulos voi olla tällöin tappiollinen, mutta yhteisöllä tulee olla kertyneitä voittovaroja.

Taulukko 8: Merkittävimpien tytäryhteisöjen tilikauden 2021 voitto/tappio sekä edellisten tilikausien voitto/tappio

1000 euroa	Tilikauden yli/alijäämä*	Edellisten tilikausien voitto/tappio**
Alva-yhtiöt Oy	14 994	17 487
Jyväskylän Ammattikorkeakoulu Oy	2422	29 168
Jyväskylän Vuokra-asunnot Oy	2 332	-1 966
Mustankorkea Oy	989	5 975
Jyväskylä Oy	2 784	5 259
Jyvä-Parkki Oy	3 107	5 978
Education Facilities Oy	1 288	6 603
Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy	0	-1
Jyväskylän Paviljonkisäätiö	0	8
Jyväskylän Jäähalli Oy	-4 500	-230

* Kaupungin tilinpäätöksessä 2021 toimintakertomuksessa esitetty yhteisön yli- /alijäämä 2021

** Yhteisön tilinpäätöksen 2020 perusteella edellisten tilikausien voitto/tappio + tilikauden 2020 voitto/tappio

Kaupungin tilinpäätöksessä (s. 115) on esitetty tytäryhtiöiden luvuista kertymä, joka sisältää taseen ylijäämien lisäksi vapaan oman pääoman rahastot, vapaaehtoiset varaukset ja poistoeron.

Jyväskylän Jäähalli Oy:n tilikauden tulos ja kertyneet voittovarot ovat negatiiviset. Osana Hippos-hanketta kilpajäähalli peruskorjataan ja laajennetaan jääurheilukeskukseksi. Kaupunginhallitus on tehnyt päätökset (KH 7.12.2021 § 384 ja § 385) Jykyä Oy:n ja JYP Jyväskylä Oy:n omistamien osakkeiden ostamisesta. Osakekauppojen lisäksi Jäähalli Oy myy jäähallirakennuksen Jyväskylän Hippos Ky:lle tai sen omistamalle kiinteistöyhtiölle. Edellä mainittujen järjestelyjen jälkeen aloitetaan jäähalliyhtiön alasajon valmistelu. (KH 7.12.2021 § 385).

Keski-Suomen sairaanhoitopiiri (kuntayhtymä) yhdistellään Jyväskylän kaupungin konsernitilinpäätökseen jäsenosuuden mukaisessa suhteessa. Sairaanhoitopiirin vaikutus kaupunkikonsernin ylijäämään on -13,4 miljoonaa euroa ja kaupunkikonsernin investointeihin 18,5 miljoonaa euroa sairaala Novan myötä. KSSHP:n Nova-sairaalahankkeen rahoitustarpeet ovat kaupungin tilinpäätöksen mukaan kasvattaneet Jyväskylän kaupunkikonsernin lainakantaa edellisen viiden vuoden aikana noin 186 miljoonaa euroa. Sairaanhoitopiirin lainakanta on kuitenkin kääntynyt laskuun vuonna 2021 Novan valmistuttua.

Havainto:

Merkittävimmistä tytäryhteisöistä ainoastaan Jyväskylän Jäähalli Oy:n tilikauden yli-/alijäämä ja edellisten vuosien voittovarot ovat negatiiviset.

Keski-Suomen sairaanhoitopiirin Nova-sairaalahankkeen rahoitustarpeet ovat edellisinä vuosina kasvattaneet Jyväskylän kaupunkikonsernin lainakantaa.

Talouden tasapainoa kuvaavat kriisikuntakriteerit

Kuntalain 118 §:n mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää neljässä vuodessa tai alla olevien voimassa olevien kriisikuntakriteerien täytyessä kahtena vuonna peräkkäin. Jyväskylän kaupungin taseessa ei ole kertynyttä alijäämää vuoden 2021 lopussa. Vuodesta 2022 alkaen voimassa olevat uudet kriisikuntakriteerit eivät täyty vuonna 2021, mutta keltaisen raja-arvon täyttää konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate. Keltaisen valon raja-arvot on tarkoitettu kiinnittämään huomioita tunnuslukuun ennakolta ja ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin.

Taulukko 9: Kriisikuntakriteerien toteuma tilinpäätöksessä 2021

Kriteeri	Tilinpäätös 2021	Kriteerin toteuma
Alijäämän kattamisvelvoite: peruskunnan taseeseen kertynyt alijäämä on katettava neljässä vuodessa.	Ei kertynyttä alijäämää	Ei täyty
Asukasta kohti laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa. (Keltainen valo: konsernin kertynyt alijäämä vähintään 500 €/as kahtena vuonna)	706 (TP 2021) 146 (TP 2020)	Ei täyty
Konsernin vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 % (Keltainen valo alle 100 %)	102	Ei täyty
Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti (Keltainen valo: 1,5 %-yks yli keskiarvon)	20 % (ka 2021 20,02 %)	Ei täyty

Asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla (Keltainen valo: 25 % yli keskimääräisen)	9 564 (ka 2020: 8 795)*	Ei täyty
Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 (Keltainen valo: alle 1,0)	0,9	Ei täyty, mutta keltaisen valon raja-arvo täyttyy

* tarkasteluhetkellä tunnuslukukeskiarvoa v. 2021 ei ollut saatavilla, käytetty Manner-Suomen kuntien keskiarvoa vuonna 2020, lähde: Tilastokeskus Kuntien tunnuslukuja 2015–2020 (tilasto 12 ml).

Tarkastuslautakunnan arviointi kaupungin talouden tasapainoisuudesta

Satunnainen tuotto on vahvistanut kaupungin tilikauden tulosta ja taseen kertyneitä ylijäämiä. Tulorahoitus riittää palveluiden järjestämiseen, mutta ei riitä kattamaan korvausinvestointeja eli poistoja.

Kaupungin talouden liikkumavara ja mahdollisuudet edistää talouden tasapainoisuutta ovat parantuneet. Palvelurakenteen ja toiminnan kehittämisen sekä talouden sopeuttamistoimenpiteiden tarve eivät ole kuitenkaan poistuneet.

Kaupungin lainakantaa vuonna 2021 on alennettu, mutta kaupungin lainanhoitokyky on ollut pitkällä aikavälillä heikko. Ratkaisevaa on, miten kasvavassa kaupungissa pitkällä aikavälillä onnistutaan investoimaan niin, että tuetaan työllisyyttä ja elinkeinoelämän kehitysmahdollisuuksia siten, ettei lainamäärä kasva lainanhoitokykyä suuremmaksi.

Kaupunki luo mahdollisuuksia uusien palvelumuotojen ja tulorahoituksen kasvulle, kun se huolehtii strategiansa mukaisesti esimerkiksi työllisyyden vahvistamisesta ja resurssiviisautteen liittyvien tavoitteiden saavuttamisesta.

Tarkastuslautakunnan kehittämis ehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Miten kaupunki varmistaa tulorahoituksen ja investointikyvyn riittävyyden?

Tarkastuslautakunta antoi kaupunginvaltuustolle väliarvioinnin talouden tasapainoisuudesta 8.11.2021. Talousarviossa 2021 asetetut talouden sopeuttamistoimenpiteet olivat 12,3 miljoonaa euroa. Miltä osin aiotut sopeuttamistoimenpiteet toteutuivat ja miten kaupunki voi hyödyntää aikaisempia selvityksiä toiminnan ja palveluiden sopeuttamistoimenpiteistä?

4 TULOKSELLISUUSARVIOINNIT

4.1 KAUPUNGIN TYÖLLISYYDEN EDISTÄMINEN

Kunnan keskeisiä tehtäviä on alueensa elinvoiman edistäminen. Työllisyyspalveluiden osuus kaupungin elinvoimapalveluissa kasvaa TE-palveluiden siirtyessä kunnille vuonna 2024. Työllisyys- ja elinkeinopalvelujen siirtyessä valtiolta kunnille myös kuntien työttömyysturvakustannusten laskentakriteerit muuttuvat. TE-palvelut 2024 uudistuksen valmisteluvaiheen tietojen mukaan työttömän aktivointi eli palveluihin ohjaaminen ei jatkossa vaikuttaisi työttömyysturvakustannuksia vähentävästi. Lisäksi kunnan rahoitusvastuu työttömyysturvasta alkaisi nykyistä aiemmin, yli 100 päivän työttömyyden täytyessä. (TEM: TE-Palvelut 2024 -uudistus.)

Työllisyyden kuntakokeilu alkoi Jyväskylässä maaliskuussa 2021. Talousarviossa 2021 työllisyyspalveluille asetetut tavoitteet koskevat työllisyyspalveluiden aktivointiastetta ja syntyneiden työsuhteiden määrää, sijoittumispalveluiden auttamien yritysten sijoittumisen määrää sekä mikroyrityksen toipumisen ja kasvun tukemisen palveluihin osallistuneiden yritysten määrää.

Työllisyysasteen nostossa ja työttömyyden vähentämisessä oleellista on, miten kuntakokeilussa ja kaupungin muissa toimenpiteissä onnistutaan kaventamaan kohtaanto-ongelmaa. Arvioinnissa selvitetään työllisyyden kuntakokeilun käynnistymistä ja kaupungin keinoja sekä niiden vaikuttavuutta työpaikkojen kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelman ratkaisemisessa.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Mikä on työllisyyden ja kuntakokeilun tilannekuva?
- Miten työllisyyspalveluille talousarviossa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet?
- Miten Jyväskylässä on onnistuttu yhdistämään työllisyyden edistäminen ja työnantajien työvoima- ja osaamistarpeet?

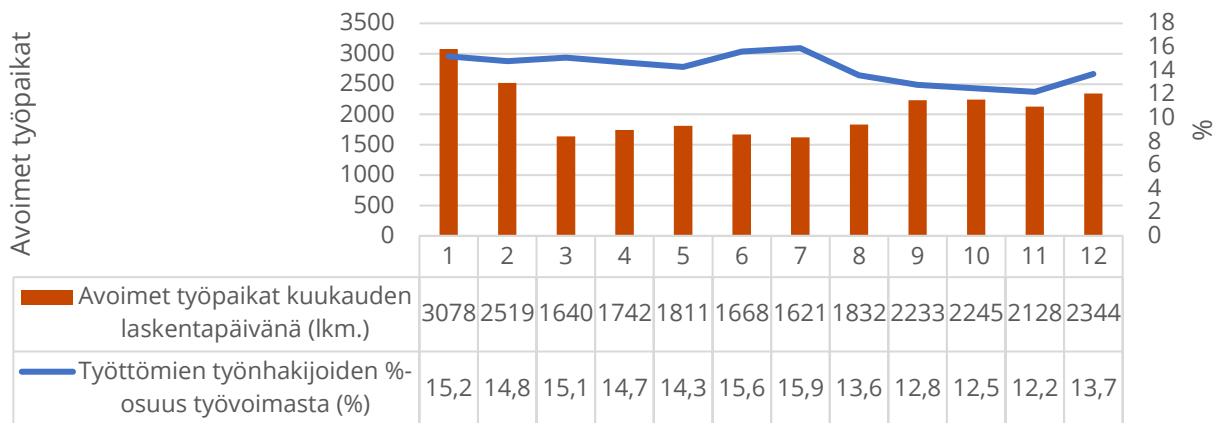
Työllisyyden tilannekuva

Yhdeksän suurimman kaupungin vertailussa Jyväskylän työttömyysaste 13,7 prosenttia joulukuussa 2021 on toiseksi korkein Lahden (14,9 %) jälkeen (ELY: Työllisyyskatsaukset). Pitkäaikaisyöttömien määrä on edellisvuotta korkeammalla tasolla ja kaksinkertaistunut kahdessa vuodessa. Kaupunki on maksanut työmarkkinatuen kuntaosuutta 20,4 miljoonaa euroa vuonna 2021 (vuonna 2020: 18,5 miljoonaa euroa) (Kela). Työmarkkinatuen kuntaosuus ylittää muutetun talousarvion 3,4 miljoonalla eurolla.

Jyväskylän nuorisotyöttömyys on korkea; kaupungin työllisyyskokeilun asiakkaina on noin 4 500 alle 30-vuotiasta ja heistä noin 40 prosentilla ei ole ammatillista tutkintoa joulukuun 2021 tilanteen mukaan (koulutuksena vain perusopetus tai lukio).

Jyväskylän avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut 475 työpaikalla verrattaessa joulukuuta 2021 vastaavaan ajankohtaan edellisvuonna. Työmarkkinoille syntyy myös uusia tehtäviä, joihin ei nopeasti saada työntekijöitä työttömänä olevista.

Avoimet työpaikat ja työttömyysaste



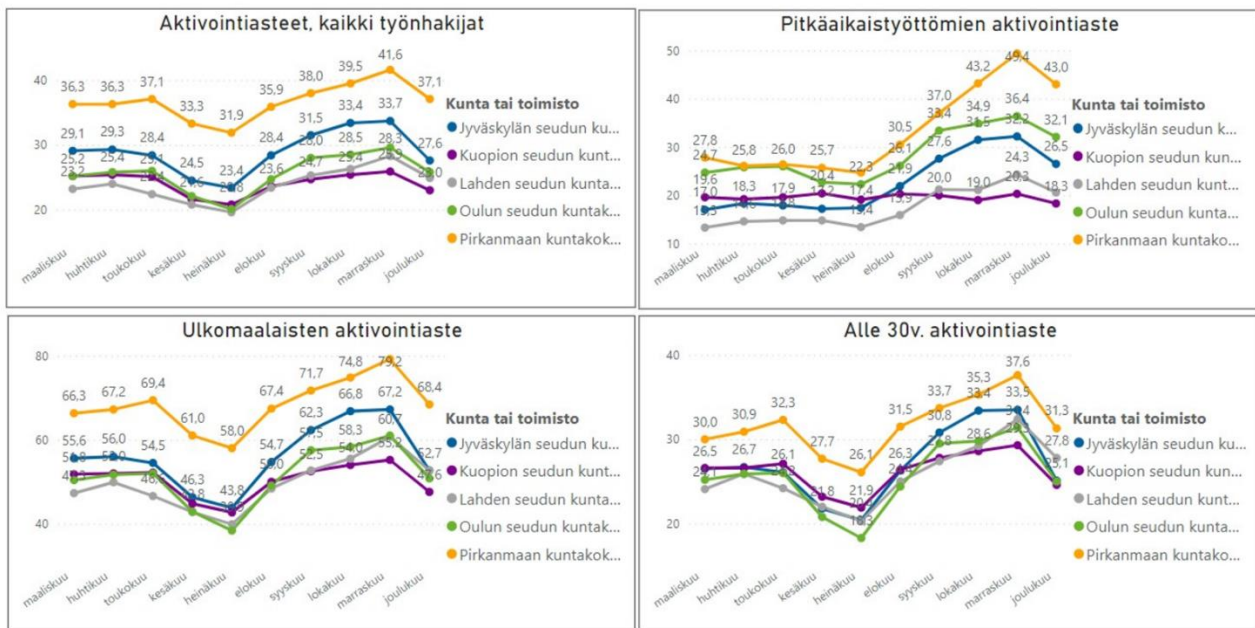
■ Avoimet työpaikat kuukauden laskentapäivänä (lkm.)
— Työttömien työnhakijoiden %-osuus työvoimasta (%)

Kuvio 7: Jyväskylän avoimien työpaikkojen ja työttömyysasteen kehitys vuoden 2021 aikana. Lähde: TEM työllisyyskatsaukset Keski-Suomi vuonna 2021.

Työllisyyspalveluiden aktivointiaste

Kaupungin talousarviossa vuodelle 2021 asetettu tavoite työllisyyspalveluiden aktivointiasteesta on vähintään 32 prosenttia ja tavoite työllisyyspalveluiden avulla syntyneille työsuhteille on 3 700 kappaletta. Työllisyyskokeilun asiakkaiden keskimääräinen kuukausittain aktivointiaste on vuoden aikana ollut 28,4 prosenttia. Aktivointiasteella tarkoitetaan aktiivisten työvoimapolitiittisten palveluiden piirissä olevien prosenttiosuutta työttömien työnhakijoiden ja palveluiden piirissä olevien yhteismäärästä. Työllistymiseen päätyneitä asiakkuuksia on työllisyyskokeilun aikana 1.3.-31.12.2021 rekisteröity 2 340.

Alla olevassa kuvassa on esitetty aktivointiasteen kehittyminen kuntakokeilun alusta 1.3.2021 vuoden loppuun Jyväskylän ja vertailukuntien kokeilualueilla. Jyväskylän seudun kuntakokeilu sijoittuu hyvin verrattaessa viiteen kokeilualueeseen kaikkien työnhakijoiden ja ulkomaalaisten aktivointiasteissa, mutta heikommin pitkäaikaistyöttömien ja alle 30-vuotiaiden aktivointiasteissa (Lähde: työllisyyden kuntakokeilu).



Kuva 4: Aktivointiasteet vuonna 2021 Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Oulun seutujen sekä Pirkanmaan kuntakokeiluissa

Kaikki työnhakija-asiakkaat eivät ilmoita asiakkuutensa päättymisen syytä, joten osa työllistymisistä jää dokumentoimatta. Työvälytilastoon dokumentoidaan alkavat työttömyysjaksot, virtaama palveluihin, avoimille työmarkkinoille, työvoiman ulkopuolelle tai jokin muu syy tilastoseurannasta poistamiseen. Seuranta kirjataan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään URA-järjestelmään, josta saadaan virtaamat Jyväskylän seudun kuntakokeilun asiakkaista (Jyväskylä, Laukaa, Muurame, Äänekoski). Jyväskyläläisten työttömien työnhakijoiden osuus Jyväskylän seudun kuntakokeilun työttömistä työnhakijoista on noin 84 prosenttia. Toinen tilastoseuranta tehdään Jyväskylän kaupungissa asuvista työttömistä asiakkaista. Tilastolähteisiin sisältyy epävarmuutta eikä nykyjärjestelmistä saada automaattisesti selville kuntakohtaisesti, miten työllisyyttä edistävät palvelut ovat vaikuttaneet.

Jyväskylän kaupunki on uudistanut muun muassa työllisyyttä edistävien avustusten jakoperusteet. Avustusten suunnitelmallisemmän kohdentamisen odotetaan edistävän työllisyyttä. Työllisyyttä edistävien valmennuksellisten palvelujen hankinnasta vastaa edelleen ELY-keskus. Kuntakokeilussa on käytössä työllisyyttä edistävien TE-palveluiden lisäksi kaupungin kehittämiä/järjestämiä omia palveluja kokeilun asiakasryhmille. Muun muassa bittiliigassa nuori työtön työnhakija voi todentaa digi- ja työelämätaitoja liigan pelitoiminnan, elektronisen urheilun sekä striimi- ja mediatuotannon parissa. Myös oppisopimuksia on lisätty, mutta potentiaalia määrien kasvattamiseen on edelleen.

Alla olevassa taulukossa on työttömien henkilöiden määrä kolme kuukautta sen jälkeen, kun työllisyyttä edistävä palvelu on päättynyt. Luvut kertovat palvelujen vaikuttavuuden paranemisesta.

Taulukko 10: Jyväskylän kaupungin eri palveluiden päättäneiden työmarkkinatilanne 3kk:n kuluttua palvelun päättymisestä (Lähde: TEM, työnvälitystilasto)

	2017	2018	2019	2020	2021
Työttömänä 3kk palvelun päättymisestä, hlöä	6 363	4 700	4 268	3 957	3 224
Työttömänä 3kk palvelun päättymisestä (%)	44 %	39 %	36 %	38 %	34 %

Alle 25-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden osuus alle 25-vuotiaasta työvoimasta on 18,6 prosenttia joulukuun lopussa 2021 (Kuntakokeilujen tietoportaaali). Alle 25-vuotiaiden työttömien lukumäärä on vuonna 2021 vähentynyt 362 henkilöllä eli noin 18 prosentilla. Työllisyyspalveluiden mukaan Jyväskylässä alle 25-vuotiaiden työttömyysaste on ollut kuitenkin muihin isoihin kaupunkeihin (esim. Kuopio, Oulu, Tampere) verrattuna korkeampi ja on sitä edelleenkin eli nuorille kohdennettujen palvelujen kehittäminen on edelleen tarpeen.

Ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta työvoimasta on 31,1 prosenttia joulukuun lopussa 2021 (Kuntakokeilujen tietoportaaali). Ulkomaalaisten työttömien lukumäärä on vähentynyt 114 henkilöllä eli noin 14 prosentilla vuoden 2021 aikana.

Vuonna 2020 kunnan osuus työmarkkinatuesta oli Jyväskylässä 18,5 ja 20,4 miljoonaa euroa vuonna 2021.

Taulukko 11: Työmarkkinatuen kuntaosuus, lähde: Kela, Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet

	Työmarkkinatuen kuntaosuus 2021 miljoonaa euroa	Työmarkkinatuen kuntaosuus 2021, euroa per asukas *	Työttömyysaste (%) joulukuun 2021 lopussa
Tampere	30,9	127	11,4
Oulu	25,1	120	12,2
Turku	23,3	120	13,2
Jyväskylä	20,4	141	13,7
Kuopio	12,6	104	10,7
Lahti	20,5	171	14,9

*Väestön ennakkotiedot 12/2021 (Lähde: Väestön ennakkotilasto, Tilastokeskus).

Jyväskylän työttömyysaste ja työmarkkinatuen kuntaosuus asukasta kohden ovat edellä taulukossa esitetyistä vertailukaupungeista toiseksi korkeimmat Lahden jälkeen.

Työnantajien tarpeisiin vastaaminen

Jyväskylän seudun työllisyyden kuntakokeilu on alkanut maaliskuussa 2021 ja sen myötä osa Keski-Suomen TE-toimiston asiakkaista on siirtynyt kotikuntansa työllisyyspalveluiden asiakkaiksi, Jyväskylässä noin 10 800 asiakasta. Jyväskylän kokeiluasiakkaista suurimmalla osalla (60–80 %) osaaminen ei sellaisenaan ole vastannut työmarkkinoita/alueen avoimia työpaikkoja. Pitkäaikaistyöttömät, heikosti koulutetut ja työkokemusta vailla olevat ovat pitkälti jääneet vuoden aikana parantuneiden työllisyyslukujen ulkopuolelle.

Kuntakokeilussa tehdään yhteistyötä alueen yritysten ja oppilaitosten kanssa. Uudenlaisia rekrytointiratkaisuja ovat osaltaan myös kuntakokeilun palvelutorilla järjestettävät tapahtumat, jotka rakennetaan yhdessä rekrytoivien työnantajien, alasta kiinnostuneiden työnhakijoiden sekä alan koulutusta tarjoavien oppilaitosten yhteistyönä.

Osaajapula on merkittävä hidaste uusien yritysten sijoittumiselle kaupunkiin. Business Jyväskylän tehtävä on koota yrityspalveluja ns. yhden luukun palveluiksi yrittäjille. Yritystonttien tarjonnan osalta yritystonttiohjelmassa kartoitetaan kaavoitettavia alueita. Vuoden 2021 aikana Jyväskylään on sijoittunut neljätoista uutta yritystä Business Jyväskylän sijoittumispalveluiden kautta. Talousarviotavoite (vähintään 11 yritystä) on toteutunut. Kokonaisinvestoinnit Jyväskylään sijoittuneiden yritysten osalta ovat yhteensä yli 4 miljoonaa euroa, sisältäen liiketoiminnan käynnistämisen ja reaali-investoinnit uusiin toimipisteisiin (Jyväskylän kaupunki: Jyväskylän vetovoima korona-ajasta huolimatta vahva). Vuonna 2020 sijoittumispalvelut ovat auttaneet 10 yritystä sijoittumaan kaupunkiin ja reaali-investoinnit Jyväskylään sijoittuneiden yritysten osalta ovat yhteensä 2,3 miljoonaa euroa (Jyväskylän kaupungin tilinpäätös 2020).

Kaupungin veto- ja pitovoimaan vaikuttaa mielikuva elinvoimaan investoimisesta. Elinkeinoelämän keskusliiton kuntabarometrissa Jyväskylän seudun sija on vuonna 2021 kuudes kaikista 25:stä vertailussa olleista seutukunnasta. Vuonna 2019 sijoitus on viides ja vuonna 2017 kymmenes. (EK:n Kuntaranking-tulokset 2021)

Uuden kaupunkistrategian 2022–2025 mukaan tavoitteena on, että Jyväskylä on Yrittäjien kuntabarometrissa ja EK:n kuntarankingissa suurten kaupunkien (C21) top 3.

Yrittäjät toivovat kaupungilta enemmän tiedottamista kaupungin asioista.

Taloustutkimuksen Kuntien imago 2020-tutkimuksessa Jyväskylä on sijoittunut yli 50 000 asukkaan kaupunkien joukossa vuonna 2020 sijalle kuusi. Vuonna 2019 sijoitus on kahdeksas. Kyselytutkimuksessa Jyväskylän herättämiä mielikuvia ovat arvioineet toimitus- ja talousjohtajat, joiden yrityksillä on toimintaa kaupungissa. Imagotekijöistä parhaimmat arvosanat ovat saaneet oppilaitosten ja yritysten välinen yhteistyö sekä liikenteellinen sijainti ja yhteydet.

Heikoimmat arvosanat imagotekijöistä Jyväskylä on saanut tutkimuksessa viranhaltijoiden tavoitettavuudesta sekä kunnan asioiden tiedottamisesta yrityksille. (Business Jyväskylä: 16.12.2020)

Tarkastuslautakunnan arviointi työllisyyden edistämisen toimenpiteistä

Kaupungin työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä on kehitetty, jotta kohtaanto-ongelmaa saadaan ratkaistua; muun muassa yhteistyö yrittäjien ja oppilaitosten kanssa (oppisopimus, jatkuvan oppimisen ketju). Toisaalta pitkäaikaistyöttömyys on koronapandemian aikana pahentunut ja kaksinkertaistunut kahdessa vuodessa. Pitkäaikaistyöttömyyden hoito tulee vaati-
maan yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa.

Työllisyyden kuntakokeilun vaikuttavuudesta ei ole vielä seurantatietoa, mutta toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia. Kaupunki kontaktoi yrityksiä suoraan saadakseen ajantasaista tietoa yrittäjien tarpeista ja samalla työnantajat saavat tietoa kaupungin työnantajapalveluista. Kaikkia kaupungin työllisyyttä edistäviä palveluja ei vielä vuonna 2021 ole pystytty täysimääräisesti hyödyntämään.

Tarkastuslautakunnan kehittämissuositus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Pitkäaikaistyöttömien osaamisen ajantasaistaminen työmarkkinoiden tarpeeseen on haasteellista, eikä kaupungin TE-palveluja täydentävien palvelujen vaikuttavuutta voida vielä tilastollisesti osoittaa. Työllisyyden kuntakokeilussa on mahdollisuus kehittää palveluja erityisesti nuorille, ulkomaalaisille ja pitkäaikaistyöttömille. Miten kaupunki kehittää työllisyyttä edistävien täydentävien palvelujen vaikuttavuuden seurantaa?

Työllisyyden edistämisen palvelut tulisi liittää toiminnallisesti paremmin yhteen Nuorten Ohjaamon/Nuorten talon palvelukokonaisuudessa.

4.2 KOTOUTUMISEN EDISTÄMINEN

Laisa kotoutumisen edistämisestä (30.12.2010/1386) säädetään, että kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kotouttamisohjelma, joka hyväksytään kunkin kunnan valtuustossa ja jota tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa.

Jyväskylän kaupunginvaltuusto hyväksyi 11.6.2018 § 52 kotouttamisohjelman vuosille 2017–2020. Ohjelman mukaan kaupungin tavoitteena on maahanmuuttajien alkuvaiheen laajapohjaisen palvelukokonaisuuden luominen ja vastuiden selkiyttäminen. Kotoutumistyöllä tavoitellaan erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden pienempää tarvetta myöhemmin aikuissosiaalityön palveluihin. Tavoitteena on myös lisätä maahanmuuttaneiden palveluissa hankekumppanuuksia ja yhteistyösopimuksia kolmannen sektorin kanssa.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Millainen on kotoutumisen tilannekuva Jyväskylässä ja miten kotouttamisohjelman mukaiset tavoitteet ovat toteutuneet?

Valmistelussa olevassa kotoutumisen edistämishjelmassa vuosille 2021–2024 (kaupunginhallitus 14.3.2022 § 70) painotetaan monipuolisten mahdollisuuksien tarjoamista Suomen kielen oppimiseen ja työelämään pääsyn lisäämistä. Kotoutumisen edistämishjelmaan on kirjattu tavoitteeksi lisätä Jyväskylän kiinnostavuutta ja pitovoimaa sekä edistää yhteisöllisyyttä ja hyviä väestösuhteita.

Ulkomaalaisten muutosta Jyväskylään noin 10 prosenttia on humanitääristä maahanmuuttoa. Valmistelussa olevassa kotoutumisen edistämishjelmassa on otettu laajemmin huomioon eri maahanmuuttaja-asiakkaat ja heidän palvelutarpeensa. Työllisyyden kuntakokeilun myötä ja työllisyyden edistämisen palveluiden (TE-palveluiden) siirtyessä kunnille vastuu kotoutumispalveluiden onnistuneisuudesta kasvaa.

Arvioinnissa tarkastellaan kotoutumisen onnistumista valtuuston päättämien talousarviotavoitteiden ja poikkihallinnollisiin ohjelmiin kirjattujen tavoitteiden perusteella.

Maahanmuuttaneet, kiintiöpakolaiset ja turvapaikanhakijat

Maahanmuuttaneiden tilastoinnissa yleisimpiä muuttujia ovat kansalaisuus, syntyperä, ulkomaalaistausta ja äidinkieli. Vuoden 2021 lopussa Jyväskylän kaupungin 144 477 asukkaasta on vieraskielisiä 8 052 eli 5,6 prosenttia (31.12.2020: 7 723 eli 5,4 prosenttia ja 31.12.2019: 7 453 eli 5,2 %). Ulkomaan kansalaisia oli Jyväskylässä vuonna 2021 kaikkiaan 5 063, mikä vastasi 3,5 prosenttia Jyväskylän asukasluvusta (2020: 4 840 eli 3,4 prosenttia ja 2019: 4 791 eli 3,4 %). (Tilastokeskus, väestötilastot.)

Kaikki ulkomaalaiset opiskelijat eivät näy väestötilastoissa. Vuonna 2019 Jyväskylän yliopistossa, Jyväskylän ammattikorkeakoulussa ja Gradiassa opiskeli 1 800 ulkomaalaista tutkinto-opiskelijaa. Lisäksi Jyväskylässä asui 1 350 Jyväskylän yliopiston, Jyväskylän ammattikorkeakoulun ja Gradian vaihto-opiskelijaa. (Hyvinvointikertomus 2020.)

Valtuuston hyväksymän kotouttamisohjelman 2017–2020 mukaan pakolaistaustaisille osoitettujen kuntapaikkojen määrä tarkistetaan kuntaan muuton tasolle. Kaupunginhallitus on todennut kuntapaikkojen määrää koskevissa päätöksissään, että pakolaisten kuntapaikkamäärä on laajasti eri toimialoja koskeva asia ja näin ollen se kuuluu hallintosäännön 10 ja 14 §:ien nojalla kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Vuonna 2016 Jyväskylään on saapunut noin 200 pakolaistaustaista, ja vuodelle 2017 kaupunki on nostanut kuntapaikkojen määrän 50:stä 150:een vuoden 2021 loppuun saakka (KH 6.11.2017 § 298). Jyväskylään on muuttanut joko kiintiöpakolaisena kuntapaikalle tai itsenäisesti tai perheen yhdistämisen kautta vuosina 2017–2021 yhteensä 1 027 henkilöä seuraavasti: 221 henkilöä (vuosi 2017), 243 (vuosi 2018), 201 (vuosi 2019), 167 (vuosi 2020) ja 195 (vuosi 2021). Sosiaali- ja terveyslautakunnan alaisuudessa toimivan kotoutumispalveluiden kokonaisasiakasmäärä vuonna 2021 on 556 (2020: 630). Heistä paperittomien asiakkaiden määrää on 10 (2020: 21). Kotoutumisen edistämisen lainmukaisen jälkihuollon palveluiden piirissä on vuoden 2021 loppussa 117 asiakasta (2020: 123).

Kaupunginhallitus päätti 8.11.2021, että 1.1.2022 alkaen oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille ja/tai kiintiöpakolaisille myönnettävien kuntapaikkojen määrä pidetään vuosittain 150:ssä valtuustokauden ajan.

Humanitäärisen maahanmuuton kustannusten korvaamisesta

Valtio tukee ELY-keskuksen kanssa sopimuksen tehneitä kuntia taloudellisesti suojelua saaneiden vastaanotossa. Pakolainen voi tulla Suomeen ja kuntaan vasta sitten, kun kuntapaikka on sovittu ELY-keskuksen kanssa ja asunto on löytynyt. Kunta saa valtiolta laskennallisia korvauksia kiintiöpakolaisten vastaanottamisesta ja siitä, että heille järjestetään kotoutumispalveluja. Kuntakorvausten maksamisen edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotouttamisohjelma.

Kunta saa laskennallista korvausta jokaisesta suojelua saaneesta henkilöstä. Korvausaika on 4 vuotta kiintiössä tulleista henkilöistä ja 3 vuotta turvapaikkamenettelyn kautta tulleista henkilöistä. Lisäksi kunnalle korvataan sekä kiintiöpakolaisten että muiden pakolaistaustaisten henkilöiden toimeentulotukimenot täysimääräisenä kolmen vuoden ajan, huomattavat sosiaali-terveydenhuollon kustannukset kymmenen vuoden ajan ja tulkkauskustannukset siihen asti, kun henkilö saa Suomen kansalaisuuden.

Kotoutumisen toimenpiteiden seuranta

Laissa kotoutumisen edistämisestä (30.12.2010/1386 § 30) säädetään, että kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Lisäksi kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajille tässä laissa tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kotoutumisen seuranta on sisällytetty laajaan hyvinvointikertomukseen, jonka mukaan vuonna 2019 on tehty maahanmuuttajiin ja heille suunnattuihin palveluihin liittyvä selvitys. Arviointikertomusta tehtäessä valmistelussa olevan kotoutumisen edistämishjelman 2021–2024 tavoitteet ja niiden seuranta ovat parantuneet, kun kaupungin ohjelmia verrataan valtakunnalliseen ja kaupungin omaan selvitykseen (valtakunnallinen selvitys, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Selvitys kuntien kotouttamishjelmista 2022:12). Valmistelussa olevassa ohjelmassa on tunnistettu merkittävimmät ilmiöt, jotka vaikuttavat kotoutumiseen; Suomen kielen oppimisen haasteet ja opiskelumahdollisuuksien puute, Maahanmuuttaneiden tarttumapinta työelämään, Yhteisöllisyys ja hyvät väestösuhteet sekä Pitovoiman lisääminen. Tavoitteet on johdettu edellä mainituista ilmiöistä ja tavoitteille on asetettu seurantamittarit:

- Lisätään Suomen kielen oppimisen mahdollisuuksia,
- Lisätään maahanmuuttaneiden mahdollisuuksia päästä työelämään,
- Edistetään yhteisöllisyyttä ja hyviä väestösuhteita,
- Lisätään Jyväskylän pitovoimaa, monimuotoisuutta ja kiinnostavuutta.

Talousarviossa 2021 ja 2022 on tavoitteena, että maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen sekä osaamiskeskuksen mallinnus tulevat osaksi kaupunkiorganisaation maahanmuuttajien palvelukokonaisuutta.

Edellisen valtuustokauden kotouttamishjelman tavoitteena on ollut palvelupolkujen selkeyttäminen. Maahanmuuttajien erilaiset lähtökohdat aiheuttavat erilaisia palvelutarpeita. Toisaalta maahanmuuttaja voi auttaa toista maahanmuuttajaa. Esimerkiksi muutamia tohtorikoulutettavia ja maisterivaiheen opiskelijoita on työllistynyt oman äidinkielen opettajiksi.

Kaupungin kotisivujen perusteella palvelujen kokonaiskoordinaatio ja palvelujen tarjonta on selkiytynyt. Tähän on vaikuttanut omalta osaltaan kotoutumista tukevat hankkeet. Jyväskylän kaupunki on mukana hankekumppanina muun muassa Uudenmaan ELY-keskuksen hallinnoimassa valtakunnallisessa ”Osallisena kotoutumista tukevien palvelujen tuottamisessa” -hankkeessa. Tähän hankkeeseen on Jyväskylään rekrytoitu yksi työntekijä ajalle 12.10.2021-31.12.2022. Työntekijän palkkaus- ja toimintakulut katetaan sataprosenttisesti hankerahoituksella (Sisäministeriö, AMIF).

Vuoden 2020 lopulla käynnistettiin *Jyväskylän maahanmuuttaneiden osaamiskeskus* -hanke (ESR). Hankkeen tavoitteena on maahanmuuttaneiden työllisyyden ja osaamisen tunnistamisen edistäminen. Osaamiskeskus tarjoaa yksilöllisiä ohjaus- ja neuvontapalveluita vieraskielisille henkilöille työllistymisen edistämiseksi ja tukee asiakkaitaan kielitaidon, ammatillisten perustaitojen ja osaamisen kehittämisessä. Tavoitteena on parantaa asiakkaiden ohjautumista tarkoituksenmukaisille opintopoluille ja heidän osaamistaan vastaaviin työtehtäviin sekä aloille, joissa on työvoimapulaa kohtaanto-ongelman vuoksi. Hankkeen aikana kehitetään maahanmuuttaneiden työllistymisen kokonaiskoordinointia. Hankkeen toteutusaika on 1.12.2020 - 31.5.2023 ja hankkeen kokonaiskustannukset ovat 1,12 miljoonaa euroa. Euroopan sosiaalirahaston osuus on 75, kaupungin rahoitusosuus on 24,78 ja Paremmiin Yhdessä ry:n osuus 0,22 prosenttia.

Kaupungin arvion mukaan tarve hankkeessa toteutettuun oikea-aikaiseen, yksilölliseen ja nopeaan ohjaukseen sekä kielenvalmennukseen on osoittautunut vaikuttavaksi ja ohjaus tulokselliseksi maahanmuuttaneiden työllistymisen edistämiseksi. Hankkeen asiakasmäärä on vuonna 2021 ollut 282 eri henkilöä. Työllistyneitä on 66, työkokeilun aloittaneita on ollut 24 ja opiskelemaan lähteneitä on ollut 37 (yhteensä 127).

Vuonna 2019 on aloittanut toimintansa myös maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen hanke, jossa kehitetään *Info Gloriassa* tuotettua ohjausta ja neuvontaa, ja pyritään sitomaan sitä tiiviimmäksi osaksi maahanmuuttaneiden palveluketjua. Osana tätä hanketta on perustettu *International Jyväskylä – Info Center*, josta voi kysyä esimerkiksi asumisesta, työstä, koulutuksesta, oleskeluluvista, sosiaalipalveluista ja vapaa-ajan toiminnasta. Palvelu on avoin kaikille Suomeen ja Jyväskylään tulleille ulkomaalaisille. Palvelu on maksutonta, luottamuksellista ja saatavilla suomen lisäksi 16 eri kielellä. Hankkeen jatkettu toiminta-aika on 1.9.2021–31.8.2022. Hanke on saanut erityisavustusta Työ- ja elinkeinoministeriöltä. Hankkeen kokonaisbudjetti on 196 000 euroa, josta ministeriön rahoitusosuus on enintään 70 prosenttia ja kaupungin osuus loput.

Monikulttuurisuuskeskus Gloria ry:n Info-Glorian neuvontatyö on integroitu Info Centerin toimintaan. Info Glorian yksi kokoaikainen ja kaksi osa-aikaista työntekijää ovat siirtyneet liikkeenluovutuksella Jyväskylän kaupungille ja työllisyyspalvelujen alaisuuteen 1.1.2022 alkaen. Aiemmin Info Glorian toimintaa on rahoitettu kaupungin avustuksella (80 000 euroa/vuosi).

Hankkeiden aikana on tarkoitus kehittää pysyvä kansainvälisten osaajien palvelurakenne Jyväskylään samaan tapaan kuin muissakin isoissa kaupungeissa. Konkreettisena toimenpiteenä tästä on maahanmuuttaneiden hankkeiden ja työllisyyden kuntakokeilun maahanmuuttaneiden omavalmentajien palvelut, jotka on koottu kansainvälisten osaajien palvelukokonaisuuteen Tietotalolle.

Tavoitteena on ollut maahanmuuttaneiden työllisyyden parantaminen. Työnteko Suomessa on sallittua kansainvälistä suojelua hakeneelle, jos hän on oleskellut Suomessa kolme kuukautta ja hänellä on voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Ellei rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa ole, töitä saa tehdä kuuden maassaolokuukauden jälkeen.

2000-luvun puolenvälin jälkeen maahanmuuttaneiden työllisyysaste on ollut noin 10 prosenttiyksikköä matalampi kuin kantaväestön työllisyysaste. Jyväskylässä ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden osuus ulkomaalaisesta työvoimasta on 31 prosenttia joulukuun lopussa 2021. Suhteellinen osuus on kuitenkin laskenut ajanjaksolla 2017-2021. Ulkomaalaisten työttömien (694 henkilöä) osuus kaikista työttömistä on Jyväskylässä vuoden 2021 lopussa 7 prosenttia.

Vieraskieliset ja maahanmuuttajat kuuluvat työllisyyden kuntakokeilun asiakkaisiin. Kuntakokeilussa on käytettävissä Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain (JtypL) mukaisia ja Keski-Suomen ELY-keskuksen kilpailuttamia ja hankkimia palveluja, kuten:

- Asiantuntija-arviona kotoutumislain mukainen alkukartoitus.
- Valmennuksina uravalmennuksia, jotka on kohdennettu maahanmuuttaneille.
- Työvoimakoulutuksia.

Jyväskylän kaupungin järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan maahanmuuttajilla on mahdollisuus osallistua, mutta ei kotoutumistoimenpiteenä.

Maahanmuuttaja-työnhakijoiden palveluissa voidaan hyödyntää myös esimerkiksi järjestöjen hanketoimintaa, kuten Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry:n sekä Paremmin yhdessä ry:n hallinnoimia hankkeita. Kolmannen sektorin toimijoiden kokemus on, että kotoutumisen tukea, erityisesti yhteisöllisyyden edistämistä, tarvitaan varsinaisten kotoutumistoimenpiteiden jälkeenkin. Tätä tehtävää hoitaa erityisesti kolmas sektori ja vapaaehtoistoiminta.

Kaupungin näkemyksen mukaan maahanmuuttajataustaisille työnhakijoille on riittävästi palveluja tarjolla, ja he niihin myös aktiivisesti osallistuvat. Maahanmuuttaneiden aktivointiaste on korkea (Jyväskylän seudun työllisyyskokeilussa 67,2 %). Riski on siinä, että maahanmuuttaneet jäävät kiertämään palveluihin. Tämän kehän katkaisemiseksi ja työelämään siirtymisen edistämiseksi toimitaan kuntakokeilussa ja hankkeissa.

Kuulemisessa 27.1.2022 mukana olleiden asiantuntijoiden mukaan kotoutumisen keskeisimmät kehittämiskohteet liittyvät työllistymisen edistämiseen ja yhteiskuntaan kiinnittymisen vahvistamiseen. Keinoina nähdään työnantajien ennakkoluuloihin vaikuttaminen, työpaikkamentoroinnin kehittäminen, naisten yhteiskuntaosallisuuden edistäminen muun muassa suomen kielen oppimisen kautta. Kotoutumispalveluiden asiakkaiden palveluun kuuluu yhteistyössä työllisyyspalveluiden /TE-palveluiden kanssa toteutettavat työharjoittelut. Oppisopimuskoulutuksen vahvistaminen nähdään myös hyvänä keinona työllistymisen edistämässä.

Kotouttavan sosiaalityön ja sosiaalihojauksen keinoin lisätään asiakkaiden voimaantumista ja sosiaalista kuntoutumista. Työskentelyn ensimmäisinä tavoitteina on tukea maahanmuuttajataustaista asiakasta hankkimaan riittävä suomen kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Kotouttavan työtteen kautta edistetään asiakkaan yhdenvertaista osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Kaikki kotoutumispalveluiden piirissä olevat asiakkaat on ohjeistettu/saatettu TE-toimiston / Työllisyyden kuntakokeiluun palveluihin. Asiakkaan kotoutumisen ajan kotoutumispalveluiden sosiaalityöntekijä toimii omatyöntekijänä. Asiakkuus voidaan päättää kotoutumisajan ollessa vielä meneillään, mikäli asiakkaalla ei ole enää tarvetta tiiviiseen sosiaalityöhön tai -ohjaukseen. Työskentelyssä hyödynnetään myös kolmannen sektorin tarjoamaa toimintaa.

Kotouttamisohjelman mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestetään pääosin osana kaupungin peruspalveluja. Työllistymisen nivelvaiheessa voidaan järjestää kulttuuritulkki myös työnantajan perehdyttämiseksi osaamiskeskushankkeen kautta.

Kaupungin konsernihallintoon kuuluva *Kansainväliset yhteydet -palvelut* tukevat kotoutumista ja vieraskielisten verkostoitumista työelämään muun muassa huolehtimalla kaupungin englanninkielisistä verkkosivuista ja verkkouutisista sekä kansainvälisen viestinnän kehittämisestä.

Tarkastuslautakunnan arviointi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä

Valtuuston päättämät kotoutumisen edistämisen toimenpiteet ovat edenneet, kun kaupunki on luonut maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelukokonaisuuden mallin ja maahanmuuttoa edistävien yhdistysten kumppanuuksia on lisätty tavoitteiden mukaisesti.

Maahanmuuttajille suunnattujen palvelujen selvityksen tulokset on huomioitu arviointikertomusta kirjoitettaessa valmistelussa olevassa (KH 14.3.2022 § 70) kotoutumisen edistämishjelmassa vuosille 2021–2024. Kotoutumisen edistämishjelma tukee kaupunkistrategian tavoitetta kasvavasta ja kansainvälisestä sivistyskaupungista.

Valmistelussa olevan kotoutumisen edistämishjelman tavoitteisto ja mittaristo ovat parantuneet edellisestä ohjelmasta, mikä mahdollistaa kotoutumisen toimenpiteiden paremman seurannan ja arvioinnin. Kotoutumisen edistämisen ohjelmassa on yhteisöllisyyttä kuvaavana mittarina järjestöjen ja kaupungin kansainväliseen kumppanuuspöytään osallistuneiden järjestöjen ja henkilöiden määrä sekä pitovoimaa kuvaavana mittarina projektien tai hankkeiden määrä.

Kaupungin tavoite talousarviossa 2021 on, että maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä osaamiskeskuksen mallinnus tulevat osaksi kaupunkiorganisaation maahanmuuttajien palvelukokonaisuutta. Jyväskylä on saanut hankerahaa maahanmuuttaneiden palvelujen kehittämiseen ja laajentamiseen sekä Jyväskylän maahanmuuttaneiden osaamiskeskuksen (ESR-hanke) mallintamiseen. Hankerahoituksen osuus maahanmuuttaneiden kotoutumisen edistämisessä on merkittävä.

Tarkastuslautakunnan kehittämis ehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Tarkastuslautakunta esittää, että kaupunki raportoisi uuden kotoutumisen edistämishjelman mittareiden ohella myös maahanmuuttaneiden kotoutumisen edistämiseen käytettävän oman ja ulkoisen rahoituksen kehittymisen vuosittain toimintakertomuksessa tai hyvinvointikertomuksessa. Toimenpiteiden raportoinnin lisäksi lautakunta esittää, että kotoutumisen vaikuttavuuden seuranta varten kehitetään mittareita.

Miten kaupunginhallitus varmistaa sen, että hankkeiden päättymisen jälkeen Jyväskylän maahanmuuttaneiden osaamiskeskus -hankkeen hyviä käytäntöjä ja kehitettyjä palveluja voidaan jatkaa?

Työllisyyden edistämisessä maahanmuuttaneiden aktivointiaste on verraten korkea (työllisyyden kuntakoikeilu 67,2), mikä on edistänyt työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Suomen kielen oppimisella on merkittävä vaikutus työllistymiseen sekä kotoutumiseen. Kaupungin tulee osaltaan ja yhteistyössä oppilaitosten kanssa varmistaa, että riittävästi ja eri tasoisia kielikoulutuksia on saatavilla. Myös ammatialakohtainen kielikoulutus on tunnustettu kehittämiskohteeksi. Kielen oppimista edistetään yhteisöllisin tavoin, ja tämä on osoittautunut toimivaksi keinoksi.

4.3 KAUPUNGIN HENKILÖSTÖN TYÖHYVINVOINTI

Henkilöstön työhyvinvoinnin arvioinnissa kiinnitetään huomiota työhyvinvoinnin seurantaan, henkilöstön sisäiseen liikkuvuuteen ja rekrytointihaasteisiin. Tilinpäätöksen 2021 mukaan sairauspoissaolojen suurimpia syitä olivat mielenterveyden häiriöt ja sen jälkeen tuki- ja liikunta-elinsairaudet.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Mitä keinoja kaupungin henkilöstöhallinnolla- ja johtamisella sekä työterveyshuollolla on käytettävissä työkyvyn tukemisessa?
- Miten kaupungilla seurataan työhyvinvointia ja työssä jaksamista?

Työhyvinvointiin ja työkykyyn vaikuttavia tekijöitä

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimusten mukaan työn luonne on muuttunut henkisesti haastavammaksi, samalla kun monien työllisyystilanne on epävarma. Työstressi voi aiheuttaa mielenterveysongelmia (THL, työikäisten mielenterveys.) Mielenterveyden häiriöiden perusteella sairauspäivärahaa saaneiden lukumäärä on kasvanut Suomessa vuosien 2016 ja 2019 välillä 43 prosenttiyksikköä (Kela 29.1.2020). Vuonna 2020 koko maassa alkaneista sairauspäiväraha-kaudesta 26 prosenttia maksettiin tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella ja 25 prosenttia mielenterveyden häiriöiden perusteella. Mielenterveyden häiriöihin perustuvat kaudet ovat kuitenkin keskimääräistä pidempiä. (Kela: Sairauspoissaolojen tutkimus.)

Työtilanne Jyväskylän kaupungin eri yksiköissä on vaihdellut, erityisesti koronapandemian vuoksi. Mielenterveyden häiriöt ovat lisääntyneet sairauspoissaolojen syynä viime vuosina, mikä noudattaa valtakunnallista linjaa.

Mielenterveyden oireilua ja häiriöitä on kaikissa ammattiryhmissä. Mielenterveyden häiriöön sairastunut on kuitenkin yleensä kohtuullisen toimintakykyinen ja varsin tietoinen ongelmistaan. (Lähde: Työterveys Aalto Oy.) Työterveys Aallossa on kerätty havaintoja työelämän kuormitustekijöistä. Työntekijöillä on yhä vaikeampia pulmia ja monitahoisempia ongelmia. On tilanteita, joissa työaika ei tahdo riittää työn tekemiselle ja sen suunnittelulle. Työmäärä koetaan toisinaan liian suureksi ja suorituskeskeisyys painaa. Työssä on kiirettä ja kaaoksen tunnetta sekä lisääntyviä ennakoimattomia tilanteita. Perustyön lisäksi on muita tehtäviä. Työntekijöitä on ajoittain liian vähän, koska esimerkiksi sijaisia on vaikea saada. Työtapoihin tulee nopeasti muutoksia eikä niiden omaksumiselle ole riittävästi aikaa. Työn tekemiseen liittyy eettisiä ristiriitoja ja paljon tunnetta. Esihenkilöt ovat osassa yksiköitä etäällä ja työssä koetaan tuen puutetta. Näiden tekijöiden rinnalla on tunnistettu myös voimavaratekijöitä, kuten esimerkiksi toimivaa esihenkilötyötä sekä laadukasta työyhteisön vuorovaikutusta, jonka avulla työn rakenteellisia pulmia on myös onnistuttu ratkomaan ja tilannetta selkeyttämään.

Kaupungilla on käytössä sekä työyhteisöllisiä että yksilöllisiä tukimuotoja henkilöstölle (esimerkiksi Mitä kuuluu -keskustelu, Muut työelämä -keskustelut, Työkyky - keskustelu, Työnohjaus, Työn imua 55, Valmennukset ja koulutukset, Tunnepysäkit, Voimavarakartoitus, Työnohjaus, Akku - aktiivinen kuuntelu -valmennus, Työyhteisön tilaa kuvaavat kyselyt).

Sairauspoissaolot ja työhyvinvoinnin tukeminen

Kaupungin henkilöstömenot kokonaisuudessaan ovat 387 miljoonaa euroa vuonna 2021. Säästöyistä pidetyistä palkattomista vapaista ja lomarahojen vaihdosta vapaaksi syntyy säästöjä noin 1,0 miljoonaa euroa.

Jyväskylän kaupungin vuosittaisessa henkilöstökertomuksessa on kuvattu kaupungin henkilöstörakennetta ja sitä koskevia tunnuslukuja sekä niiden muutoksia.

Taulukko 12: Henkilöstötunnuslukuja 2018–2021, (Lähde: Henkilöstökertomukset 2018–2021 ja tilinpäätökset 2018–2021)

	2018	2019	2020	2021
Henkilötyövuosien määrä, koko henkilöstö	7 124	7 313	7 447	7 661
, josta vakituisen henkilöstön osuus henkilötyövuosina	5 661	5 734	5 923	6 015
Henkilöstömenot, M€	340,4	355,1	366,0	386,8
Henkilöstömenot / htv, €	47 782	48 557	49 147	50 489

Kaupungin henkilöstön sairauspoissaolot aiheuttavat yli seitsemän miljoonan euron kustannukset vuosittain. Vuonna 2020 sairauspoissaolojen kustannukset olivat 7,8 miljoonaa euroa ja 8,9 vuonna 2021. Sairauspoissaolojen kustannukset maksetuista palkoista ovat 2,6 prosenttia (vuonna 2020) ja 2,8 prosenttia vuonna 2021. Kustannuserä tarkoittaa henkilöstölle sairauspoissaolojen ajalta maksettuja palkkoja ja palkkioita ilman sivukuluja vähennettynä Kelan korvauksilla. Tämän lisäksi syntyy osassa tilanteita kuluja, kun tarvitaan sijaiset paikkaamaan poissaoloa. Sairauspoissaolo aiheuttaa myös esimerkiksi työn kasautumista ja muita haasteita työyhteisölle ja poissaolijalle. Pitkittyessään sairauspoissaolot nostavat myös riskiä työkyvyttömyydestä.

Taulukko 13: Jyväskylän kaupungin sairauspoissaolot päivinä henkilötyövuotta kohden ja päivinä vuosina 2018–2021 sekä sairauspoissaolojen kustannukset. Lähde: Henkilöstökertomukset 2018–2020 sekä 2021 tieto henkilöstöhallinnolta.

	2018	2019	2020	2021
Sairauspoissaolot (pv/htv)	18,4	18,7	19,8	19,9
Sairauspoissaolot (pv)	131 466	136 949	147 083	151 901
Sairauspoissaolojen kustannukset, M€	6,8	7,2	7,8	8,9

Kaupungin henkilöstöyksikössä on tunnistettu työelämän haasteet, joihin haetaan ratkaisuja esihenkilöiden kanssa. Koko työyhteisötasolla tehdään henkilöstökyselyjä, joista viimeisin on tehty vuonna 2018. Koko henkilöstön kattava kysely on todettu raskaaksi prosessiksi, jonka tulokset ovat olleet toimenpiteiden suunnittelun ja tarvittavien korjausliikkeiden toteutuksen kannalta heikohkoja. Henkilöstökyselyn prosessi on tunnistettu kehittämiskohteeksi ja se on tarkoitus uudistaa vuodelle 2023. Kehittämistyössä punnitaan esimerkiksi se, onko tarkoituksenmukaisempaa mitata asiaa kevyemmällä useammin toteutettavalla mittauksella ja sen lisäksi mahdollisesti yksikkökohtaisilla erillisillä mittareilla.

Kaupungin henkilöstöhallinnossa on tunnustettu, että toimialojen tietotarpeisiin työhyvinvoinnista ei kaikilta osin pystytä nykyisillä järjestelmillä vastaamaan. Työyhteisötason tietoa on olemassa paljon, mutta sitä ei vielä nykyisillä järjestelmillä pystytä täysimääräisesti käyttäjäystävällisellä tavalla hyödyntämään. Monetra on kilpailuttanut uuden HR-järjestelmän, jonka käyttöön-ottoa tai muita vaihtoehtoja selvitetään osana kaupungin tietovaraston ja raportoinnin kehittämishanketta. Henkilöstötietojen ja työhyvinvoinnin analysointi paranee digitalisoinnin edistytessä, mikä mahdollistaa systemaattisemman seurannan ja analysoinnin osana henkilöstöä koskevaa tietoa ja auttaa suuntaamaan myös ennaltaehkäiseviä palveluja paremmin. Manuaalisten tehtävien automatisoinnilla voidaan vapauttaa esihenkilöiden työaika.

Työyhteisöittäin tehdään työhön liittyen lakisääteistä työn haitta- ja vaaratekijöiden sekä riskien arviointia. Arvioinnin toimintamalli on uudistettu vuonna 2021. Lisäksi osassa kaupungin yksiköjä on toteutettu pandemian aikana erityisesti siihen liittyen kyselyjä muun muassa työsuojeluvaltuutettujen toimesta, esimerkiksi varhaiskasvatuksessa, kulttuuri- ja osallisuuspalveluissa sekä Kylän Kattaus -liikelaitoksessa. Samoin työyhteisötasolla on osassa yksiköitä kartoitettu tilannetta voimavarakyselyillä. Työterveyshuollon toimintasuunnitelman osana toteutetaan työpaikkaselvityksiä vuosittain vaihtuviin kohteisiin. Myös aluehallintoviranomainen tekee vaihtuviin kohteisiin työsuojelutarkastuksia, joiden perusteella toimintaa kehitetään työyhteisökohtaisesti.

Työterveyshuolto

Jyväskylän kaupungilla työterveyspalveluiden painotus on Kela-korvausluokan 1 palveluissa eli lakisääteisessä ennaltaehkäisevässä työterveyshuollossa. Kaupungin henkilöstökertomuksen 2021 mukaan työterveyshuollon palvelut laajentuivat koskemaan ilman rajoituksia koko henkilöstöä rajoitetuissa sairaanhoidon palveluissa. Työterveyspainoteinen sairaanhoito pitää sisällään työterveyshoitajan sairaanhoitovastaanoton ja hoidontarpeen arvioinnin, yleislääkäritasoisesta sairaanhoidosta, erikseen määritellyt laboratorio- ja kuvantamistutkimukset, työterveyspsykologin palvelut sekä työfysioterapeutin suoravastaanoton.

Työterveyspainotteista sairaanhoitoa on esimerkiksi:

- Työskentelyolosuhteista aiheutuneet sairaudet
 - Pitkittyneet tuki- ja liikuntaelinvaivat
 - Työhön liittyvät mielenterveyden ja jaksamisen ongelmat
 - Sisäilmaan liittyvien sairauksien hoito (kaupungin sisäilmastotyöryhmän toimintaohjeen mukaisesti)
- Työtapaturmat
- Työfysioterapeutin ja työterveyspsykologin palvelut.

Henkilöstökertomuksen 2020 mukaan työterveyshuollon palveluja olisi tarvetta käyttää aiempaa enemmän, suunnitelmallisesti ja vaikuttavuutta seuraten.

Vuonna 2021 työterveyshuollon kulut olivat noin 3,6 miljoonaa euroa (verolliset kustannukset). Vuodelle kirjautuneet Kela-korvaukset olivat noin kaksi miljoonaa euroa. Kustannukset ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina. Jos sopimukseen sisältyisi laajemmin korvausluokkaan kaksi kuuluvia sairaanhoidon palveluja, tarvittaisiin henkilöstöyksikön arvion mukaan lisäeuroja nykyiseen verrattuna nykyisellä henkilöstömäärällä vähintään kolme miljoonaa euroa nykyistä enemmän. Kela-korvauksissa työnantajille on enimmäismäärät, joten korvausten määrä ei kasvaisi enää nykyisestä merkittävästi tilanteessa, jossa työterveyshuollon menot kasvaisivat.

Lakisääteisten työterveyspalvelujen (Kelan korvausluokka I) lisäksi kaupungit järjestävät henkilöstölleen sairaanhoito- ja muita terveydenhuollon palveluja (korvausluokka II). Jyväskylässä osuudet olivat vuonna 2020 (Kela I) 80 % ja (Kela II) 20 %. Esimerkiksi Kuopiossa vuonna 2020 lakisääteisten kustannusten (Kela I) ja sairaanhoidon (Kela II) osuudet olivat 53 % / 47 % (Lähde: Kuopion kaupungin henkilöstökertomus 2020). Tampereella ennaltaehkäisevän työterveyshuollon osuus (Kela I) oli 51 % ja sairaanhoidon (Kela II) osuus 49 % (ilman koronatestauksesta aiheutuneita kustannuksia) (Lähde: Tampereen kaupungin henkilöstökertomus 2020).

Työterveys Aalto Oy:n keräämän asiakaspalautteen keskiarvo oli 9.11.2021 tilanteessa 4,6 (1–5). Arvosanan 4 tai 5 antoi 95 prosenttia asiakkaista ja negatiivinen palaute koski pääosin sopimussisältöä eli työterveyspainotteisen sairaudenhoidon (taso 1) sisältöä ja palveluiden piiriin pääsemistä. Eli se osuus henkilöstöstä, joka on saanut työterveyden palveluita, on ollut niihin hyvin tyytyväinen. Työterveyshuollon palvelujen osto Työterveys Aalto Oy:ltä perustuu kaupunginhallituksen päätökseen vuodelta 2018 ja päätöksen perusteella allekirjoitettuun palvelusopimukseen.

Henkilöstötyön linjaukset ja muut ohjeet

Henkilöstötyön linjaukset päivitetään kaupunkistrategian päivityksen jälkeen vuonna 2022. Myös työhyvinvoinnin tiekartta on tätä arviointia tehtäessä valmistelussa. Tiekartta kokoaa yhteen työhyvinvoinnin tavoitteita, ohjeita, suunnitelmia ja työkaluja sekä arviointia. Henkilöstöpalveluissa päivitetään jatkuvasti erilaisia henkilöstötyönohjeita, suunnitelmia ja linjauksia, esimerkiksi virka- ja työehtosopimusmuutokset sekä lainsäädäntö huomioiden. Yksi konkreettinen esimerkki on ohjeistus sairauslomatilanteessa esihenkilölle ja työntekijälle. Koronatilanne on aiheuttanut ohjeisiin useita poikkeusmuutoksia sekä työtilanteen vuoksi haastanut ohjeiden uudistamista. Työterveyshuollon raportit käsitellään yhteistyötoimikunnassa kahdesti vuodessa.

Sisäinen liikkuvuus ja rekrytointihaasteet

Koronapandemian aiheuttaman työn määrän muutosten vuoksi kaupungin henkilöstöstä 338 henkilöä siirtyi omista tehtävistä toisiin tehtäviin vuonna 2020. Vuonna 2021 siirrot olivat yksittäisiä ja enemmän palveluiden sisäisiä, kuten määräaikaista tehtävämuutoksia. Sisäiseen liikkuvuuteen ei ole kovin suurta innokkuutta. Vuonna 2021 yhteensä noin 30 henkilöä siirtyi toiseen tehtävään sisäisen liikkuvuuden toimintamallin kautta. Liikkuvuuden edistämiseen ja tukemiseen panostetaan erityisesti kesälomakaudella, jolloin liikkuvuus on kaikkein tarkoituksenmukaisinta.

Rekrytointihaasteita on erityisesti sosiaali- ja terveystalvissa. Haasteiden taustalla on muun muassa oman henkilöstön siirtyminen koronatehtäviin, valtakunnallinen henkilöstön saata- vuushaaste sekä palvelutarpeen nopea kasvu esimerkiksi ikääntyneiden palveluissa, mielenter- veys- ja päihdepalveluissa sekä lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. Muilla toimialoilla rek- rytointihaasteita on esimerkiksi varhaiskasvatuksessa sekä asiantuntija- ja johtamistehtävissä. Rekrytointihaasteet liittyvät kiinteästi henkilöstön hyvinvointiin.

Tarkastuslautakunnan arviointi kaupungin henkilöstön työhyvinvoinnista

Koko kaupungin kattava henkilöstökysely on toteutettu viimeksi vuonna 2018. Vuonna 2021 on toteutettu henkilöstökysely esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja osassa kaupungin yksi- köitä henkilöstö- tai voimavarakyselyitä. Henkilöstökyselyjen toteutustapaa on tarkoitus ke- hittää vuodelle 2023.

Kun kaupungin sairauspoissaoloja halutaan vähentää, on yksi keino pyrkiä vähentämään eri- tyisesti pitkiä sairauspoissaoloja aiheuttavia tuki- ja liikuntaelinten sekä mielenterveyden oi- reita.

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus/kysymys kaupunginhallituk- selle:

Kaupungin ja työterveyshuollon on hyvä käydä keskustelua siitä, miten rajatut mää- rärahat kohdennetaan mahdollisimman vaikuttavasti perustuen myös henkilöstöltä saatavaan palautteeseen.

Mielenterveyden tuen tarpeet on tunnistettu, ja esihenkilöille tarjotaan nykyisin kaupungin sisäistä koulutusta työhyvinvoinnin edistämiseen. Koulutukseen osallistumista voi rajoittaa esihenkilöiden työn kiireet ja kuormittavuus. Kaupungin tulisi varmistaa, että koulutukseen osallistuvat myös he, joilla on koulutukseen eniten tarvetta.

Kaupungin henkilöstö on oikeutettu työterveyshuollon sairaanhoidon palveluihin silloin, kun sairaus johtuu työskentelyolosuhteista. Haaste on siinä, miten henkilöstö tunnistaa tilanteet, jolloin he ovat oikeutettuja työterveyshuollon palveluihin. Akuuteilla sairauksilla ja rajatuilla sairaanhoidon palveluilla on suoria ja välillisiä vaikutuksia sairauspoissaoloihin sekä niistä aiheutuviin kustannuksiin, sosiaali- ja terveystalvuiden kustannuksiin, työhyvinvointiin ja työnantajaimagoon.

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Kaupungin tulisi arvioida, mikä merkitys työterveyshuollon rajoitetuilla sairaanhoi- don palveluilla on kaupungin imagoon ja vetovoimaan työpaikkana sekä työnanta- jana ja mikä merkitys laajennetuilla sairaanhoidon palveluilla on sairauspoissaoloi- hin. Miten työhyvinvointi on kehittynyt ja miten se vaikuttaa työnantajaimagoon?

4.4 DIGITALISAATION MAHDOLLISUUKSIEN HYÖDYNTÄMINEN

Jyväskylän kaupungin kaupunkistrategiassa vuosille 2017–2021 on resurssien viisaan käytön -strategiakärkeen liitetty tavoite hyödyntää tehokkaasti digitalisaation mahdollisuuksia. Talousarviossa 2021 strategiaa toteuttavina kehittämistoimenpiteinä on esitetty eri toimialoilta muun muassa etähoiva, sähköinen asiointi, etävastaanotot, sähköiset aineistot, henkilöstön digikoulutukset ja digiosaaminen sekä digitaalisten viestintä- ja markkinointikanavien tehokas hyödyntäminen.

Arvioinnissa selvitetään digitalisaation hyödyntämistä kaupungin palveluissa sekä digiohjelman etenemistä. Kohdennetumpi tarkastelu tehdään kotihoitoon ja avosairaanhoidon digivastaanottoihin.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Mikä on digiohjelman ja sen toimenpiteiden etenemisen tilanne?
- Miten ikääntyneiden palveluissa ja avoterveydenhuollossa hyödynnetään sähköisiä palveluita ja mikä on palveluiden kustannusvaikuttavuus?
- Millaisia ovat käyttäjäkokemukset kyseisissä palveluissa?

Digitalisaation edistäminen ja kaupungin digiohjelma

Kuntaliiton vuonna 2021 toteuttaman kuntien digitalisaatiokartoituksen perusteella ICT-menot jatkavat kasvuaan. Kuntasektorin ICT-kustannusten määrä suhteessa kokonaiskäyttömenoihin on 2,0 prosenttia vuonna 2021, mutta jää jälkeen yrityssektorin vastaavista luvuista. Kuntakentän ICT-kustannusten tietoihin liittyy useita epävarmuustekijöitä. Organisaatioiden tietohallintokulujen seuranta ja raportointi vaihtelevat laajasti ja tämä vaikuttaa tietojen vertailtavuuteen. Kyky tunnistaa ja hyödyntää ulkopuolisia rahoituskanavia on osa organisaation digikyvykkyyttä, jota kartoituksen tulosten perusteella tulisi vahvistaa kuntakentällä. (Kuntaliitto: Kuntien digitalisaatiokartoitus 2021.)

Vuosien 2017–2021 kaupunkistrategian seurantaraportilla ei ole asetettu resurssien viisaan käytön teemalle ”hyödynnämme tehokkaasti digitalisaation mahdollisuuksia” seurantamittareita. Resurssiviisas Jyväskylä 2040 –ohjelman seurantaraportilla 2020 (KV 21.6.2021 § 70) on otsikoltaan kuvattu liikkumisen tarpeen vähentyneen digitaalisilla ratkaisuilla asumisen, työpaikkojen ja palveluiden fiksun sijoittelun lisäksi. Uudessa kaupunkistrategiassa vuosille 2022–2025 on tavoite vähentää liikkumisen tarvetta digitaalisilla ratkaisuilla ja laajentaa taide- sekä kulttuuritoiminnan digitaalista palvelutarjontaa.

Jyväskylän kaupungin digiohjelma on hyväksytty kaupungin johtoryhmässä 13.9.2021 ja sitä päivitetään uuden kaupunkistrategian myötä tarvittavilta osin. Digiohjelmaa ei ole hyväksytty kaupunginhallituksessa. Digiohjelman lisäksi laaditaan vuosisuunnitelmia ja – tavoitteita toimialakohtaisesti. Talousarvion 2021 strategiaa toteuttavien kehittämistoimenpiteiden osiossa mainitaan, että digiohjelmassa määritellään vuositavoitteet ja periaatteet digitalisaatiolle sekä kuvataan ohjausmalli, roolit ja vastuut.

Digiohjelman linjaukset on jaettu kolmeen kokonaisuuteen:

- Palvelut kuntalaisille, yrityksille, vierailijoille ja kumppaneille
- Henkilöstö ja sisäiset toiminnot
- Smart City (kehityshankkeissa syntyy digitaalisia älykkäitä kaupunkiratkaisuja, joita on kehitetty kumppaneiden kanssa).

Helmikuun lopussa vuonna 2022 digiohjelma on saatavilla kaupungin Intrassa, mutta sitä ei ole vielä julkaistu kaupungin kotisivuilla. Toimialojen kanssa on laadittu tiekarttoja, joissa määritellään tehtäväalueet, joissa digitalisaatiota tulisi viedä eteenpäin. Tiekarttojen laatimisen jälkeen tarkennetaan toimialojen omat vuositavoitteet. Kehittämiskohteiden kartoittamisessa yhteydessä lisätään toimialojen välistä tiedonvaihtoa erilaisista digitalisaatiohankkeista. Toimialojen tavoitteiden lisäksi tavoitteena on kartoittaa koko organisaation tarpeita esimerkiksi osaamisen kehittämisessä. Tavoitteena on myös pystyä välttämään päällekkäistä tekemistä ja tavoitella ennakoitavampaa resurssien käyttöä.

Digitalisaation hyödyntämisestä kaupungin palveluissa

Tietohallinnon antaman selvityksen mukaan digitaalisilla palveluilla ei useinkaan voi korvata kokonaisia palveluita vaan tehtäviä palveluiden sisällä. Digipalvelut tukevat palvelun tuottamisesta ja tuovat yhden lisäkanavan käyttäjille. Kaikille kuntalaisille digipalvelut eivät ole saavutettavia, joten jatkossakin tarvitaan erilaisia palvelukanavia.

Sähköisten palveluiden määrän lisääntymisen kannalta oleellista on se, mitkä ovat kuntalaisten valmiudet ja mahdollisuudet hyödyntää palveluja. Kaupungilla lähtökohtana on sähköisten palveluiden selkeys ja helppokäyttöisyys. Valmiuksia edistetään toimialojen erilaisissa hankkeissa ja tapahtumissa. Kirjasto järjestää digiopetusta ja lisäksi eri järjestöt tuottavat opastusta. Keski-Suomen digitukihanke on koonnut yhteiseen verkostoon maakunnan digituen parissa toimivat tahot [Digituki-hanke - Keski-Suomen liitto \(keskisuomi.fi\)](https://keskisuomi.fi).

Sähköisten palveluiden osuuden kehitystä kuvaavaa volyymitietoa on kerätty toimialoittain vaihtelevasti. Digikehitys on osa palvelun kokonaiskehitystä ja pelkän digitalisaation vaikutusta on haastavaa arvioida. Toimialakohtaisesti on kerätty tietoa niistä tehtäväalueista, joissa digitalisaatiota tulisi viedä eteenpäin.

Avosairaanhoidossa palvelualueen toimittaman selvityksen mukaan etävastaanottojen käyttö on kasvanut vuonna 2021 sekä omassa toiminnassa että ostopalveluissa. Omassa toiminnassa etävastaanottojen suoritemäärä on 6 655 vuonna 2021 (5 420 vuonna 2020). Lisäksi Keski-Suomen digitaalisen sosiaali- ja terveyskeskuksen OmaKS:n kontaktien määrä on vuoden 2021 aikana 9 056 kontaktia. OmaKS avautui toukokuussa 2021. Avoterveydenhuollon palvelujen kehitystyö on tehty pääosin "Tulevaisuuden sotokeskus" -hankkeen kautta. Lisäksi on kehitetty esimerkiksi Omaolo-oirearviota ja läheteautomatiikkaa.

Kotihoidossa on käytössä esimerkiksi etähoiva ja lääkerobotteja. Etähoiva eli ääni- ja kuvayhteys asiakkaan ja hoitajan välillä on otettu käyttöön kotihoidossa kesällä 2020. Kotihoitoon on luotu digivastaavien verkosto. Digivastaavat nostavat esiin alueen kotihoidon toiveita ja tarpeita, osallistuvat aktiivisesti digivastaavien tapaamisiin ja yhteiskehittämiseen, levittävät tietoa digitaalisista ratkaisuksista ja toimivat alueensa tukihenkilöinä hyvinvointi- ja terveysteknologisille ratkaisuille. Etähoiva on vakiintunut osaksi kotihoidon toimintaa. Vuonna 2021 kotihoidon oman toiminnan asiakastunneista 2 prosenttia muodostui etähoivasta (0,5 prosenttia vuonna 2020).

Digitaalisten palveluiden kehittäminen vaatii kaupungilta tukea palveluyksiköille. Digiohjelman tavoitteiden mukaan kaupunki muun muassa mahdollistaa modernit digitaaliset palvelut ja digitaaliset palvelut ovat luonteva osa kunnan palvelutuotantoa. Lisäksi tavoitteiden mukaan henkilökunnalla on hyvät valmiudet toimia teknologistuvassa ympäristössä.

Digikokeilut

Jyväskylän kaupungissa on toteutettu vuosina 2020 ja 2021 ainakin 10 raportoitua digikokeilua. Vuoden 2021 digikokeiluja ovat lääkerobotti kotihoidossa, Tori-mobiilisovellus sekä teatteriesitysten tallentaminen ja jakelu.

Jyväskylän kaupungin kotihoidossa on ollut vuonna 2021 käynnissä digikokeiluja kolmen eri lääkeautomaatteja tarjoavan palveluntuottajan kanssa. Yhteensä 20:lle kotihoidon asiakkaalle on asennettu lääkeautomaatti, joka tarjoilee lääkkeitä sovittuna ajankohta. Kokeiluun osallistuminen perustuu asiakkaan omaan haluun osallistua ja kotihoidon tekemään arvioon lääkeautomaatin soveltuvuudesta asiakkaalle. Lääkkeiden ottamista seurataan tarkasti ja ottamattomista lääkkeistä aiheutuu hälytys kotihoidon etähoivayksikköön. Ottamattomien lääkkeiden osalta yhteys toteutetaan puhelulla tai videopuhelulla. Kokeilun tavoitteena on parantaa lääkehoidon turvallisuutta, antaa asiakkaalle parempi mahdollisuus osallistua oman lääkehoidon toteutukseen sekä tasata kotihoidon työn kiireettä automaatin ja etävalvonnan avulla. Kokeilu on muuttunut pysyväksi toiminnaksi vuonna 2022. Helmikuussa 2022 lääkeautomaattia käyttäviä kotihoidon asiakkaita on noin viisikymmentä ja asiakasmäärää on tarkoitus kasvattaa. Käyttömahdollisuutta arvioidaan aina asiakaskohtaisesti. Lääkeautomaatti yhdistettynä etähoivan videopuheluihin tukee asiakkaiden itsenäistä toimintakykyä. (Lähteet: Jyväskylän kaupunki uutiset 28.10.2021 ja 16.2.2022).

Ikäntyneiden palveluiden vastuuhenkilöiden antamien selvitysten mukaan lääkerobottien kustannussäästöjä ja -vaikuttavuutta on arvioitu laajasti. Lääkerobottikokeilun kustannuslaskentaa on toteutettu kaupungin sisällä ja yhteistyössä lääkeautomaattitoimittajien kanssa. Pilottien aikana 55 automaatilla säästettiin kuukausitasolla noin tuhat kotihoidon käyntiä. Hankinnan jälkeen automaattien seuranta on kuukausitasolla tapahtuvaa ja systemaattista kattaen käyttäjämäärät, annetut ja otetut lääkeannokset, niiden käyntien määrät, jotka on pystytty korvaamaan lääkkeiden etäannostelulle sekä niiden asiakaskäyntien vähentymisen, jotka on korvattu lääkeautomaattien avulla. Lisäksi seurataan potilasturvallisuusilmoitusten määrän muutosta kuukausittain sekä käyttäjätyytyväisyyttä asiakkaiden, hoitajien, esimiesten ja pääkäyttäjien osalta. Lääkepilottikokeilusta on tehty YAMK opinnäytetyö ja henkilöstön kanssa on keskusteltu pilottikokemuksista sekä niiden pohjalta on rakennettu lääkeautomaattien käyttöönottoprosessi. Lääkeautomaattien avulla on voitu tukea asiakkaiden osallistumista lääkehoitonsa turvalliseen toteuttamiseen.

Henkilöstölle on järjestetty systemaattisesti suunniteltu lääkeautomaattien koulutusprosessi. Prosessiin kuuluu verkko-opiskelua ja osaamisen vahvistamista fyysisillä käyttökoulutuksilla. Automaatteja käyttävä hoitohenkilöstö suorittaa lääkeautomaatin laiteajokortin. Käyttöönottoprosessia on hyödynnetty tietoa ja vertaistukea muista kunnista.

Kustannukset ja säästöt

Kustannusvaikutuksia seurataan ja arvioidaan hankekohtaisesti ja toimialoittain eikä keskitettyä seuranta ollut tarkastuslautakunnan kuulemistilanteessa 11.11.2021. Digihankkeiden ulkopuolisen rahoituksen osuudesta ei ollut maaliskuun 2022 alussa koottua tietoa kaupungin tasolla vaan tiedot ovat palvelualueilla hankkeittain.

Kotihoidossa on tehty selvityksiä sekä etähoivan että lääkerobottikokeilujen kustannussäästöistä ja vaikuttavuudesta. Etähoivan keskimääräinen käyntihinta on noin 40 prosenttia verrattuna keskimääräiseen fyysiseen käyntiin. Kaupunki on myynyt etähoivaa myös muille kunnille ja etähoivalla on kuntouttavaa vaikutusta toiminnan perustuessa ohjaamiseen, jolloin ikääntyvä asiakas on aktiivisempi.

Teknologiamurrokseen liittyviä riskejä hallitaan muun muassa digikokeiluilla ja uudistusten jatkamisella pienempiin kehitysvaiheisiin.

Käyttäjäkokemus ja -osaaminen

Käyttäjäkokemus huomioidaan tietojärjestelmähankinnoissa tekemällä käytettävyytutkimuksia, osallistamalla työntekijöitä ja kuntalaisia sekä huomioimalla käyttäjien palautteet ja kehitys-ideat osana kehitystyötä. Käyttöönotossa järjestetään koulutuksia ja laaditaan ohjeistuksia. Käytön aikana hyödynnetään palautteita, pääkäyttäjiä sekä tukikanavia sisäisille käyttäjille ja kuntalaisille.

Avosairaanhoidossa palvelualueen toimittaman selvityksen mukaan henkilöstöä on osallistunut sähköisten palveluiden kehittämiseen Tulevaisuuden sotekeskus -hankkeen kautta, missä on useita Jyväskylän kaupungin työntekijöitä hanketyöntekijöinä ja työryhmissä. Sen sijaan kuntalaiset eivät ole olleet mukana kehitystyössä. Kuntalaisille tai henkilöstölle ei ole suunnattu sähköisten palveluiden palautekyselyitä vuonna 2021 lukuun ottamatta yksittäistä suunterveydenhuollon kokeilun kyselyä, johon ei saatu vastauksia.

Kotihoidon etähoivan asiakas- ja omaistyytyväisyyden kokemus on ollut pääsääntöisesti positiivista. Myös lääkerobottipilottien aikana on toteutettu käyttäjäkysely hoitohenkilöstölle ja vastanneista (n=37) 76 prosenttia on sitä mieltä, että asiakkaat ovat ottaneet lääkeautomaatit mielellään vastaan ja 83 prosenttia vastaajista kertoo käyttäjiltä saadun palautteen olleen pääosin myönteistä. Selvästi suurin osa on halukas ottamaan lääkeautomaatit pysyväksi osaksi kotihoitoa.

Tarkastuslautakunnan arviointi digiohjelman etenemisestä

Kaupungin eri palveluissa on hyviä esimerkkejä käyttöönotetuista sähköisistä palveluista, kuten avoterveydenhuollossa digitaalinen terveyskeskus OmaKS ja kotihoidossa etähoiva. Palveluiden käyttäjien ja henkilöstön osallistuminen sähköisten palveluiden kehittämiseen varmistaa kustannustehokkuutta ja palvelun laatua. Koottua tietoa sähköisiä palveluita edistävästä toimenpiteistä ja niiden kustannusvaikutuksista ei ole arviointikertomusta kirjoitettaessa saatavilla.

Digitalisaation edistämiseksi on hyödynnetty digikokeiluja, joiden kokemusten myötä digitaalisten palvelujen määrää on voitu kasvattaa. Kaupungin tulee varmistaa, että digiohjelman tavoitteet ja niiden vaatimat resurssit kohtaavat. Työntekijöille tulee varmistaa riittävä koulutus ja osaaminen digitaalisten palvelujen tuottamiseen ja käyttöönottoon.

Tarkastuslautakunnan kehittämissuositus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Sähköisten/digitaalisten palvelujen käyttöönotto ja kustannustehokkuuden arviointi on olennaista kaupungin palvelujärjestelmän kehittämisessä. Miten kaupunginhallitus on seurannut digiohjelman ja digitalisaation toteutumista?

4.5 KAUPUNGIN HIILINEUTRAALISUUSTAVOITTEEN SAAVUTTAMINEN

Hiilineutraalisuustavoitteiden asettamista ohjaavat kansainväliset sopimukset ja Suomessa ratifioitu lainsäädäntö sekä ilmastonmuutosta hillitsevät kansalliset sopimukset, ohjelmat ja suositukset. Kaupungeilla on kaupunkistrategiassa hiilineutraalisuuteen liittyviä tavoitteita, joiden toteuttamista varten on laadittu ohjelmia toimenpiteineen ja mittareita toteutumisen seurantaan varten. Tarkastuslautakunta arvioi kaupunkistrategiaan ja resurssiviisausohjelmaan sisältyvän hiilineutraalisuustavoitteen toteutumisen todennäköisyyttä suhteessa vertailukaupunkeihin.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Miten Jyväskylän kaupunki on asettanut hiilineutraalisuustavoitteen suhteessa muihin yhdeksään suurimpaan kaupunkiin?
- Miten tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi on hoidettu?
- Miten kaupunkien hiilineutraalius- / ilmastotavoitteet ovat toteutumassa?
- Miten Jyväskylän kaupunkikonsernin yhteisöt ovat toteuttamassa hiilineutraalisuustavoitetta?

Kuntien ilmastotoimia sääntelevä lainsäädäntö

Kesäkuussa 2015 voimaan tullut ilmastolaki on ensimmäinen kansallinen säädös, jossa määritellään yleisesti Suomen ilmastopolitiikan pitkän aikavälin suuntaviivat sekä säädetään ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä. Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen uudeksi ilmastolaiksi maaliskuussa 2022. Lain tavoite on varmistaa Suomen hiilineutraalisuus vuoteen 2035 mennessä, jolloin hiilidioksidipäästöjen ja hiilidioksidia sitovien nielujen tulisi olla samalla tasolla. Tämä tarkoittaa, että päästöjä tulee vähentää vuoteen 2030 mennessä 60 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Uusi ilmastolaki velvoittaisi myös kuntia.

Kuntalaki yleislakina ohjaa kuntaa järjestämään palvelunsa ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Ilmastonmuutoksen sopeutumiseen suoraan liittyvää sääntelyä on esimerkiksi seuraavissa laeissa: maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jätelaki (646/2011), biopolttoaineista ja bionesteistä annettu laki (393/2013), rakennusten energiatodistuksista annettu laki (50/2013) ja tulvariskien hallinnasta annettu laki (620/2010).

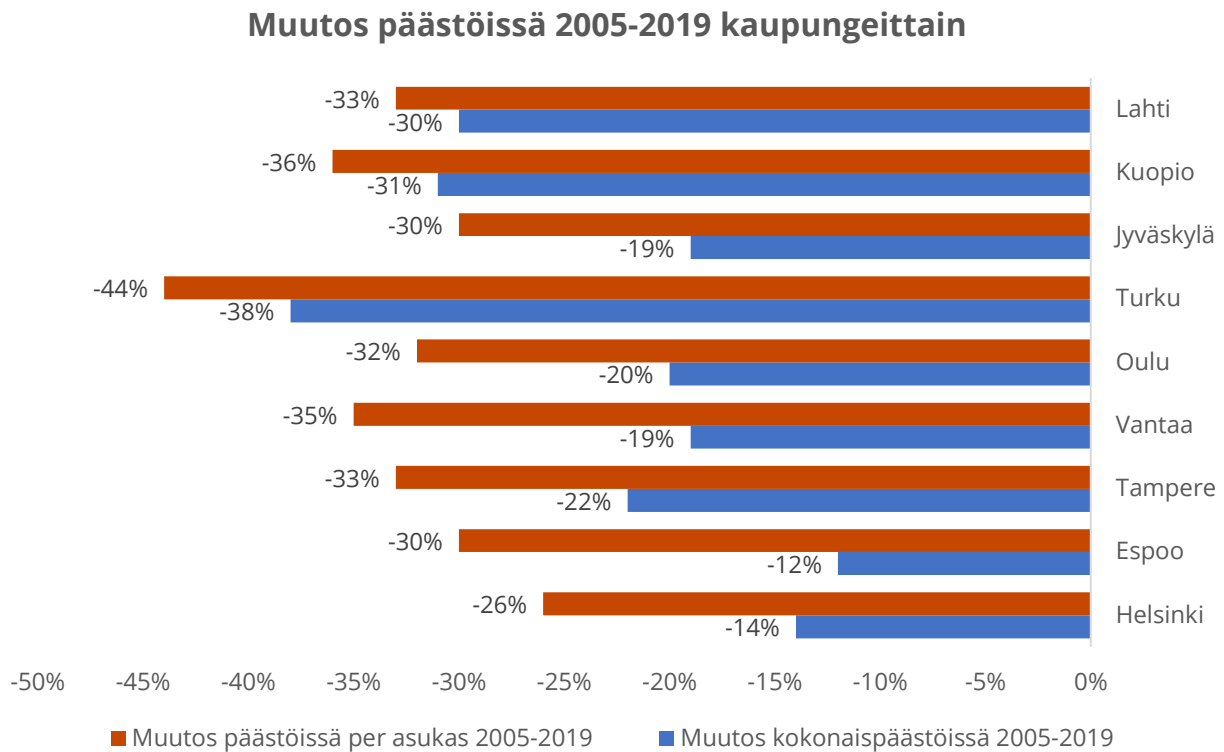
Kaupunkien hiilineutraalisuustavoitteet

Taulukko 14: Yhdeksän suurimman kaupungin hiilineutraalisuustavoitteet Lähde: Kaupunkien kotisivut.

	Hiilineutraaliuden tavoitevuosi	Tavoite ilmaistu
Helsinki	2030	Kaupunkistrategia 13.10.2021
Espoo	2030	Kaupunkistrategia 25.10.2021
Tampere	2030	Kaupunkistrategia 5.11.2021
Vantaa	2030	Kaupunkistrategia 31.1.2022
Oulu	2035	Kaupunkistrategia 31.1.2022
Turku	2029	Kaupunkistrategia 14.2.2022
Jyväskylä	2030	Kaupunkistrategia 21.2.2022
Kuopio	2030	Ilmastopoliittinen ohjelma 2020–2030 KV 7.9.2020
Lahti	2025	Kaupunkistrategia 14.3.2022

Kuntaliitto on ehdottanut kaupungeille 20 prosentin kompensatiota, koska kaikkia ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasviuonekaasupäästöjä on vaikeaa poistaa.

Kuviossa alla on esitetty yhdeksän suurimman kaupungin kasviuonepäästöjen muutos vuosina 2005–2019. Kokonaispäästöjen väheneminen on tarkasteluvälillä ollut suhteellisesti suurin Turussa, Kuopiossa ja Lahdessa ja alhaisin Espoossa, Helsingissä, Vantaalla sekä Jyväskylässä. Kaikkien Suomen kuntien päästöjen kokonaisvähennys oli 21 prosenttia kyseisellä ajanjaksolla. Yhdeksän suurimman kaupungin joukossa asukaskohtaisten kasviuonekaasujen vähennys (tCO₂-ekv/as) on ollut Jyväskylässä pienintä Helsingin ja Espoon jälkeen.



Kuvio 8: Muutos yhdeksän suurimman kaupungin päästöissä 2005–2019 (Lähde: Syke kuntien ja alueiden kasviuonepäästöt)

Vuonna 2019 eniten päästöjä aiheutui Suomessa tieliikenteestä (25 %), maataloudesta (18 %), kaukolämmöstä (15 %) ja sähkönkulutuksesta (lämmitys- ja kulutussähkö yhteensä 13 %). Jyväskylässä päästöjä aiheutui eniten kaukolämmöstä (32 %), tieliikenteestä (31 %) sekä sähkönkulutuksesta (lämmitys- ja kulutussähkö 14 %). Maatalouden osuus sen sijaan on Jyväskylässä 2 prosenttia. (Lähde: Syke (<https://paastot.hiilineutraalisuomi.fi/>.) Alva Oy:n yhteiskuntavastuuraportin 2019 mukaan turpeen käyttö kaukolämmön tuotannossa on 49,8 prosenttia. Päästöt kaukolämmityksestä olivat huomattavasti suuremmat ja päästöt erillislämmityksestä noin 50 prosenttia pienemmät kuin CO₂-raportin kunnissa keskimäärin (Sitowise 2019).

Hiilineutraaliustavoitteiden toteuttaminen Jyväskylässä

Jyväskylän kaupunginvaltuuston päätöksessä Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelmasta tavoitteina on vähentää kaupungin kasviuonepäästöjä 80 prosenttia vuoden 2012 tasosta vuoteen 2030 mennessä (KV 10.6.2019 § 49).

Uudessa kaupunkistrategiassa vuosille 2022–2025 hiilineutraalisuuden tavoitevuosi on sama kuin aikaisemmassa, mutta tavoitteen saavuttamisen vertailuvuosi on muutettu vuodesta 2012 vuoteen 2007 (KV 21.2.2022).

Jyväskylän kaupunki on valtuuston päätöksellä (KV 25.5.2016, 71§) liittynyt kestävien kaupunkien Finnish Sustainable Communities (FISU) -verkostoon. Jyväskylän kaupunki on sitoutunut (KH 29.11.2021) FISU-välitavoitteisiin, joissa suosituksena on, että kaikki FISU-kunnat sitoutuvat 80 prosentin päästövähennystavoitteeseen vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 tasosta. Jäljelle jäävä 20 prosenttia on tarkoitus kompensoida esimerkiksi hiilinieluja kasvattamalla.

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman toteutuminen

Jyväskylän kaupungin vuosien 2017–2021 kaupunkistrategian yksi neljästä strategiakärjestä on resurssien viisas käyttö. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt (KV 10.6.2019 § 49) *Resurssiviisas Jyväskylä 2040* -ohjelman, jonka päivitystyö on käynnistetty ja päivitetty ohjelma on tarkoitus hyväksyä valtuustossa kesäkuussa 2022. Ohjelma toimii työkaluna kansallisten ilmastotavoitteiden toimeenpanossa. Jyväskylän seudulla on myös jätepoliittinen ohjelma *Kohti jätteenkäyttöä Jyväskylä 2030* (KV 31.5.2021 §54).

Jyväskylän kaupunki on sitoutunut voimassa olevan Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman myötä tavoittelemaan pitkällä aikavälillä

- hiilineutraaliutta vuoteen 2030 mennessä ja
- jätteenkäyttöä, päästöttömyyttä ja ylikulutuksetonta kestävän hyvinvoinnin kaupunkia vuoteen 2040 mennessä.

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman seurantaraportti on käsitelty kaupunginvaltuustossa kesäkuussa 2021 (KV 21.6.2021 § 70). Ohjelmassa on esitetty seitsemän teeman alla 25 eri tavoitetta.

Seurantaraportissa on esitetty seuraavat neljä avainindikaattoria ja niiden toteumaa:

- Kasvihuonekaasupäästöt, joita tulisi vähentää nykyistä tahtia nopeammin
- Materiaalihäviö, joka on tavoitteen vastaisesti kasvanut
- Ekologinen jalanjälki, joka on nelinkertainen globaaliin kestäväan tasoon nähden
- Elämän laatunsa hyväksi tuntevien asukkaiden osuus, jonka toteuma 62,5 prosenttia vuonna 2018 oli koko maan ja Keski-Suomen osuutta korkeampi

Hiilineutraalisuutta kuvaavien avainindikaattorien perusteella nykyinen päästöjen vähenemistahti ei ole riittävä.

Kaupunkirakenteelta saadun tiedon mukaan Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman päivityksen yhteydessä toteutetaan päästöskenaariolaskenta, jossa esitetään arvio lisätoimenpidetarpeista sisältäen kansallisten toimenpiteiden herkkyystarkastelua ja kaupungille kohdistuvien lisätoimenpiteiden päästövähennysarvioita.

Hiilinielut

Jyväskylän kaupungin Metsäohjelmassa 2030 on linjattu metsien käyttöä ja hoitoa. Ohjelmassa ei ole mainittu hiilinieluja. Vuoteen 2030 tarkastellen kuutiomäärässä ei ole suuria muutoksia, koska puuston kasvu ikääntyessään hidastuu. Pitkällä aikavälillä tämä vaikuttaa hiilinieluun laskevasti kasvun hidastuessa, mutta vastaavasti kaupungin metsien hiilivaraston kuvataan kasvavan puuston tilavuuden lisääntyessä. Puuston pinta-alamuutosten kuvataan riippuvan paljolti maankäytön suunnitelmista ja kaupungin alueiden kehityksestä.



Kaupunkistrategiassa vuosille 2022–2025 on mittarina suojeltujen metsien ja soiden osuus kaupungin metsien kokonais- pinta-alasta (17 %). Kaupungin metsäohjelman mukaan vuoden 2018 alussa kaupungilla oli suojeltuja alueita yhteensä 13,5 prosenttia omistamastaan metsäpinta-alasta. Kaupungin omistamista metsistä tullaan metsäohjelman toimenpiteenä osoittamaan lisää suojelualueita siten, että kaupungin omistamien metsien ja soiden suojelustaste nousee 17 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Seurantaraportin mukaan kaupungin omistamista metsistä ja soista oli suojelualueena 17 prosenttia jo vuonna 2020.

Hiilineutraaliustavoitteen kustannuseuranta

On tärkeää, että toimialat ja liikelaitokset sisällyttävät resurssiviisausohjelman mukaisia toimenpiteitä vuosittain talousarvioonsa, jotta hiilineutraalisuustavoitteen toteutumista ja toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia voidaan ennakoida ja seurata. Tarkastuslautakunnan kaupunkirakenteelta saaman tiedon mukaan kaupungin taloussuunnittelua ja -raportointia kehitetään niin, että kaupunkistrategian ja siitä johdettujen ohjelmien toimenpiteet sisältyvät paremmin kaupungin talousarvioon ja toimintakertomukseen. Myös ilmastotoimien seurannan toteutustapaa selvitetään.

Useilla kaupungeilla on käytössä Ilmastovahti (esim. Tampere, Helsinki, Lahti) hiilineutraalisuustavoitteen seurantaan varten. Vastaavaa poikkihallinnollista digitaalista alustaa kehitetään myös Jyväskylän kaupungissa. Tähän kehitystyöhön liittyy hiilineutraaliusskenaario, jossa arvioidaan avaintoimenpiteiden päästövähennyspotentiaali suhteessa nykytilanteeseen sekä mahdolliset lisätoimenpidetarpeet hiilineutraaliuden saavuttamiseksi.

Skenaariolaskenta palvelee taloussuunnittelua ja avaintoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Tampereen kaupunki on kehittänyt vastaavaa ilmastobudjetointia.

Kaupunkikonsernin yhteisöt toteuttamassa hiilineutraaliustavoitetta

Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman tavoitteiden toimenpiteisiin sisältyy tytäryhteisöjä koskevia tavoitteita. Konserniyhtiöillä on merkittävää vaikutusta kaupungin hiilineutraaliustavoitteeseen, sillä liikenteen lisäksi rakennusten lämmitys ja sähkönkulutus tuottavat Jyväskylän alueen suurimmat CO₂-päästöt – myös jäte- ja jätevesihuollolla on omat vaikutuksensa.

Osa näistä tavoitteista kohdistuu kaupunkikonsernin toiminnan lisäksi alueen muiden toimijoiden päästöjen vähentämiseen. Vuoden 2021 talousarviossa osalle liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä on asetettu resurssiviisauteen liittyviä tavoitteita ja esitetty strategiaa toteuttavia resurssivii-sautta koskevia kehittämistoimenpiteitä.

Uuden kaupunkistrategian mukaan kaupunki edistää vähähiilisiä julkisia hankintoja, vähentää kotitalousjätteen määrää vuoden 2022 tasosta ja nostaa kierrätysastetta 65 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä (vuonna 2019 noin 54 %). Lähtötasot ovat löydettävissä Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman seurantaraportissa 2020, jonka mukaan yhdyskuntajätteen määrä kasvoi noin 6 prosentilla vuoteen 2019 verrattuna. Jyväskylän kaupungin väkilukuun suhteutettu arvio Jyväskylän alueella vuonna 2020 syntyneestä ja kerätystä yhdyskuntajätteestä on noin 39 590 tonnia. Yhdyskuntajätteen kierrätysaste Mustankorkean toiminta-alueella vuonna 2020 oli 45,9 prosenttia eli noin vajaa puolet koko jätemäärästä hyödynnettiin materiaalina. Noin 53 prosenttia jätemäärästä hyödynnettiin energiana. (Lähde: Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman seurantaraportti.)

Jyväskylän päästöt jätehuollosta vuonna 2019 olivat 0,2 t CO₂-ekv/asukas, eli noin 40 prosenttia pienemmät kuin CO₂- raportin kunnissa keskimäärin. Kaatopaikkasijoituksen päästöt riippuvat erityisesti kaatopaikalle sijoitetun biohajoavan jätteen määrästä ja kaatopaikkakaasun talteenoton tehokkuudesta. (Lähde: Sitowise: CO₂ -raportti 2019.)

Asukkaat lajittelevat jätteensä paremmin, ja Mustankorkea Oy:lle tulevassa sekajätteessä biojätteen määrä on vähentynyt. Mustankorkealla kaikkien jätteiden hyötykäyttöaste oli 98,8 prosenttia vuonna 2020. Mustankorkea Oy jakaa asukkaille Kulkulehteä, jossa on käytännön ohjeita muun muassa kotitalousjätteen lajitteluun.

Tarkastuslautakunta esittää, että asukkaiden käytännön toimista edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista lähetettäisiin enemmän tietoa ja arjen vinkkejä.

Tarkastuslautakunnan arviointi hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisesta

Kaupungin hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisen kannalta on oleellista, että resurssivii-sausohjelman mukaisissa toimenpiteissä onnistutaan ja että tehdyt toimenpiteet myös vähentävät kaupungin kasvihuonepäästöjä.

Hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisessa on oleellista, että kaupunkikonsernin yhtiöt ovat mukana hiilineutraalisuustavoitteiden mukaisten toimenpiteiden toteuttamisessa ja osallistuvat Resurssiviisas Jyväskylä 2040 -ohjelman päivitystyöhön.

Konserniyhteisöissä on laadittu selvityksiä hiilijalanjäljen mittaamiseksi ja näiden mittausten perusteella päästöjen vähentämisessä on onnistuttu. Konserniyhteisöjen osalta omistaja arvioi, ovatko hiilineutraalisuustavoitteet ja toimenpiteet riittäviä.

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Tarkastuslautakunta esittää, että resurssiviisautusohjelman toteutumisen ja hiilineutraalisuustavoitteen seurannassa Jyväskylän kaupunki raportoisi myös suurten kaupunkien vertailutietoa käyttäen samaa vertailuvuotta (yhteismitallistaa vertailuja).

Kaupunkirakenteelta saadun selvityksen perusteella resurssiviisautus-ohjelman päivittämisen yhteydessä pyritään yhdistämään ilmasto/resurssiviisautus- ja talousjohtaminen sekä konkretisoimaan, kuinka strategiasta johdetut avaintoimenpiteet ja niiden toteutumisen seuranta sisällytetään kaupungin taloussuunnitteluun ja -raportointiin (ilmastobudjetoinnin tapaan). Päivitystyöhön otetaan mukaan myös päästöskenaariolaskenta.

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle

Tarkastuslautakunta pitää toimenpiteiden talous- ja vaikuttavuusseurantaan tärkeänä. Päästöskenaariolaskennan käyttöönotto on hyvä askel tavoiteseurantaan. Tarkastuslautakunta esittää, että hiilineutraalisuustavoitteen avaintoimenpiteiden taloussurantaan tehdään tunnistuen kustannustehokkaimmat keinot päästöjen vähentämiseen.

Tarkastuslautakunta esittää, että hiilineutraalisuustavoitteen toteutumista seurataan ajantasaisesti ja että seuranta on nähtävänä kaupungin kotisivulla. Ilmastotavoitteiden raportoinnissa arvioidaan avaintoimenpiteiden päästövähennyspotentiaali suhteessa nykytilanteeseen sekä mahdolliset lisätoimenpidetarpeet hiilineutraaliuden saavuttamiseksi.

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle/kaupunkirakennelautakunnalle

Resurssiviisautusohjelman seurantaraportin mukaan kaupungin omistamista metsistä ja soista oli suojelun alueena 17 prosenttia jo vuonna 2020. Onko kaupunkistrategian tavoite 17 prosentin tason säilyttämisestä riittävä? Miten tämä otetaan huomioon kaupunkisuunnittelussa ja maankäytössä?

4.6 NUORTEN TALO -PALVELUVERKOSTO JA SIB-VAIKUTTAVUUSINVESTOINTI

Talousarviossa 2021 todetaan, että Nuorten talon perustaminen keskustaan yhdessä muiden palveluiden kanssa on vuoden 2021 aikana merkittävä nuorten palveluita koskeva muutos. Nuorten talo -hankkeella kehitetään ja pilotoidaan toimintamallia, jossa on koottu nuorten palveluita yli toimialarajojen muun muassa sivistyspalveluista, sosiaali- ja terveystalvöpalveluista sekä työllisyyspalveluista. Nuorten talo -palveluverkostoon liittyy käytännössä useiden toimialojen nuorten palveluille asettamia tavoitteita.

Nuorten talo avautui Asemakadulle toukokuussa 2021 ja se kokoaa yhteen 13–29-vuotiaille suunnattuja palveluja. Nuorten talo -hanke ja kaupungin vaikuttavuusinvestointi, **SIB**-hanke, vastaavat nuorten tarpeisiin yhtenä tavoitteena vähentää koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrää, joka on Jyväskylässä koko maan ja yli sadan tuhannen asukkaan kaupunkien keskiarvoa korkeampi.

Tarkastuslautakunnan arvioinnissa selvitetään, miten kaupunginvaltuuston asettamissa tavoitteissa on onnistuttu Nuorten talo -hankkeen aikana. Arviointi painottuu toimintamallin rakentamiseen.

SIB = Social Impact Bond tarkoittaa tulosperusteista rahoitus sopimusta, joka on kaupungilla käytössä oleva vaikuttavuusinvestointihanke. Toiminta rahoitetaan sijoittajien yksityisellä pääomalla ja kaupunki maksaa palkkioita vain saavutettujen tulosten (esimerkiksi työllistyminen, suoritettut tutkinnot) perusteella.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

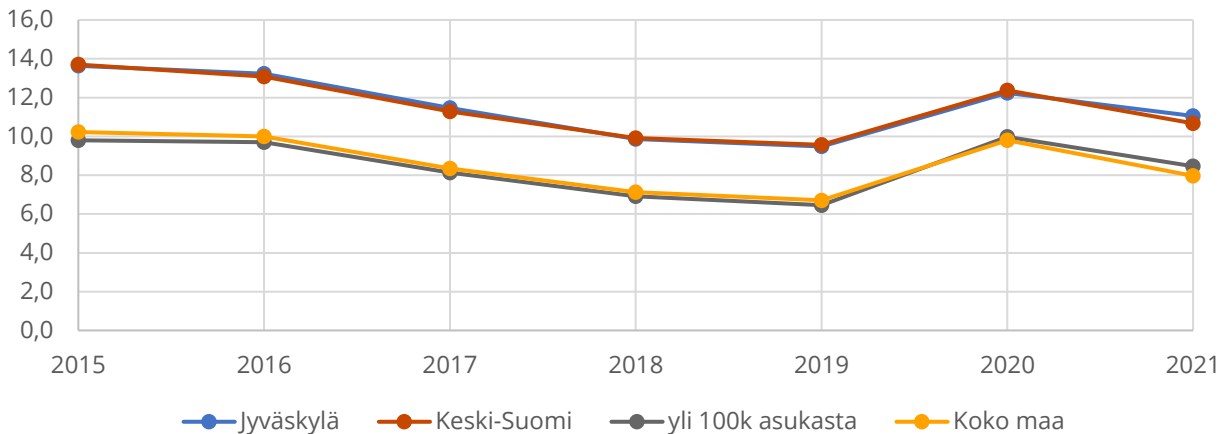
- Mitä hyötyä kaupungille on syntynyt siitä, että palvelut on koottu yhteen, saman katon alle Nuorten taloon?
- Ovatko Nuorten talo -verkostoon sisältyvien palvelujen palveluketjut toimivia ja vaikuttavia verkoston palvelutuottajien näkökulmasta?
- Miten asiakkaat ovat kokeneet Nuorten talon palvelun?
- Miten SIB-vaikuttavuusinvestoinnin hanke on lähtenyt käyntiin?

Taustatietoa nuorten palvelutarpeista

Kaupunkistrategian 2022–2025 (KV 21.2.2022) mukaan **NEET**-nuorten määrä vuonna 2025 saisi olla maksimissaan 7–12 prosenttia (vuoden 2020 luku 9,2–15,3 %). Alla olevan kuvion mukaisesti vuonna 2021 NEET-nuorten määrä on vuonna 2021 laskenut valtakunnallisen trendin mukaisesti, mutta Jyväskylän NEET-nuorten määrää arvio 2 684-4 473 (8,29 – 13,8 prosenttia) on koko maan ja yli sadantuhannen asukkaan kaupunkien keskiarvoa korkeampi.

NEET = Not in Education, Employment, or Training eli koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret

Arvio NEET-nuorten määrästä (keskiarvo) / 15-28 vuotiaiden määrä



Kuvio 9: Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien (NEET) nuorten osuus Jyväskylässä vuosina 2015–2021. Lähde Työ- ja elinkeinoministeriö/LSSAVI www.nuorisotilastot.fi

Nuorisotakuun mukaisesti jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle tai alle 30-vuotiaalle valmistuneelle taataan joko työ-, työharjoittelu-, työkokeilu-, työpaja-, oppisopimus- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden aikana työttömyyden alkamisesta.

Jyväskylässä on työllisyyden kuntakokeilun asiakkaana noin 4 500 alle 30-vuotiasta nuorta ja heistä noin 40 prosentilla ei ollut ammatillista tutkintoa joulukuun 2021 tilanteen mukaan (koulutuksena vain perusopetus tai lukio). Työllisyyden kuntakokeilun tietojen mukaan merkittävälle osalle työnhakijana olevista nuorista löytyy ratkaisu verrattain pian asiakkuuden alkupuolella. Ammatillinen koulutuksen puuttumiseen on kokeilusta annettujen tietojen perusteella kaupungin palvelussa ryhdytty kiinnittämään erityistä huomioita ja suunnittelemaan toimia, joilla voidaan edistää tutkintotavoitteellisiin koulutuksiin hakeutumista tai keskeytyneiden opintojen loppuunsaattamista.

Nuorten yksinäisyys ja ahdistuneisuus on lisääntynyt vuosina 2017, 2019 ja 2021 tehtyjen mitausten perusteella. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Kansaneläkelaitoksen vuoden 2021 korkeakouluopiskelijoiden terveys- ja hyvinvointitutkimuksen mukaan joka kolmas korkeakouluopiskelija kärsii ahdistuksen ja masennuksen oireista. Tämä on keskeinen tulos Nuorisovastaanotolle. Kouluterveyskyselyn mukaan kohtalainen tai vaikea ahdistuneisuus on Jyväskylässä kasvanut peruskoulun, lukion ja ammatillisten oppilaitosten oppilailta vuodesta 2017 alkaen. Samoin itsensä yksinäiseksi tuntevien osuus on kasvanut kaikilla opintoasteilla.

Nuorisopalveluiden kehittämiseksi toteutettujen robottipuheluiden vastausten perusteella jyväskyläläiset nuoret (44 %) halusivat ohjausta mielen hyvinvointiin. Puhelurobotti on tietokoneohjelma, joka soittaa puhelut ihmisten puolesta automaattisesti ja jolle vastataan numeronäppäintä painamalla tai sanallisesti puhelun aikana annettavien ohjeiden mukaisesti. Robottia on hyödynnetty kaupungin kyselyissä, jotta on nopeasti saatu helposti analysoitavaa dataa kehittämisen ja päätöksenteon tueksi. Viidennes haluaisi apua työllistymiseen. Vastausten perusteella nuoret haluavat saada ohjausta eniten ohjaajalta kasvokkain (36 %), chatissa (24 %), somessa (15 %), vertaisryhmässä (12 %), puhelimitse (9 %) sekä sähköpostitse (5 %).

Mielenterveyspalveluiden saatavuus Jyväskylässä

Talousarvioon 2021 sisältyy tavoite, ettei mielenterveyspalveluiden läheteiden määrä perustason palveluista erikoissairaanhoidon kasva. 13–17-vuotiaiden avohoitokäyntien määrä on vuonna 2021 edellisvuotta korkeampi, mutta 18–22-vuotiaiden edellisvuotta alhaisempi. Erikoissairaanhoidon aikuispsykiatrian (yli 18-vuotiaat) läheteet ovat vähentyneet edellisvuodesta nykyisen hoidonporrastuksen perusteella, mutta tämä on näkynyt perusterveydenhuollon mielen-terveys- ja päihdepalveluiden ruuhkautumisena. Vuonna 2021 läheteiden määrä kasvoi 9,9 prosenttia (2021: 311 ja 2020: 283) nuorisopsykiatrilta ja vähentyi 3,7 prosenttia (2021: 156 ja 2020: 162) lastenpsykiatrilta.

Mielenterveyspalveluiden tarpeen kasvu näkyy erityisesti nuorten aikuisten (18–29-vuotiaiden) palvelutarpeiden kohdalla ja paine kohdistuu avoterveydenhuollon mielen-terveys- ja päihde- palveluiden saatavuuteen. Nuorisovastaanoton palveluissa näkyy se, että nuorisopsykiatrian palvelutarve on kasvanut ja lastenpsykiatralta takaisin lähetettävien määrä esimerkiksi perheneu- volaan on noussut. Sekä lasten- että nuorisopsykiatrian vastaanottokäyntien määrä on kasvanut. Nuorisovastaanotolle on tullut entistä vaativampia asiakkuuksia. Myös opiskeluterveydenhuol- lon palveluissa mielen-terveyden asiat ovat painottuneet. Opiskeluterveydenhuollossa esimer- kiksi terveydenhoitajien tekemiä ahdistuskyselyitä on täytetty 89 prosenttia ja masennusseuloja 37 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna 2020. Opiskelijoiden peruuttamattomat vas- taanottokäynnit ovat vähentyneet merkittävästi edellisvuodesta.

Nuorten talo -palveluverkoston resurssointi ja organisointi

Nuorten talon toimijoiden eli Ohjaamon, J-napin, Nuorisovastaanoton ja Etsivän nuorisotyön li- säksi tiloissa toimivat myös työllisyyden kuntakokeilun palvelut. Nuorten talon palveluihin sisäl- tyy siten myös hyvinvointialueen vastuulle siirtyviä sosiaali- ja terveyspalveluja.

Nuorten talon yhteinen vastaanotto ilman ajanvarausta on aloittanut lokakuussa 2021. Jyväsky- län kaupungin palveluoppaasta (ilmestynyt 16.2.2022 [Jyväskylän palveluopas 2022 \(fliphtml5.com\)](http://fliphtml5.com)) löytyy Lasten, nuorten ja perheiden palveluista Ohjaamo Jyväskylä, jolla on oma puhelinnumero ja tieto Nuorten talon ajanvarauksesta sekä walk-in-palveluajoista (Nuorten ta- lolla ei ole omaa puhelinnumeroa, vaan yhteys otetaan Ohjaamon kautta).

Nuorten talo -hanke on käynnistynyt syyskuussa 2020 ja hanke päättyy elokuussa 2022. Hank- keeseen on saatu Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoitusta. Hankkeen tavoitteena on kehittää ja pilotoida monialainen Nuorten talo -malli, lisätä nuorten palvelujen yhteistyötä sekä kehittää nuorten osallisuutta ja sosiaalista vahvistamista. Tavoitteena on kehittää myös virtuaalisia pal- veluja. Hankkeen pääasiallisena rahoittajana toimii Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympä- ristökeskus.

Hankkeen kustannusarvion mukainen kokonaisrahoitus oli ELY:n päätöksen mukaisesti 454 000 euroa, josta kaupungin omarahoitus oli 114 000 euroa. ESR-hankkeen edellyttämää seurantatie- toa ei saatu palvelun tuottajien toimesta kerättyä hankepäätöksen mukaisella tavalla. Tämän vuoksi Keski-Suomen ELY-keskus teki muutospäätöksen hankerahoitukseen ja vähensi siitä 25 prosenttia. Muutoksen jälkeen haettava ESR-rahoitus on 255 000 euroa ja kunnan omarahoitus- osuus on 85 000 euroa, ja kokonaisbudjetti 340 000 euroa.

Hankkeen rahoituspäätöksen edellyttämä seurantatieto olisi tullut kerätä Nuorten talossa käyneistä asiakkaista hankkeen seurantalomakkeelle. Rahoitusta on vähennetty siinä suhteessa kuin on lomakkeiden mukainen asiakasmäärä, mikä jäi päätöksessä ilmoitetusta määrästä. Kaupunki ei siten ole hyödyntänyt täysimääräisesti, ensimmäisessä hankepäätöksessä myönnettyä ESR-rahoitusta Nuorten talo -toimintamallin rakentamisessa.

Nuorten talon palvelukokonaisuus ei ole oma tulosityksikkönsä, ja talousarviossa nuorten talon palvelukokonaisuuden eri toimijoilla on erilliset määrärahat. Hankkeen ja koko nuorten palveluverkoston tavoitteiden yhteen saattaminen on ollut keskeinen osa toimintamallin rakentamista. Matalan kynnyksen monialaisen palvelun pilotointi valmistelee myös hyvinvointi- ja työssäkäyntialueen kanssa tehtävää yhteistyötä ja sitä, miten nuorten palvelut järjestetään vaikuttavasti organisaatorajat ylittäen.

Nuorten talon asiakasvaikutukset

Nuorten talon palveluja ei välttämättä vielä syksyllä 2021 tunnettu kovin hyvin nuorten keskuudessa, koska tiedottamisen tavasta ei ollut yhteistä näkemystä. Eri ammatti-identiteetteihin pohjautuen nuorten kulloisetkin tarpeet määritellään eri tavalla, mikä vaikuttaa siihen, miten palveluprosessit tulisi kunkin palvelutuottajan näkökulmasta organisoida. Vuoden aikana on tehty yhteinen esite ja Nuorten talon -verkkosivut on avattu 1.12.2021. Verkkosivut toimivat markkinoinnin välineenä ja fyysisenä sekä sähköisenä käyttöliittymänä nuorten palveluihin.

Nuorten Ohjaamon toimintoja ovat muun muassa henkilökohtainen neuvonta ja ohjaus, elämänhallinnan ja urasuunnittelun tuki, sosiaalisten taitojen ja valmiuksien kehittämisen tuki sekä kouluttautumisen ja työllistymisen tukeminen. Monialaista palvelua nuorille on tarjolla myös Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa (TYP). TYP:ssä työllisyyden kuntakokeilun, KELAn ja TE-toimiston työntekijät tekevät yhteistyötä nuorten ja aikuisten kanssa silloin, kun työllistymisen esteitä on tarpeen selvittää laaja-alaisesti ja moniammatillisesti. TYP-toiminta siirtyy hyvinvointialueelle vuoden 2023 alussa.

Tarkastuslautakunnan kuulemisten perusteella nuorisotakuun toteuttaminen tulisi ratkaista ennistä monialaisemmin ja moniammatillisemmin. Nuorten talon palveluilla on mahdollisuudet suoltaa palveluprosesseja yhteen nuoren asiakkaan eduksi. Ohjaamotoiminnan kaltaista walk-in-palvelumallia toteutetaan työllisyyden kuntakokeilussa jo kaiken ikäisille asiakkaille. Työllisyyden kuntakokeilussa asiakkaan omavalmentaja vastaa asiakasprosessista kokonaisuudessaan niin kauan, kun työnhakija on työllisyyskokeilun asiakkaana. Omavalmentaja tekee myös viranomaispäätöksiä palveluista ja työttömyysetuuksista.

Nuorisovaltuuston edustajat ovat tuoneet esille huomioita Nuorten talon toimintojen suunnitteluun. Nuoret ovat huolissaan palveluiden siirtymisestä kouluilta (liiallisesti ja keskittämistä). Nuorisovaltuuston edustajat toivovat, että koulukuraattoriin ja -terveydenhoitajaan saataisiin useammin yhteys koululla. Nuorten talon toimintamallin edelleen kehittäminen nähdään tärkeänä.

Nuoret myös toivovat enemmän tiedottamista ja tietoa Nuorten talon toiminnasta ja palveluista.

Nuorten talo -hankkeessa on kerätty asiakastarinoita ja analysoitu niiden tuloksia. Nuoren asiakkuus tulee nähdä koko palveluverkoston asiakkuutena. Monialaisessa yhteistyössä on voitu ratkaista vaikuttavammin nuorten haastavia elämäntilanteita ja palvelutarpeita. Nuorten palveluverkoston tulee tunnistaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa nuoren palvelutarve ja sopia siitä, miten asiakkaan tilanteesta edetään.

Henkilöstön kokemuksia ja näkemyksiä

Nuorten talon palveluverkostossa työskentelevät asiantuntijat ja ohjaajat määrittelevät roolinsa asiakasnäkökulmasta matalan kynnyksen palveluksi, jossa arvioidaan, millaista palvelua ja toimenpiteitä nuori tarvitsee ja johon hän itse haluaa sitoutua.

Nuorten talo -hanke toteutti henkilöstökyselyn (25 vastaajaa) talon toiminnasta joulukuussa 2021. Henkilöstön vastausten perusteella Nuorten talon etu nuorille on ensisijaisesti siinä, että nuoren ei tarvitse tietää ”oikeaa” palvelua ja samasta paikasta saa monta palvelua. Nuorten on helppo löytää palvelu ja tunnelma palveluun tultaessa on mukava/vastaanottavainen. Työntekijöiden näkemys puoltaa sitä, että palvelun tuottajat työskentelevät fyysisesti samoissa tiloissa (osaamisen ja oppimisen jakaminen helpompaa). Koko palveluverkostolla tulisi olla yhdenmukainen, strateginen näkemys Nuorten talon roolista.

Nuorten talo -palveluprosessien sujuvuus

Nykyisin Nuorten talossa toimii eri palvelutuottajien asiantuntijoita, ja resurssi koostuu heidän työpanoksestaan. Kaupungilla on intressi edistää nuorten hyvinvointia ja ylläpitää myös ennaltaehkäiseviä palveluja. Erityislakien mukaisissa palveluissa, kuten sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa, tulee ottaa huomioon tuleva hyvinvointialueuudistus ja jo tässä vaiheessa varmistaa toimivat palveluprosessit kaupungin muihin hyvinvointipalveluihin.

Jyväskylässä Ohjaamo hallinnoi nuorisopalvelut. Nuorten talo -yhteispalvelussa tulisi olla ohjaamotoiminnan perusteiden mukaisesti käytettävissä osaamista palvelutarpeen arvioinnissa ja palveluohjauksessa, osaamisen kehittämisessä ja koulutusmahdollisuuksissa, urasuunnittelussa ja työnhaussa, elämän- ja arjenhallinnassa, fyysisessä ja psyykkisessä hyvinvoinnissa, osallisuuden tukemisessa sekä toimeentulossa ja asumisessa. Kaupungin tulee ratkaista, miten Nuorten talon palvelukokonaisuuden koordinointi järjestetään.

Palvelutarpeen määrittelyn yhteinen tietopohja ja tiedolla johtaminen

Nuorten talo -palvelukokonaisuuden vahvuus on monialaisessa palvelussa. Talon palveluverkoston ammattilaisten ja asiantuntijoiden työ tuottaa tietoa asiakastarpeista. Tätä tietoa tulkitaan yhdessä palvelujen kehittämistä varten. Nuorten talo voi parhaimmillaan olla sekä matalan kynnyksen käyttöliittymä palveluun että tietopohja palvelujen kehittämiseksi muuttuvien tarpeiden mukaisesti.

Nuorten talon keräämien asiakaspalautteiden ja -kokemusten yhteisen, ajoittain toistuvan analyysin perusteella voidaan tehdä palvelutarpeiden mukaisia muutoksia palvelukokonaisuuden rakenteessa ja -prosesseissa. Tästä näkökulmasta olisi tärkeää, että Nuorten talolla olisi strategista ja operatiivista johtamisvaltaa tehdä tarvittavia muutosehdotuksia. Analysoidun datan/tiedon perusteella voitaisiin myös joustavasti muuttaa Nuorten talolle budjetoitavaa rahaa sekä kaupungissa että tulevalla hyvinvointialueella.

SIB-vaikuttavuusinvestointi

(Social Impact Bond) vaikuttavuusinvestointihankkeen tavoitteena on vähentää NEET-nuorten määrää. Tulosperusteisessa rahoitussopimuksessa palvelut rahoitetaan rahastosta (FIM) ja kaupunki maksaa rahastolle vasta toiminnan tuloksista. Gradialla toisen asteen palveluntuottaja on Helsingin Diakonissalaitos Vamos, ja SIB-toiminta tavoittelee valmistumista opinnoista sekä työ- ja jatko-opintopaikan löytymistä. Perusopetuksessa palveluntuottaja on Nuorten Ystävät ry. ja alkuvaiheessa mukana ovat Kuokkalan, Tikan, Huhtasuon sekä Halssilan koulut. Talousarvion 2021 mukaan SIB-toimenpiteisiin ohjautuu vuoden 2021 aikana 125 lasta ja nuorta.

Vuoden 2021 loppuun mennessä perusopetuksen oppilaita ja heidän perheitään oli hankkeessa mukana 30. Kohderyhmän lukuvuosittainen tavoite on 75 lasta. Toisen asteen opetuksesta hankkeessa oli mukana vuoden 2021 loppuun mennessä 27 nuorta. Kohderyhmän lukuvuosittainen tavoite on 50 nuorta.

Tarkastuslautakunnan arviointi Nuorten talo -toimintamallin rakentamisesta ja SIB-hankkeen aloitusvaiheesta

Työllisyyden kuntakokeilun ja Nuorten Ohjaamon resurssien liittämällä Nuorten talon toimintakokonaisuuteen tavoitellaan NEET-nuorten määrän pienentämistä tulevina vuosina. Kaupungille syntyy taloudellisia hyötyjä siitä, että nuori voi ottaa välittömästi yhteyden, ensikontaktin palveluun, jossa hänen palvelutarpeelleen löydetään ratkaisuja. Jyväskylän kaupungin tulee ratkaista resurssien ohjaaminen Nuorten talo -toimintamalliin ESR-hankkeen päätyttyä ja myös yhteistyön tekemisen tapa hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouden järjestäjän kanssa. Nuorisovastaanoton ja J-Napin palveluiden liittäminen Nuorten taloon on todettu nuorten ja palveluntuottajien näkökulmasta toimivaksi.

Nuorten talo toimii ensikohtaamisen paikkana palveluun ilman, että nuoren vielä tarvitsee tietää, mistä palvelusta hän hyötyisi eniten. Nuorten taloon budjetointi kaupungin talousarviossa ratkaisisi myös Nuorten talon palvelujen kokonaiskoordinoinnin kaupungin osalta ja rakentaisi yhdyspintaa hyvinvointialueelle. Nuorten talon toimintamallia voidaan hyödyntää muillakin paikkakunnilla hyvinvointialueella.

Kaupungin palveluntuottajilla tulee olla yhteinen näkemys Nuorten talon tavoitetilasta. Toiminnallista yhteistyötä Nuorten talon palvelukokonaisuudessa tulee kehittää. Nuorten talon toimintamalliin on tarpeen sisällyttää kattavat verkko- /digipalvelut.

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Kokonaiskoordinointia tarvitaan suhteessa hyvinvointialueeseen ja nuorten palvelutarpeiden keräämiseen ja analysointiin sekä levittämiseen muille nuorten kanssa toimiville. Nuorten talo -verkostoon syntyy yhteistä tietopohjaa tiedolla johtamiselle. Miten Nuorten talo -palveluverkoston resurssointi ja kokonaiskoordinointi järjestetään hankkeen päätyttyä?

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus/kysymys kaupunginhallitukselle:

Kaupunginhallituksen tulisi selvittää syyt, miksi SIB-hankkeen tavoitteista on jääty huomattavasti.

4.7 VARHAISKASVATUSPALVELUT JA ESIOPETUSKOKEILUN KÄYNNISTYMINEN

Kaupunkistrategiassa 2017–2021 kärjen ”osallistuvat ja hyvinvoivat asukkaat” alla on teema: *Liisäämme lasten ja nuorten mahdollisuuksia terveeseen kasvuun ja hyvään oppimiseen*. Talousarviossa 2021 varhaiskasvatukselle ja esiopetukselle asetetut sitovat tavoitteet koskevat lasten osallistumisastetta varhaiskasvatuspalveluihin ja laadukkaan esiopetuksen toteutumista lähipalveluperiaatteella. Valtuuston 21.2.2022 hyväksymän kaupunkistrategian mukaan kaupunki sijoittuu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen resursoinnissa viiden parhaan joukkoon asukasluokkaan suhteutettuna Suomen 10 suurimman kaupungin vertailussa. Uuden kaupunkistrategian mukaan varhaiskasvatuksen osallistumisasteen tavoitellaan nousevan vuosittain 0,5 prosenttiyksikköä (lähtöarvo vuonna 2021 on 83,6 %).

Arvioinnissa selvitetään kaksivuotisen esiopetuskokeilun lähtötilannetta ja vaikutuksia varhaiskasvatuksen toimintaan, kolmiportaisen tuen ja varhaiskasvatushenkilöstön työhyvinvointia.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Mikä on kaksivuotisen esiopetuskokeilun lähtötilanne ja sen vaikutukset toimintaan?
- Miten varhaiskasvatuksen osallistumisasteet ovat kehittyneet?
- Miten kolmiportainen tuki toteutuu varhaiskasvatuksessa?
- Miten varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa on huomioitu vuorotyötä tai epäsäännöllistä työaikaa tekevät lasten vanhemmat?
- Miten henkilöstön työhyvinvointia on arvioitu?

Kaksivuotinen esiopetuskokeilu

Jyväskylän kaupunki on mukana opetus- ja kulttuuriministeriön kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa, jonka tavoitteena on muun muassa vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta. Kokeilu kestää elokuun 2021 alusta toukokuun 2024 loppuun. Kokeilua toteutetaan kaksivuotisen esiopetuksen kokeilulain 1046/2020 mukaan.

Kokeilun perusteasiakirja edellyttää kokeilukuntia laatimaan paikallisen kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluopetussuunnitelman, joka on hyväksytty sivistyslautakunnassa 26.5.2021. Kokeilukunnan tehtävänä on arvioida antamaansa esiopetusta ja sen vaikuttavuutta. Kokeilukunnalla on myös velvoite osallistua kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun liittyvään ulkoiseen arviointiin ja tutkimukseen. (Kokeiluopetussuunnitelma.)

Jyväskylä valikoitui keväällä 2021 kokeilukunnaksi satunnaisotannalla. Kokeilu kohdistuu 2016 ja 2017 vuosina syntyneisiin lapsiin. Jyväskylässä mukana on 16 päiväkotia, joista yksi päiväkotia on yksityinen. Verrokkipäiväkoteja on 25. Huoltajien tuli hakea lasta mukaan kokeiluun, mutta kaikkia kokeiluun oikeutettuja lapsia ei haettu/ilmoittautunut mukaan. Kokeilussa aloitti 361 lasta, joista 337 olivat jo mukana varhaiskasvatuksen piirissä. Kokeilua varten laadittiin paikallinen kokeilun opetussuunnitelma, joka otettiin käyttöön 1.8.2021 ja henkilöstölle järjestettiin perehdytystilaisuuksia.

Varhaiskasvatuksen osallistumisasteet

Talousarviossa 2021 toiminnallisena tavoitteena on, että varhaiskasvatuksen vaikuttavuutta parannetaan lisäämällä lasten osallistumisastetta varhaiskasvatuspalveluihin. Tavoitetaso vuodelle 2021 on 80 prosenttia. Tilinpäätöksen mukaan 0–6-vuotiaiden lasten osallistumisaste varhaiskasvatuspalveluihin on 73,4 prosenttia (vuoden keskiarvo). Eri ikäisten lasten osallistumisaste vaihtelee, 3–7-vuotiaiden osalta asetettu tavoite toteutuu. Toteumat esitetään alla olevassa taulukossa vuosilta 2017–2021 maaliskuun tilanteen mukaan.

Taulukko 15: Varhaiskasvatuksen osallistumisasteet % 2017–2021 (maaliskuu), Lähde: Jyväskylän kaupungin varhaiskasvatus

%	maaliskuu 2017	maaliskuu 2018	maaliskuu 2019	maaliskuu 2020	maaliskuu 2021
8 v.	0,19	0,26	0,39	0,26	0,41
7 v.	97,81	99,23	97,16	98,78	98,54
6 v.	91,73	93,65	95,54	93,87	95,64
5 v.	90,74	93,08	93,51	94,64	93,85
4 v.	88,29	91,41	91,99	91,51	91,91
3 v.	79,52	82,96	82,39	82,19	81,04
2 v.	49,40	50,18	55,88	55,20	58,08
1 v.	6,25	6,80	6,51	6,48	7,47

Lapsen ikä on laskettu sen mukaan, paljonko täyttää kuluvaan vuoteen.

Toimialan antaman selvityksen mukaan alle kolmevuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen on noussut viime vuosina. Ikäryhmän ryhmäkoko on pienempi ja kasvattajamitoitus on korkeampi kuin vanhemmilla ikäluokilla.

Varhaiskasvatuksen osallistumisaste on yli valtuuston asettaman tavoitteen paitsi ikäryhmässä alle 3-vuotiaat. 6-vuotiaiden osallistumisaste on noin 96 ja 7-vuotiaiden yli 98 prosenttia. Talousarvion 2021 mukaisesti tavoitteena on nostaa osallistumisastetta erityisesti niiden lasten osalta, joiden on todettu tutkimusten mukaan eniten hyötyvän varhaiskasvatuksesta.

Valtuuston 21.2.2022 hyväksymän kaupunkistrategian mukaan kaupunki sijoittuu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen resursoinnissa viiden parhaan joukkoon asukaslukuun suhteutettuna Suomen 10 suurimman kaupungin vertailussa. Kaupunkistrategiassa ei ole avattu vaikuttavuuden seurannan mittaria. Mittariin vaikuttaa muun muassa ikärakenne, joka voi erota kaupungeittain.

Seuraavassa taulukossa on esitetty Kuntaliiton tuottamat tiedot varhaiskasvatuksen nettomeinoista suhteessa 0–6-vuotiaisiin vuonna 2020.

Taulukko 16: Varhaiskasvatuksen nettokustannukset vuonna 2020 kymmenessä suurimmassa kaupungissa. (Nettokustannukset =(Toimintakulut (ml. sisäiset erät) + Poistot ja arvonalentumiset + Vyörytyskulut) - (Toimintatuotot (ml. sisäiset erät) + Vyörytystuotot + Valmistus omaan käyttöön sekä valmisteveraston muutos) Lähde: Kuntaliitto Kuntien palvelutuotannon nettokustannuksia vuonna 2020, jonka tiedot perustuvat: Tilastokeskus 10.9.2021

Kaupunki	€/asukas	Kaupunki	€/0-6 v.
Espoo	733	Kuopio	9 099
Vantaa	649	Lahti	8 980
Helsinki	607	Espoo	8 958
Oulu	595	Helsinki	8 922
Kuopio	580	Turku	8 600
Lahti	543	Vantaa	8 338
Turku	507	Oulu	8 138
Jyväskylä	494	Tampere	7 707
Tampere	469	Pori	7 672
Pori	445	Jyväskylä	7 543

Kolmiportainen tuki ja oppilashuolto

Kuntien uusiin tehtäviin vuonna 2022 tulee sisältymään kuntatalousohjelman 2022 mukaan varhaiskasvatuksen kolmiportainen tuki, johon osoitetaan täysi valtionosuus. Päivitetyissä perusteissa varhaiskasvatuksessa tarjottavan tuen muodot määritellään entistä tarkemmin. Perusteet päivitetään varhaiskasvatuslain uudistumisen myötä. Uudistettu laki varhaiskasvatuksesta tulee voimaan 1.8.2022.

Kaksivuotisessa varhaiskasvatuksen kokeilussa mukana olevia koskee kolmiportaisen tuen malli. Jyväskylän kaupungin varhaiskasvatussuunnitelman (2019) mukaan: Jyväskylän varhaiskasvatuksessa on käytössä sovellettuna sama tuen kolmiportaisuuden malli kuin esiopetuksessa ja perusopetuksessa. Erona on, että varhaiskasvatuksessa ei tehdä pedagogista arviota tai selvitystä tehostettuun tai erityiseen tukeen siirtymisessä eikä viranhaltijapäätöstä erityiseen tukeen siirtymisessä. Yhteisöllinen oppilashuoltosuunnitelma on varhaiskasvatuksessa laadittu.

Kaupungin varhaiskasvatuksen vastuuhenkilöiden kuulemisen perusteella oppimisen ja kehityksen asioihin vastaavien tukitoimien koetaan toteutuvan. Osittain myös sosiaaliin asioihin pystytään vastaamaan, mutta perhetaustasta johtuvista asioista ja oireiluista on varhaiskasvatuksessa enemmän oltu huolissaan, eikä apua perheille ole saatu riittävän nopeasti. Lasten tietojen siirtymiseen yksiköiden ja koulutusasteiden välillä tarvitaan huoltajien lupa, mikä sujuu hyvin.

Taulukko 17: Tehostetun ja erityisen tuen oppilasmäärät vuosina 2017–2021 (mukana ei ole varhaiskasvatusikäisiä)

	2017	2018	2019	2020	2021
Tehostetun ja erityisen tuen oppilasmäärät	1 738	1 889	2 152	2 427	2 785

Perusopetuksessa tehostetun ja erityisen tuen oppilasmäärät ovat kasvaneet huomattavasti. Varhaiskasvatuksessa ei tehdä vastaavaa päätöstä tuen tarpeesta. Tuki voi muuttua lapsen kehityksen ja oppimisen tarpeiden mukaisesti yleisen, tehostetun ja erityisen tuen välillä. Kehityksen ja oppimisen tuki rakennetaan muokkaamalla toimintatapoja, toiminnan sisältöjä, oppimisympäristöä ja henkilöstöjärjestelyjä lapsiryhmän tarpeita vastaaviksi.

Huoltajien epäsäännöllisen työajan huomioiminen

Vuorohoitoa on lapsen hoito arkisin klo 18.00–06.00 välisenä aikana sekä viikonloppuisin tapahtuva hoito. Vuorohoito on tarkoitettu molempien huoltajien työn tai opiskelun vuoksi tarvitseville lapsille. Vuorohoitopäiväkoteja on eri puolilla kaupunkia eli hoitoajat klo 05–22.30 pystytään järjestämään lähipalveluna. Vuoropäiväkoteja Jyväskylän kaupungissa on helmikuussa 2022 kahdeksan ja vuorohoitopaikan saatavuus on ollut hyvä.

Yö- ja viikonloppuhoito on keskitetty Jyväskylän keskustassa sijaitsevaan Tapiolan päiväkotiin. Esiopetus järjestetään lähtökohtaisin klo 8 tai 9.30 alkaen, mutta vuoropäiväkodit järjestävät sekä yksi- että kaksivuotista esiopetusta lapsen hoitorytmin mukaisesti myös myöhemmin esimerkiksi illalla. Vuorohoidossa olevalla on mahdollisuus osallistua esiopetukseen myös aamupäivisin, vaikka lapsella olisikin vapaapäiviä.



Jos huoltaja työllistyy pikaisesti, lain mukaan hoitopaikka tulee järjestää kahden viikon sisällä. Yleensä vuorohoitopaikka järjestyy aikaisemminkin. Huoltajilla, joilla on ns. nollatuntisopimus, on samanlainen mahdollisuus saada vuorohoitopaikka, kuin säännöllistä vuorotyötä tekeville huoltajilla. Työllisyyden edistämisen näkökulmasta on tärkeää, että huoltajien epäsäännöllinen työaika huomioidaan joustavasti.

Hoitoaikavaraukset tehdään sähköisesti edellisen viikon maanantaihin klo 23.00 mennessä. Mikäli hoitoaikaan tulee muutoksia, huoltajien tulee ilmoittaa niistä mahdollisimman pian, jotta henkilökunnan lainmukainen riittävyys voidaan taata.

Vuorohoidossa olevien lasten hoitomaksut ovat samat kuin muillakin perheillä. Varhaiskasvatuksessa huoltajilta saatu kehittämiskohde liittyy loma-aikojen hyvityskäytänteisiin. Vuorotyötä tekevä perhe ei välttämättä voi olla lomilla koulujen loma-aikoina tai he eivät voi ilmoittaa etukäteen hoidontarvetta ja näin he eivät saa maksuhyvityksiä.

Varhaiskasvatuksen palveluseteli

Kunnallisen varhaiskasvatuksen lisäksi varhaiskasvatuspaikkaa voi hakea yksityisestä päiväkodista, ryhmäperhepäiväkodista tai perhepäivähoidosta.

Jyväskylän kaupungilla on käytössä palveluseteli, jolla se osallistuu yksityisen varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Perheen asiakasmaksu määrittyy laskennallisesta kunnallisesta asiakasmaksusta ja palveluntuottajan mahdollisesta yksikkökohtaisesta lisähinnasta. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muutos on tullut voimaan 1.8.2021 alkaen, mikä on vähentänyt kuntien saamia tuloja tulorajojen noustessa, ja myös palvelusetelin arvoa on korotettu. Varhaiskasvatuksen maksujen alentaminen pyrkii nostamaan lasten osallistumisastetta varhaiskasvatukseen ja tätä kautta koulutuksellisen tasa-arvon sekä työllisyyden lisäämiseen. Euroopan Unionin tavoitteena on, että 95 prosenttia yli neljävuotiaista osallistuu varhaiskasvatukseen.

Taulukko 18: Talousarvion 2022 tietojen perusteella varhaiskasvatuksen jakautuminen kunnalliseen päivähöitoön, yksityiseen päivähöitoön ja kotihöidon tukeen vuonna 2020.

Vuosi 2020	Lapset lkm ka/kk	Osuus 0-6 -vuotiaista, %
Kunnallinen päivähöito	5 170	55,1
Yksityinen päivähöito (sis. esiopetuksen ja palvelurahan)	1 609	17,2
Kotihöidon tuki	1 899	20,2

Sivistyslautakunnan pöytäkirja-aineiston 26.1.2022 § 2 mukaan yli 3-vuotiaan lapsen palvelusetelin arvon on kuvattu olevan Oulussa, Lahdessa, Kuopiossa ja Joensuussa Jyväskylää korkeampi. Sivistyslautakunta onkin hyväksynyt yksityisen varhaiskasvatuksen palvelusetelin arvonkorotuksen 1.3.2022.

Toimialan antaman vastauksen perusteella yksityisen varhaiskasvatuksen toimintaedellytysten turvaaminen on tärkeää, jotta lakisääteisten palveluiden kysyntään pystytään täysimääräisesti vastaamaan. Yksityinen varhaiskasvatus täydentää alueellisesti kunnallisia palveluita ja muodostaa osan varhaiskasvatuksen palveluverkosta. Yksityisten palveluntuottajien koetaan pystyvän perustamaan ketterämmin, erityisesti rakennushankkeiden näkökulmasta, varhaiskasvatuspaikkoja alueille, joissa palvelujen tarve kasvaa ennakoitua nopeammin tai kaupungin omissa tiloissa tarvittaisiin korjaus- ja investointitoimenpiteitä.

Varhaiskasvatukseen tulleet säädösmuutokset ja uudet pykälät vaikuttavat merkittävästi myös yksityisten palveluntuottajien toimintavaatimukseen. Kuulemisen perusteella erityisesti henkilöstökustannusten nousu aiheuttaa painetta palvelusetelin arvon korotukseen. Osa huoltajista haluaa hakeutua yksityisten palvelujen käyttäjiksi ja osalle perheistä palveluohjaus tarjoaa vapaana olevia yksityisiä varhaiskasvatuspaikkoja.

Varhaiskasvatuksen asiakaskysely toteutetaan vuosittain ja sen viimeisimmät vuoden 2021 tulokset on esitetty sivistyslautakunnassa kesäkuussa 2021. Tuolloin huoltajien antama keskiarvo lapsen ryhmälle oli 9,23 (asteikko 4–10). Vuonna 2020 arvosana oli kunnallisissa palveluissa 9,02 ja yksityisissä 9,11. Avoimissa vastauksissa korostuivat koronapandemian vaikutukset vuorovaikutukseen. Rajoitusten vuoksi kohtaamiset henkilöstön kanssa, vuorovaikutus ja vertaiskohtaminen muiden vanhempien kanssa vähenivät.

Henkilöstön työhyvinvointi

Varhaiskasvatustaloutta on tarkennettu 1.8.2021 alkaen henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen osalta (36 §). Kuntien on varmistettava, että päiväkodeissa on käytössä riittävät ja toimivat sijais- tai muut varajärjestelyt myös henkilöstön äkillisiin ja yllättäviin poissaolotilanteisiin.

Syyskuun 2021 neljännesvuosikatsauksen tilanteessa toimialojen sairauspoissaolot olivat vähentyneet edellisvuoteen verrattuna lukuun ottamatta kasvun ja oppimisen palveluita. Kasvun ja oppimisen palveluiden säästösyistä pidetyt palkattomat vapaat olivat toimialoista merkittävimmät. Myös varhaiskasvatuksessa on ollut vuoden 2021 aikana rekrytointihaasteita esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin ja sijaisuuksiin.

Varhaiskasvatuksessa työhyvinvoinnin seuranta toteutetaan monella eri tasolla. Organisaatiotasolla toteutetaan kyselyitä ja seurataan sairauspoissaoloja, lisäksi esimiesalueittain arvioidaan ja tuetaan hyvinvointia. Työntekijöille on järjestetty mentorointia. Varhaiskasvatuksen henkilöstökysely toteutetaan vuosittain. Kyselyn tulokset on viime vuosina esitetty myös sivistyslautakunnassa, vuonna 2021 kesäkuussa. Osa henkilöstökyselyn kysymyksistä on yhdenmukaisia asiakaskyselyn kysymysten kanssa. Kyselyn perusteella ei ole tunnistettu yhtä selittävää tekijää sairauspoissaoloille. Eri syistä johtuvia pitkäaikaisia sairaslomia on paljon ja korona-aikana oireiden ja karanteenien vuoksi on aiheutunut poissaoloja. Kyselyssä työyhteisölle annettu kokonaisarvosana on 8,64 vuonna 2021 ja 8,82 edellisenä vuonna 2020 (asteikko 4–10). Avoimissa vastauksissa on tuotu esille tarve esihenkilön ja johtotiimin tuelle ja palautteelle, oman työn johtaminen ja rajaaminen sekä oppimisympäristön ja lasten osallisuuden kehittäminen.

Varhaiskasvatukseen tuli 1.8.2021 voimaan lisäys työntekijän ilmoitusvelvollisuudesta painottaen lapsen edun ja varhaiskasvatukseen hengen mukaisen varhaiskasvatuksen toteutumista. Työntekijä on velvoitettu tekemään ilmoitus tilanteesta, jossa hän katsoo lapsen edun vaarantuneen. Tammikuun loppuun 2022 mennessä ilmoituksia on tullut yhteensä 13, joista 11 kunnallisesta ja kaksi yksityisestä varhaiskasvatuksesta. Kaikkiin ilmoituksiin on saatu päiväkodin johtajan selvitys ja ratkaisuehdotukset. Johtajat ovat käyneet niitä läpi työyhteisössä työntekijöiden kanssa. Palvelujohtajan/palvelukoordinaattorin ei ole tarvinnut tehdä ilmoitusta eteenpäin aluehallintovirastoon tai Valviraan. Ilmoituksista kuvataan seuranneen ratkaisukeskeistä keskustelua työyhteisöissä sekä muutoksia lapsiryhmien rakenteissa ja arjen käytännöissä.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön suunnittelu-, arviointi- ja kehittämisajat (SAK-ajat) eivät ole kaikissa päiväkodeissa toteutuneet ennakkoon suunnitellusti yllättävistä poissaoloista johtuen, mutta aikojen on luvattu johdon taholta siirtyvän myöhemmin pidettäviksi. Alkuvuodesta 2022 varhaiskasvatukseen ei ole saatu riittävästi sijaisia paikkaamaan poissaoloja. Henkilöstön houkuttelemiseksi ja nykyisen henkilöstön pitämiseksi on kehitetty kannustimia, muun muassa rekrytointikäytäntöjen kehittämistä yhteistyössä oppilaitosten ja työllisyyspalveluiden kanssa.

Varhaiskasvatuksen palveluiden antaman selvityksen mukaan päiväkodin johtajat ovat saaneet monipuolisesti valmennusta ja työkaluja työyhteisöjen ja työntekijöiden työhyvinvoinnin johtamiseen. Työyhteisöjä, joissa on vaativia tilanteita ja tyytymättömyyttä henkilöstön keskuudessa, on tuettu yhdessä työsuojeluvaltuutettujen kanssa esimerkiksi osaamisen kehittämisellä, työohjauksella ja sparraamisella. Työyhteisöissä on toteutettu riskiarvioita ja keskusteluja riskeistä. Osittain johtajat ovat koronapandemian aikana olleet paremmin työyhteisössä läsnä. Työyhteisöjen riskiarvioinneissa on käsitelty esimerkiksi käytännön tasolla koronapandemian torjuntatoimia ja työturvallisuutta työpaikoilla.

Tarkastuslautakunnan arviointi varhaiskasvatuksen palveluista ja esiopetuskokeilun käynnistymisestä

Kaksivuotinen esiopetuskokeilu on käynnistynyt, mutta tietoa kokeilun vaikuttavuudesta ei ole vielä saatavilla. Kokeilulain mukainen esiopetuksen kokeiluopetussuunnitelma on hyväksytty sivistyslautakunnassa 26.5.2021.

Vuoden 2021 aikana ja edelleen 2022 vuoden alussa henkilöstön ja sijaisten riittävydessä on ollut haasteita. Koronapandemian vuoksi suunnittelu-, arviointi- ja kehittäminen (SAK)-ajat ovat jääneet osittain pitämättä, mutta toimialan selvityksen mukaan ajat pidetään myöhemmin.

Tarkastuslautakunta pitää hyvänä, että varhaiskasvatuksessa on toteutettu asiakas- ja henkilöstökyselyt vuosittain myös koronapandemian aikana.

Toimialan antaman selvityksen mukaan ennuste lasten syntyvyyden vähenemisestä Jyväskylässä ei vaikuta samassa suhteessa palveluverkon asiakaspaikkoihin ja tiloihin. Syy tähän on se, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on lasten osallistumisasteen kasvattaminen, ja alle 3-vuotiaiden varhaiskasvatus vaatii enemmän laskennallisia hoitopaikkoja. Hoidossa on myös lapsia, joilla on tuen tarvetta, mihin tarvitaan päiväkodeissa jakotiloja. Tällaisia tiloja ei ole nykyään käytettävissä.

Tarkastuslautakunnan kehittämisehdotus / kysymys kaupunginhallitukselle / sivistyslautakunnalle:

Miten henkilöstön saatavuutta on edistetty ja millaisia keinoja tukea henkilöstön jakamista on otettu käyttöön?

Miten koronapandemian ja henkilöstön saatavuushaasteiden vuoksi siirretyt SAK-ajat ovat toteutuneet?

4.8 AVOSAIRAANHOIDON PALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN

Arvioinnissa tarkastellaan avosairaanhoidon palveluiden järjestämisen muutoksia vuosina 2016–2021. Jyväskylän kaupungissa järjestetään avosairaanhoidon palveluja kaupungin oman tuotannon (terveysasemien) ja ostopalvelujen avulla. Korpilahden, Säynätsalon, Tikkakosken ja joulukuusta 2020 alkaen Huhtasuon terveysasemien palvelut on hankittu ostopalveluina. Hankasalmen alueella on ollut käytössä avosairaanhoidon palveluseteli 1.11.2019 alkaen. [OmaKS.fi](https://omaKS.fi), [Keski-Suomen digitaalinen sosiaali- ja terveyskeskus](https://keski-suomen.digitaalinen.sosiaali-ja-terveyskeskus.fi) aloitti toimintansa toukokuussa 2021 ja palvelee etänä Jyväskylän julkisten terveysasemien, Hankasalmen ja Uuraisten asiakkaita.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Miten avosairaanhoidon palveluiden järjestäminen on muuttunut vuosina 2016–2021 kustannusvaikuttavuudeltaan?
- Miten sähköisten palvelujen käyttöönotto on edennyt?

Avosairaanhoidon suoritteiden määrän kehitystä on seurattu kaupungin omien terveysasemien ostopalvelujen osalta mitattuna lääkäri- ja hoitajakäynteinä sekä puhelinkonsultaatioina ja sähköisinä kontakteina. Avosairaanhoidon suoritteiden määrä on kasvanut vuonna 2021 edellisvuodesta 1,5 prosenttia ja kustannukset ovat kasvaneet noin 4 prosenttia.

Sähköisen asioinnin osuus sairaanhoitajalle on kasvanut tasaisesti, mitä selittää käyttöön otetut Omaolo-oirearviot ja erityisesti koronaoirearvio. Ostopalvelualueet eivät käytä Omaolo-palvelua. Oman toiminnan lääkäreiden etäkontaktit toteutuvat pääosin puhelimitse ja kirjataan puhelusuoritteina.

Omilla terveysasemilla lääkärikäynnit ovat laskeneet suhteessa hoitajakäynteihin. Suoritteiden määrän laskuun on useita syitä kuten entistä parempi hoidon tarpeen arviointi ja potilaiden omahoitotaitojen paraneminen. Tavoitteena on myös ollut hoitajakäyntien osuuden lisääminen lääkärikäynteihin verrattuna, ja kohdentaa käynnit tarkemmin tarpeen mukaan. Huhtasuon terveysaseman palvelujen siirto ostopalveluiksi on lisännyt ostopalvelujen suoritteita.

Palvelun laadun arviointi

Lääkärin kiireettömään hoitoon pääsyn hoitotakuu on 90 päivää ja suositus 21 päivää.

Taulukko 19: Hoitotakuun toteutuminen, lääkärin kiireettömään hoitoon pääsy päivinä

Lääkärin kiireettömään hoitoon pääsy	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Oma toiminta	35	33	26	31	35	31
Erikoislääkärin tutkimukset (oma toiminta)	42-53	35	33	34	39	55

Ostopalvelut	12 (Korpilahti, Tikkakoski) 9 (Säynätsalo)	11	13	13	12 (Korpilahti, Tikkakoski) 9 (Säynätsalo) (Huhtasu)	10
---------------------	---	----	----	----	---	----

Ostopalvelun tuottajalle maksetaan laatupantti tai bonus sen jälkeen, kun sovitut palvelun laatuvaatimukset ovat täyttyneet. Laatupantti maksetaan siinä suhteessa kuin laatukriteerit ovat täyttyneet. Huhtasuon terveysasemalla laatupantti toteutui 77,50 prosenttisesti, Tikkakoskella 85,5, Korpilahdella 95,5, Säynätsalossa 80,5 (suun terveydenhuollossa 60,5) vuonna 2021. Keskimäärin laatupantista maksettiin noin 85 prosenttia.

Koronatyöhön rekrytoitiin lisähenkilökuntaa yhteensä 87 henkilötyövuotta vuonna 2021. Koronapandemiasta aiheutuvaa hoito- ja palveluvelkaa on vaikea arvioida. Osa hoitovelasta tulee näkyviin heikentyneinä hoitotasapainoina ja pahentuneina sairauksina. Avosairaanhoidosta saadun tiedon mukaan lääkärikäyntejä on jäänyt toteutumatta yli 6 000, hoitohenkilöstön käyntejä yli 14 000 ja kansansairauksiin liittyviä kiireettömiä hoitajakäyntejä melkein puolet normaaliolojen käynneistä. Vuoden 2021 lopulla jonossa on ollut noin 5 000 hammaslääkärin kiireetöntä hoitoa odottanutta potilasta. Hammaslääkärille hoitoon pääsyn keskiarvo on ollut noin 153 vuorokautta ja suuhygienistille noin 60 vuorokautta. Koululaisten tarkastukset on hoidettu asetuksen mukaisesti. Avosairaanhoidon kiireellinen hoito on pystytty toteuttamaan normaalisti.

Tarkastuslautakunnan arviointi avosairaanhoidon palveluista

Avosairaanhoidon sähköisten palvelujen määrä on lisääntynyt. Sähköisten palveluiden kehittäminen on tehty pitkälti Tulevaisuuden sotekeskus –hankkeen kautta.

Hoito- ja palveluvelan määrä koronapandemian ajalta on merkittävä, mitä kasvattaa pahentuneet sairaudet.

4.9. IKÄÄNTYNEIDEN KOTIHOIDON, PALVELUASUMISEN JA LAITOSHOIDON PALVELUT

Tarkastuslautakunta on kuvannut arviointikertomuksessa ikääntyneiden kotihoidon, tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon järjestämisen muutoksia vuodesta 2016 alkaen sekä näissä palveluissa oman toiminnan, ostopalvelujen ja palvelusetelien käytön suhdetta. Palvelurakenteen muutosten kuvaus on ollut osa palvelutarpeeseen vastaamisen, palvelun kustannustehokkuuden ja laadun arviointia.

Jyväskylässä tavoitteeksi on asetettu, että 75 vuotta täyttäneistä 93 prosenttia asuisi kotona tai kodinomaisessa asunnossa vuoteen 2025 mennessä (talousarvio 2021). Talousarviossa 2022 on kuvattu palvelurakennelinjauksen mukaisesti, että pääpaino palveluissa on edelleen kotona asumisen tukeminen. Ikääntyneet asuvat entistä pidempään kotona, jolloin heidän toimintakykynsä ja terveydentilansa on entistä alhaisempi, kun he siirtyvät ympärivuorokautisiin palveluihin. Ikääntyneiden palvelutarpeen arvioinnissa käytetään RAI-arviointia asiakkaan toimintakyvyn arvioinnissa.

Osana kaupungin digikokeiluja kotihoidossa on vuoden 2021 aikana ollut käytössä lääkeautomaatti, jonka käyttökokemuksia ja muita ikääntyneiden palvelujen digihankkeita arvioidaan digitalisaation edistämistä käsittelevässä muistiossa.

ARVIOINTIKYSYMYKSET:

- Millaisia muutoksia on toteutettu ikääntyneiden palvelujen palvelurakenteeseen, jotta on vastattu kasvavaan palvelutarpeeseen?
- Millaisia palvelumuotoja on vahvistettu tavoitteiden saavuttamiseksi (esimerkiksi etähoiva)?

Kotihoito

Kotihoitoa muutettiin kaupungin omaksi toiminnaksi asteittain vuoden 2020 aikana - syksyllä 2019 ensimmäinen alue, kaksi viimeistä aluetta (Keljon alueen toinen tuottaja ja ydinkeskusta) syyskuun 2020 alussa.

Kuvio alla kuvaa kotihoidon palvelutarjontaa, joka on laskenut noin 38 000 asiakastunnilla (9 %) vuodesta 2020 vuoteen 2021. Talousarviossa 2021 palvelutarpeen arvioitiin olevan noin 383 000 asiakastuntia ja toteuma oli noin 383 000 tuntia. Asiakastunti voi sisältää useita kotikäyntejä.

Ikääntyneiden palveluilta saadun selvityksen mukaan aikaisempina vuosina kasvaneen asiakasmäärän myötä on kehitetty uusia tapoja toimia, mikä selittää asiakastuntien laskua vuonna 2021. Tähän vaikuttaa myös tukipalveluiden käyttöönotto ja digitaalisten palveluiden lisääminen täydentämään perinteisiä kotikäyntejä. RAI-toimintakykymittarin avulla asiakkaat ohjautuvat entistä paremmin tarpeensa mukaisiin palveluihin, kuten tukipalveluihin (ruoka-, turvapalvelut) kotihoidon palvelun sijaan.

Kotihoidon asiakastunnit muodostuvat oman toiminnan (85 %) ja palvelusetelien (15 %) osuudesta ostopalveluiden päätyttyä. Vuonna 2021 kotihoidon oman toiminnan asiakastunneista 5 810 eli 2 prosenttia muodostui etähoivasta, jonka merkitys kotihoidossa kasvaa. Edellisenä vuonna kotihoidon asiakastunneista 1 870 tuntia eli 0,5 prosenttia muodostui etähoivasta, joka oli käytössä toukokuusta 2020 alkaen.

Etähoiva eli ääni- ja kuvayhteys asiakkaan ja hoitajan välillä on otettu käyttöön kotihoidossa keuhkokuumeella 2020. Vuoden 2021 talousarviossa on mainittu etähoivan ja etäpalvelutarpeen arvioinnin hyödyntäminen asiakasprosessin sujuvuuden tukemisessa. Asiakasmäärä etähoivassa vuoden 2021 lopussa on 140 (edellisenä vuonna 100). Etähoivan palvelua vuonna 2021 on saanut 9,6 prosenttia asiakkaista ja kotihoidon käynneistä noin 4 prosenttia on toteutettu etäyhteyden avulla. Etähoiva on käytössä kaikilla kotihoidon aluilla ja se on vakiintunut osaksi kotihoidon toimintaa. Maakunnallinen etähoiva on käynnistetty yhteistyössä Laukaan, Muuramen ja Keuruun kanssa.

Etähoivan keskimääräinen käyntihinta on noin 40 prosenttia alhaisempi verrattuna keskimääräisen fyysisen käynnin hintaan. Etähoivan osuus kotihoidon bruttokustannuksista on 617 000 euroa vuonna 2021. Kaupunki on myynyt etähoivaa myös Muuramelle, Keuruulle ja Laukaalle. Toimialan kuvauksen mukaan etähoivalla on merkityksellinen kuntouttava vaikutus, koska toiminta perustuu asiakkaan ohjaamiseen hänen puolestansa tekemisen sijaan. Asiakas- ja omaistyytyväisyyden mittaamisen perusteella kokemukset ovat pääsääntöisesti positiivisia. Samoilla laitteilla omaiset voivat olla yhteydessä läheiseensä.

Lisäksi ikääntyneiden palveluissa on otettu käyttöön Lifecare Omapalvelun sähköisistä lomakkeista huoli-ilmoitus sekä yhteydenottomahdollisuus viranomaiseen. Kotihoitoon on luotu digivastaavien verkosto.

Kotihoidon palvelusetelitoiminta

Palvelusetelitoiminnalla tuetaan pienten tuottajien mahdollisuutta tuoda palveluita asiakkaalle ja samalla vahvistetaan asiakkaan mahdollisuutta valita tuottaja. Palvelusetelin käyttäjämäärä kotipalvelun asiakkaissa on kasvanut vuodesta 2016 alkaen.

Palvelusetelipalveluissa; mikäli palvelun tuottajan hinta on korkeampi kuin tuottajan saama korvaus palvelusta (ks. www.palse.fi), niin asiakas maksaa erotuksen.

Kotihoidon oman toiminnan kustannusten kasvuun vaikuttivat muun muassa palkankorotus ja erilliskorvausten kasvu (kuten hälytyskorvaukset, tuplavuorot ja ylityöt), jotka johtuvat henkilöstön saatavuuden vaikeuksista. Palvelusetelin nettoyksikköhintaan vaikuttaa asiakasmaksulain muutos, jonka myötä kotihoidon asiakkaiden asiakasmaksujen perusteena olevat tulot ja asiakkaalta perittävät maksut ovat muuttuneet.

Kotihoidon oman toiminnan yksikköhinta, josta on vähennetty asiakasmaksut, on vuonna 2021 ollut keskimäärin 74,18 euroa asiakastunnilta ja palvelusetelin arvo on vaihdellut 39,08 ja 81,57 euron välillä. Vaihteluväliin vaikuttaa alue/etäisyydet ja palvelun ajankohta.

Ikääntyneiden asumispalvelut

Väestön ikääntyminen ei välttämättä ennusta raskaamman palvelun tarvetta. Vuoden 2021 aikana palveluasumisen hoitopäivät ovat kasvaneet noin 4 prosenttia. Palveluasumisen oman toiminnan hoitopäivät ovat olleet puolet tarjotusta palvelusta.

Pitkäaikaishoidon ja tehostetun palveluasumisen jonotusaika on lain mukaisesti enintään 3 kuukautta. Keskimääräinen jonotusaika ympärivuorokautiseen asumiseen oli 64 päivää vuonna 2021 ja edellisenä vuonna 53 päivää. Talousarvion 2022 kuvauksen mukaan tehostetun palveluasumisen tarve on merkittävästi kasvanut koronan aikana, ja paikkoja ei ole riittävästi tarjolla. Vuodelle 2021 asetettu tavoite tehostetun palveluasumisen osuudesta yli 75-vuotiaista on 9 prosenttia ja toteuma 7 prosenttia.

Ikääntyneiden asumisen ratkaisuissa tulee ottaa huomioon myös asuinympäristö ja asuinalueen palvelut, jotta ne tukevat kotona asumisen mahdollisuuksia. Näitä ovat muun muassa ikääntyneille suunnattu asiointi- ja kutsuliikenne ja erilaisten ”olohuoneiden” lisääminen asuinalueilla. Ikääntyneiden kotihoidon ja palveluasumisen palvelujen siirtyessä hyvinvointialueelle on kaupungin kaavoituksella, julkisella liikennejärjestelyllä, ikääntyneiden osallisuuden tukemisella merkitystä ikääntyneiden hyvinvoinnin tukemisessa (kaupungin ikäohjelma osana hyvinvointisuunnitelmaa).

Pitkäaikaishoito

Jyväskylän kaupungin ikääntyneiden palveluissa pitkäaikainen laitoshoidon on vanhuspalvelulain mukaisesti vähenevää, päättyen kokonaan vuonna 2027. Kaupunginhallituksen arviointikertomukseen 2020 antamien vastausten (KV 27.9.2021 § 113) mukaan tehostetun palveluasumisen rinnalla tulee olla kevyempiä asumisen ratkaisuja, kuten tavallista palveluasumista ja muuta ikäspesifiä asumista, kuten senioriasumista tai vuokra-asumista kotihoidon turvin. Keljon pitkäaikaishoidon toiminta loppui 28.2.2021 ja pitkäaikaishoito siirtyi Kyllöön 1.3.2021 (33 asukaspaikkaa). Kuusipaikkainen erityismuistiyksikkö aloitti toimintansa 22.3.2021 Jokihovissa. Korpilahden Hoivakodin toiminta loppui 12.4.2021. Korpilahden ikääntyneiden asumisen palvelurakenne muuttui tehostetuksi palveluasumiseksi vuoden 2021 aikana. Kevyempää palveluasumista kaupungilla ei ole.

Tarkastuslautakunnan arviointi ikääntyneiden kotihoidon palveluasumisen ja laitoshoidon palveluista

Ikääntyneiden palvelutarpeen kasvuun vaikuttaa erityisesti asiakkaiden hoitoisuuden ja asiakkaiden määrän kasvu. Kustannusrakenteeseen on kuitenkin voitu vaikuttaa myönteisesti sähköisten palveluiden avulla (lääkeautomaatit, etähoiva). Kasvavaan palvelutarpeeseen voidaan vastata paremmin, vaikka palvelutarvetta ei voida kokonaan tyydyttää. Palvelun kustannusrakenteessa näkyy se, että henkilöstö tekee tupla- ja lisätyötä henkilöstön saatavuushaasteiden vuoksi. Myös turvahälytysten määrä on kasvanut edellisestä vuodesta.

Ikääntyneiden kotihoidon, palveluasumisen ja laitoshoidon palvelujen siirtyessä vuonna 2023 hyvinvointialueen järjestettäväksi vaikuttaa Jyväskylän kaupunki ikäihmisten mahdollisuuksiin asua kotona mahdollisimman pitkään kaupungin muilla palveluilla kuten kaavoituksella, liikennejärjestelyillä ja erilaisilla osallistumisen muodoilla.

5 TOIMENPITEET EDELLISTEN VUOSIEN ARVIOINTIEN PERUSTEELLA

Kaupunginvaltuusto käsitteli kaupunginhallituksen selvitykset arviointikertomuksessa 2020 esitettyihin yhteenvetoihin, johtopäätöksiin ja suosituksiin (KV 27.9.2021 § 117).

Taulukko 20: Kaupunginhallituksen keskeisimmät selvitykset arviointikertomuksessa 2020 esitettyihin havaintoihin

Arviointiaihe	KH:n vastaukset (9/2021) / toimenpiteet seurantaan	Tarkastuslautakunnan arviointi toimenpiteiden etenemisestä
Valtuustokauden aikaisen kaupunkistrategian toteutuminen	Uuden, päivitetyn kaupunkistrategian laadinnassa pyritään strategian terävöittämiseen ja selkeyttämiseen. Strategisten kärkien tulee olla selkeitä erottuvuustekijöitä, jotka ovat myös viestinnällisesti helppokäyttöisiä. Strategiakärjille asetetut tavoitteet tulee olla mitattavissa tarkoituksenmukaisilla mittareilla. Mittareiden asettaminen, niiden lähtötilanne ja tavoitetaso tulevat olemaan strategiaprosessin kulmakiviä.	Uusi kaupunkistrategia on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 21.2.2022. Strategian seuranta ja arviointi tarkentuvat vuoden 2022 aikana. Varsinaisessa kaupunkistrategiadokumentissa ei ole esitetty mittaristoja lähtö- ja tavoitetasoineen.
Kaupungin ja kaupunkikonsernin talouden tasapainoisuus	Kaupungin taloudelliset haasteet ovat ennen kaikkea heikossa tulopohjassa ja matalassa ylijäämäkertymässä.	Kaupungin taseen ylijäämäkertymä vahvistui vuonna 2021 satunnaisen tuoton myötä, mutta kaupungin tulo-rahoitus ei ole riittävä. Talouden tasapainoa on arvioitu tarkastuslautakunnan väliarvioinnissa (KV 8.11.2021) ja arviointikertomuksen luvussa Kaupungin talouden tasapainoisuus.
Omistajaohjaus	Omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje sekä sijoitustoiminnan periaatteet päivitetään alkaneen valtuustokauden alussa strategiapäivityksen jälkeen. Päivityksessä otetaan huomioon muutokset kaupunkikonsernin toiminnassa, ohjeistuksissa ja tarkennetaan mm. tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esiin nostaman konserniohjeen mukaisen ennakkokäsityksen dokumentointi.	Omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 21.3.2022. Konserniohjeeseen on tarkennettu ennakkokäsityksen dokumentointi.

6 TARKASTUSLAUTAKUNNAN TYÖSKENTELEY

Tarkastuslautakunta päätti työohjelmastaan syksyille 2021 kokouksessaan 23.9.2021. Valtuustokauden arviointisuunnitelma ja työohjelma keväälle 2022 hyväksyttiin 16.12.2021. Kokouksia ja iltakouluja lautakunnalla oli syksyllä 2021 seitsemän sekä keväällä 2022 viisi kokousta ja iltakoulu arviointikertomuksen valmistelua varten. Tarkastuslautakunnalle asioita valmistelivat esittelijänä toiminut kaupunginreviisori Tarja Saarelainen ja kaupunkitarkastaja Anne Kettunen. Lautakunnan teknisenä sihteerinä toimi hallinnonsuunnittelija Päivi Lind.

Tilintarkastuksen toteutuminen tilikaudella ja muu raportointi

Jyväskylän kaupungin tilintarkastajana toimii BDO Auditor Oy ja päävastuullisena tilintarkastajana JHT, KHT Ulla-Maija Tuomela.

Tarkastuslautakunta on valmistellut tilintarkastajan valintaa koskevan päätösehdotuksen kilpailuttaen kaupungin ja sen tytäryhteisöjen tilintarkastuspalvelut vuosille 2022-2024 sekä optiovuosille 2025 -2026 ja 2027. Tarkastuslautakunnan tehtäviin hallinnon ja talouden tarkastusta koskien kuuluu myös kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittaminen, tilintarkastuksen tarkastussuunnitelman toteutumisen seuranta, tilintarkastajan havaitsemista epäkohdista ja valtuuston tarkastusta koskevista päätöksistä aiheutuvien toimenpiteiden seuranta sekä esitysten tekeminen lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen tarkastuksen tehtävien suorittamisen yhteensovittamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunta kuuli ja merkitsi tiedoksi sisäisen tarkastuksen raportoinnin vuoden 2021 tarkastuksista 16.12.2021. Tarkastuslautakunta kuuli kaupungin johtoa; kaupunginjohtajaa, talous- ja strategiajohtajaa, kaupunginhallituksen puheenjohtajaa tilinpäätökseen 2021 liittyen 31.3.2022.

Tilintarkastaja esitteli tarkastuslautakunnalle tilintarkastuksen työohjelman vuodelle 2021 (tarkastuslautakunta 19.8.2021 § 25) ja väliraportin vuoden 2021 tilintarkastuksesta (16.12.2021 § 47). Tarkastuslautakunta päätti antaa väliraportin tiedoksi kaupunginhallitukselle. Tilintarkastaja esitteli loppuraportin vuoden 2021 tilintarkastuksesta ja tarkastuslautakunta lähetti raportin tiedoksi kaupunginhallitukselle (21.4.2022 § 16). Tarkastuslautakunta merkitsi tiedoksi Jyväskylän kaupungin tilivuotta 2021 koskevan tilintarkastuskertomuksen ja saattoi sen valtuustolle tiedoksi. Tarkastuslautakunta esitti valtuustolle tilivuoden 2021 tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä tilivelvollisille. (21.4.2022 § 17.)

Allekirjoitukset

Jyväskylässä 21.4.2022

Tapani Mäki
puheenjohtaja

Jasmine Repo
varapuheenjohtaja

Juha Hjelt
jäsen

Jyrki Tapper
jäsen

Juho Neuvonen
jäsen

Tero Kalavainen
jäsen

Emilia Lakka
jäsen

Liisa Kuparinen
jäsen

Arttu Tuorila
jäsen

Marianne Aho
jäsen

Joni Parkkonen
jäsen

Heidi Elmgren
jäsen

Mervi Turunen
jäsen