



HELSINGIN KAUPUNKI

Tarkastuslautakunta

18.4.2012

ARVIOINTIKERTOMUS

2011



Kansi

Helsingin kaupunginmuseo

Helsingin kaupunki  
tarkastusvirasto

Puhelin (09) 310 1613  
tarkastusvirasto@hel.fi

Internet

[www.hel.fi/tav](http://www.hel.fi/tav)



## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. TARKASTUSLAUTAKUNTA</b> .....	1
1.1 Tarkastuslautakunnan kokoonpano .....	1
1.2 Arviointi- ja tarkastustoiminta .....	1
1.3 Muu toiminta .....	2
1.4 Arviointikertomuksen 2010 käsittely .....	3
1.5 Tarkastuslautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuuden arviointi .....	3
1.6 Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten edellyttämät toimenpiteet .....	6
<b>2. SITOVIEN TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI</b> .....	7
2.1 Kaupunginvaltuuston asettamien sitovien tavoitteiden toteutuminen .....	7
2.2 Toiminnallisten tavoitteiden tarkastelu strategian mukaisesti .....	8
2.3 Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toimialakohtaisesti .....	10
2.4 Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurannasta ja dokumentoinnista .....	14
2.5 Johtopäätöksiä sitovien tavoitteiden asettamisesta .....	14
2.6 Suurten kaupunkien sitovat vuositavoitteet .....	15
<b>3. KAUPUNGIN TALouden ARVIOINTI</b> .....	19
<b>4. TOIMINNAN ARVIOINTI</b> .....	24
4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIT .....	24
4.1.1 Johtamisen strategian toteutuminen .....	24
4.1.2 Tuottavuuden mittaaminen ja tuottavuuskehitys .....	27
4.1.3 Helsinki-Vantaa -selvityksen tulosten hyödyntäminen hallintokunnissa .....	30
4.1.4 Kaupungin henkilöstömäärän kehitys .....	33
4.1.5 Työhyvinvointi .....	35
4.1.6 Energiansäästötoimenpiteet .....	37
4.1.7 Terveysvaikutusten arviointi päätöksenteossa .....	39
4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT .....	41
4.2.1 Konsernijaoston aseman ja konserniohjeen vertailu suurissa kaupungeissa .....	42
4.2.2 Konserniohjauksen tehostamistoimenpiteet .....	45
4.2.3 Liikuntakonsernin omistajaohjaus .....	47
4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIT .....	50
4.3.1 Lasten ja nuorten yksinäisyyden ja syrjäytymisen ehkäisy .....	50
4.3.2 Rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuut .....	54
4.4. KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT .....	57
4.4.1 Innovaatorahaston tarkoitus ja määrärahojen käyttö .....	57

---



4.5 RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT .....	60
4.5.1 Pääkaupunkiseudun ympäristötavoitteiden arviointi Helsingin osalta.....	60
4.6 SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT .....	65
4.6.1 Huostaanotot.....	65
4.6.2 Toimeentulotuki .....	69
4.6.3 Sosiaaliviraston ostamien asiakaspalvelujen laadunvalvonta .....	73
4.6.4 Kouluterveydenhuollon mitoitus ja toimivuus .....	77
4.7 SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT .....	79
4.7.1 Koulupudokkaat ja toisen asteen koulutuspaikkojen riittävyys .....	79
4.7.2 Asiantuntijapalveluiden osto .....	84
4.7.3 Liikuntaviraston vuokrasubventiot .....	86
4.8.KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT .....	88
4.8.1 Vanhenevien asuinalueiden ja niiden rakennuskannan korjaustarve.....	88
<b>LIITTEET</b> .....	93
Liite 1. Tarkastuslautakunta 2009–2012, jaostojen jäsenet ja jaostoja avustaneet tarkastusviraston vastuuhenkilöt .....	93
Liite 2. Tarkastuslautakunta 2009–2012, tarkastusaluejako .....	94
Liite 3. Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen määrän kehitys vuosina 2006–2011.....	95



## TIIVISTELMÄ

**Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja se on jakautunut kolmeen 3-jäseniseen jaostoon.**

**Tavoitteiden toteutuminen:** Talousarvion 100 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta toteutui 78 (78 prosenttia) ja 69 sitovasta taloudellisesta käyttötalouden tavoitteesta toteutui 56 (81 prosenttia). Sivovia investointitavoitteita oli 69, joista 49:n osalta talousarviomääräraha ei ylittynyt (71 prosenttia).

**Sitovien tavoitteiden asettaminen:** Sitovat toiminnalliset tavoitteet tulee johtaa nykyistä selkeämmin strategiaohjelman tavoitteista. Hallintokuntien tulee pyrkiä lisäämään sitovien toiminnallisten tavoitteidensa merkittävyyttä.

**Kaupungin talous:** Kaupungin talouden tila parani edellisvuodesta. Velkaantuminen kuitenkin lisääntyi ja talouden haasteet ovat niin merkittäviä, että toimintamenojen kasvu tulee saada pysähtymään arvioimalla palvelutuotannon volyymin, sisältöä, rakennetta ja tuottamistapoja uudelleen poliittisella tasolla.

**Tilintarkastuksen johdosta annettujen suositusten edellyttämät toimenpiteet:** Virastojen ja liikelaitosten tulee ryhtyä viivyttämättä korjaaviin toimenpiteisiin tilintarkastuksessa havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosaston roolia kaupungin tietotekniikan kehittämisessä, ohjauksessa ja koordinoimisessa tulee vahvistaa.

**Johtamisen strategian toteutuminen:** Johtamista on kehitetty strategian mukaisesti. Kokonaisuusien hallinnan tarve tulee ottaa huomioon johtajien osaamisessa. Johtamista tulee vahvistaa siten, että kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat ohjaavat toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seuraavat niiden toteutumista.

**Tuottavuus:** Virastojen ja liikelaitosten tulee pyrkiä tuloksellisuutta laajemmin kuvaavien tuottavuusmatriisien kehittämiseen. Tuotos-panos -mittaria käyttävien hallintokuntien tulee raportoida tilinpäätöksessä tuottavuuskehityksen lisäksi palvelun laatua ja vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden muutokset.

**Henkilöstö:** Vuonna 2010 henkilöstömäärän kasvu pysähtyi ja oli vuonna 2011 maltillista. Väestön ikääntyessä on entistä tärkeämpää hillitä menojen kasvua työn tuloksellisuutta, tuottavuutta ja kustannustehokkuutta parantamalla.

**Konserniohjaus:** Kaupungin strategiassa tavoitteeksi asetettu tytäryhteisöjen määrän väheneminen ei ole toteutunut. Konsernijohdon tulee arvioida konsernikokonaisuuden tarkoituk-

senmukaisuus. Konsernijaoston asemaa tulee täsmentää ja vahvistaa. Keskeisimmille tytäryhteisöille tulee asettaa toiminnallisia tavoitteita ja niitä tulee seurata konsernijaostossa.

**Lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisy:** Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman myötä ennaltaehkäisevää toimintaa on kehitetty merkittävästi. Kyseisten toimialojen apulaiskaupunginjohtajien sekä virastopäälliköiden on varmistettava työn jatkuminen ja yhteistyö virastojen välillä jatkossakin.

**Lasten ja nuorten huostaanotot:** Huostaanottojen jatkuvan kasvun takia sosiaaliviraston tulee taata kotipalvelujen saataavuus lapsiperheille huostaanottojen ennaltaehkäisemiseksi. Sosiaali- ja terveystoimen tulee panostaa erityisesti lasten vanhempien mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuuteen. Harkinnanvaraisen toimeentulotuen ehtoja tulee tarkistaa huostaanottojen ehkäisyn näkökulmasta.

**Koulupudokkaat ja toisen asteen koulutuspaikkojen riittävyys:** Ammatillisen koulutuksen paikkojen määrä Helsingissä ei vastaa kysyntää. Valtion suuntaan tulee toimia aktiivisesti toisen asteen aloituspaikkojen lisäämiseksi pääkaupunkiseudulla. Opintojen keskeyttämistä tulee pyrkiä estämään kiinnittämällä huomiota poissaoloihin. Koulupudokkuuden ehkäisemisen ja nuorten työllisyydenhoidon vastuu tulee keskittää yhteen paikkaan ja varmistaa toiminnan riittävä rahoitus.

**Kouluterveydenhuolto:** Kouluterveydenhuollon lääkäreitä tulisi olla sosiaali- ja terveysministeriön laatusuosituksen mukaisesti.

**Helsinki-Vantaa -selvityksen hyödyntäminen:** Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan ja vastuuvirastojen tulee käynnistää asuntotuotannon, kaavoituksen ja rakentamisen sujuvoittamiseksi hallintokuntien välisiä yhteishankkeita Vantaan esimerkin mukaisesti.

**Rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuut:** Kiinteistöjen katusvauriot ovat lisääntyneet viime vuosina jopa uusissa kohteissa. Rakentamisen valvonta tulee toteuttaa riittävässä resursseissa. Rakentamisesta ja kiinteistönhoidosta vastaavien virastojen on kehitettävä yhteistyötään tilakeskuksen kanssa.

**Vanhenevat asuinalueet:** Valtakunnallisia rakentamisen ohjeita tiukemmat kaupungin omat normit lisäävät rakennuskustannuksia. Esimerkiksi kaupungin esteettömyysmääräyksiä tulee tarkentaa siten, että ne vastaavat valtakunnallisia linjauksia.

**Pääkaupunkiseudun ympäristötavoitteet:** Ilmastonmuutoksen hillintää koskeva työ tulee organisoida nykyistä selkeämmin kaupunkitasolla ja sopia yhteistyöstä ja työnjaosta pääkaupunkiseututasolla.



#### Käytetyt lyhenteet

ARA-tuotanto	Valtion tukema vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotanto
ATT	Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto
EU	Euroopan unioni
GWh	Gigawattitunti
Halke	Helsingin kaupungin hallintokeskus
Heke	Helsingin kaupungin henkilöstökeskus
HKL	Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos
HKR	Helsingin kaupungin rakennusvirasto
HR	Human Resources, henkilöstövoimavarat
HSL	Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
HSY	Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
jk	Johtokunta
kem <sup>2</sup>	kerrosalaneliö
KHT	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
LASU	Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma
MA-ohjelma	Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma
Palmia	Helsingin kaupungin Palmia -liikelaitos
Stara	Helsingin kaupungin rakentamispalvelu
Talpa	Taloushallintopalvelu -liikelaitos
Taske	Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskus
Tieke	Helsingin kaupungin tietokeskus
Tyke	Helsingin kaupungin työterveyskeskus



## 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA

### 1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO

Kaupunginvaltuusto valitsi 14.1.2009 vuosien 2009–2012 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa oli vuonna 2011 yhdeksän jäsentä ja yhdeksän henkilökohtaista varajäsentä.

Taulukko 1. Tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet vuonna 2011

Varsinaiset jäsenet	Henkilökohtaiset varajäsenet
Pj. Hannele Luukkainen, valtiotieteen lisensiaatti	Juha Meronen, kirjanpitäjä
Vpj. Antti Vuorela, diplomi-insinööri	Päivi Seila, psykiatrian sairaanhoitaja
Salla Korhonen, lakimies	Aki Hyödynmaa, humanististen tieteiden kandidaatti
Satu Kouvalainen, varatuomari (3.10.2011 asti) Katja Utti-Lankinen, kasvatustieteen maisteri (4.10.2011 alkaen)	Maarit Toveri, talous- ja henkilöstöpäällikkö
Sari Näre, sosiologian dosentti	Kimmo Pentikäinen, johtaja
Jaakko Ojala, valtiotieteen maisteri	Tuomo Markelin, kauppatieteiden maisteri
Nils Torvalds, toimittaja	Mia Montonen, valtiotieteen maisteri
Olli Viding, opettaja	Marikaisa Niskanen, opiskelija
Tuulikki Vuorinen, terveystieteiden maisteri	Valter Vesikko, lakimies

Toimikauden 2009–2012 tarkastuslautakunta jakaantui kolmeen jaostoon, joiden kokoonpano on esitetty arviointikertomuksen liitteessä 1. Jaostot suorittivat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallin-

non ja taloudenhoidon arviointia lautakunnan päättämän tarkastusaluejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on liitteenä 2.

### 1.2 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA

#### Tarkastuslautakunta

Lautakunta piti vuoden 2011 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 11 kokousta. Lautakunnan kolme jaostoa pitivät vuoden 2011 arviointia koskien yhteensä 33 kokousta, joista neljä oli arviointikäyntejä kaupungin hallinnon eri kohteisiin ja kaksi kaupunkikonserniin kuuluviin kohteisiin.

Tarkastuslautakunta merkitsi keväällä 2012 tiedoksi kaupunginjohtajiston selonteot toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna

2011. Lisäksi esillä olivat Östersundomin alueen kehittäminen ja kaupunkikonsernin tulevaisuuden näkymät. Syksyllä 2011 lautakunta merkitsi tiedoksi selonteot kerjäläisilmioistä sekä Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän toiminnasta.

Kaupunginvaltuusto valitsi 29.4.2009 tarkastuslautakunnan valmistelusta kaupungin vuosien 2009–2012 tilintarkastajaksi Ernst & Young Julkispalvelut Oy:n vastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Tiina



Lind. Tilintarkastaja antoi tarkastuslautakunnalle kolme raporttia vuoden 2011 tilintarkastuksesta.

Lautakunnalla on koko toimikauden 2009–2012 kattava toimintasuunnitelma. Lisäksi kutakin vuotta varten laaditaan arviointisuunnitelma, johon sisällytetään arviointiaiheista olennaisimmat ja ajankohdaisimmat. Vuoden 2011 aiheissa painottuivat kaupungin ja kaupunkikonsernin toimintaa koskevat kokonaisarviointit ja lapsiin sekä nuoriin liittyvät arviointit. Lisäksi arvioinnin kohteena oli teemoja eri hallintokunnista.

Toimintavuonna pääkaupunkiseudun kaupunkien (Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa) tarkastustoimet toteuttivat järjestyksessä neljännen yhteisarvioinnin aiheesta ilmastonmuutoksen hillintä, puhdas Itämeri ja yhtenäinen viheralueverkosto. Arvioinnin vetovastuu oli Vantaan kaupungin ulkoisella tarkastuksella.

Lautakunta osallistui suurten kaupunkien (Espoo, Helsinki, Lahti, Tampere, Turku, Oulu ja Vantaa) ensimmäisen yhteisen arvioinnin valmisteluun. Val-

### 1.3 MUU TOIMINTA

Tarkastuslautakunta siirtyi syyskauden 2011 ensimmäisessä kokouksessa sähköiseen kokousmenetelyyn (Ahjo).

Pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien yhteinen koulutustilaisuus järjestettiin 16.11.2011 Kauniaisissa, missä esillä olivat muun muassa uuden kuntalain valmistelu, tietojärjestelmien yhdistämisen ongelmat sekä hallitusohjelman tavoitteet ja vaikutukset pääkaupunkiseudulla.

tuuston sitovien tavoitteiden asettamista koskevan arvioinnin vetovastuu oli Tampereen ulkoisella tarkastustoimella.

#### Tarkastusvirasto

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kolmea jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman arviointisuunnitelman 2011 mukaisesti. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

Viraston päällikkönä toimi tarkastusjohtaja, kauppätieteiden maisteri Pirjo Hakanpää, JHTT. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, ekonomi Marjo Niska-aro, JHTT, ja arviointiprosessista vastasi arviointipäällikkö, hallintotieteen maisteri Timo Terävä, JHTT, joka toimi myös tarkastuslautakunnan sihteerinä.

Tarkastuslautakunnan joulukuussa 2010 tekemä esitys hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttamisesta oli kaupunginhallituksen valmistelemissa muodossa kaupunginvaltuuston käsiteltävänä 8.6.2011, jolloin asia pantiin pöydälle, ja 14.9.2011, jolloin valtuusto palautti asian uudelleen valmisteltavaksi. Keskeisin muutoskohta koski tarkastuslautakunnan erillisraportoinnin mahdollistamista.





## 1.4 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2010 KÄSITTELY

Kaupunginvaltuusto merkitsi 15.6.2011 tiedoksi arviointikertomuksen vuodelta 2010. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty arviointikertomuksessa esitetyn johdosta. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 14.12.2011.

Vuoden 2010 arviointikertomuksessa olleita asioita käsiteltiin 5.5.2011 pidetyssä tarkastuslautakunnan tiedotustilaisuudessa.

## 1.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Tarkastuslautakunta arvioi vuosittain, minkälaisiin toimenpiteisiin sen antamien suositusten pohjalta on ryhdytty ja mitä vaikutusta suosituksilla on ollut. Suositusten vaikuttavuutta on arvioitu kahden vuoden viiveellä eli vuonna 2011 on arvioitu vuoden 2009 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten vaikuttavuutta. Menettelyllä on pyritty varaamaan keskushallinnolle ja hallintokunnille riittävästi aikaa toimenpiteiden suorittamiseen ja sitä kautta vaikutusten aikaansaamiseen.

Tarkastuslautakunta on vuoden 2009 arviointikertomuksessaan käsitellyt 32 arviointiaihetta ja esittänyt niihin liittyen 88 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin yhdeksän aiheen osalta.





Arviointi suoritettiin perehtymällä muun muassa kaupunginhallituksen 8.12.2010 valtuustolle antamaan selvitykseen sekä osoittamalla kysely niille hallintokunnille, joiden katsottiin vastaavan tarkastuslautakunnan suosituksissa esittämien toimenpiteiden toteutuksesta.

### Suosituksien mukaisten toimenpiteiden toteutumisen

Lautakunta arvioi suositusten vaikuttavuutta kolmella kriteerillä:

- Hallintokunta on ryhtynyt suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin.
- Toimenpiteisiin ryhtyminen on johtunut tarkastuslautakunnan esittämästä suosituksesta.
- Arvioinnin kohteena olleen asian tila on muuttunut suoritettujen toimenpiteiden myötä paremmaksi.

Kriteerien osalta käytetty asteikko oli kolmiportainen ja toteutumaa on kuvattu yhteenvetotaulukossa väreillä:

-  Kriteeri toteutuu täysin eli kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.
-  Kriteeri toteutuu osittain eli suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain.
-  Kriteeri ei toteudu lainkaan eli suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.
-  Mikäli kriteerin toteutumista ei ole voitu todeta, asia on esitetty valkoisella värillä.

Seuraavassa taulukossa on yhteenveto kriteerien toimenpiteisiin on ryhdytty ja asiantila on muuttunut paremmaksi toteutumiseen liittyvistä havainnoista arviointiaiheittain:

Taulukko 2. Yhteenveto kriteerien toteutumisesta arviointiaiheittain

SUOSITUSTEN MUKAISIIIN TOIMENPITEISIIN ON RYHDYTTY	ASIANILA ON KEHITTYNYT MYÖNTEISESTI
<b>Kaupungin investointien vuosisuunnittelu</b>	
<p>● Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Annetuissa selvityksissä ei ole mainintoja investointihankkeiden keskitetyimmistä koordinoinnista, sen sijaan investointien toteutumisen seurantaan liittyvää kehittämistyötä on tehty. Se ei ole kuitenkaan edennyt aiemmin ilmoitetussa aikataulussa.</p>	<p>● Asiantila ei ole vielä varsinaisesti muuttunut, sillä kehittämistyö on edelleen kesken.</p>
<b>Hallinnon rakenne, kustannukset ja toimivuus</b>	
<p>● Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty, sillä asiakasprosesseja on kehitetty yli hallintokuntarajojen, toimintojen koordinoimista parannettu ja hallintoa kevennetty hyödyntämällä sähköisiä järjestelmiä. Hallinnon määrittely ja laajuuden selvittäminen koko kaupungin tasolla on edelleen tekemättä.</p>	<p>● Tilanne on hallintorakenteen ja sen toimivuuden osalta kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan.</p>
<b>Ympäristöasioiden esittäminen ympäristöraportissa ja tytäryhtiöiden tilinpäätöksissä</b>	
<p>● Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty. Tytäryhteisöille on järjestetty ympäristöjohtamiseen liittyvää koulutusta, ympäristöraportointia on laajennettu koskemaan myös ympäristötilinpitoa ja asuinkiinteistöyhtiöiden osalta on kerätty tietoja energian ja veden kulutuksesta. Epäselväksi jää, onko tytäryhteisöissä tunnistettu olennaiset ympäristövastuut, riskialueet ja järjestetty niiden seuranta.</p>	<p>● Asiantila on kehittynyt myönteisesti. Ympäristöjohtaminen on korostunut tietyissä tytäryhteisöissä, esimerkiksi ympäristöjärjestelmän käyttöönoton valmisteluna. Lisäksi toimenpiteet ovat parantaneet kaupungin ympäristöraportoinnin kattavuutta ja hyvien käytäntöjen jakamista.</p>
<b>Kaupungin tilojen hallinta ja tilojen käytön tehokkuus</b>	
<p>● Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty. Tilakeskuksen ja virastojen tehtäväjakoa on selkeytetty siirtämällä esimerkiksi ulkopuolisten tilojen vuokrasopimusten hallinta käyttäjähallintokunnilta tilakeskukselle. Tilakeskuksen rooli hallintokuntien tilojen käytön suunnittelussa on lisääntynyt ja vuorovaikutus ainakin suurimpien hallintokuntien kanssa on syventynyt.</p>	<p>● Arvioinnin perusteella tilojen hallinta on edennyt myönteiseen suuntaan.</p>
<b>Liityntäpysäköinnin järjestäminen</b>	
<p>● Kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, sillä liityntäpysäköinnin valvontaa ei ole varsinaisesti tehostettu. Liityntäpysäköintiin liittyvää opastusta ja informaatiota on kehitetty eri tahojen yhteistyönä ja siihen liittyvä pilottikokeilu on käynnistymässä.</p>	<p>● Selvitysten perusteella liityntäpysäköinnin tila ei ole muuttunut merkittävästi vuodesta 2009, sillä asiat ovat edenneet varsin hitaasti.</p>
<b>Tuottavuus sosiaali- ja terveystoimessa sekä sivistys- ja henkilöstötoimessa</b>	
<p>● Kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, sillä kaikilla hallintokunnilla ei ole tuottavuutta osoittavaa tunnuslukua talousarviossaan. Lisäksi ajantasaiset tuottavuuslaskennan ohjeet ovat edelleen laatimatta.</p>	<p>● Tuottavuuden seuranta on parantunut ja laajentunut vuodesta 2009 ja siten kehittynyt myönteisesti.</p>

Ikäjohtaminen	
<input checked="" type="radio"/> Kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty. Vastauksista ei ilmennyt, missä laajuudessa hallintokunnat toteuttavat ikäjohtamista ja onko ikäohjelmia laadittu eläkkeelle siirtymisiän nostamiseksi. Esimiesten ikäjohtamiseen liittyvää koulutusta on lisätty ja ikäjohtamisen tueksi on tuotettu erilaisia apuvälineitä.	<input type="radio"/> Ikäjohtaminen kehittynee muun muassa lisääntyneen koulutuksen myötä myönteisesti. Saatujen selvitysten perusteella ei kuitenkaan voida todeta, että merkittäviä muutoksia olisi tapahtunut.
Ammattikoulujen toiminnan kehittäminen	
<input checked="" type="radio"/> Lähes kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty. Koulutuksen keskeyttämisen syitä on selvitetty ja valmistumisaikojen lyhentämiseen kiinnitetty huomiota. Kehittämishankkeiden seurantaan, raportointiin ja vaikutusten arviointiin liittyvät toimenpiteet jäivät epäselväksi.	<input type="radio"/> Käynnistettyjen hankkeiden vaikutukset näkyvät vasta viiveellä, eivätkä ne siten ole vielä arvioitavissa.
Lasten päivähoiton laatu, väestöennusteet ja kustannuskehitys	
<input checked="" type="radio"/> Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Sähköisiä palveluja on parannettu ja tavoitteena on ottaa vuoden 2012 aikana käyttöön kuntalaisen asiointikansio. Tilojen ja päivähoitoverkon osalta käyttöön on otettu kuukausittainen alueellinen palveluverkkotarkastelu. Päivähoidon henkilöstömäärä on kasvanut ja perhepäivähoidon määrä on pääosin vastannut kysyntää. Päivähoidon ryhmäkokojen, lasten erityistuen tarpeen, tilojen tarkoituksenmukaisuuden tai päivähoiton kysynnän ennakoinnin kohdalla ei voida todeta, onko toimenpiteisiin ryhdytty.	<input checked="" type="radio"/> Tilanne päivähoiton osalta on kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan, sillä sähköistä asiointia on kehitetty ja lasten toiminta- ja leikkiympäristöön liittyvää henkilökunnan koulutusta on lisätty. Lasten määrän kasvu ja vaihtelu alueilla vaikeuttaa päivähoitopalvelujen järjestämistä.

### Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella hallintokunnat olivat ryhtyneet kaikkien arviointiaiheiden kohdalla osittain suositusten mukaisiin toimenpiteisiin. Vastauksista ei käynyt ilmi, miksi kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty. Mitä ilmeisimmin suosituksia ei ole pidetty aiheellisina tai hallintokunnat eivät vain ole ryhtyneet tarvittaviin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Valtaosa hallintokunnista oli ryhtynyt suositusten mukaisiin toimenpiteisiin.

Lähes kaikissa hallintokuntien vastauksissa todettiin, että toimenpiteisiin olisi ryhdytty muutoinkin esimerkiksi omien strategisten tavoitteiden mukaisesti. 12 vastauksessa todettiin, että lautakunnan suositukset ovat nopeuttaneet toimenpiteisiin ryh-

tymistä tai korostaneet ja tukeneet toiminnan kehittämisen tarpeellisuutta, joten tältä osin suositukset ovat toteuttaneet tarkoitustaan. Kuuden arviointiaiheen kohdalla tarkastuslautakunnan suositusten ja toteamusten koettiin osittain vaikuttaneen toimenpiteisiin ryhtymiseen, kun kolmen kohdalla vaikutusta ei ollut. Kaupungin kannalta merkittävintä on, että epäkohtiin on puututtu ja toimenpiteisiin ryhdytty.

Toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin osalta tilanne oli ongelmallinen, sillä investointien vuosisuunnittelun, ikäjohtamisen ja ammattikoulujen toiminnan kehittämisen kohdalla vaikutukset eivät olleet vielä arvioitavissa. Muiden arviointiaiheiden kohdalla asiantila on kehittynyt myönteisesti, tosin vain niiltä osin kuin toimenpiteitä oli suoritettu.



### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- kaupunginhallituksen tulee varmistua siitä, että hallintokunnat ryhtyvät toimenpiteisiin kaikkien arviointikertomuksessa esitettyjen epäkohtien ja suositusten johdosta.

## **1.6 TILINTARKASTUKSEN JOHDOSTA ANNETTujen SUOSITUSTEN EDELLYTTÄMÄT TOIMENPITEET**

Tarkastuslautakunta seuraa tilintarkastuksen perusteella, että tilivelvolliset ja muut toiminnasta vastaavat henkilöt ovat ryhtyneet tarpeellisiin toimenpiteisiin niiden suositusten ja muistutusten johdosta, joihin tilintarkastus on antanut aiheita.

Kaupungin tilintarkastaja raportoi suoritetusta tilintarkastuksesta kolme kertaa vuodessa. Raportit jaetaan kaupungin sekä virastojen ja liikelaitosten johdolle sekä muille hallinnosta ja taloudenhoidosta vastaaville henkilöille. Loppuraportti jaetaan myös kaupunginvaltuutetuille. Raporteissa selostetaan tarkastuksessa esille tulleita havaintoja ja annetaan niiden johdosta hallintokunnille suosituksia.

### **Suosituksot yleisesti ottaen**

Tilintarkastajan tilivuusia 2009–2011 koskeissa raporteissa on ollut toistuvasti esillä eri virastoja ja liikelaitoksia koskevia talouden ja hallinnon hoidossa havaittuja puutteita. Tarkastuslautakunta katsoo aiheelliseksi muistuttaa virastoja ja liikelaitoksia siitä, että niiden velvollisuus on ryhtyä viivyttlemättä toimenpiteisiin tilintarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Tämä koskee erityisesti raporteissa kulloinkin mainittuja tahoja, mutta suosituksista hyötyvät myös ne, jotka eivät ole juuri kyseistä

tarkastusta suoritettaessa olleet tarkastuksen kohteina.

### **Tietojärjestelmiä koskevat suositukset**

Tilintarkastajan tilivuusia 2009–2011 koskeissa raporteissa ovat erityisesti korostuneet tietojärjestelmien kontrolliympäristöä koskevat puutteet, joita esiintyy tilintarkastuksen kannalta keskeisissä kaupunkiyhteisissä ja virastokohtaisissa tietojärjestelmissä. Virastojen ja liikelaitosten tulee ryhtyä toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi.

Talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosasto huolehtii keskushallinnon tietotekniikasta ja tietotekniikan hyödyntämisen ohjauksesta koko kaupunginhallinnossa. Se on antanut ohjeet virastoille ja liikelaitoksille muun muassa tietojärjestelmien kontrolliympäristön järjestämisestä. Näyttää siltä, että myös ohjeistuksen toimeenpano virastoissa ja liikelaitoksissa kaippaa tietotekniikkaosaston tukea. Tietotekniikkaosaston roolia kaupungin tietotekniikan kehittämisessä, ohjauksessa ja koordinoimisessa tulee vahvistaa. Talous- ja suunnittelukeskuksen tulee valmistella sitä koskevat toimenpidehdotukset.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- virastojen ja liikelaitosten tulee ryhtyä viivyttlemättä korjaaviin toimenpiteisiin tilintarkastuksessa havaittujen epäkohtien poistamiseksi.



- talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosaston roolia kaupungin tietotekniikan kehittämisessä, ohjauksessa ja koordinoimisessa tulee vahvistaa.

## 2. SITOVIEN TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI

Hyvä tavoite on kaupungin strategioista ja hallintokunnan strategioista johdettu, toimintaa hyvin kuvaava ja selvästi toimintaa ohjaava. Sillä on vaikutusta palvelujen saatavuuteen ja kuntalaisten elämään. Lisäksi hallintokunnalla tulee olla vaikutusmahdollisuus tavoitteen toteutumiseen, tavoitteen tulee olla mitattavissa ja sillä on oltava yhteys käytettävissä oleviin resursseihin.

Tässä luvussa tarkastellaan talousarviossa asetettujen sitovien tavoitteiden toteutumista strategioit-

tain ja toimialoittain. Kustakin virastosta ja laitoksesta on laadittu lisäksi erillinen tavoitearviointi. Näiden muistioiden havainnot on käytetty tämän luvun päätelmissä ja suosituksissa. Tarkastelun painopiste on talousarvion toiminnallisissa tavoitteissa ja käyttötalousosan tavoitteissa. Tavoite on toteutunut, mikäli talousarvion mukaista määrärahaa ei ole ylitetty tai toimintakate on saavutettu. Lisäksi arvioinnin kohteena olivat hallintokuntien sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien toimivuus ja dokumentoinnin luotettavuus.

### 2.1 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN SITOVIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Vuoden 2011 talousarviossa oli yhteensä 100 kaupunginvaltuuston hyväksymää sitovaa toiminnallista tavoitetta. Niistä toteutui 78 eli 78 prosenttia. Valtuuston asettamia sitovia käyttötalouden tavoitteita oli 69, joista toteutui 56 eli 81 prosenttia.

Sitovia toiminnallisia tavoitteita oli kaksi enemmän kuin edellisellä vuonna. Tavoitteista 43 oli hyvinvointi ja palvelut -osiossa, 24 johtaminen -osiossa, 23 kaupunkirakenne ja asuminen -osiossa ja 10 kilpailukyky -osiossa.

Sitovia investointimäärärahoihin liittyviä tavoitteita puolestaan oli 69 ja niistä 49:n osalta talousarvion määräraha ei ylittynyt (71 prosenttia). Investoin-

timenoihin ilman liikelaitoksia oli käytettävissä talousarviomuutoksineen ja ylitysoikeuksineen yhteensä 577,4 miljoonaa euroa, josta käytettiin 496,3 miljoonaa euroa. Toteutuma oli noin 86 prosenttia.

Talousarviossa esitettyä sitovaa tavoitetta voidaan muuttaa kaupunginvaltuuston päätöksellä. Taloudellisten tavoitteiden osalta määrärahan siirto, ylitysoikeus tai toimintakatemuutos on myönnetty kaikkiin toteutumatta jääneisiin tavoitteisiin joko talousarviovuoden aikana tai sen päätyttyä. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 14.3.2012 yhteensä 22 sitovan toiminnallisen tavoitteen poikkeamat. Tämän lisäksi hyväksyttiin HKL:n sijoitetun pääoman tuoton toteutumattomuus.



## 2.2 TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TARKASTELU STRATEGIAN MUKAISESTI

Toiminnallisten tavoitteiden toteutumista tarkastellaan kaupunginvaltuuston hyväksymän strategiaohjelman aihealueiden ja strategisten tavoitteiden mukaisesti.

osalta jäi toteutumatta seitsemän tavoitetta. Toteutumaprosentti oli siten 84.

### Hyvinvointi ja palvelut

Toiminnallisista tavoitteista 43 (43 prosenttia) oli hyvinvointi ja palvelut -strategia-aluetta koskevia. Hyvinvointia ja palveluja koskevien strategioiden

Taulukko 3. Tavoitteiden toteutuminen hyvinvointi ja palvelut -strategia-alueella

HYVINVOINTI JA PALVELUT	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
<b>1 Käyttäjälähtöiset palvelut tarjotaan asukkaana osallisuutta ja omaa vastuuta vahvistaen</b>			
1.1 Luodaan uusi palvelukulttuuri	2	2	100
1.2 Palvelustrategialla lisätään vaihtoehtoja	2	2	100
1.3 Palveluverkko vastaa asukkaiden tarpeisiin kaupunkitilassa ja verkossa	2	2	100
1.4 Monimuotoisuus ja maahanmuuttajat	1	1	100
1.5 Tasa-arvoa ja yhdenmukaisuutta lisätään	-	-	-
1.6 Sähköisiä palveluja, vuorovaikutusta ja osallisuutta vahvistetaan	1	1	100
<b>2 Asukkaiden terveys- ja hyvinvointieroja kavennetaan</b>			
2.1 Terveyden edistämistä tehostetaan	10	10	100
2.2 Lasten ja nuorten hyvinvointia parannetaan	2	2	100
2.3 Ikääntyvien asukkaiden toimintakyvyn säilymistä edistetään	3	1	33
2.4 Syrjäytymistä ehkäistään	6	6	100
<b>3 Oppimisella ja osaamisella lisätään hyvinvointia ja työllisyyttä</b>			
3.1. Sivistystä ja kulttuuria vahvistetaan hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn perustana	13	10	77
3.2 Koulutuspalveluilla vastataan asukkaiden sekä työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin	1	0	0
<b>Tavoitteita yhteensä</b>	<b>43</b>	<b>36</b>	<b>84</b>

### Kilpailukyky

Kilpailukykyyn liittyviä tavoitteita oli kymmenen ja niistä jäi toteutumatta kolme. Toteutumaprosentti oli 70.

Taulukko 4. Tavoitteiden toteutuminen kilpailukyky -strategia-alueella

KILPAILUKYKY	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
<b>4 Monimuotoinen, kansainvälisesti kilpailukykyinen ja turvallinen Helsinki</b>			
4.1 Houkutteleva, toimiva ja hauska kaupunki	8	6	75
4.2 Helsinki panostaa Itämeren suojeluun	-	-	-
4.3 Helsinki on käyttäjälähtöisten innovaatioiden edelläkävijä	-	-	-
4.4 Kansainvälistynyt Helsinki	-	-	-
<b>5 Monipuolisen elinkeinorakenteen ja uusien työpaikkojen Helsinki</b>			
5.1 Luodaan edellytykset työpaikkojen kasvulle	2	1	50
5.2 Työvoiman saatavuutta parannetaan	-	-	-
5.3 Luodaan edellytyksiä palvelualojen osaamiskeskittymien ja yritysten kasvulle	-	-	-
<b>Tavoitteita yhteensä</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>70</b>

### Kaupunkirakenne ja asuminen

Kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyviä sitovia toiminnallisia tavoitteita oli 23, joista jäi toteuttamatta kahdeksan (toteutumaprosentti 65). Joukko-

liikenteelle ja kevyelle liikenteelle asetetut tavoitteet toteutuivat heikosti.

Taulukko 5. Tavoitteiden toteutuminen kaupunkirakenne ja asuminen -strategia-alueella

KAUPUNKIRAKENNE JA ASUMINEN	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
<b>6 Asumisen määrä ja laatu sekä kaupunkiympäristön monipuolisuus turvataan</b>			
6.1 Asuntotuotannon määrän ja laadun toteutuksesta huolehditaan	7	5	71
6.2 Toteutetaan mielenkiintoisia, kauniita ja toimivia urbaaneja asuinalueita ja ympäristöjä	3	3	100
6.3 Helsingin keskustan elinvoimaa vahvistetaan	-	-	-
<b>7 Kaupunkirakennetta eheytetään ilmastonmuutokseen vastaamiseksi</b>			
7.1 Kaupunkirakennetta eheytetään raideliikenneverkkoon tukeutuen	1	0	0
7.2 Kaupunkirakennetta kehitetään energiaa säästäväksi	4	3	75
7.3 Täydennysrakentamista edistetään	-	-	-
<b>8 Liikennejärjestelmää kehitetään kestävien liikennemuotojen edistämiseksi</b>			
8.1 Liikennejärjestelmää kehitetään pääosin raideliikenteeseen perustuen joukkoliikenteen palvelutasoa nostamalla sekä kävely- ja pyöräilymahdollisuuksia lisäämällä	6	3	50
8.2 Helsingiläisten ja seudullisten intressien yhteensovittamisesta huolehditaan	2	1	50
<b>Tavoitteita yhteensä</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>65</b>



## Johtaminen

Johtamisen aihealueella oli 24 sitovaa toiminnallista tavoitetta, joista neljä jäi toteutumatta. Toteutumaprosentti oli siten 83.

Taulukko 6. Tavoitteiden toteutuminen johtaminen -strategia-alueella

JOHTAMINEN	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
<b>9 Muutosvalmiutta lisätään johtamista ja henkilöstön osaamista kehittämällä</b>			
9.1 Laadukkaalla johtamisella ja henkilöstön osaamista ja vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä edistetään yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä	7	5	71
9.2 Henkilöstön saatavuutta, osaamista, palkitsemista ja työhyvinvointia vahvistetaan	4	4	100
<b>10 Talouden tasapainosta huolehditaan ja palvelutuotannon vaikuttavuutta parannetaan</b>			
10.1 Toimintamenot sopeutetaan käytettävissä oleviin tuloihin	7	7	100
10.2 Palvelujen vaikuttavuutta parannetaan	4	3	75
10.3 Organisaatiota kehitetään palvelujen parantamiseksi	-	-	-
10.4 Toimitiloja käytetään tehokkaasti	2	1	50
<b>11 Tytär yhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia palvelun</b>			
11.1 Kaupunkikonsernin kokonaisuus varmistetaan	-	-	-
11.2 Konserniohjausta tehostetaan ja selkiytetään	-	-	-
11.3 Omistajapolitiikkaa selkiytetään	-	-	-
<b>Tavoitteita yhteensä</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>83</b>

## 2.3 TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET TOIMIALAKOHTAISESTI

Seuraavissa taulukoissa on esitetty toimialakohtaisesti talousarvion käyttötalousosassa esitettyjen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrä

sekä toteutuneiden tavoitteiden määrä. Toimialan toteutumatta jääneet toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on esitetty kunkin taulukon jälkeen.

### Kaupunginjohtajan toimiala

Taulukko 7. Tavoitteiden toteutuminen kaupunginjohtajan toimialalla

KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALA	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
Toiminnalliset tavoitteet	14	13	93
Taloudelliset tavoitteet	21	21	100



Toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäi:

1. Helsingin Satama: asiakastytyväisyyden taso  $\geq$  8,1, toteutuma oli 7,94.

Talousarviossa kaupunginjohtajan toimialaan kuuluvia liikelaitoksia ovat Helsingin Energia, Helsingin Satama ja Helsingin kaupungin taloushallintopalve-

### Rakennus- ja ympäristötoimi

Taulukko 8. Tavoitteiden toteutuminen rakennus- ja ympäristötoimen toimialalla

RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
Toiminnalliset tavoitteet	27	20	74
Taloudelliset tavoitteet	8	6	75

Toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

2. Hankintakeskus: Kaupungin hankintastrategian toimeenpanon tuki ja ohjaus hallintokuntien hankinnoissa, hallintokuntakohtaiset analyysit, neuvottelut ja konsultoinnit kaikkien hallintokuntien kanssa vuoden loppuun mennessä ei toteutunut.
3. Hankintakeskus: Sopimustenhallintajärjestelmän käyttöönotto ei toteutunut.
4. Rakennusvirasto: Työmatkaliikennettä palvelevien tärkeimpien katujen ja kevyen liikenteen väylien auras ja liukkauden torjunnan tekeminen ennen klo 7.00 ei toteutunut.
5. Pelastuslaitos: Onnettomuuksien ehkäisemiseksi kuntalaisiin kohdistetaan turvallisuuteen liittyviä tarkastuksia ja toimenpiteitä, joiden kertymästä lasketaan turvallisuuspisteet. Vuoden 2011 turvallisuuspistekertymä on vähintään 7 600. Tavoite toteutui noin 80-prosenttisesti.
6. Pelastuslaitos: Pelastustoimen I-riskialueen tehtävistä 60 prosenttia toteutuu 6 minuutin toimintavalmiusajassa. Keskimääräinen toiminta-

lu. Talousarvion tuloslaskelmaosassa sitovana taloudellisena tavoitteena oli peruspääoman tuotto Energiolla ja Satamalla sekä tilikauden positiivinen tulos Taloushallintopalvelulla. Nämä toteutuivat talousarvioita paremmin.

7. HKL: Metroliikenteen asiakastytyväisyys vähintään vuoden 2010 tasolla (4,14). Asiakastytyväisyys oli 4.
8. HKL: Raitioliikenteen luotettavuus on 99,85 prosenttia. Luotettavuus oli 99,41 prosenttia.

Taloudellisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

9. HKR Katu- ja viheralueiden ylläpidon sekä yleishallinnon käyttömenot ylittyivät 10,2 miljoonalla eurolla.
10. Pelastustoimen menot ylittyivät 239 000 eurolla.

Talousarviossa rakennus- ja ympäristötoimeen kuuluvia liikelaitoksia ovat HKL-liikelaitos ja Helsingin kaupungin palvelukeskus (Palmia). HKL:n tavoite sijoitetun pääoman tuotosta (19,8 miljoonaa euroa) ei täysin toteutunut, vaan toteutuma alittui 221 459 eurolla. Summaan sisältyy infraomaisuuden korot.



## Sosiaali- ja terveystoimi

Sekä sosiaaliviraston että terveyskeskuksen Husmenojen ylitykset olivat selvästi viimevuotista vähäisempiä.

Taulukko 9. Tavoitteiden toteutuminen sosiaali- ja terveystoimen toimialalla

SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
Toiminnalliset tavoitteet	17	14	82
Taloudelliset tavoitteet	5	2	40

Toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

- Sosiaalivirasto: Omaishoidon tuen piirissä olevien määrä kasvaa 100 henkilöllä vuoden loppuun mennessä. Määrä kasvoi 94 hengellä.
- Sosiaalivirasto: Matriisilaskentamallin avulla laskettu tuottavuus nousee niiden palvelujen osalta, joissa malli on käytössä. Tuottavuus ei kasvanut kaikissa palveluissa.
- Terveyskeskus: Kotihoidossa olevien yli 75-vuotiaiden suhteellinen osuus kaikista yli 75-

vuotiaista on vähintään 12,5 prosenttia. Tavoitteen toteutuma oli 12,4 prosenttia.

Taloudellisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

- Sosiaaliviraston käyttömenot ylittyivät 7 miljoonalla eurolla.
- Toimeentulotukimenot ylittyivät 7,1 miljoonalla eurolla.
- Terveyskeskuksen Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiiriä (HUS) koskeva määräraha ylittyi 14,3 miljoonalla eurolla.

## Sivistys- ja henkilöstötoimi

Sivistys- ja henkilöstötoimessa talousarviossa esitetyjä sitovia tavoitteita oli määrällisesti eniten.

Taulukko 10. Tavoitteiden toteutuminen sivistys- ja henkilöstötoimen toimialalla

SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
Toiminnalliset tavoitteet	28	24	86
Taloudelliset tavoitteet	29	21	72

Toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

- Opetusvirasto: Peruskoulun päättötodistuksen saa 98 prosenttia kaupungin suomenkielisissä ja sopimuskouluissa ja 100 prosenttia ruotsinkielisissä kouluissa opiskelevista; ylioppilaskirjoitusten pakollisten aineiden arvosanojen keskimääräinen pistemäärä on vähintään maan keskitaso. Tavoite toteutui muutoin, mutta ruotsin-



- kielisten päättötodistusten saajien osuus jäi 99,5 prosenttiin.
18. Opetusvirasto: Toisen asteen koulutuksessa tutkinnon suorittavien opiskelijoiden määrä nousee ja valmistumisajat nopeutuvat. Tavoite toteutui muualla paitsi ammatillisissa oppilaitoksissa.
19. Taidemuseon kävijämäärä jäi lähes 26 000 kävijällä tavoitteesta.
20. Kulttuurikeskuksen opetustuntien tavoiteltu määrä (12 000) jäi 672 tuntia tavoitteesta.

Taloudellisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

21. Opetusviraston opetus- ja koulutuspalvelujen käyttömenot ylittyivät 2,4 miljoonalla eurolla.
22. Suomenkielisen työväenopiston käyttömenot ylittyivät 280 000 eurolla.

### Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toiminnalliset tavoitteet toteutuivat toimialoista heikoimmin. Osa tavoitteiden toteutumattomuudesta johtuu

23. Ruotsinkielisen työväenopiston menot ylittivät talousarvion 68 000 eurolla.
24. Kaupunginkirjaston käyttömenot ylittyivät 1,7 miljoonalla eurolla.
25. Kulttuurikeskuksen käyttömenot ylittyivät 277 000 eurolla.
26. Kaupunginmuseon käyttömenot toteutuivat 150 000 euroa talousarviota suurempana.
27. Nuorisotoimen käyttömenot ylittyivät 613 000 eurolla.
28. Henkilöstökeskuksessa työsuhdematkalippumenot toteutuivat 586 000 euroa suunniteltua suurempana.

Tuloslaskelmaosassa sitovana tavoitteena oli lisäksi Oiva Akatemian peruspääoman tuotto, joka toteutui.

samoista syistä kuin aiemmin (asuntotuotanto, joukkoliikenne).

Taulukko 11. Tavoitteiden toteutuminen kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla

KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
Toiminnalliset tavoitteet	14	7	50
Taloudelliset tavoitteet	6	6	100

Kaikki käyttötalouden taloudelliset tavoitteet toteutuivat.

Toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

29. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Laaditaan Vantaan ja Sipoon kanssa Östersundomin yhteisen yleiskaavan luonnos. Tavoite ei toteutunut.
30. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Laaditaan maankäytön ja asumisen toteutusohjelman 2008–2017 mukaisesti asemakaavoja 5 000 asunnon

rakentamisen mahdollistamiseksi (450 000 kem<sup>2</sup>). Toteutuma oli 211 222 kem<sup>2</sup>.

31. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Jalankulku-, pyöräily- ja joukkoliikennematkojen yhteenlaskettu osuus kaikista matkoista kasvaa yhden prosenttiyksikön. Kasvua ei voitu laskea, sillä sitä ei tutkittu.
32. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Joukkoliikenteen osuus poikittaisliikenteessä on enemmän kuin 20 prosenttia. Toteutuma oli 18,9 prosenttia.



33. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Energian säästöavoite 2 prosenttia kokonaisenergian kulutuksesta jäi toteutumatta kaukolämmön osalta.
34. Kiinteistövirasto: Tyhjien tilojen osuus tilakanasta on enintään 6 prosenttia. Toteutuma oli 7,1 prosenttia.
35. Asuntotuotantotoimisto: Asuntotuotantotoimisto sitoutuu rakennuttamaan asuntotuotan-

totoimikunnalle varattujen rakentamiskelpoisten tonttien puitteissa maankäytön ja asumisen toteutusohjelman mukaisen kaupungin oman asuntotuotannon, jonka määrä vuonna 2011 on 1 276 asuntoa. Toteutuma oli 1 075 asuntoa.

## 2.4 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN SEURANNASTA JA DOKUMENTOINNISTA

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien dokumentoinnin arvioinnin tavoitteena on varmistua, että toteutumatiiedot ovat luotettavia. Toiminnallisten tavoitteiden toteutumatiiedojen dokumentointia koskevan ohjeen mukaan kunkin viraston ja liikelaitoksen on toimitettava osana tilinpäätösaineistoa sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumatiiedojen dokumentoinnin kuvaus.

Seurantajärjestelmien ja sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentointi oli hoidettu hyvin muutamia puutteita lukuun ottamatta.

Sosiaaliviraston joidenkin tavoitteiden toteutumisesta ei saa yksiselitteistä kuvaa.

Terveyskeskuksen hoidon tarpeen arvioinnin mittari pitää sisällään pienen virhemahdollisuuden.

Liikuntavirasto ei ole dokumentoinut sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumatiiedoja kaikilta osin tilinpäätösohjeen edellyttämällä tavalla

Työterveyskeskuksen asiakastytyväisyyskyselyn otoskoko on vaatimaton (332 vastausta kun esimerkiksi vastaanottokäyntejä oli yhteensä 99 000 vuonna 2011), joten sitä olisi syytä kasvattaa.

## 2.5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ SITOVIEN TAVOITTEIDEN ASETTAMISESTA

Virastojen ja liikelaitosten tavoiteasetanta on hyvin erilaista. Jotkut virastot asettavat palveluunsa liittyviä suorite- tai määräaikatavoitteita, joiden täyttämisen voi olla jopa kohtuullisen vaivatonta ja rutiininomaista. Jotkut virastot asettavat itselleen haasteita esimerkiksi kehittämishankkeiden avulla. Joissakin tapauksissa tavoitteen toteutumiseen vaikuttavat enemmän ulkoiset olosuhteet kuin oma toiminta.

Tarkastuslautakunta suositteli vuonna 2009 arviointikertomuksessaan, että hallintokuntien tulisi asetta-

taa hallintokuntarajat ylittäviä poikkihallinnollisia tavoitteita. Toistaiseksi ainoat usealle virastolle yhteiset tavoitteet ovat olleet katupölyn torjunta ja kaivuutöiden toteuttaminen sovituissa määrärajoissa.

Virastojen ei tulisi asettaa sellaisia tavoitteita, joita ei ole mahdollisuus tai tarkoitus mitata seuranta-vuonna (kaupunkisuunnitteluvirasto: jalankulku-, pyöräily- ja joukkoliikennematkojen yhteenlaskettu osuus). Kaupunkisuunnitteluviraston tavoitearvioinnin mukaan joidenkin tavoitteiden, kuten edellä



mainitun, luotettava mittaaminen vaikuttaa muutoinkin haastavalta.

Kiinteistöviraston luovutetun asuntorakennusoi-  
keuden ja tyhjien tilojen osuuden tavoitteita ja mit-  
tareita olisi mahdollista kehittää siten, että kohtei-  
den sijainti otetaan huomioon.

Liikuntavirasto ei ole kehittänyt tavoitteitaan tar-  
kastuslautakunnan vuonna 2009 antamien suositus-  
ten mukaisesti.

#### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- liikuntaviraston tulee kehittää sitovia toiminnallisia tavoitteitaan siten, että ne tukevat toiminnan perustehtäviä ja strategiaa, kuten tarkastuslautakunta on suositellut jo vuonna 2009. Vastaavasti liikuntaviraston tulee noudattaa sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumatietojen dokumentoinnista annettua ohjetta, kuten tarkastuslautakunta on suositellut vuonna 2010.
- sosiaaliviraston tulee kiinnittää enemmän huomiota tavoitteidensa sisällön ja mittaamisen tarkkuuteen.
- asuntotuotantotoimiston mahdollisuuksia toteuttaa MA-ohjelman vaativia tuotantotavoitteita tulee parantaa hallintokuntarajat ylittävillä prosesseilla tonttitarjonnan turvaamiseksi.
- lasten ja nuorten palveluiden, tilahallinnon ja tietotekniikan tavoitteista on muodostettava useampaa virastoa koskevia sitovia tavoitteita.
- talousarvion investointien toteutumisen seuranta on tehtävä samalla tarkkuustasolla kuin alkupe-  
räinen talousarvio.

## **2.6 SUURTEN KAUPUNKIEN SITOVAT VUOSITAVOITTEET**

Kuntalain (519/2007) mukaan valtuusto päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio sisältää kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Suurten kaupunkien (Espoo, Helsinki, Lahti, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa) tarkastustoimet valmistelivat vuonna 2011 ensimmäisen yhteisen arvioinnin valtuustojen asettamista sitovista tavoitteista. Arvioinnissa selvitettiin muun muassa valtuustotavoitteiden sisältöä, strategiamukaisuutta ja merkit-



tävyttä sekä ohjausvaikutusta. Arviointi perustui kaupunkien keskeisille viranhaltijoille syksyllä 2011 osoitettuun kyselyyn ja tavoitteiden sisällön tarkasteluun. Luottamus henkilöiden näkökulmaa selvitetiin vuonna 2010 toteutetulla kyselyllä<sup>1</sup>.

### Helsingin strategiatyö ja sitovat tavoitteet

Helsingin vuosittainen strategiatyö ja taloussuunnittelu perustuvat valtuuston hyväksymään strategiaohjelmaan 2009–2012, jossa on esitetty valtuustokauden keskeisimmät tavoitteet, kehittämiskohteet ja toimenpiteet. Ohjelman toimeenpano tapahtuu vuosittaisen talousarvioprosessin ja siinä erityisesti sitovien toiminnallisten tavoitteiden avulla.

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2010, miten talousarviossa asetetut sitovat toiminnalliset tavoitteet toteuttavat strategiaohjelmaa. Lautakunta piti strategiaohjelmaa kattavana, mutta sen tavoitteiden toteuttamista ja mittareita osittain puutteellisina. Strategiaohjelmassa ja talousarviossa asetetuilla tavoitteilla ei ollut kaikilta osin kiinteää yhteyttä toisiinsa ja toteutumisen seurantaan liittyvät prosessit olivat osittain toisistaan erillisiä. Vaikka osa vuoden 2011 talousarviossa asetetuista tavoitteista onkin muuttunut vuoteen 2010 verrattuna, ei strategiaohjelman ja talousarvion tavoitteiden kiinteän yhteyden puute ole poistunut. Kuvaavaa on, että talousarviossa ei ole esitetty kaikille strategiaa toteuttaville kriittisille menestystekijöille tavoitteita eikä talousarvio näin ollen voi toimia kaikilta osin strategian mukaisena ohjausvälineenä.

Vuoden 2011 talousarviossa on esitetty laskentata- vasta<sup>2</sup> riippuen noin 100 sitovaa toiminnallista ja noin 70 sitovaa taloudellista käyttötalouden tavoitetta. Muita toiminnallisia tavoitteita on yhteensä noin 200. Tavoitteet on asetettu hallintokuntaläh- töisesti ja seurantatiedon tuottaminen on hallinto- kuntien vastuulla. Poikkihallinnollisia tavoitteita on vähän. Tavoitteiden sisällön perusteella tavoiteko- konaisuuden painopiste on palveluissa. Havaintoa tukee myös strategiaohjelman mukainen tavoittei- den jaottelu. Tavoitteista noin puolet oli samansi- sältöisiä kuin vuonna 2010.

### Suurten kaupunkien tavoitteenasettelu

Kaupunkien sitovia tavoitteita koskevaan kyselyyn vastasi yhteensä 244 viranhaltijaa, joista 37 Helsingistä. Kysely sisälsi väittämiä, joiden toteutumista ja merkittävyttä vastaajat arvioivat. Seuraavassa on kuvattu väittämiin annettuja vastauksia pääkohdit- tain.

Helsingissä viranhaltijoista 82 prosenttia oli sitä mieltä, että tavoitteet asetetaan suunnitellun pro- sessin mukaisesti. Vastaajista lähes kaikki olivat sitä mieltä, että Helsingin vuosittaiset tavoitteet on johdettu kaupungin strategiasta. Määrä vastaa kaikkien kau- punkien keskimääräistä tulosta. Vastaajista 83 pro- senttia oli sitä mieltä, että strategiatyöskentelyn ja vuosittaisien tavoitteiden asettamisen välillä on vahva yhte- ys. Tältä osin tilanne Helsingissä on kaupunkien kes- kimääräistä tulosta parempi. Tosin avopalautteissa todettiin muun muassa, että valtuuston strategiassa esittämät yksittäiset tavoitteet ovat painoarvoltaan hyvin erilaisia ja strategisten tavoitteiden tulisi olla selkeämpiä, jotta konkreettisten toiminnallisten ta-

<sup>1</sup> Tarkastuslautakuntia ja arviointikertomuksia koskeva kyselytutkimus osoitettiin Espoon, Helsingin, Hämeenlinnan, Kuopion, Lahden, Lap- peenrannan, Oulun, Porin, Rovaniemen, Tampereen ja Vantaan valtuu- tetuille ja johtaville viranhaltijoille. Kyselyssä selvitettiin mm. valtuuston tavoitteiden asettamista. Vastauksissa asteikkona oli täysin eri mieltä (1) – täysin samaa mieltä (5).

<sup>2</sup> Osa tavoitteista koostuu useammasta erillisestä tavoitteesta, esim. "Raitio- ja metrolinjojen asiakastytyväisyys vähintään vuoden 2009 tasolla". Lisäksi tavoite voi olla yhteinen useammalla hallintokunnalla.

voitteiden asettaminen olisi mahdollista. Tavoitteiden kytkeytymistä strategioihin selvitettiin myös syksyllä 2010 valtuustokyselyssä. Vastausten perusteella yhteys ei ole Helsingissä yhtä vahva kuin muissa kyselyyn vastanneissa kaupungeissa.

Viranhaltijoista 72 prosenttia oli sitä mieltä, että Helsingin tavoitteissa on otettu riittävästi huomioon kuntalaisten palvelutarpeet. Kaikkien kaupunkien keskimääräinen tulos oli 67 prosenttia. Vuonna 2010 toteutetun valtuustokyselyn perusteella luottamushenkilöt suhtautuivat väittämään kriittisemmin, sillä 11 kaupungin vertailussa Helsingin keskiarvo oli toiseksi matalin.

Helsingin vastaajista 68 prosenttia oli sitä mieltä, että yhteys talousarvion taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden välillä toteutuu. Kyselyn vapaassa palautteessa eräs vastaajista totesi, että ”tavoitteiden ja taloudellisten resurssien välillä ei ole minikäänlaista yhteyttä”. Vaikka tilanne on viranhaltijoiden mielestä hieman kaikkien kaupunkien keskimääräistä tulosta parempi, vuonna 2010 toteutetun valtuustokyselyn perusteella Helsingin toiminnalliset tavoitteet kytkeytyvät keskimääräistä huonommin määrärahoihin.

Kaikista vastaajista 77 prosenttia oli sitä mieltä, että luottamushenkilöt osallistuvat tavoitteiden asettamiseen. Helsingissä tätä mieltä oli ainoastaan 74 prosenttia ja 11 prosenttia vastaajista ei pitänyt luottamushenkilöiden osallistumista tavoitteiden asettamiseen edes tärkeänä. Tulos on samansuuntainen syksyllä 2010 toteutetun valtuustokyselyn tulosten kanssa. Helsingin valtuutetut kokivat, että heillä oli muita kaupunkeja vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa tavoitteiden asettamista koskevaan päätöksentekoon.

Tavoitteiden yksiselitteisyys ja ymmärrettävyys koettiin Helsingissä muita kaupunkeja paremmaksi, tosin 10 prosenttia vastaajista ei pitänyt asiaa merkittävänä. Avovastauksissa todettiin, että tavoittei-

den tulisi olla konkreettisempia, yhtenäisempiä hallintokuntien välillä ja niitä tulisi olla lukumääräisesti vähemmän. Vuonna 2010 toteutetussa valtuustokyselyssä tuli ilmi, että suhtautuminen tavoitteiden määrään oli kaikkein kriittisintä Helsingissä. Avovastauksissa esitettiin tavoitteiden määrän vähentämistä ja yksinkertaistamista selkeämmiksi kokonaisuuksiksi.

Helsingin viranhaltijoista 63 prosenttia oli sitä mieltä, että tavoitteet ovat mitattavissa tai niiden toteutuminen voidaan muutoin todentaa. Tilanne on kaupunkien keskimääräistä tulosta parempi. Kuitenkin peräti 16 prosenttia vastaajista piti väittämän merkitystä pienenä ja toteutumista huonona Helsingissä.

Kaikista vastaajista 71 prosenttia oli sitä mieltä, että tavoitteiden toteutuminen riippuu pääsääntöisesti sen yksikön toiminnasta, jolle tavoite on asetettu ja 65 prosenttia sitä mieltä, että tavoitteet voidaan realistisesti saavuttaa. Helsingissä väittämät toteutuivat keskimääräistä parempina. Eräs Helsingin vastaajista totesi, että ”osittain tavoitteet eivät ole riittävän konkreettisia ja ulkoiset tekijät vaikuttavat liian paljon siihen, onko niitä mahdollisuus saavuttaa.” Aiempien vuosien toteutumatietojen perusteella tavoitteet ovat ylittyneet joidenkin hallintokuntien kohdalla huomattavasti jo useana vuonna ja siksi tavoitetasot tulisi asettaa nykyistä haastavammiksi.

Viranhaltijat pitivät kyselyssä kaikkein tärkeimpänä asiana sitä, että tavoitteet ovat keskeisiä yksikön toiminnan kannalta. Yli neljäsosan mielestä tämä ei käytännössä toteudu. Puutteistaan huolimatta myönteistä oli, että tavoitteiden nähtiin selvästi ohjaavan toimintaa. Helsingissä molemmat väittämät toteutuivat kaikkien kaupunkien keskimääräisiä tuloksia parempina. Sen sijaan valtuustokyselyn 2010 perusteella Helsingin luottamushenkilöt suhtautuivat hieman muita kaupunkeja epäilevämmiin talousarviotavoitteiden ohjausvaikutukseen.



## Johtopäätökset

Helsingin talousarviossa asetetuista sitovista tavoitteista muodostuu kaupungin merkittävien tavoitteiden kokonaisuus, jolla toteutetaan muun muassa valtuuston hyväksymää strategiaohjelmaa. Tavoitteiden painottuminen pääosin palveluihin vastaa kunnan toiminnan perusajatusta tuottaa kuntalaisille palveluja.

Viranhaltijoille osoitetun kyselyn perusteella tavoitteiden asettaminen on Helsingissä muihin kaupunkeihin verrattuna realistisempaa. Valtuutettujen suhtautuminen tavoitteiden asettamiseen, sisältöön ja ohjausvaikutukseen on kuitenkin viranhaltijoita kriittisempää. Viranhaltijoiden tuleekin jatkossa kytkeä valtuutetut entistä tiiviimmin tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan.

Tavoitteet asetetaan pääosin hallintokuntakohtaisesti ja -lähtöisesti, jolloin niiden sisällössä korostuu hallintokuntien näkökulma. Seurauksena on merkittävydeltään eritasoisten tavoitteiden kokonaisuus, mitä tavoitteiden suuri määrä korostaa. Esimerkkinä merkittävydeltään eritasoisista tavoitteista mainit-

takoon vuoden 2011 sitovista toiminnallisista tavoitteista terveydenhuollon palvelujen antaminen hoitotakuulainsäädännön mukaisissa määrärajoissa (terveyskeskus), hyvät oppimistulokset perusopetuksessa (opetusvirasto), palveluprosessin dokumentointi (rakentamispalvelu) ja kalanpoikasten istutus kalatalousmaksun puitteissa (liikuntavirasto).

Strategiaohjelman ja sitovien tavoitteiden välisen yhteyden tulisi olla nykyistä parempi, jotta talousarvio toimisi strategian toteuttamisen välineenä. Lisäksi hallintokuntien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden välistä yhteyttä tulisi vahvistaa.

Aiempien vuosien toteutumatietojen perusteella tietyt tavoitteet ovat ylittyneet huomattavasti vuosittain.

Poikkihallinnollisten tavoitteiden määrä, verrattuna edellisvuosiin ja muihin kaupunkeihin, on edelleen vähäinen, vaikka niiden asettamista on pyritty korostamaan muun muassa talousarvion laatimisohteissa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sitovat toiminnalliset tavoitteet tulee johtaa nykyistä selkeämmin strategiaohjelman tavoitteista, kuten tarkastuslautakunta on suositellut vuonna 2010.
- hallintokuntien tulee pyrkiä lisäämään sitovien toiminnallisten tavoitteidensa merkittävyttä.
- sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden välistä yhteyttä tulee vahvistaa.
- luottamushenkilöiden osallistumista tavoitteiden asettamiseen tulee vahvistaa.





### 3. KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI

#### Yleistä

Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten ennakkotietojen (Tilastokeskus 8.2.2012) mukaan kuntien talouden tila heikkeni vuonna 2011 vuosikatteella ja lainamäärällä mitaten. Toimintamenot kasvoivat toimintatuloja enemmän, eikä menoja kyetty kattamaan verotulojen ja valtionosuuksien kasvulla.

Helsingin kaupungin tulorahoitus heikkeni vuoden 2008 finanssikriisin ja kansainvälisen taantuman myötä. Rahoitusvaje on kaksinkertaistanut velkamäärän tuosta vuodesta ja suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut. Vuonna 2011 talouden tunnusluvut paranivat muun muassa veroprosentin korotuksen ansiosta ja suhteellinen velkaantuneisuus saatiin pysähtymään.

Kaupungin johtamisen strategian tavoitteena on, että kaupungin toimintamenojen kasvu asukasta kohden ei ylitä kustannustason nousua. Tämä tavoite saavutettiin vuonna 2011.

#### Tulojen riittävyys

Verotuloja kertyi yhteensä 2 218,1 miljoonaa euroa, 55,3 miljoonaa euroa ennakoitua enemmän. Osuus yhteisöveron tuotosta oli 334,9 miljoonaa euroa, mikä on 74,9 miljoonaa euroa enemmän kuin talousarviossa ennakoitiin. Kiinteistövero kertyi 186,5 miljoonaa euroa ja valtionosuudet olivat yhteensä 259,8 miljoonaa euroa.

Veroprosentti pidettiin 17,5 prosentin tasolla vuodet 2003–2010, kunnes vuonna 2011 se nostettiin

18,5 prosenttiin. Veroprosentin nosto tuotti lähes 120 miljoonaa euroa.

Vuoden 2011 talousarvion raami oletti kustannustason nousuksi 2,2 prosenttia ja väestönkasvuksi 0,6 prosenttia. Toteutunut kuntatalouden kustannustason nousu oli 3,2 prosenttia (Tilastokeskus, hintaindeksit 8.2.2012) ja väestön kasvu 1,1 prosenttia. Kaupungin toimintakulut kasvoivat vuonna 2011 noin 3,1 prosenttia. Ilman liikelaitoksia ja rahastoja sekä nettobudjetoitua rakentamispalvelua tarkasteltuna aikaisempien vuosien kanssa vertailukelpoiset toimintamenot kasvoivat 2,5 prosenttia. Asukasta kohden suhteutetut toimintamenot kasvoivat 1,3 prosenttia eli huomattavasti vähemmän kuin kuntatalouden kustannustason nousu (3,2 prosenttia).

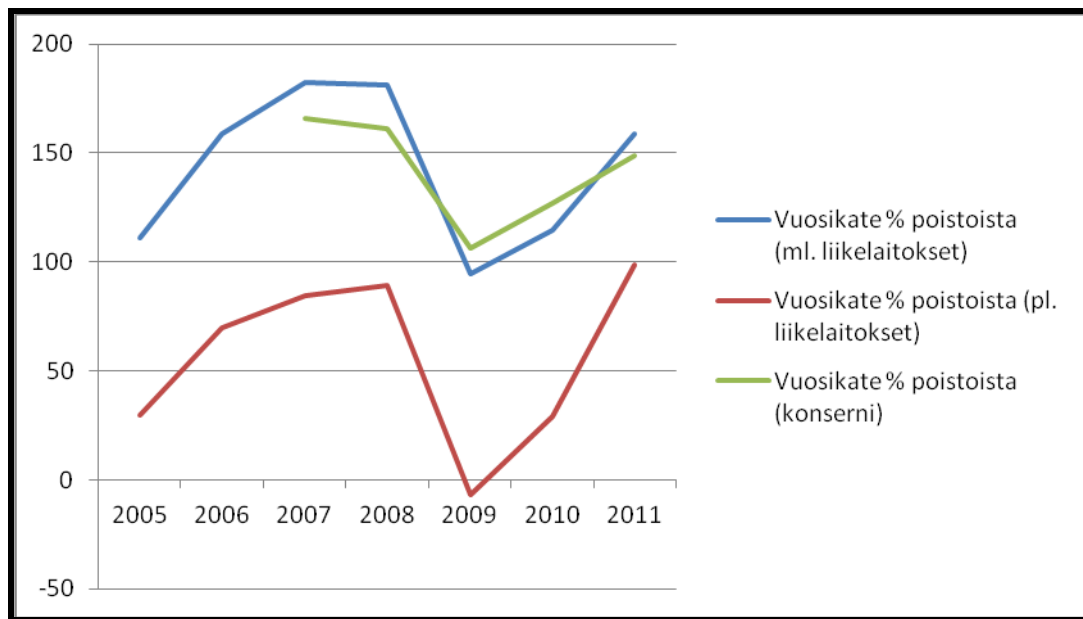
Vuosikate oli vuonna 2011 liikelaitosten kanssa 574,3 miljoonaa euroa ja ilman liikelaitoksia 249,5 miljoonaa euroa. Vuosikate toteutui selvästi ennakoitua parempana. Taulukon 12 ja kuvion 1 mukaan vuosikate ilman liikelaitoksia on ollut varsin heikko, kunnes koheni 2011 veroprosentin korotuksen vuoksi. Vuosikatteen osuus poistoista on parantunut samasta syystä.

Konsernitason vuosikatteen kehitys on samankaltainen kuin kaupungin vuosikatteen kehitys (mukaan lukien liikelaitokset) ja riittää hyvin poistoihin, mutta huonommin uusiin investointeihin. Konsernitilinpäätökseen on yhdistelty 115 tytäryhteisöä eli kaikki, jotka tekivät tilinpäätöksen.

Taulukko 12. Vuosikatteen kehitys 2005–2011, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin, 2011=100)

TUNNUSLUKU	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vuosikate, milj. euroa (mukaan lukien liikelaitokset)	394,5	544,6	606,9	571,1	332,3	400,4	574,3
Vuosikate, milj. euroa (ilman liikelaitoksia)	66,3	149,9	186,2	185,8	15,0	69,4	249,5

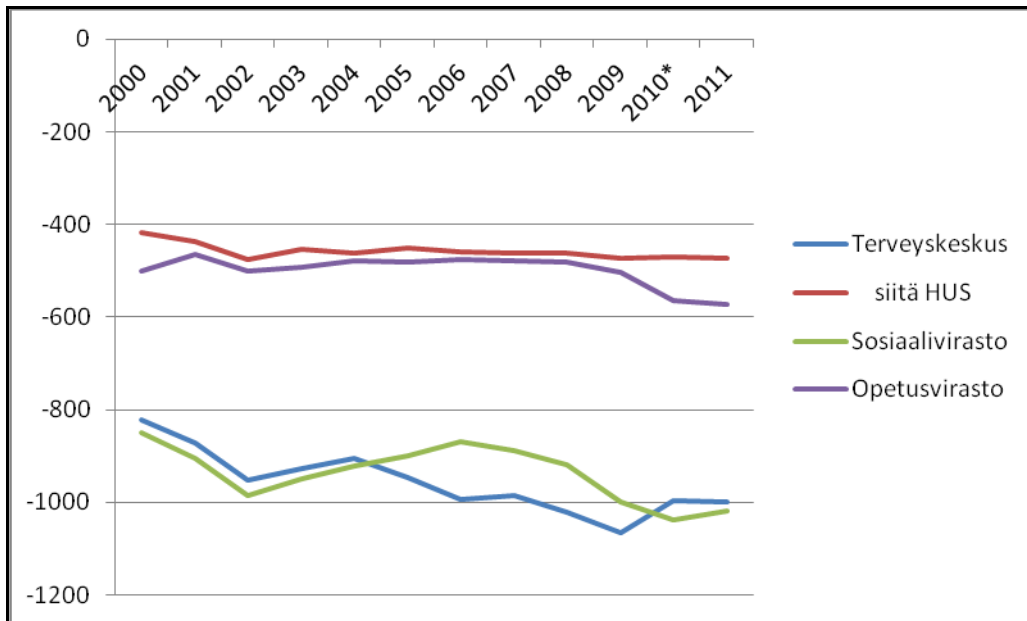
Kuvio 1. Vuosikate % poistoista, kehitys 2005–2011



Kuviosta 2 havaitaan, että kaupungin talouden kannalta merkittävimpien virastojen toimintakatteet ovat heikentyneet 2000-luvun aikana. Sosiaalivirastossa kate parani vuonna 2004 mutta kääntyi jälleen laskuun parin vuoden kuluttua. Opetusvirastossa

toimintakate on heikentynyt erityisesti parina viime vuonna. Sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen kehityksen vuonna 2010 selittää pitkäaikaishoidon siirtyminen terveyskeskuksesta sosiaalivirastoon.

Kuvio 2. Suurimpien virastojen toimintakatteiden kehitys 2000–2011, miljoonaa euroa (kiintein hinnoin, 2011=100)



\*Vuonna 2010 pitkäaikaishoito siirtyi terveyskeskuksesta sosiaalivirastoon.

Kaupungin talous on ollut vuodesta 2001 alkaen riippuvainen Helsingin Energian tuloksesta. Helsingin kaupunginhallitus päätti esittää kokouksessaan 26.3.2012, että Helsingin Energian taseeseen kerty-

neistä voittovaroista 200 miljoonaa euroa siirretään Helsingin kaupungin taseen omaan pääomaan. Kaikkiaan 2000-luvulla ylimääräinen tuloutus on ollut lähes 1,6 miljardia euroa.

Taulukko 13. Helsingin Energian ylimääräiset tuloutukset kaupungille 2002–2011, miljoonaa euroa

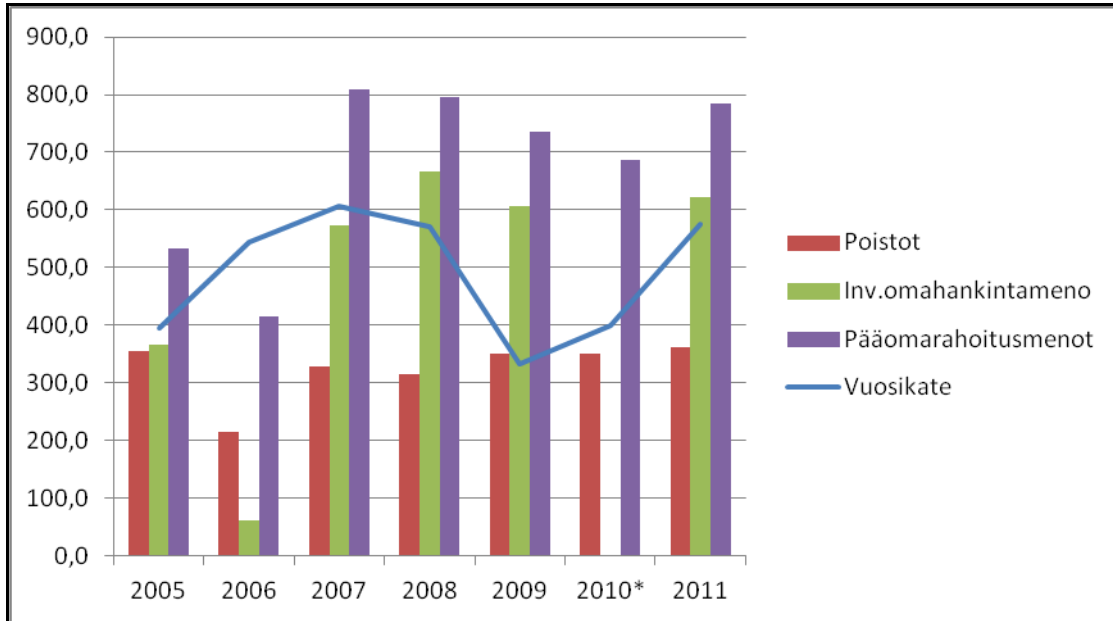
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	YHT
Ylimääräinen tuloutus	50	110	100	100	150	200	250	200	200	200	1 560

### Rahoitus

Vuosikate kattoi poistoista 159 prosenttia (konsernitasolla 149 prosenttia) ja nettoinvestoinneista 85,1 prosenttia (konsernitasolla 76,2 prosenttia). Kasvu edelliseen vuoteen nähden johtuu muun mu-

assa vuoden 2010 vesilaitosjärjestelyistä, joiden vuoksi tunnusluvut vaikuttivat tavallista heikommilta. Investointien ja muiden pääomamenojen tulorahoitus on ollut heikko vuosina 2008–2010, mutta koheni 2011 (kuvio 3). Muut rahoituksen tunnusluvut ovat pysyneet hyvinä (taulukko 14).

Kuvio 3. Vuosikatteen (mukaan lukien liikelaitokset) riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin, investointien omahankintamenoon ja pääomamenoihin 2005–2011 (kiintein hinnoin, 2011=100)



\*Vuonna 2010 investointien omahankintameno olivat positiiviset vesilaitoksen myyntitulojen vuoksi. Tämä on vähennetty pääomarahoituksesta. Tästä syystä omahankintamenoja ei ole vuoden 2010 luvuissa.

Taulukko 14. Lainanhoitokate ja kassan riittävyys 2005–2011

TUNNUSLUKU	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lainanhoitokate*	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3	4,7	4,2
Kassan riittävyys, päiviä	57	63	67	55	53	45	58

\* Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Lainanhoitokyyä pidetään hyvänä, jos tunnusluvun arvo on yli 2.

Kaupunki on antanut Kirjanpitolautakunnan kunta- jaoston ohjeen mukaisen selvityksen poistojen ja investointien vastaavuudesta 2010–2014. Sen mukaan investointi- ja poistotason poikkeamaan vaikuttavat muun muassa liikennelaitoksen metrolinjojen perusinvestoinnit ja Helsingin Energian tulevien vuosien voimalaitosinvestoinnit.

#### Tasetiedot

Taseen loppusumma kasvoi edellisestä vuodesta 225,8 miljoonaa euroa. Sekä emon että koko konsernin lainakanta on kasvanut (ks. taulukko 15),

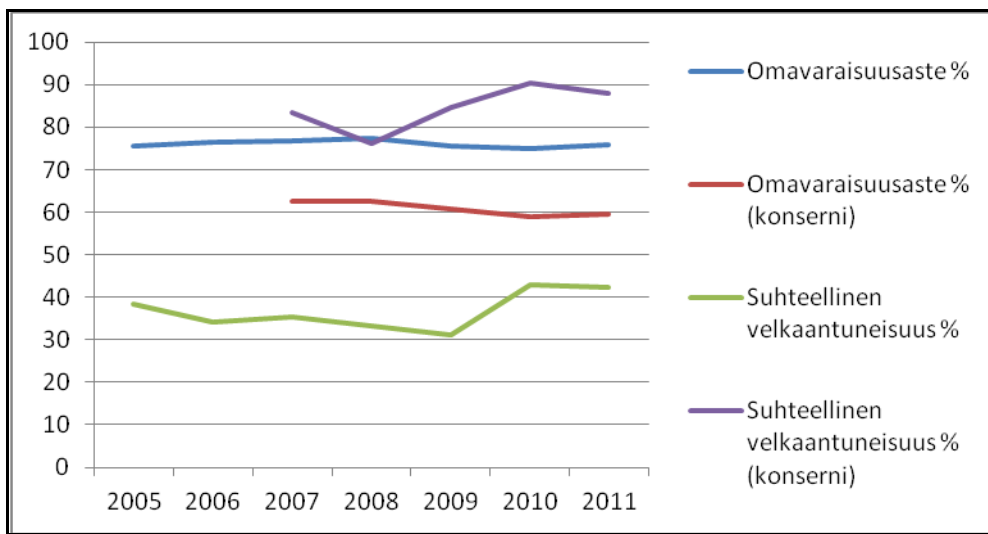
mutta suhteellisen velkaantuneisuuden kasvu on pysähtynyt (kuviot 4). Omavaraisuusaste on pysynyt ennallaan.

Konsernin lainakanta on yli kolminkertainen kaupungin omaan velkaan nähden ja suhteellinen velkaantuneisuus kaksi kertaa suurempi. Vuodesta 2008 emon lainakanta on lähes kaksinkertaistunut (kasvu 95 prosenttia), konsernitilillä kehitys on ollut maltillisempi (43 prosentin kasvu). Konsernin omavaraisuusaste on kaupungin omavaraisuusastetta selvästi pienempi, mutta pysynyt vakaana.

Taulukko 15. Eräiden taseen tunnuslukujen kehitys 2005–2011 (käyvin hinnoin)

TUNNUSLUKU	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lainakanta 31.12., milj. euroa	739	680	718	659	890	1 171	1 286
Lainat, euroa/asukas	1 318	1 205	1 263	1 150	1 527	1 989	2 157
Lainasaamiset 31.12., milj. euroa	754	976	1 021	999	980	1 648	1 633
Konsernin lainakanta, milj. euroa	-	-	2 881	2 941	3 366	4 072	4 200
Konsernin lainakanta, euroa/asukas	-	-	5 069	5 132	5 772	6 917	7 046
Konsernin lainasaamiset, milj. euroa	-	-	804	775	739	676	623

Kuvio 4. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys 2005–2011



### Johtopäätökset

Toimintamenojen kasvu asukasta kohden (1,3 prosenttia) jäi reilusti alle kustannustason nousun (3,2 prosenttia). Kaupunki on vuonna 2011 onnistunut strategisessa tavoitteessaan hillitä toimintamenojen kasvua kustannustason nousua alemmaksi.

Kansainvälisen talouden epävarmuustekijöiden, valtiontalouden säästöjen ja kaupungin veropohjan odotettua heikomman kehityksen sekä tulevien investointi- ja yhtiöittämistarpeiden vuoksi taloudessa on uhkia, jotka edellyttävät menokuria jatkossakin.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- talouden tila on saatu kohenemaan veroprosentin korotuksen avulla. Samalla kuitenkin velkaantumisen lisääntyi. Toimintamenojen kasvua on saatu hillittyä.
- talouden haasteet ovat niin merkittäviä, että toimintamenojen kasvu tulee saada pysähtymään. Tämä voidaan toteuttaa vain poliittisella tasolla, arvioimalla uudelleen palvelutuotannon volyymin, sisältöä, rakennetta ja tuottamistapoja.

## 4. TOIMINNAN ARVIOINTI

### 4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIT

#### 4.1.1 JOHTAMISEN STRATEGIAN TOTEUTUMINEN

Kaupunginvaltuusto hyväksyi strategiaohjelman vuosiksi 2009–2012 kokouksessaan 29.4.2009. Aiempaan strategiaohjelmaan verrattuna erona on se, että johtamisen teema on nostettu neljänneksi kolmen muun strategisen alueen lisäksi. Strategiaohjelmassa johtamiseen sisältyy muutosvalmiuden ja osaamisen lisääminen, talouden tasapainosta huolehtiminen ja kaupunkikonsernin kokonaisedun tavoittelu.

Arviointi kohdistui johtamisen strategian ensimmäiseen strategiseen tavoitteeseen ”Muutosvalmiutta lisätään johtamista ja henkilöstön osaamista ja vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä” ja sen kriittiseen menestystekijään ”Laadukkaalla johtamisella ja henkilöstön osaamista ja vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä edistetään yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä”. Taustaksi selvitettiin kaupungin johtajapolitiikan käytäntöjä ja kartoitettiin tulevia johtamisen ja hallintorakenteen haasteita.

Arvioinnissa vastattiin kysymyksiin:

1. Minkälaista johtajapolitiikkaa kaupunki harjoittaa?
2. Miten johtamisen strategiaa on toteutettu?
3. Onko johtamisessa ja hallintorakenteessa muutostarpeita?

Johtajapolitiikalla tarkoitettiin arvioinnissa niitä Helsingin kaupungin menettelytapoja, joilla johtajuutta hallitaan, eli miten johtajia rekrytoidaan, valmennaan, arvioidaan ja kannustetaan. Johtamisen strategian toteutumista tarkasteltiin näiden neljän osa-alueen näkökulmasta. Johtajien määrä rajattiin koskemaan Helsingin kaupungin ylimpiä viranhaltijoita,

toisin sanoen kaupunginjohtoa, virastojen ja liikelaitosten päälliköitä ja osastopäällikkötasoa.

Arviointi perustui kirjallisen aineiston lisäksi johtajapolitiikan osalta neljään teemahaastatteluun, strategian toteutumisen osalta kaupunginjohtajille ja virastopäälliköille suunnattuun kyselyyn sekä johtamisen ja hallintorakenteen muutostarpeiden osalta kaupunginhallituksen jäsenille suunnattuun kyselyyn. Kaupunginjohtajien ja virastopäälliköiden kyselyyn vastasi yhteensä 31, joista 30 oli virastojen tai liikelaitosten johtajia. Kaikkiaan 35 virastopäälliköstä vastasi siten 86 prosenttia. Kaupunginhallituksen jäsenistä kyselyyn vastasi kuusi eli 40 prosenttia.

#### **Havaintoja johtajapolitiikasta**

Kaupungilla on olemassa henkilöstöhankinnan periaatteet ja henkilöstöjohtaja on mukana virastopäälliköiden rekrytointiprosessissa. Yhdenmukaisten periaatteiden noudattaminen pyritään siis varmistamaan, mutta joskus poliittiset näkökohdat saattavat korostua rekrytoinnissa.

Johtajien valmennus on systemaattista ja monipuolista. Johdon valmennusohjelmien rakenne on melko vakaa, mutta sisällöllisissä painotuksissa otetaan huomioon ajankohtaiset tarpeet ja kaupungin strategiaohjelman painotukset. Kaupungin strategia on sisältynyt alusta asti johdon valmennuksiin, mutta johtamisen nousu strategiaohjelman yhdeksi strategia-alueeksi on nostanut johtamisen profiilia. Kun kaupungin strategiat ovat konkretisoituneet, ne on voitu systemaattisemmin ottaa huomioon koulutuksessa.

Johtajien arvioinnissa korostuu toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Henkilöstöjohtamisen arviointi keskushallinnon taholta on vaikeampaa. Johdon valmennuksissa on kuitenkin tehty 360°-arviointeja ja ongelmalliset tilanteet tulevat tyypillisesti esiin työhyvinvointikyselyissä. Työhyvinvointikyselyyn voisi olla mielekästä liittää erillinen raportointi johtajatason työhyvinvoinnin tilasta ja kehityksestä.

Johtajien kannustamisjärjestelmistä tulospalkkio on keskeinen. Vuoden 2012 alussa 67 prosenttia henkilöstöstä oli tulospalkkion piirissä. Virastopäälliköiden ja liikelaitosten johtajista tulospalkkion piirissä oli 74 prosenttia.

Johdon valmennuksista ja koulutuksista huolimatta Helsingin johtajapolitiikka on johtajien ammatissa kehittymistä ja urapolkuja ajatellen kuitenkin melko alkuvaiheessa. Erityistä johtajapotentialin tunnistamista tai avainhenkilöstrategiaa ei ole. Eläköitymiseen liittyviä varsinaisia varautumissuunnitelmia ei ole tehty.

### **Johtamisen strategian toimenpiteet pääosin toteutuneet**

Johtamisen strategian tavoitteena on johtamisen laadun paraneminen siten, että muutosvalmius ja innovatiivisuus lisääntyvät. Tavoitteen saavuttamisessa käytetään mittarina palvelujen laatua, vaikuttavuutta ja tuottavuutta parantavien innovaatioiden käyttöönottoa. Tavoitteen yleispiirteisyyden ja mittarin monitulkintaisuuden vuoksi arviointi kohdistettiin yhdeksään yksittäiseen strategiassa mainittuun toimenpiteeseen.

Kaupungin strategiaohjelman mukaan rekrytoinnissa korostetaan ammatillista osaamista. Strategiasta ei kuitenkaan ilmene, tarkoittaako tämä nimenomaan toimialan ammatillista osaamista vai mahdollisesti johtamisosaamista. Arviointia varten toteutettuun kyselyyn vastanneiden virastopäälliköiden vastausten perusteella voidaan todeta, että

ammatillista osaamista on aiemminkin pidetty tärkeänä valintakriteerinä ja sen merkitys on jonkin verran lisääntynyt. Useampi kuitenkin katsoi johtamisosaamisen merkityksen korostuneen. Osa myös vastasi rekrytoinnin ammattimaistuneen.

Strategian toimenpiteen mukaisesti ylimmän johdon, keski johdon ja esimiesten valmennukset ovat jatkuneet. Valmennuksissa on myös aiempaa selvemmin otettu huomioon strategiaohjelman painotuksia ja pyritty luomaan eri virastojen ja liikelaitosten edustajille kaupungin strategian mukainen yhteinen näkemys siitä, että ”laivaa ohjataan samaan suuntaan”.

Virastopäälliköille suunnatun kyselyn tulosten perusteella johdon valmennukset eivät kuitenkaan ole antaneet kaikille riittävästi valmiuksia tiettyihin strategiassa mainittuihin osa-alueisiin eli henkilöstöjohtamiseen, verkostojen, monimuotoistuvien työyhteisöjen ja uudistumisen johtamisen hallintaan sekä oman toimialan palveluntuottajakokonaisuuden johtamiseen. Parhaiten johtajat ovat kokeneet saaneensa koulutuksista valmiuksia henkilöstöjohtamiseen (61 prosenttia vastaajista). Muiden edellä mainittujen osa-alueiden kohdalla noin puolet koki saaneensa riittävästi taitoja tai valmiuksia johdon valmennuksista.

Strategian mukaisesti johdon heikkoihin suorituksiin pitäisi puuttua nopeasti ja päättäväisesti. Virastopäälliköille suunnatun kyselyn perusteella hieman yli puolet on joutunut puuttumaan osastopäällikötasoisten johtajien heikkoihin suorituksiin. Puuttumisen nopeutta ja päättäväisyyttä ei kyselyssä pystytty arvioimaan, mutta täsmentävien vastausten perusteella kyse on ollut useimmiten tilanteista, joista selvittää keskustelemalla.

Johtajien kannustamiseen liittyvänä toimenpiteenä strategiassa oli kannustavan palkkauksen lisääminen. Näyttää siltä, että strategian suuntaisesti on edetty, koska sekä johtajien että virastojen sisäisten

tulospalkkiojärjestelmien kattavuus on lisääntynyt strategiakaudella. Lisäksi kyselyyn vastanneista 30 virastopäälliköstä 40 prosenttia ilmoitti lisänneensä alaisuudessaan toimivien johtajien kannustavaa palkkausta strategiakauden aikana.

Strategian mukainen ylimmän johdon hanke toimialarajat ylittävistä prosesseista on käynnistynyt ja siinä on edetty suunnitelmallisesti. Prosessijohtamisen mallia ei vielä ole määritelty, mutta muilta osin on edetty strategian mukaisesti. Viiden prosessin osalta on päätetty niiden mukaan ottamisesta asianomaisten virastojen tulospalkkiojärjestelmiin. Alustavana havaintona on, että ajattelutapa on vähitellen alkanut muuttua. Ongelmaksi on koettu se, kuka prosessin omistaa, kenellä on valta ja kuka asioista lopulta päättää. Virastopäälliköt kokevat hankalana toisen reviirille menemisen. Prosessien rajapinnat eivät ole helppoja ylittää myöskään siksi, että samalla ylitetään lautakunta- tai johtokuntarajat.

### Hallintorakenteessa nähdään kehittämistarpeita

Aiemman, vuonna 2009 toteutetun arvioinnin perusteella kaupungin johtajisto (mukaan lukien virastopäälliköt) on melko tyytyväinen hallintorakenteeseen. Tämän arvioinnin perusteella kaupunginhallituksen jäsenistä ainakin osa näkee johtamisjärjestelmässä ja organisaatorakenteessa muutostarpeita. Täsmäntävien vastausten perusteella poliitikkojen ja viranhaltijoiden työnjakoa tulisi selkeyttää ja lautakuntajakoa tarkastella uudestaan. Myös johta-

vien viranhaltijoiden haastattelujen mukaan hallinnon rakenteessa olisi vielä paljon kehitettävää.

Haastattelujen mukaan päätöksentekoa tulisi nopeuttaa, sillä päätösten teko tapahtuu toisinaan hyvin hitaasti. Osasyynä tähän on se, että poliittinen koneisto on perinteisesti toiminut Helsingissä varovaisesti eikä nopeita muutoksia vallitsevaan toimintatapaan ole nähtävillä.

### Johtopäätökset

Johtajien rekrytointiin, valmennukseen ja palkitsemiseen liittyvät strategian toimenpiteet ovat pääpiirteissään toteutuneet suunnitellusti. Johtajapolitiikka on alkuvaiheessa henkilöstöjohtamisen taitojen arvioinnin ja johtajien urapolkujen suhteen. Johtajapolitiikasta ja johtamisesta on tullut strategian ansiosta aiempaa tietoisempää ja näkyvämpää. Silti johtamisjärjestelmä on sidoksissa kaupungin vahaan virastopohjaiseen organisaatorakenteeseen.

Virastokeskeinen ajattelutapa johtaa pahimmillaan osaoptimointiin, joka ei palvele kaupunkilaisia parhaalla mahdollisella tavalla. Yhdellä johtamisen strategian toimenpiteistä, toimialarajat ylittävien prosessien kehittämisellä, voidaan jossain määrin muuttaa johtajien roolia reviirin vartijasta kokonaisedun tavoittelijoiksi. Tämä onnistuu vain määrittämällä täsmälliset johtamisen vastuut ja sitomalla toimijat prosessien mukaisiin tavoitteisiin. Kaupunginjohtajien rooli on tällöin keskeinen.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- lähitulevaisuudessa talouden heikentymisen sekä toimintaympäristön muutosten ja monimutkaisuuden vuoksi johtamistaidossa tulee korostumaan kokonaisuusien hallinta. Tämä tulee ottaa huomioon johtajien rekrytoinnissa ja koulutuksessa.
- johtamista tulee vahvistaa siten, että kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat ohjaavat toimialarajat ylittäviä prosesseja ja seuraavat niiden toteutumista. Näiden prosessien johtamiseen tulee kytkeä myös luottamuselimet.



- kaupungilla tulee olla ennakoivaan henkilöstöpolitiikkaan liittyvä varautumissuunnitelma johtajien eläköitymistä varten.

#### 4.1.2 TUOTTAVUUDEN MITTAAMINEN JA TUOTTAVUUSKEHITYS

Kaupunginvaltuuston vuosille 2009–2012 hyväksymän strategiaohjelman keskeisenä tavoitteena on palvelutuotannon vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen. Tuottavuuden parantamista koskevat tavoitteet ovat esillä kolmessa strategiaohjelman neljästä strategia-alueesta. Arviointi kohdistui strategiaohjelman johtamisen osa-alueen seuraaviin toimenpiteisiin:

- Laatu, vaikuttavuutta ja tuottavuutta lisäävät toimenpiteet esitetään vuosittain talousarviossa.
- Virastoilla ja laitoksilla on toiminnassa oleva uuden tuottavuuslaskennan mallin mukainen tuottavuuden mittaustapa vuoden 2011 alusta alkaen.
- Tuottavuutta ja vaikuttavuutta lisätään toimintatapoja ja -prosesseja uudistamalla.

Arvioinnissa vastattiin lisäksi kysymyksiin:

- Miten tuottavuus on kehittynyt strategiakaudella?
- Millä tavoin tietoja tuottavuuskehityksestä hyödynnetään virastotasolla?
- Miten valtion ja 20 kaupungin yhteinen tuottavuusohjelmatyö on tukenut Helsingin kaupungin tuottavuustyötä?

Arviointi perustui Helsingin kaupungin tuottavuutta koskeviin kirjallisiin dokumentteihin, vastuuviranhaltijoiden haastatteluun sekä virastoille ja liikelaitoksille osoitettuun kyselyyn (vastausprosentti 86).

#### **Uuden tuottavuuslaskennan mallin mukaisen tuottavuuden mittaustavan omaksuminen**

Strategiaohjelman mukaan virastoilla ja laitoksilla olisi pitänyt olla toiminnassa oleva uuden tuottavuuslaskennan mallin mukainen tuottavuuden mittaustapa vuoden 2011 alusta alkaen. Arvioinnin perusteella vaikutti kuitenkin siltä, että keskushallinnossa ja kaupunginjohtajistossa on luovuttu siitä ajatuksesta, että kaikki virastot omaksuisivat uuden tuottavuuslaskennan mallin eikä tuota mallia siten ole määritelty. Jos arviointikriteerinä uuden mallin omaksumiselle käytetään laadun huomioon ottavaa tuottavuusmittaria tai tuottavuusmittarin tarkistamista tai uudistamista strategiakaudella, johtopäätös on, että uuden tuottavuuslaskennan mallin mukainen mittaustapa on käytössä alle puolella virastoista ja liikelaitoksista.

Kun tarkastellaan pelkästään sitä, onko hallintokunnilla ylipäättään käytössään tuottavuusmittaria, vastaus on, että miltei kaikilla sellainen on. Henkilöstökeskuksen ja talous- ja suunnittelukeskuksen tuottavuusmittari on valmisteilla. Lisäksi hallintokeskus ja kaupunginorkesteri käyttävät omaan toimintaansa soveltuvia tuloksellisuusmittareita.

Kyselyyn vastanneiden 30 viraston ja liikelaitoksen vastausten perusteella yleisin tuottavuuden mittaustapa on tuotos/panos -mittari (65 prosenttia virasto- tai yksikkötason mittareista). Tuottavuusmatriisien osuus oli 16 prosenttia ja jalostusarvoon perustuva sekä muu mittaustapa oli kumpikin kymmenesosalla virastoja. Monimuuttuja-ajatteluun perustuvassa matriisissa voidaan ottaa huomioon muun muassa laatutekijöitä ja välillisiä tuottavuusmittareita.

ta, esimerkiksi henkilöstön sairauspoissaolot päivähoidossa. Tuottavuusmatriisia kutsutaan myös tuloksellisuusmatriisiksi. Matriisimallien kehittäminen alkoi kaupungilla vuonna 2007 Tampereen teknillisen yliopiston asiantuntijoiden tuella.

Lisäksi arviointi osoitti, ottaen huomioon tuottavuuden merkityksen kaupungin strategiassa, että tuottavuuden mittaamista ja tuottavuuden laskentatapojen kehittämistä koskeva ohjeistus keskushallinnon taholta on ollut puutteellista. Tuottavuuden laskentaohjeistuksen uusimisen tavoiteaikataulu siirtyi ensin vuodesta 2009 vuoden 2011 alkuun, eikä vuoden 2011 lopulla tehtyä päätöstä vaihtoehtoisista tuottavuuden mittaamistavoista voida pitää varsinaisena ohjeena. Edellinen ohje on vuodelta 1990. Lisäksi kyselyyn vastanneista virastoista ja liikelaitoksista 39 prosenttia katsoi, ettei ole saanut riittävästi tukea ja ohjeistusta tuottavuusmittarin laadintaan strategiakaudella.

### **Tuottavuuskehitys ja tuottavuutta parantavat toimenpiteet**

Strategiaohjelmassa arviointikriteeriksi tuottavuuskehityksen osalta on asetettu ”laadun huomioon ottavan tuottavuuden paraneminen”. Laadun huomioon ottavaa tuottavuutta ei kuitenkaan ole mahdollista raportoida kaupungin tasolla, koska laadun huomioon ottavia mittareita on alle puolella virastoista. Useimmat mittarit kertovat tuotos/panos-suhteen kehityksestä, millä ei ole yhteyttä kaupunkilaisten kokemaan palvelun laatuun. Julkisen sektorin tuottavuusmittauksen yleisempi ongelma onkin se, että tuottavuusparannus voidaan saavuttaa esimerkiksi toiminnan supistamisella ja laadun heikentämisellä.

Kokonaiskuvaa Helsingin kaupungin tuottavuudesta ei vielä ollut käytettävissä, koska talous- ja suunnittelukeskus valmistelelee koko kaupungin tasoisen tuottavuuslaskennan vuoden 2012 aikana. Käytävissä olleiden tietojen perusteella liikelaitosten

tuottavuuskehitys näytti myönteiseltä. Sen sijaan, kun tarkasteltiin kymmentä suurinta virastoa, joiden tuottavuustiedot olivat käytettävissä, havaittiin eroavaisuuksia. Verrattaessa vuoden 2010 tuottavuutta perusvuoteen 2007, puolet virastoista oli lähtövuotta paremmalla tasolla (kaupunkisuunnitteluvirasto, kiinteistötoimi, liikuntavirasto, nuorisotoimi, terveyskeskus) ja puolet huonommalla tasolla (kaupunginkirjasto, opetusvirasto, pelastustoimi, rakennusvirasto, sosiaalivirasto).

Kaupungin tasolla tarkasteltuna suurin haaste on sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä opetuksen tuottavuuskehitys. Niissä on kansallisestikin tarkasteltuna ollut heikko tuottavuuskehitys. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottavuuteen kohdistuu suuria paineita väestön ikääntyessä.

Strategiaohjelman mukaan tuottavuutta ja vaikuttavuutta lisätään toimintatapoja ja -prosesseja uudistamalla. Kyselyyn vastanneet virastot ja liikelaitokset uskoivat eniten sähköisten tietojärjestelmien ja toimintaprosessien tehostamisen tuomiin tuottavuushyötyihin. Moni virasto pyrkii parantamaan tuottavuuttaan myös yhteistyötä lisäämällä, organisaatiomuutosten avulla, toimitilojen käyttöä tehostamalla ja usein siihen liittyen supistamalla palveluverkkoa.

Strategian mukaan laatua, vaikuttavuutta ja tuottavuutta lisäävät toimenpiteet pitäisi esittää vuosittain talousarviossa. Neljäsosa virastoista ja liikelaitoksista ei kuitenkaan esittänyt vuoden 2011 talousarviossa tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä. Vain harvat virastot tai liikelaitokset esittivät laatuun ja vaikuttavuuteen liittyviä toimenpiteitä. Talousarvion laatimista koskeva ohjeistus painotti tuottavuuteen liittyviä toimenpiteitä, joten ohjeistus huomioon ottaen laadun ja vaikuttavuuden näkökulmien käsittelyn vähäisyys on ymmärrettävää.

## Tuottavuuskehitystä koskevien tietojen hyödyntäminen virastotasolla

Viidenneksellä kyselyyn vastanneista virastoista ei ollut tavoitetta tuottavuuden kehitykselle. Kaikki virastot, joilla tuottavuusmittari on, raportoivat tuottavuuskehityksen tilinpäätöksessä. Virastojen ja liikelaitosten tuottavuuskehitystä käsitellään lähes poikkeuksetta lauta- ja johtokunnissa, pois lukien ne virastot, joilla lautakuntaa ei ole (Halke, Heke, Tasker, Tieke, Tyke). Arvioinnissa ei pystytty tarkemmin selvittämään käsittelyn laatua, mutta virastojen vastausten perusteella vaikutti siltä, että tuottavuustietojen käsittely on useimmiten rutiininomaista talousarviovalmisteluun ja tilinpäätösraportointiin liittyvää lukujen esittämistä. Talous- ja suunnittelukeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että palvelukohtaista tuottavuuskehitystä tulisi seurata paremmin lautakunta- ja johtokuntatyöskentelyssä. Myös operatiivisessa johtamisessa yksikkö- tai palvelukohtaisten tuottavuustietojen hyödyntäminen on luontevinta. Monessa virastossa tuottavuuskehitykseen vaikuttavia tekijöitä seurataan jatkuvasti ja raportoidaan säännöllisesti.

## Valtion ja 20 suuren kaupungin yhteinen tuottavuusohjelmatyö Helsingin näkökulmasta

Helsinki ei osallistunut valtion koordinoimaan 20 kaupungin yhteiseen tuottavuustyöhön kovinkaan intensiivisesti lukuun ottamatta tuottavuuden mittaamishanketta ja alkuvaihetta, jossa Helsingin edustaja toimi työohjelmavaiheen puheenjohtajana. Hankkeen pääasiallinen hyöty oli mahdollisuus aiempia yhteistyömuotoja kattavampaan tietojenvaihtoon. Helsingin suuruus suomalaisten kaupunkien mittakaavassa tuli kuitenkin esiin siten, että erityisesti tuottavuuden mittaamisen osalta Helsinki oli pikemminkin esikuvana muille kuin vertailutiedoista hyötyvä osapuoli.

## Johtopäätökset

Tuottavuusmittauksen kehittäminen ei ole edennyt täysin kaupunginvaltuuston hyväksymän strategiaohjelman mukaisesti. Strategiassa todettua uuden tuottavuuslaskennan mukaista mallia ei ole käytännössä määritelty eikä strategiassa todettua laadun huomioon ottavaa tuottavuutta ole mahdollista raportoida kaupungin tasolla, koska laadun huomioon ottavia mittareita on alle puolella virastoista. Vain alle puolet virastoista on uudistanut tai tarkistanut mittarinsa strategiakaudella. Tuottavuuslaskennan kehittämistä on vaikeuttanut se, että tuottavuuslaskentaa koskevan ohjeen päivitysaikataulu on siirtynyt eikä vuoden 2011 lopulla tehty päätös vaihtoehtoisista tuottavuuden mittaamisavoista ole luonteeltaan varsinainen ohje.

Hallintokuntia on ohjeistettu esittämään tuottavuutta parantavat toimenpiteet talousarviossa. Vuoden 2011 talousarviossa kolme neljäsosaa esitti tuottavuustoimenpiteensä. Jatkossa huomiota tulisi kiinnittää siihen, että kaikki hallintokunnat esittäisivät tuottavuuteen vaikuttavat toimenpiteet talousarviossa. Lisäksi tulisi nykyistä selkeämmin ohjeistaa, että tuottavuustoimenpiteiden vaikutusten kuvaukseen tulisi sisällyttää myös arvio siitä, onko toimenpiteellä vaikutusta laatuun tai vaikuttavuuteen. Erityisesti tämä korostuu sellaisissa toiminnoissa, joihin liittyy suora asiakaskontakti.

Lisäksi talousarviotekstissä esitettyjen tuottavuutta parantavien toimenpiteiden ja tuottavuuslukujen yhteensopivuuteen pitäisi kiinnittää enemmän huomiota, varsinkin silloin, kun arvio tuottavuuskehityksestä on heikkenevä. Tuottavuuskehityksestä esitettyjen tietojen tulkitsemista talousarviossa tai tilinpäätöksessä vaikeuttaa myös se, että vain harvoin virastot kertovat, mistä tekijöistä tuottavuusmittari koostuu.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin toiminnan tuottavuuden ja taloudellisuuden parantaminen on tärkeää, mutta myös palvelujen laatu ja vaikuttavuus on turvattava. Tästä syystä virastojen ja liikelaitosten tulee pyrkiä tuloksellisuutta laajemmin kuvaavien tuottavuusmatriisien kehittämiseen.
- tuotos-panos -mittaria käyttävien hallintokuntien tulee raportoida tilinpäätöksessä tuottavuuskehityksen lisäksi palvelun laatua ja vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden muutokset.
- talous- ja suunnittelukeskuksen tulee päivittää tuottavuuslaskentaa koskeva vuoden 1990 ohje ja julkaista yleispiirteinen ohje matriisilaskennasta.
- virastojen ja liikelaitosten on kuvattava tuottavuustietojen esittämisen yhteydessä, mistä tekijöistä tuottavuusmittari koostuu.
- virastojen ja liikelaitosten tulee esittää myös tuottavuutta heikentävät tekijät siinä tapauksessa, että tuottavuuden arvioidaan laskevan.

### 4.1.3 HELSINKI-VANTAA -SELVITYKSEN TULOSTEN HYÖDYNTÄMINEN HALLINTOKUNNISSA

Helsingin ja Vantaan kaupungit käynnistivät syksyllä 2009 selvitystyön, jonka tarkoitus oli selvittää kaupunkien mahdollisen yhdistymisen edut ja haitat. Selvitys toteutettiin seitsemässä teemaryhmässä, joiden jäseninä oli asianomaisen alan valmistelijoita kummastakin kaupungista. Vaikka Vantaan valtuusto päätti 31.1.2011, että Vantaa ei käynnistä kuntajakolain mukaista menettelyä, Helsinki-Vantaa -selvitys on mittakaavaltaan ja toteutukseltaan ainutlaatuinen raportti.

Helmikuussa 2011 Helsingin kaupunginhallitus kehotti lauta- ja johtokuntia tekemään toimenpideesityksen ja antamaan lausunnon Helsinki-Vantaa -selvityksestä oman toimintansa ja kaupungin toiminnan kehittämiseksi 31.5.2011 mennessä. Lisäksi kaupunginhallitus päätti kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta kokoamaan lauta- ja johtokuntien toimenpide-esitysten ja lausuntojen pohjalta raportin kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi vuoden 2011 loppuun mennessä.

Arvioinnin tarkoituksena oli selvittää, kuinka konkreettisiin toimenpidesuunnitelmiin Helsinki-Vantaa -selvitys on johtanut hallintokunnissa. Arviointiaineistona oli lautakuntien, johtokuntien ja virastojen Helsinki-Vantaa -selvityksestä kaupunginhallitukselle antamat lausunnot sekä talous- ja suunnittelukeskuksen niistä laatima yhteenvetoraportti.

#### Lautakuntien, johtokuntien ja virastojen esitykset

Lautakunnista, johtokunnista ja virastoista seitsemän teki varsinaisia esityksiä lausunnossaan tai esitti selkeitä toiminnan kehittämistoimenpiteitä (opetuslautakunta, kiinteistölautakunta, yleisten töiden lautakunta, henkilöstökeskus, kulttuuri- ja kirjasto lautakunta, Palmian johtokunta ja tarkastuslautakunta).

Opetuslautakunta on toimenpiteissään pisimmällä ja on asettanut aikataulut omalle kehittämistyölleen. Opetuslautakunta laajensi tulosbudjetissa pe-

ruskoulujen ja oppilaitosten päätösvaltaa oman budjettinsa käytössä. Lisäksi viraston talousarvioesitykseen sisältyy esitys neljän aluepäällikön viran perustamisesta suomenkieliseen perusopetukseen. Vantaan malli ollaan ottamassa huomioon lukioverkon ja lukioiden välisen yhteistyön kehittämisessä. Virasto selvittää myös mahdollisuuden yhden amatillisen oppilaitoksen malliin kuten Vantaalla.

Kiinteistölautakunnalla oli myös varsin yksilöityjä esityksiä, kuten se, että asemakaavoitukseen liittyvää asiantuntijalautakuntien sisäistä lausunnonantoa voitaisiin keventää. Tarpeelliseksi nähtiin myös asiantuntijoiden ratkaisukeskeisen yhteistyön syventäminen yli hallintokuntarajojen, uudenlaisen kaavatalouden kokonaisvaltaisen arviointi- ja seurantatavan kehittäminen sekä tontinluovutusprosessin keventäminen päätösvaltaa delegoimalla. Asuntotuotantotoimikunnalla oli vastaavan kaltaisia yleispiirteisiä ehdotuksia asuntotuotantoprosessin nopeuttamisesta, hallintokuntien nykyistä tiiviimmästä yhteistyöstä, urakkakilpailujen kiinnostavuuden lisäämisestä ja alueprojektien kustannuslaskennan aikaistamisesta.

Yleisten töiden lautakunnan mukaan kaupunkien välillä on oltava yhteistä elinkeinopolitiikkaa ja maankäytön suunnittelua, ulkoistamisen optimaalinen osuus on arvioitava sekä virastojen yhteistyötä lisättävä kaavojen toteuttamiskelpoisuuden, kaavatalouden ja elinkaarikustannusten hallinnan, suunnittelun, materiaalivalintojen, katu- ja viheralueiden toimivuuden ja esteettömyyden parantamiseksi. Samoin tilaajavirastojen synergiaetua olisi haettava yhteisten toimintaprosessien tarkastelulla ja tarvittaessa toimintojen kokoamisella.

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta esitti kirjastojen välisen aineistokuljetuksen rationalisointia siten, että perustettaisiin kirjastojen yhteinen lajittelukeskus ja kuljetusverkko. Kaupunkien reuna-alueiden yhteistyötä ehdotettiin lisättäväksi ja julkisen liikenteen lippukäytäntöjä yhtenäistettäväksi reuna-alueilla.

Henkilöstökeskus esitti henkilöstöhallinnon organisoimien vaihtoehtojen selvittämistä. Palmian johtokunta esitti selvitettäväksi, onko mahdollista säävuttaa kustannussäästöjä hankintoja ja palvelutuo- ttoa yhtenäistämällä sekä Palmian ja Vantaan kaupungin yhteistyöllä. Lisäksi esitettiin, että selvitetään muiden palveluiden ja tukipalveluiden yhteistyömahdollisuudet kaupungin sisällä.

Tarkastuslautakunta esitti erillisraportoinnin mahdollistamista valtuustolle.

Kaupunkisuunnittelulautakunta totesi tehdyn työn hyödyttävän suoraan seudullisen yleiskaavatyön valmistelua. Moni muukin lautakunta tai johtokunta totesi valmistelun olleen hyödyllistä ja palvelevan jatkossa yhteistyötä (asuntolautakunta, hallintokeskus, kaupunginmuseon johtokunta, liikuntalautakunta, nuorisolautakunta, rakennuslautakunta, sosiaalilautakunta, suomenkielisen työväenopiston johtokunta, taloushallintopalvelun johtokunta, tietokeskus, terveyslautakunta, ympäristölautakunta).

### **Yhteenveto ja jatkotoimenpiteet**

Talous- ja suunnittelukeskuksen yhteenvedon mukaan keskeisimmät esitykset toiminnan kehittämiseksi ovat:

- sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotavan monipuolistaminen, palvelurakenteiden keventämisen jatkaminen laitoshoidon vähentämällä ja avopalveluja kehittämällä sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ei-lakisääteisten ja ei-subjektiiivisten palvelujen laajuuden ja palvelutason arviointi
- opetustoimen alalla perusopetuksen alueorganisaation kehittäminen, peruskoulujen kapasiteetin parempi hyödyntäminen sekä lukiokoulutuksen organisoiminen suuriin lukioihin ja amatillisen koulutuksen organisoiminen yhteen oppilaitokseen
- asemakaavoituksen lausunntomenettelyjen keventäminen ainakin pienemmissä hankkeissa,

tontinluovutusprosessin keventäminen, maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen kokonaisprosessin sujuvoittaminen

- teknisen sektorin asiantuntijavirastojen toimintaprosessien tarkastelu ja tarvittaessa toimintojen kokoaminen mahdollisimman loogisiksi kokonaisuuksiksi
- yleisten alueiden rakentamisen ja ylläpidon ulkoistamisen tarkoituksenmukaisen ja optimaalisen osuuden arviointi
- henkilöstöhallinnon organisoinnin vaihtoehtojen selvittäminen.

Muistio käsiteltiin 14.12.2011 kaupunginvaltuustossa, jossa todettiin, että talousarvioon 2012 sisältyvä varautuminen sosiaali- ja terveystoimen kokonaisuudistukseen luo mahdollisuuksia palvelujen tuottotavan monipuolistamisen tarkasteluun ja palvelurakenteiden keventämisen jatkamiseen.

Asemakaavoituksen lausunnotmenettelyjen keventämisen, tontinluovutusprosessin keventämisen sekä maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen kokonaisprosessin sujuvoittamisen kehittämistarpeita katsottiin voitavan arvioida vuoden 2013 talousarvion laatimisohejden yhteydessä tai strategiaohjelmaa 2013–2016 valmisteltaessa. Lisäksi valtuustossa todettiin, että yleisten alueiden rakentamisen ja ylläpidon ulkoistamista voitaneen tarkastella rakennusviraston palvelustrategisten linjausten yh-

teydessä. Vastaavasti henkilöstöhallinnon tehtävien organisointi liittyy meneillään olevaan henkilöstöhallinnon tietojärjestelmähankeeseen.

Lisäksi kokousmuistiossa todetaan, että Helsingin korkeampiin palvelukustannuksiin voidaan vaikuttaa vain arvioimalla uudelleen palveluverkon ja palveluvalikoiman laajuutta sekä ei-lakisääteisten ja ei-subjektivisten palvelujen tasoa.

### Johtopäätökset

Lautakuntien, johtokuntien ja virastojen lausunnoissa tehdyt esitykset ovat mittakaavaltaan ja laadultaan eritasoisia. Vaikka useat tehdyistä esityksistä rajoittuvat tietyille sektorille, niitä ei voida kuitenkaan pitää vähäpätöisenä toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Vastaavasti tarve eri hallintokuntien väliselle tiiviimmälle yhteistyölle esimerkiksi maankäytön alalla tiedostettiin.

Varsinaisia esityksiä on vähän ja vaikuttaa siltä, että raportin tuloksia ei ole otettu kovin laajalti käyttöön. Opetuslautakunnan käynnistämät toimenpiteet ovat ainoa esimerkki, jossa Helsinki-Vantaa työn tulokset ovat näkyneet selvästi toiminnan kehittämisenä. Todennäköisesti osa työn hyödyistä onkin toistaiseksi vain yhteistyössä kertynyttä hiljaista tietoa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- virastojen ja liikelaitosten tulee käynnistää Helsinki-Vantaa -selvityksen perusteella annetuissa lausunnoissaan esittämänsä kehittämistoimenpiteet opetustoimen esimerkin mukaisesti. Myös yksittäistä sektoria koskeva kehittäminen on tärkeää.
- kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan ja vastuuvirastojen tulee käynnistää asuntotuotannon, kaavoituksen ja rakentamisen sujuvoittamiseksi hallintokuntien välisiä yhteishankkeita Vantaan parhaiden käytäntöjen mukaisesti.

#### 4.1.4 KAUPUNGIN HENKILÖSTÖMÄÄRÄN KEHITYS

Helsingin kaupungin talousarviossa vuodeksi 2011 kunta-alan henkilöstön kokonaismäärän arvioidaan vuosina 2011–2013 pysyvän nykyisellä tasolla. Väestönkasvusta aiheutuva palvelutarpeen kasvu tulisi kattaa tuottavuutta parantamalla. Henkilöstömenojen kasvun pysäyttäminen on johdon ja henkilöstöhallinnon toimijoiden erityinen haaste.

Vuosina 2005–2009 Helsingin kaupungin henkilöstömäärä kasvoi vuosittain. Vuonna 2010 henkilöstömäärä pysyi lähes ennallaan ja vuonna 2011 kasvoi vain 0,6 prosenttia.

##### **Palkkasumman kehitys ja vertailu suurimmissa kaupungeissa**

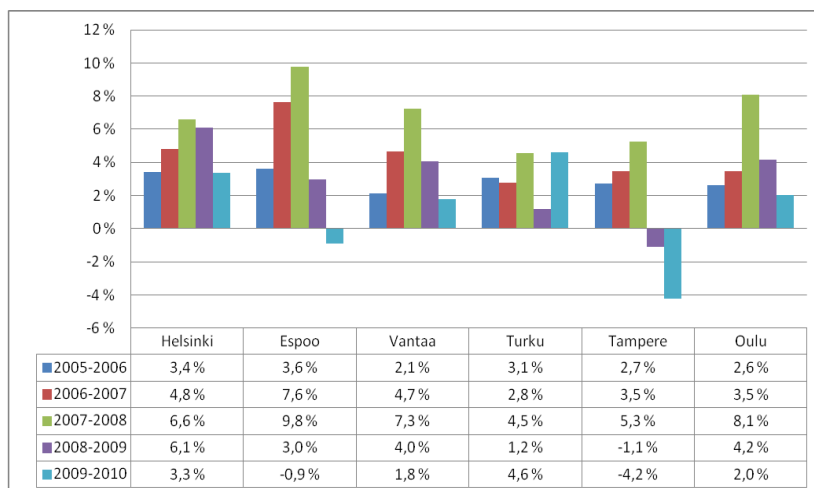
Helsinki on Suomen ainoa suurkaupunki ja sen henkilöstömäärä ja palkkasumma ovat omaa luokkaa verrattaessa näitä Suomen muihin suuriin kaupunkeihin.

Lisäksi palkkasumman ja henkilöstömäärän vertailemista eri kaupunkien välillä hankaloittavat palvelujen järjestämisen erilaiset tavat. Ostopalveluina hankitut palvelut ja vuokratyövoima eivät esimerkiksi yleensä näy tilinpäätöksessä palkkasummassa vaan palvelujen ostoissa.

Helsingin kaupungin palkkasumman kasvu vuodesta 2009 vuoteen 2010 oli noin 43 miljoonaa euroa eli 3,3 prosenttia. Henkilöstömäärä on vuoden aikana vähentynyt useilla sadoilla. Henkilöstömäärän vähenemisen taustalla on suurelta osin organisaatiomuutokset. Jos organisaatiomuutosten aiheuttamia vaikutuksia ei oteta huomioon, henkilöstömäärä väheni vain yhdeksällä henkilöllä eli käytännössä henkilöstömäärä ei ole muuttunut.

Helsingin talousarviossa vuodeksi 2010 arvioitiin kuntasektorin keskimääräisen palkkasumman kasvun olevan vuonna 2010 noin 3 prosenttia. Palkkasumman toteutunut kasvu Helsingissä oli 3,3 prosenttia. Kasvuprosenttia pienentävät tehdyt organisaatiomuutokset kuten Helsingin Vesi-liikelaitoksen toimintojen ja henkilökunnan siirtyminen Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymään (HSY) sekä Liikennelaitoksen liikennesuunnittelun ja matkalipuntarkastuksen henkilöstön siirtyminen Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymään (HSL). Ilman Helsingin Veden siirtymistä palkkasumman kasvu olisi ollut 4,6 prosenttia.

Kuvio 5. Palkkasumman kasvu suurissa kaupungeissa vuosina 2005–2010



Helsingin palkkasumman kasvu oli vuodesta 2009 vuoteen 2010 suurempaa kuin muissa vertailukaupungeissa lukuun ottamatta Turku, jossa nousu oli 4,6 prosenttia. Helsingissä henkilöstömäärä laski 548 henkilöllä eli 1,4 prosentilla ja Turussa nousi 270 henkilöllä eli 1,9 prosentilla. Helsingissä palkkasumma ei ole ajanjaksolla 2005–2010 vähentynyt yhtenäkkään vuonna kuten ei myöskään Vantaalla, Turussa tai Oulussa. Espoossa ja Tampereella palkkasumma laski vuonna 2010 ja Tampereella myös vuonna 2009. Palkkasumman laskuun Tampereella ja Espoossa on aina liittynyt henkilöstömäärän lasku. Henkilöstömäärän laskuun liittyy useimmiten virastojen yhtiöittämisestä tai muutoin toimintojen ja henkilökunnan siirtymistä pois kaupungin organisaatiosta.

Vuonna 2011 Helsingin kaupungin palkkasumma oli 1 330 miljoonaa euroa, mikä oli 1,97 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna. Palkkasumman kasvu oli maltillista verrattuna edellisiin vuosiin, varsinkin kun henkilöstömäärä on hieman kasvanut. Henkilöstömäärä kasvoi 240 henkilöllä ollen vuoden 2011 lopussa 39 438.

### Henkilöstön eläköityminen

Kahtena viime vuonna kaupungin palveluksesta on jäänyt henkilöstöä eläkkeelle hieman vajaat 800 henkilöä vuodessa. Eläkkeelle jäävien osuus tulee kasvamaan tulevina vuosina. Tämä saattaa tehdä mahdolliseksi henkilöstömäärän vähentämisen joillakin aloilla, mikäli palveluntarve ei kasva tai laatua ei haluta nostaa. Toisaalta väestön ikääntyminen todennäköisesti kasvattaa paineita lisätä henkilöstömäärää erityisesti sosiaali- ja terveysalalla. Eläkeikäinen muun muassa kuluttaa työikäistä enemmän kuntasektorin rahoittamia sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja. Jotta henkilöstömenojen kasvua voitaisiin hillitä etenkin sosiaali- ja terveyssektorilla, tarvitaan tuottavuuden parantamista.

### Tuottavuuden kasvu välttämätöntä

Jos palveluiden käyttö ja tuottavuus kehittyvät kuten tähän asti, tarvitaan Suomessa vuoteen 2040 mennessä 200 000 uutta työntekijää pelkästään sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tuottavuuden parantaminen vähentäisi selkeästi alan työvoimatarvetta. Työ- ja elinkeinoministeriön laskelmien mukaan tuottavuuden puolen prosentin vuotuinen kasvu vähentäisi sosiaali- ja terveysalan työvoimatarpeen 200 000 henkilöstä 80 000 henkilöön.

### HR-tietojärjestelmähanke

Kaupungin johto ja esimiehet tarvitsevat työkalun helpottamaan päivittäistä ja pitkän tähtäimen henkilöstöjohtamista. Kaupungilla on käynnissä HR-hanke, jonka arvioidaan valmistuvan vuonna 2015. Hankkeen myötä esimiehet saavat käyttöönsä hyödyllisempiä raportteja. Tietojärjestelmän odotetaan muuttavan henkilöstömäärän laskentatapaa; tavoitteena on siirtyä pääluvun laskemisesta panoksen laskemiseen.

Kaupungilla on nykyisin käytössä noin 80 eri HR-tietojärjestelmää, joissa käsitellään henkilöstön tietoja. Samoja tietoja käsitellään moneen kertaan eri järjestelmissä. Hankkeen onnistuessa järjestelmä vaikuttaa henkilöstömäärään siten, että se karsii päällekkäistä työtä koko kaupungin tasolla ja mahdollistaa säästämisen henkilöstöhallinnon resursseista.

### Johtopäätökset

Helsingin kaupungin henkilöstömäärä on kasvanut 1 871 henkilöllä vuodesta 2005 vuoteen 2009. Vuonna 2010 henkilöstömäärän kasvu pysähtyi ja oli vuonna 2011 maltillista. Väestön kasvu ja ikääntyminen lisäävät palvelutarpeita tulevaisuudessa. Henkilöstömäärän ja -menojen kasvun hillitsemiseksi tarvitaan tuottavuuden parantamista esimerkiksi toimintamalleja uudistamalla.



**Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- henkilöstömäärän kasvun hillitsemiseksi tulee lisätä työn tuottavuutta, tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta parantavia toimia, kuten toimivan informaatio- ja viestintäteknologian hyödyntämistä, toimintamallien uudistamista ja työhyvinvointiin panostamista.
- henkilöstökeskuksen tulee seurata, onko palkkasumman kehitys yleisen ansiotason nousun sekä tasa-arvoa edistävien palkkaohjelmien mukaista. Poikkeamille on oltava perustelut.

**4.1.5 TYÖHYVINVOINTI**

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 mukaan henkilöstön työhyvinvointia tulee vahvistaa. Ohjelman eräänä tavoitteena on varmistaa osaavan henkilöstön saaminen ja pysyvyys kaupungin palveluksessa sekä henkilöstön työtyytyväisyyden lisääminen. Kaupungilla seurataan ja mitataan työhyvinvointia vuosittain. Työhyvinvoinnin mittariksi kaupungilla on asetettu työtyytyväisyys, jonka tulisi strategiaohjelman mukaan kohota.

Työhyvinvointityössä onnistuminen voi merkitä huomattavia säästöjä. Työhyvinvointitoiminnalla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi sairauspoissaolopäiviin, joita Helsingin kaupungilla vuonna 2010 oli tilastojen mukaan 751 000 päivää. Näiden sairauspoissaolopäivien kokonaiskustannukset olivat 188 miljoonaa euroa. Työhyvinvointitoiminnan tavoitteena on lisäksi vaikuttaa työtapaturmiin ja työky-

vyttömyyseläkkeisiin, joiden kustannukset ovat kaupungille miljoonia euroja.

**Työhyvinvoinnin mittaaminen ja seuranta Helsingin kaupungilla**

Kaupungin työhyvinvointikyselyssä mitataan vuosittain työyhteisön toimivuutta ja johtamista, työn hallintaa ja osaamista, työoloja ja turvallisuutta sekä omia voimavaroja. Työhyvinvointikyselyn tulosten mukaan työhyvinvointi on säilynyt alla olevan taulukon mukaisesti suunnilleen samalla tasolla vuodet 2008–2010. Kokonaisuudessaan työtyytyväisyys ei ole kohonnut vuodesta 2009 vuoteen 2010. Verrattaessa vuoden 2009 kokonaistulosta vuoteen 2010 tulos on heikentynyt, joskin erittäin vähän. Vuoden 2008 tasosta on sen sijaan tultu hivenen ylöspäin.

Taulukko 16. Helsingin kaupungin työhyvinvointikyselyn tulokset 2008–2010

Kyselyn pääkohdat	2010		2009		2008	
	N=22 467		N=23 488		N=15 785	
	keskiarvo	hajonta	keskiarvo	hajonta	keskiarvo	hajonta
Työyhteisön toimivuus ja johtaminen	3,47	1,11	3,5	1,11	3,44	1,13
Työn hallinta ja osaaminen	3,62	1,04	3,64	1,03	3,61	1,04
Työolot ja turvallisuus	3,42	1,04	3,4	1,05	3,33	1,06
Omat voimavarat	3,53	1,07	3,56	1,07	3,49	1,09
Yhteensä	3,51		3,53		3,47	

Kaupungin työhyvinvointikyselyssä mitataan myös työtyytyväisyyttä. Tarkasteltaessa tätä yhtä kysymystä erikseen, työtyytyväisyys on laskenut jonkin

verran vuodesta 2009 vuoteen 2010. Työtyytyväisyys saa kuitenkin paremman arvosanan vuosina 2010 ja 2009 kuin vuonna 2008.

Taulukko 17. Helsingin kaupungin työhyvinvointikyselyn työtyytyväisyystulokset 2008–2010

	2010		2009		2008	
	keskiarvo	hajonta	keskiarvo	hajonta	keskiarvo	hajonta
Työtyytyväisyys	3,49	1,05	3,53	1,06	3,46	1,07

### Työhyvinvointikyselyn tuloksista

Työhyvinvointikyselyssä käytetään arvoasteikkoa 1–5. Työhyvinvointikyselyn tulokset on esitetty ikäryhmittäin seuraavasti:

- alle 25 vuotta (N=878)
- 25–34 vuotta (N=3 907)
- 35–44 vuotta (N=5 398)
- 45–54 vuotta (N=7 041)
- 55 tai vanhempi (N=4 947)

Koko kyselyssä heikoin tulos saatiin kysymykseen

- Palkitsemisen periaatteet ja menettelytavat (arvosana 2,67).

Tulos saatiin ikäryhmässä alle 25 vuotta. Myös muissa ikäryhmissä tämä kohta sai heikoimman tai toiseksi heikoimman arvosanan. Kyselyn hyödyllisyys oli toinen kohta, jossa arvosana oli 3 tai sen alle.

Arvoasteikolla alimmat tulokset saatiin kohdissa:

- Ikäryhmässä alle 25 vuotta: Palaute esimieheltä työssä onnistumisessa (arvosana 3,60)
- Ikäryhmässä 25–34 vuotta: Työpaikan ergonomia (arvosana 3,23)
- Ikäryhmässä 35–44 vuotta: Työyhteisön kyky ratkaista ristiriitoja (arvosana 3,23)
- Ikäryhmässä 45–54 vuotta: Työyhteisön kyky ratkaista ristiriitoja (arvosana 3,22)

- Ikäryhmässä 55 tai vanhempi: Kehityskeskustelujen hyödyllisyys (arvosana 3,21)

Koko kyselyssä paras tulos saatiin kysymykseen

- Omat voimavarat, fyysinen työkyky (arvosana 4,31).

### Työhyvinvoinnin toimintaohjelma 2010–2013

Työhyvinvoinnin toimintaohjelma sisältää neljä osa-aluetta. Osa-alueille on määritelty tavoitteet, mittarit ja toteutumat. Työhyvinvoinnin toimintaohjelma on tarkoitettu toteutettavaksi vuosina 2010–2013, joten lopulliset toteutumatiiedot saadaan vuoden 2014 alussa.

Tähän mennessä toimintaohjelman mittareista suotuisasti on kehittynyt sairauspoissaolojen vähentyminen; suuntaus on ollut laskeva vuosina 2010 ja 2011. Työyhteisön toimivuus ja johtaminen -mittari, epäasiallinen käyttäytyminen -mittari, työtapaturmien määrä -mittari ja työn hallinta -mittari eivät ole puolestaan kehittyneet tavoitteen suuntaan tähän mennessä. Osa työhyvinvointiohjelman mittareista, kuten uhka- ja väkivaltilanteiden lukumäärä ja analysointi ei ole vielä voitu arvioida, koska Työsuojelupakki-ohjelma on otettu käyttöön vasta vuonna 2011.

### Epäasiallinen kohtelu

Työpaikkakiusaaminen maksaa työ- ja elinkeinoministeriön selvitysten mukaan suomalaisille työnan-

tajille poissaoloina ja heikentyneenä tuottavuutena 85 000 euroa päivässä ja jopa puoli miljoonaa euroa viikossa.

Vuonna 2010 laaditussa Työhyvinvoinnin toimintaohjelmassa on asetettu tavoitteeksi ”nollatoleranssi” epäasiallisen kohtelun ja häirinnän suhteen. Kaikille työntekijöille halutaan taata turvallinen ja terveellinen työympäristö ja -yhteisö.

Työntekijöille tehdyn kyselyn perusteella vastaajista 23 prosenttia oli itse kokenut epäasiallista kohtelua tai häirintää. Naisista epäasiallista kohtelua ja kiusaamista oli kokenut lähes neljännes, miehistä alle viidesosa. Useimmiten kiusaaja tai häiritsijä oli kiusatun työtoveri. Esimies oli häiritsijänä neljäsosalla kiusatuista. Osalla kiusaaja oli työyhteisön ulkopuolinen; asiakas, asukas, oppilas tai potilas.

Vastaajista 38 prosenttia oli havainnut työpaikallaan muihin kohdistuvaa epäasiallista kohtelua tai kiusaamista viimeisten kahden vuoden aikana. Muihin

kohdistuvaa seksuaalista häirintää oli havainnut viisi prosenttia vastaajista.

### Johtopäätökset

Työhyvinvoinnin mittariksi kaupungilla on asetettu työtyytyväisyys, jonka tulisi strategiaohjelman mukaan parantua. Viime vuosina työtyytyväisyys ei ole juurikaan parantunut vaan pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Henkilöstö oli kyselyn tulosten mukaan vähiten tyytyväinen palkitsemisen periaatteisiin ja menettelytapoihin. Lisäksi henkilöstö toivoi palautetta esimiehiltä työssä onnistumisesta sekä keinoja työyhteisön ristiriitojen käsittelyyn.

Kaupungin työhyvinvoinnin toimintaohjelmassa on tavoitteena nollatoleranssi epäasiallisen kohtelun ja häirinnän suhteen. Tehdyn tutkimuksen mukaan kaupungin työntekijöistä 23 prosenttia oli itse kokenut epäasiallista kohtelua tai häirintää. Toisiin kohdistuvaa epäasiallista kohtelua oli havainnut 38 prosenttia vastaajista.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- henkilöstökeskuksen tulee kehittää kaupungilla käytössä olevia palkitsemisen periaatteita ja menettelytapoja, koska henkilöstö on niihin vähiten tyytyväinen.
- henkilöstökeskuksen ja Oiva Akatemian tulee järjestää esimiehille ja työntekijöille koulutusta työpaikkakiusaamisen tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi.
- työpaikkakiusaamisen tilaa kaupungilla tulee kartoittaa ja seurata tarkemmin. Henkilöstökeskuksen tulee kehittää keinoja kiusaamiseen puuttumiseksi ja sen ehkäisemiseksi.

### 4.1.6 ENERGIANSÄÄSTÖTOIMENPITEET

Kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 yhtenä tavoitteena on eheyttää kaupunkirakennetta ilmastomuutokseen vastaamiseksi. Sen alakohtana on, että kaupunkirakennetta kehitetään energiaa säästäväksi. Vuosien 2010 ja 2011 talousarvioiden toi-

menpiteitä olivat muun muassa sähkönkulutuksen kääntäminen laskuun asukasta kohden, sitovien energiansäästötavoitteiden laadinta hallintokunnille, energiansäästöinformaation jakaminen helsinki-

läisille sekä rakennusten energiankäytön tehostaminen.

Arvioinnissa selvitettiin keskeisten hallintokuntien energiansäästötavoitteiden saavuttamista vuonna 2011. Lisäksi selvitettiin kaupunkikonsernin muita energiansäästötoimenpiteitä sekä niistä informoimista.

Energiansäästötoimenpiteillä on ympäristövaikutusten lisäksi suuri taloudellinen merkitys. Niiden toteuttaminen aiheuttaa lisäkustannuksia, mutta niistä muodostuu pidemmällä aikavälillä säästöjä muun muassa energiakuluissa. Tästä esimerkkinä on kaupungin ulkovalaisimien pakollinen uusiminen vuosina 2010–2014, mistä aiheutuu noin 20–30 miljoonan euron kustannukset. Investointi pienentää aikanaan julkisen valaistuksen energiamenoja sähkön nykyhinnoilla noin miljoona euroa vuodessa.

#### **Energiansäästötavoitteet hallintokunnissa**

Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 2010 toivomusponnen siitä, että strategiaohjelman 2009–2012 ympäristökirjauksista muotoillaan sitovia toiminnallisia tavoitteita vuoden 2011 talousarvioon. Neljälle hallintokunnalle oli asetettu energiansäästöön liittyvä sitova toiminnallinen tavoite, joten toivomusponsi toteutui. Lisäksi usealle muulle hallintokunnalle oli asetettu energiansäästötavoite ei-sitovana toiminnallisena tavoitteena. Tavoitteiden määrää tulisi edelleen lisätä vuoden 2013 talousarvioon.

Kaupungin ympäristöraportin 2010 mukaan useassa konserniyhtiössä oli kiinnitetty huomiota ympäristöasioihin, mutta erillisiä energiansäästötavoitteita raportista ei ilmennyt. Vuoden 2011 ympäristöraportti valmistuu vasta loppukeväällä 2012, joten arvioinnissa oli käytettävä pääosin vuoden 2010 tilastotietoja.

Hallintokunnille asetettiin tavoitteeksi vähentää energiankulutusta edellisvuodesta kahdella prosentilla. Vuonna 2011 tavoitteet pääosin saavutettiin,

vaikka niihin oli osin haasteellista päästä muun muassa alkuvuoden kylmän ja lumisen talven johdosta. Kaupunkisuunnitteluviraston kaukolämmönkulutus ei vähentynyt, mutta sähkönkulutus väheni. Energian säästötavoite oli sitova.

Kaupungin omistamien kiinteistöjen sääkorjattua ominaiskulutusta oli saatu alennettua vuonna 2010. Aravakiinteistöyhtiöissä kaukolämmön normalisoidua kulutusta pystyttiin vähentämään kahdeksan prosenttia vuonna 2010 verrattuna vuoteen 2009. Pitkäjänteinen energiansäästötyö on pienentänyt kaupungin omistamien kiinteistöjen sääkorjattua ominaiskulutusta vuodesta 1990 vuoteen 2010 noin 17 prosenttia. Sähkönkulutuksen vähentäminen on sen sijaan vaikeampaa rakennusten teknistyessä ja kotitalouksissa käytettävien laitteiden ja koneiden lisääntyessä. Myös kaupungin vanhahko kiinteistö-kanta asettaa haasteita energiansäästötavoitteiden saavuttamiselle. Kiinteistökannasta peräti 88 prosenttia on valmistunut ennen vuotta 1995.

#### **Keskeisimmät energiansäästötoimenpiteet**

Viime vuosina on tehty laajalti erilaisia energiansäästötoimenpiteitä. Tässä on mainittu niistä tärkeimpiä:

- Kaupungin ja valtion välistä energiatehokkuussopimusta on toteutettu.
- Lähiöprojektissa on tehty alueellisia energiatehokkuusselvityksiä.
- Asuntotuotantotoimisto on parantanut asuinrakennusten energiatehokkuutta.
- Kiinteistöjen ylläpidon Ekoteko-projekti on käynnistetty.
- Kaupunginjohtajan asettama työryhmä kartoitti Helsingin parhaat energiatehokkuuskäytännöt ja antoi niistä loppuraportin.

Kaupunki käyttää itse vain pienen osan alueellaan kulutetusta energiasta. Vuonna 2010 kaupungin osuus Helsingin alueen kaukolämmön kulutuksesta oli noin 16 prosenttia, kulutussähköstä noin 15 pro-

senttia ja lämmityssähköstä vain noin kolme prosenttia. Kuntalaisille suunnattu neuvonta on tärkeää, jotta energiansäästöille ja kasvihuonekaasujen vähentämiseksi asetetut kokonaistavoitteet saavutetaan.

Useat hallintokunnat olivat jakaneet energiansäästöinformaatiota kuntalaisille. Esimerkiksi Helsingin

Energia oli vastannut yli 110 000 asiakasyhteydenottoon vuonna 2010. Asukaskohtainen sähkönkulutus oli hieman vähentynyt vuodesta 2009 vuoteen 2010 kaupungin strategiaohjelman tavoitteen mukaisesti.

#### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- kaupunginhallituksen tulee lisätä hallintokuntien ja konserniyhtiöiden energiansäästötavoitteiden määrää.
- hallintokuntien tulee jatkaa energiansäästötoimenpiteitä sekä niitä koskevaa valistustoimintaa, jotta energiansäästön ja kasvihuonekaasujen vähentämisen veloitteet saavutetaan.

#### **4.1.7 TERVEYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI PÄÄTÖKSENTEOSSA**

Helsingin eri väestöryhmien väliset terveyserot ovat kasvaneet. Kaupunki on ottanut strategiaohjelmassa tavoitteekseen terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisen. 1.5.2011 voimaan tullut uusi terveydenhuoltolaki (313/2011, 11 §) velvoittaa kunnan ottamaan huomioon terveysvaikutukset kaikessa päätöksenteossään.

Helsingissä terveyskeskus valmisteli hallintokuntien käyttöön jo keväällä 2008 ohjeen terveysvaikutusten arvioinnista (TVA-ohje). Kaupunginjohtajan päätöksen (12.3.2008, 24 §) mukaan kaupungin hallintokuntien päätösesitysten valmistelussa otetaan käyttöön ohjeen mukainen päätösten terveysvaikutusten nopean ennakoarvioinnin malli.

Laaditun arvioinnin tavoite oli selvittää, kuinka tuttu nopean terveysvaikutusten arvioinnin ohje on Helsingin kaupungin virastoille ja laitoksille ja ovatko ne arvioineet terveysvaikutuksia päätösesitysten valmistelussa. Arviointi toteutettiin haastattelemalla

terveysvaikutusten arvioinnista vastaavaa terveyskeskuksen kehittämisjohtajaa ja erityissuunnittelijaa ja tekemällä kysely kaupungin virastoille (29 kpl) ja liikelaitoksille (6 kpl, yhteensä 35).

#### **Terveysvaikutusten arviointi**

Terveysvaikutusten arviointi tarkoittaa sitä, että valmistelussa tai päätöksenteossa tunnistetaan valmisteltavan toimenpiteen vaikutukset ihmisten terveyteen ja arvioidaan, minkälaisia nämä vaikutukset tulisivat olemaan. Terveysvaikutusten arviointi (TVA) on osa ihmisiin kohdistuvaa vaikutusten arviointia (IVA). Helsingin käyttöön ottama nopea ennakoarviointi sopii tilanteisiin, joissa tietoa päätöksen vaikutuksista on kerättävä lyhyessä ajassa tai jokapäiväisessä työssä, esimerkiksi lautakuntien esittelyn apuna. Ohjeen mukaan ennakoarviointi vie valmistelijan aikaa noin 1–8 tuntia.

Terveysvaikutuksilla tarkoitetaan terveyskeskuksen ohjeessa varsin laajasti välillisiä tai välittömiä vaikutuksia

- peruspalvelujen tasapuoliseen saatavuuteen tai laatuun
- fyysiseen elinympäristöön (esimerkiksi asuminen, ilman tai veden laatu, jätehuolto, melu, turvallisuus, viihtyvyys)
- sosiaaliseen elinympäristöön (kuten yhteisöllisyys, kulttuurinen osallistuminen, syrjintään liittyvät asiat)
- elintapoihin (esimerkiksi ruokavalio, päihteet, liikunta)
- toimeentuloon
- koulutusmahdollisuuksiin
- ns. herkkiin väestöryhmiin (kuten lapset, nuoret, eläkeläiset, sairaat, vammaiset, pakolaiset, asunnottomat, köyhät, etniset vähemmistöt).

### Arvioinnin tulokset

Kyselyyn terveysvaikutusten ennakoarvioinnista ja terveysvaikutusten arviointiohjeen tunnettuudesta vastasi yhteensä 82 lautakuntien tai johtokuntien valmistelijaa. Vastausprosentti ei ole tiedossa, sillä kysely toimitettiin virastopäälliköiden eteenpäin välitettäväksi kaikille niille henkilöille, jotka toimivat valmistelijoina, eikä heistä ole kaupungin tasolla saatavilla kokonaismäärää.

Kyselyssä eniten vastauksia tuli sosiaalivirastosta (15 kpl) ja opetusvirastosta (14 kpl), mikä vaikuttaa tuloksiin.

Vastaajista 60 prosenttia ilmoitti ennestään tuntevansa ohjeen nopeasta terveysvaikutusten arvioinnista. Vastaajista 37 prosenttia ilmoitti, ettei ole aiemmin tutustunut aiheeseen. Vastausten perusteella ohje ei ole tuttu Tukutorille, kaupunginorkesterille, Oiva Akatemialle, rakennusvirastolle eikä asuntotuotantotoimistolle.

Vastaajista noin 28 prosenttia oli käyttänyt nopeaa terveysvaikutusten arviointia. Virastot, jotka vastuksensa perusteella ovat käyttäneet ohjetta, ovat hallintokeskus, Helsingin Energia, henkilöstökeskus, HKL, kaupunginkirjasto, kaupunkisuunnitteluvirasto, nuorisoasiainkeskus, opetusvirasto, sosiaalivirasto, suomenkielinen työväenopisto, taidemuseo, talous- ja suunnittelukeskus sekä terveyskeskus.

Vastaajista 38,5 prosenttia ilmoitti, ettei nopeaa terveysvaikutusten arviointia ole tehty. Tällaisia olivat asuntotuotantotoimisto, hankintakeskus, Helsingin Satama, kaupunginmuseo, kulttuurikeskus, kaupunginorkesteri, kiinteistövirasto, liikuntavirasto, Palmia, rakennusvirasto, ruotsinkielinen työväenopisto, Stara, Talpa, tietokeskus, Tukutori ja ympäristökeskus.

Hieman yli 10 prosenttia vastasi, että käytössä oli jokin muu, usein tarkempi ennakoarvioinnin menetelmä (Satama, kaupunkisuunnitteluvirasto, ympäristökeskus, Palmia, kaupunginmuseo).

Esimerkkeinä käytetyistä nopean terveysvaikutusten ennakoarvioinnin kohteista hallintokunnat mainitsivat strategiaohjelman laadinnan, lausunton ja esitysten laatimisen sekä investoinnit ja rakennushankkeet. Ennakoarviointiohjetta oli käytetty myös ”muistilistana”.

Mikäli ennakkovaikutusten arviointia ei ollut tehty, esteenä nähtiin se, että

- sille ei nähty tarvetta (vaikutuksia ei ole tai ne ovat äärimmäisen vähäisiä tai päätöksen merkitys on vähäinen)
- ei ole tiedetty ohjeesta
- käytössä on joku yksityiskohtaisempi arviointimenetelmä tms.
- ei ole päätöksiä, joilla voisi olla terveysvaikutuksia
- ohjetta ei ole otettu käytäntöön.



Vastaajista lähes 20 prosenttia toivoi lisää koulutusta nopeasta terveysvaikutusten arvioinnista. Koulutusta tulisi antaa erityisesti uusille valmistelijoille. Terveysvaikutusten arvioinnista toivottiin lähinnä lisää konkretisointia sekä muistutusta ja keskustelua ennakoarvioinnin merkityksestä. Ohjeen selkeyttämistä ja siitä uudelleen tiedottamista pidettiin myös tarpeellisena.

### Johtopäätökset

Ollakseen talousarviossa annettu sitova ohje, nopea terveysvaikutusten arviointi ei ole niin tunnettu kuin sen tulisi olla. Virastoista 16 ei käyttänyt ohjetta. Näiden joukossa on sellaisia, joissa tehdään mel-

ko varmasti kuntalaisten terveyteen liittyviä päätöksiä (kuten rakennusvirasto ja asuntotuotantotoimisto), joten ohjeen tunnettuuden kasvattamiselle ja käytölle olisi tarvetta.

Myös aiempien Helsingin hallintokuntia koskevien selvitysten perusteella terveysvaikutusten ennakoarviointi on melko harvinaista. Kuitenkin ne valmistelijat, jotka ovat sitä käyttäneet, kokivat ennakoarvioinnin helpottavan omaa työtä.

Muutaman viraston päätösvalmistelussa on käytössä terveysvaikutusten arviointia yksityiskohtaisempi menettely, joten ohjeen merkitys näille virastoille on vähäinen.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- terveyskeskuksen on uuden terveydenhuoltolain johdosta järjestettävä uusi tiedottamiskierros ja koulutusta päätöksenteon terveysvaikutusten nopeasta ennakoarvioinnista.
- ohjeen käytön markkinointi ja koulutus tulee kohdentaa sellaisille virastoille, jotka tekevät kuntalaisten terveyteen liittyviä päätösesityksiä, mutta jotka eivät vielä käytä nykyistä ohjetta.
- ohjeen käytössä voidaan joustaa niissä tapauksissa, joissa terveyteen liittyviä päätöksiä ei tehdä tai jos käytössä on jokin yksityiskohtaisempi tai laajempi päätöksenteon terveysvaikutusten ennakoarviointimenetelmä.

## 4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT

Kaupunkikonserni muodostuu emokaupungista (35 virastoa ja liikelaitosta sekä viisi itsenäistä rahastoa) ja sen suorassa omistuksessa olevista 106 tytäryhteisöstä (12 säätiötä ja 94 yhtiötä) sekä tytäryhteisöjen tytäryhtiöistä (23 yhtiötä).

Omistajaohjauksesta vastaa kaupunginhallituksen johtosäännön mukaisesti kaupunginhallitus. Kaupunginhallitukseen on perustettu konsernijaosto,

jonka tehtävänä on tehdä esityksiä omistajapolitiikan linjauksista ja konserniohjauksen periaatteista sekä tytäryhteisöille ja säätiöille asetettavista periaatteista. Kaupunginjohtajalle ja apulaiskaupunginjohtajille johtosäännön mukaisesti kuuluva omistaja- ja konserniohjaus on jaettu kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien kesken näiden välisen toimialajaon mukaisesti. Konsernijohtamisen kokonaisvastuu on kaupunginjohtajalla.



#### 4.2.1 KONSERNIJAOSTON ASEMAN JA KONSERNIOHJEEN VERTAILU SUURISSA KAUPUNGEISSA

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista.

Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 on mainittu konserniohjauksen tehostaminen ja selkeyttäminen, jonka toimenpiteenä kaupunkikonsernin ohjausvastuuta keskitetään kaupunginhallituksen konsernijaostolle. Omistajapolitiikan selkiyttämiseksi strategiassa todetaan, että konsernijaosto asettaa tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämissiisiot ja toimintaa koskevat omistajapolitiittiset tavoitteet.

Arvioinnin tarkoitus oli selvittää, minkälainen asema ja toimivalta Helsingin kaupunginhallituksen konsernijaostolla on verrattuna muiden suurten kaupunkien konsernijaostoihin nähden sekä eroavatko Helsingin kaupungin konserniohjeet suurten kaupunkien ohjeista ja jos, niin millä tavoin. Vertailukaupungeiksi valittiin Espoo, Vantaa ja Turku, koska näiden kaupunkien kaupunginhallituksen yhteyteen on perustettu konsernijaosto. Arvioinnin tueksi haastateltiin Helsingin kaupunginkamreeria ja laadittiin kysely Helsingin konsernijaoston jäsenille sekä kaupungin ylimmille viranhaltijoille.

Helsingin tytäryhteisöjen ja säätiöiden määrä on nelinkertainen Espooseen, Vantaaseen ja Turkuun verrattuna (Helsinki 106, Espoo 24, Vantaa 28 ja Turku 28 tytäryhteisöä ja säätiötä vuonna 2011).

##### **Konsernijaoston asema ja toimivalta**

Kuntalain 17 §:n mukaan kunnanhallituksen yhteyteen voidaan perustaa jaostoja. Konsernijaoston asema ja tehtävät määritellään valtuuston kunnanhallitukselle vahvistamassa johtosäännössä.

Vantaalla konsernijaosto on perustettu jo vuonna 1997. Espoo ja Turku ovat perustaneet konsernijaostonsa vuosikymmenen puolivälissä, Helsinki vasta vuonna 2009. Kaikissa tapauksissa jaoston jäsenet ovat kaupunginhallituksen jäseniä tai varajäseniä.

Helsingin konsernijaoston toimivalta on kohtalaisen kapea. Sen rooli on lähinnä tehdä ehdotuksia ja seurata tytäryhteisöjen toimintaa. Turussa ja Vantaalla tehtäviin kuuluu myös investointiohjelmaan liittyviä ehdotuksia. Esossa konsernijaoston oikeus tehdä esityksiä kaupunginhallitukselle on määritelty laajemmaksi kuin Helsingissä. Siellä jaosto muun muassa tekee kaupunginhallitukselle esityksiä tytäryhteisöjen perustamisesta ja myymisestä.

Vantaalla konsernijaosto päättää kaupunginvaltuuston hyväksymän strategian mukaisesti kaupungin omistajapolitiikan sekä sijoitus- ja rahoitustoimintapolitiikan toteuttamisesta (pääomallainat, vakuutukset). Lisäksi Vantaalla konsernijaosto on aktiivinen konsernistrategian valmistelussa ja valvonnassa.

Vantaalla sekä kaupunginhallituksella että sen konsernijaostolla on merkittävä päätösvalta. Jaosto päättää kaupungin omistaman osakeyhtiön perustamisesta ja purkamisesta. Se päättää pääomallainoista, vakuutuksista, antaa ennakkosuostumukset esimerkiksi merkittäviin henkilöstöpolitiittisiin ratkaisuihin ja sovittaa tytäryhteisöjen toimintaa kaupungin strategiaan erillisillä neuvotteluilla.

Sekä Vantaalla että Turussa konsernijaostolle on annettu tehtäväksi myös määritellä tytäryhteisöjen tavoitteet.

##### **Konserniohje**



Konserniohjaus tarkoittaa omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Konsernivalvonta puolestaan tarkoittaa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernin johtamisen kannalta olennainen johtosääntöön verrattava ohje on valtuuston vahvistama konserniohje.

Konserniohjeessa määritellään yleensä:

- kunnan viranomaisen, toimielinten ja viranhaltijoiden konserniohjaukseen liittyvät tehtävät ja toimivalta
- omistajapolitiikan sisältö (omistukset ja vastuut muun muassa käyttöomaisuuden suhteen)
- periaatteet, joita sovelletaan valittaessa edustajia tytäryhteisöjen hallintoelimiin sekä tilintarkastajien valinnassa
- henkilöstöpolitiikasta, työehdoista ja hankintapolitiikasta sekä toimintapolitiikasta rahoituksessa, sijoitustoiminnassa, takausvastuissa, vakuutuksissa ja riskienhallinnassa
- tietojensaantioikeudesta ja tytäryhteisöjen raportointivelvollisuudesta sekä yleensä tiedonkulun järjestämisestä.

Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi konserniohjeen 16.1.2008. Samaan aikaan hyväksyttiin myös johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa (uusittu 2009). Espoon kaupunginhallitus hyväksyi 6.9.2010 ”Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan ohjeen Espoo-konserniin kuuluvissa yhtiöissä”. Vantaan kaupunginvaltuusto hyväksyi konsernistrategian 30.1.2006. Turun kaupunginhallitus hyväksyi konserniohjeet 11.1.2010. Turussa on myös kaupunginvaltuuston 5.10.2009 hyväksymä omistajapolitiikka, joka on laadittu vuosille 2009–2013.

Helsingissä konserniohje koskee vain tytäryhteisöjä. Espoon konserniohje koskee tytäryhteisöjä ja sitä ”pyritään soveltamaan myös osakkuusyhteisöihin”.

Turun konserniohje koskee ensisijaisesti tytäryhteisöjä, mutta joltain osin myös osakkuusyhteisöjä. Vantaan konsernistrategia on ohje, johon sisältyy konserniohjeen lisäksi myös omistajapolitiikka, kaupungin sijoitus- ja rahoitustoiminnan periaatteet sekä johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet. Vantaan konsernistrategia sisältää kaikki konsernin ohjaukseen ja valvontaan tarvittavat ohjeet.

Turun ohje sisältää pääasiassa samat asiat kuin Helsingin kaupungin konserniohjekin. Espoon kaupungin konserniohje sisältää Helsingin kaupungin konserniohjeen mukaiset asiat ja sen lisäksi vielä johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet.

Suurimmat konserniohjeiden eroavaisuudet ovat seurannassa, ennakkosuostumuksen hankkimisessa ja raportoinnissa. Turussa ja Vantaalla ennakkosuostumuksen käsittelyvastuu on konsernijaostolla, Turussa tosin vain strategisten yhtiöiden osalta.

Tytäryhteisöjen tulee hakea ennakkosuostumus Helsingissä, Vantaalla ja Espoossa. Turussa ennakkosuostumuksen joutuu hakemaan myös osakkuusyhteisö. Pääasiassa ennakkosuostumus tulee hakea samoihin toimenpiteisiin kaikissa kaupungeissa.

Helsingissä tytäryhteisöjen seuranta tapahtuu pääasiassa tytäryhteisöistä laadittavien seurantaraporttien avulla. Turussa tytäryhteisön tulee toimittaa toiminta- ja investointisuunnitelmat konsernijohtoon. Vantaalla pidetään navigointitilaisuuksia tytäryhteisön ja konsernijohtoon tai kaupungin välillä vuosittain. Vantaalla tytäryhteisöjen toiminta-, talous-, rahoitus- ja investointisuunnitelmat tulee toimittaa keskushallinnolle.

Helsingin kaupungin konserniohje on varsin yleispiirteinen. Turun konserniohjeessa puolestaan on määritelty, mitä tietoja yhtiön tulee raportoida ja kenelle. Vantaan kaupungin konserniohjeessa on yksityiskohtaisesti kerrottu, mikä on hallituksen ja toimitusjohtajan rooli kirjanpidon järjestämisessä ja

hoitamisessa. Lisäksi ohjeessa on kerrottu, millä tavalla tytäryhteisöjen tulee järjestää kirjanpito. Turun, Vantaan ja Espoon konserniohjeissa on kerrottu, että tytäryhteisön tulee antaa tiedot talouspalvelukeskuksen antaman aikataulun mukaisesti.

Vantaalla hallitusten kokousten esityslistat liitteineen ja pöytäkirjat tulee toimittaa keskushallintoon seurantaan varten. Muiden kaupunkien konserniohjeissa ei ollut vastaavaa mainintaa.

### Kyselyn ja haastattelun tulokset

Konsernijaoston asemasta ja konserniohjeesta tehtiin kysely 15 henkilölle, joista konsernijaoston jäseniä oli seitsemän ja konsernijaoston kanssa tekemisissä olevia, ylimpiä viranhaltijoita kahdeksan. Vastauksia saatiin lopulta kahdeksan, joista puolet oli luottamushenkilöiltä ja puolet viranhaltijoilta.

Tulosten perusteella enemmistö vastaajista tuntui olevan konsernijaoston nykyiseen asemaan varsin tyytyväisiä (62,5 prosenttia). Kolmen vastaajan mukaan päätösvaltaa tulisi olla enemmän. Heistä kaksi oli luottamushenkilöitä ja yksi viranhaltija. Avoimissa vastauksissa toivottiin kiinnitettävän enemmän huomiota keskeisiin/kriittisiin kysymyksiin. Monien tytäryhteisöjen todettiin toimivan ”liian itsenäisesti koko konsernin kannalta”.

Konsernijaoston asema kaupungin hallinnossa on sopimuskysymys. Helsingissä konsernijaoston muodollinen asema on jätetty kapeaksi. Käytännössä konsernijaosto käsittelee syvällisestikin asioita ennen kuin vie ne kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Asiat, joihin konsernijaostolla toivottiin olevan enemmän sananvaltaa, olivat ”kaikki asiat”, ”kon-

sernistrategian laadinta” sekä ”toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen tytäryhteisöille”. Hallinnollisesta ohjauksesta tulisi pyrkiä enemmän toiminnalliseen ohjaukseen. Lisäksi todettiin, että konsernijaoston asemaa yksittäisten tytäryhteisöjen tavoitteiden käsittelyssä tulee lisätä.

### Johtopäätökset

Kyselyn perusteella konsernijaoston jäsenet ja valmistelevat viranhaltijat ovat Helsingissä melko tyytyväisiä konsernijaoston asemaan ja erittäin tyytyväisiä konserniohjeeseen.

Konsernijaoston lisäarvoa kaupungin hallinnossa on tällä hetkellä vaikea havaita ulospäin. Käytännössä päätöksenteko on kaupunginhallituksella, vaikka konsernijaostossa keskusteltaisiinkin asioista. Kyselyn mukainen kritiikki kohdistui erityisesti tytäryhteisöjen heikkoon ohjaukseen ja strategisten linjojen ja tavoiteasetannan puuttumiseen.

Helsingin kaupungin konserniohje ei myöskään ole yhtä laaja ja yksityiskohtainen kuin muiden kaupunkien konserniohje. Konserniohje halutaan säilyttää sisällöltään yleisenä tytäryhteisöjen suuren lukumäärän vuoksi.

Konsernijaoston tehtävistä ennakkosuostumuksen antaminen poikkeaa Helsingin ja Vantaan välillä olennaisesti toisistaan. Vantaalla päätöksen tekee johtosäännön mukaan konsernijaosto ja suostumuksen tulee täyttää muodollisen päätöksenteon kriteerit, mutta Helsingissä on haluttu säilyttää väljä menettely, minkä johdosta ennakkosuostumuksen antamisesta ei välttämättä jää dokumenttia kaupungille.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin hajanaisen hallintorakenteen vuoksi konsernijaoston asemaa tulee täsmentää ja vahvistaa siten, että se kykenee nykyistä aktiivisemmin tarkastelemaan konserniyhteisöjen ja niistä

muodostuvan kokonaisuuden toimivuutta ja rakennetta.

- keskeisimmille tytäryhteisöille tulee asettaa toiminnallisia tavoitteita ja niitä tulee seurata konsernijaostossa. Tytäryhteisöille tulee luoda toimialoittaiset strategiat ja pyrkiä lisäämään tytäryhteisöjen toimialakohtaista yhteistyötä.

#### 4.2.2 KONSERNIOHJAUksen TEHOSTAMISTOIMENPITEET

##### Strategiaohjelma 2009–2012

Kaupunginvaltuuston vahvistaman strategiaohjelman mukaan tytäryhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia palvelten. Yhtenä kriittisenä menestystekijänä on konserniohjauksen tehostaminen ja selkiyttäminen: tavoitteena on, että tytäryhteisöjen toiminta tehostuu ja toiminta on virheetöntä.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää konserniohjauksen nykytilaa ja toimivuutta. Arviointikriteereiksi on asetettu tytäryhteisöjen määrän väheneminen ja että tytäryhteisöt ovat toimialansa kansallista kärkitasoa.

Strategiaohjelmassa on mainittu seuraavia toimenpiteitä, joilla pyritään saavuttamaan konserniohjauksen tehostamiselle ja selkiyttämiseksi asetettu tavoite:

- kaupunkikonsernin ohjausvastuuta keskitetään kaikkien tytäryhteisöjen osalta kaupunginhallituksen konsernijaostolle ja johtamisen kokonaisvastuuta kaupunginjohtajalle
- tytäryhteisöjen hallintoelimiin valittavien jäsenten lukumäärää vähennetään ja jäsenvalinnossa painotetaan toimiala- ja talousosaamista
- tytäryhteisöt noudattavat toiminnassaan kaupungin henkilöstöpolitiikan peruslinjauksia
- kaupungin omistamien asuinkiinteistöyhtiöiden yhdistämistä ja tehokkaampaa hallintoa selvitetään.

Tytäryhteisöjen kilpailukykyä ja toiminnan tehokkuutta vertaillaan muiden samalla toimialalla toimivien kanssa siltä osin kuin se on mahdollista.

##### Konsernijohtamisen toimivuuteen liittyvät toimenpiteet

Talous- ja suunnittelukeskus teetti vuoden 2009 syksyllä Metropolia-ammattikorkeakoululla konsernijohtamisen toimivuutta koskevan kyselyn tytäryhteisöiden toimitusjohtajille.

Yleishavaintona oli, että toimitusjohtajat ovat tyytyväisiä konsernijohtamisen toimivuuteen. Kaupunkikonsernin merkittävänä hyötyinä koettiin muun muassa rahoitustuki, erilaisten konsernipalveluiden saatavuus, vuorovaikutusmahdollisuudet tytäryhteisöjen toimitusjohtajien kesken sekä imagohyöty tytäryhteisön kuulumisesta kaupunkikonserniin.

Kehittämiskohteina esitettiin konsernin sisäisen horisontaaliyhteistyön lisääminen, omistajan tahtotilan selkiyttäminen sekä vuorovaikutuksen lisääminen konsernijohtajien ja tytäryhteisöjen kesken.

Helsingin kaupungin toimeksiannosta Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulussa laadittiin keväällä 2011 opinnäytetyö ”Helsingin kaupunkikonsernin sisäisten palvelujen kehittäminen”. Tutkielman tavoitteena oli kehittää Helsingin kaupunkikonsernin konsernipalveluja koskevaa ohjausta sekä konsernin sisäisiä palveluja. Opinnäytetyön yhtenä osiona toistettiin vuonna 2009 tehty konsernijohtamisen toimivuutta koskeva kysely.

Tutkielman havaintojen mukaan konserniohjauksen tärkeimpinä vahvuuksina pidetään tytäryhteisöjen toimitusjohtajien sitoutumista konserniin ja tytäryhteisöille annettuja tukipalveluja. Yleinen mielipide tuntui olevan se, että konsernijohtaminen oli kehittynyt parempaan suuntaan viimeisten kahden vuoden aikana ja että konsernijohtamista pidettiin laadukkaana.

Tuloksena oli, että merkittävimpinä ongelmakohtina pidetään sitä, että tytäryhteisöjen toimitusjohtajien ja toimialajohtajien välillä ei ole riittävässä määrin keskusteluyhteyksiä. Toisaalta ongelmana nähtiin myös, että yhteistyö ei ole tuottanut riittävästi hyötyjä. Yhteisiä palveluratkaisuja ja -konsepteja ei synny riittävästi.

Opinnäytetyöhön sisältyvässä toimitusjohtajahaastatteluissa kävi ilmi, että konsernipalveluja koskevassa tiedonkulussa kaupungin ja konserniyhteisöjen välillä on puutteita, minkä vuoksi toimitusjohtajat eivät tunne konsernin tytäryhtiöilleen tarjoamia palveluja riittävän hyvin. Aina ei ole myöskään selvää keiden yhteyshenkilöiden puoleen tytäryhteisön tulisi kääntyä eri konsernipalveluja tarvitessaan.

Talous- ja suunnittelukeskus tilasi vuonna 2010 ulkopuoliselta taholta hallitustyöskentelyn ja omistajaohjauksen toimivuutta koskevan hallitusten puheenjohtajille, hallitusten jäsenille ja tytäryhteisöjen toimitusjohtajille suunnatun kyselyn.

Kyselyn tulosten perusteella tytäryhteisöt tiedostavat hyvin omistajatahdon ja omistajaohjauksen tavoitteet sekä niitä säätelevät ohjeet ja periaatteet. Vastausten perusteella tytäryhteisöjen hallitukset ymmärtävät hyvin omistaja- ja konserniohjauksen periaatteet. Vastaajista osa oli sitä mieltä, että tytäryhteisön omassa strategiaprozessissa hallitus ei saa tarpeeksi palautetta omistajaohjaukselta.

## Tytäryhteisöjen määrä

Vuosina 2006–2011 tytäryhtiöiden määrä väheni 28 yhtiöllä. Neljä yhtiötä fuusioitiin kaupungin omistamaan toiseen yhtiöön, seitsemän yhtiötä muuttui tytäryhtiön tytäryhtiöiksi ja yksi osakkuusyhtiöksi. Käytännössä kaupungin omistamien yhtiöiden määrä väheni vain 16 yhtiöllä (osakekannasta luovuttiin). Kun samanaikaisesti konserniin on tullut 26 uutta tytäryhteisöä, tytäryhteisöjen määrä on tosiasiallisesti kasvanut eikä vähentynyt, kuten strategiaohjelman tavoitteena oli.

Tarkastuslautakunta on esittänyt muun muassa vuoden 2010 arvointikertomuksessa, että sijoitustoiminnan välineenä olevien yhteisöomistusten taroituksenmukaisuus tulee arvioida ja luopua omistuksesta, joka ei palvele kaupungin toimintaa tai strategisia tavoitteita.

## Konserniyhteisöjen johtaminen

Suurimmassa osassa konserniyhteisöjä toimii yhtiön toimitusjohtajana ulkopuolinen ammattijohtaja. Kuitenkin osassa yhtiöistä toimitusjohtaja on kaupungin viranhaltija (kiinteistöviraston, Palmian, HKL:n tai hallintokeskuksen viranhaltija). Tällaisia yhteisöjä on yhteensä 14, joista 11:ssä viranhaltija toimii toimitusjohtajana oman toimen ohessa.

Arvioinnin tuloksena voidaan esittää kysymys, onko yhteisön olemassaolo perusteltua tapauksissa, joissa viranhaltija johtaa yhtiötä oman toimen ohessa. Tällä tavoin toimii esimerkiksi Palmia, jossa toimitusjohtaja johtaa viraston lisäksi Palmian tytäryhteisöjä (toinen tytäryhtiö hallinnoi Pakkalan ruokatehdasta ja toinen vastaa ruokatehtaan kone- ja laitehuollosta). Tällaisten yhtiöiden osalta olisi syytä arvioida, onko niiden toiminta sellaista, että se olisi toteutettavissa osana yhtiötä hallinnoivan viraston toimintaa.

Helsingin kaupunki (konsernin emo) edellyttää, että tytäryhtiöissä noudatetaan kaupunkikonsernin yh-

teisiä toimintastrategioita ja johtamiseen liittyviä periaatteita. Tytäryhteisöjen hallitukset eivät ole merkinneet järjestelmällisesti, esimerkiksi kokouspöytäkirjoihinsa, näitä periaatteita tytäryhteisöissä noudatettaviksi ohjeiksi.

### Johtopäätökset

Konserniohjauksen tehostamiseksi tehtyjä toimenpiteitä voidaan pitää kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisina ja tytäryhtiöiden hallituksille tehtyjen kyselyjen perusteella niiden voidaan myös todeta tuottaneen tulosta.

Merkittävimpinä puutteina toiminnassa voidaan pitää toimitusjohtajille tehdyn kyselyn ja haastattelujen perusteella tiedonkulkua, vuorovaikutuksen vähäisyyttä konsernijohdon ja tytäryhtiöiden välillä sekä kaupungin ja tytäryhteisöjen yhteisten projektien vähäisyyttä (tytäryhteisön toiminnan hyödyntäminen kaupungin palvelutoiminnassa).

Konserniohjeessa on lueteltu 17 asiakohtaa, muun muassa toiminta-ajatuksen merkittävä muuttaminen ja merkittävät investoinnit, joiden toteuttamiseen tytäryhteisöjen on hankittava ennakkosuostumus konsernin johdolta. Tarkastuslautakunta on jo aikaisemmin esittänyt, että tytäryhteisöjen konsernijohdolta pyytämät ennakkosuostumukset dokumentoidaan asianmukaisesti. Näin ei kuitenkaan järjestelmällisesti ole toimittu.

Konsernin emo edellyttää, että tytäryhtiöissä noudatetaan kaupunkikonsernin yhteisiä toimintastrategioita, joten tytäryhteisöjen hallitusten tulisi merkitä kaupunkikonsernin yhteiset toimintastrategiat yhteisöissä noudatettaviksi ohjeiksi.

Tavoitteeksi asetettu tytäryhteisöjen määrän väheneminen ei ole toteutunut, koska viimeisen viiden vuoden jaksolla konserniin on tullut enemmän uusia tytäryhteisöjä kuin niitä on poistunut (liite 3).

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- konsernijohdon tulee arvioida konsernikokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus, tarvittaessa ulkopuolisen konsultin avulla, ja selvittää yhteisökohtaisesti kunkin yhteisön konserniin kuulumisen tarpeellisuus.
- konsernijohdon tulee arvioida, voidaanko oman toimen ohessa johdettuja yhteisöjä johtaa virkakatyonä osana yhteisöä hallinnoivan viraston toimintaa, ja onko yhteisön toiminnan organisointi yhtiömuotoon perusteltua.
- ennakkosuostumuspyynnöt tulee laatia kirjalliseen muotoon ja dokumentoida asianmukaisesti.
- tytäryhteisöjen hallitusten tulee merkitä kaupunkikonsernin yhteiset toimintastrategiat yhteisöissä noudatettaviksi ohjeiksi.

### 4.2.3 LIIKUNTAKONSERNIN OMISTAJAOHJAUS

Kaupungin omistajapolitiikan lähtökohtana on kaupunginvaltuuston strategiaohjelma ja muut omista-

japolitiikkaa koskevat päätökset. Yhtiöitä ja säätiöitä käytetään täydentämään kaupungin palvelutuotan-

toa ja hoitamaan konsernin eräitä muita tehtäviä. Kaupunki tuottaa tytäryhtiömuodossa muun muassa liikuntapalveluja. Liikuntaviraston ja kaupungin muiden virastojen lisäksi palveluita tuottavat useat kaupungin kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt ja säätiöt.

Arvioinnin tarkoituksena oli arvioida, onko Helsingin kaupunkikonserniin kuuluville liikuntapalveluja tuottaville yhteisöille ja säätiöille asetettu omistajaohjauksen keinoin tavoitteita, ovatko ne toteutuneet ja miten toteutumista seurataan sekä miten asetetut tavoitteet ovat vaikuttaneet konserniyhtiöiden toimintaan.

Arvioinnin kohteena olivat liikuntavirasto, Jääkentäsäätiö ja Helsingin Urheiluhallit Oy. Tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki arviointikäynnin sekä Urheiluhallit Oy:ön että Jääkentäsäätiöön. Arviointikäyntien yhteydessä saatujen tietojen lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty kirjallista aineistoa.

### **Liikuntakonsernin strateginen ohjaus ja toiminnanohjaus**

Helsingin kaupungin vuosien 2009–2012 strategiaohjelmassa johtamisen strategia-alueella yhtenä strategisena tavoitteena on, että tytäryhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia palvelleen. Tämän tavoitteen toteuttamiseen liittyy kolme kriittistä menestystekijää:

- kaupunkikonsernin kokonaisuus varmistetaan
- konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään
- omistajapolitiikkaa selkiytetään.

Arvioinnissa keskityttiin yllä mainituista alakohdista konserniohjauksen tehostamiseen ja selkiyttämiseen, jonka tavoitteeksi strategiassa on määritelty, että tytäryhteisöjen toiminta tehostuu ja toiminta on virheetöntä. Arviointikriteereiksi strategiaohjelmassa on asetettu tytäryhteisöjen määrän vähentäminen ja että tytäryhtiöt ovat toimialansa kansallista kärkitasoa.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistus pohjaa, kehittämissuunnitelmia ja toimintaa koskevia omistajapolitiittisia tavoitteita.

Liikuntapalveluita tuottavien säätiöiden kehittämissuunnitelmaksi on asetettu toiminnan kehittäminen nykyisen toimintamallin pohjalta ja yhteistyön lisääminen kaupunkikonsernin muiden liikuntapalveluita tuottavien yksiköiden kanssa. Toiminnan tavoitteiksi on asetettu laadukkaat ja kilpailukykyiset palvelut.

Liikuntakonsernin osakeyhtiöille kehittämissuunnitelmaksi on asetettu laadukkaiden liikuntapalvelujen tuottaminen ja yhteistyön lisääminen muiden liikuntapalveluita tuottavien yksiköiden kanssa. Toiminnan tavoitteiksi on asetettu laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut.

Konserniyhtiöiden johdon näkökulmasta suhteet kaupunginhallitukseen ja liikuntavirastoon toimivat hyvin. Yhteisöt raportoivat kaupunginhallitukselle sovitusti. Liikuntakonsernin tytäryhtiöt ja säätiöt raportoivat yhtiön perustiedot sekä toiminnan ja talouden kehittymistä koskevat tiedot kaksi kertaa vuodessa, käytännössä tilinpäätöksen ja puolivuotiskatsauksen yhteydessä.

Konserniohjaus painottuu taloudellisten tietojen raportointiin ja toiminnan ohjaus on tapahtunut lähinnä hallitustyöskentelyn kautta. Kaupungin strategiaohjelman pohjalta yhteisöille on asetettu toiminnallisia tavoitteita, mutta niiden toteutumista ei ole vielä pystytty muun muassa vertailutietojen puuttumisen vuoksi seuraamaan.

Arviointia varten haastatellut tytäryhtiöiden toimitusjohtajat pitivät kaupunginvaltuuston hyväksymää liikuntapoliittista ohjelmaa tärkeänä toiminnanohjauksen välineenä. Myös yhteydenpito liikuntavirastoon koettiin tärkeäksi ja hyvin toimivaksi. Yhteydenpito on kuitenkin epävirallista, koska konserniohjaus on keskitetty kaupunginhallitukselle. Yhtiö-



öiden edustajat pitivät kaikkea yhteydenpitoa kaupungin edustajien kanssa tärkeänä.

Sivistys- ja henkilöstötoimesta vastaavan apulaiskaupunginjohtajan perustama liikuntafoorumi on toiminut epävirallisena keskusteluareenana liikunta-toimen ja liikuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden edustajien kesken. Osallistujien mielestä liikuntafoorumi on toimiva ja tällaiselle toiminnalle on tarvetta.

Liikuntaviraston teettämän kokonais selvityksen perusteella liikuntalautakunta tai ainakin osa sen edustajista kokee olevansa liikuntakonsernia koskevan päätöksenteon ulkopuolella. Päätösvalta on valtuustolla, jonka päätöksiä kaupunginhallitus toteuttaa. Liikuntatoimen johtosääntö ei myöskään anna liikuntalautakunnalle toimivaltaa konserniyhteisöjä koskevassa päätöksenteossa.

Helsingin kaupungin konserniin kuuluvien liikuntapalveluita tuottavien yhtiöiden ja säätiöiden ohjaaminen kuuluu kaupunginhallitukselle ja liikuntatoimen alaisuudessa olevat liikuntaviraston hallinnoimat liikuntapaikat taas kuuluvat liikuntalautakunnan alaisuuteen. Tällä hetkellä sekä liikuntavirasto että kaupungin omistamat yhtiöt ja säätiöt tuottavat osin samoja palveluita. Toimintaa kuitenkin ohjataan kahdessa eri organisaation osassa.

### **Liikuntakonserni talouden näkökulmasta**

Vuonna 2011 kaupunginvaltuusto myönsi liikuntakonsernin yhteisöjen tukemiseen yhteensä noin 9,1 miljoonaa euroa ja liikuntalautakunnalle noin 7,0 miljoonaa euroa jaettavaksi seuroille eri tukimuotojen kautta. Yhteisöjen tukemisessa otetaan kantaa siihen, mitkä lajit saavat kaupungin tukea, koska niiden tiloissa voidaan harrastaa vain tiettyjä lajeja. Liikuntalautakunnan myöntämissä tuissa painotetaan voimakkaasti alle 19-vuotiaiden nuorten osuutta.

Kaupungin tukea liikunnan harrastamiselle tarvitaan, koska esimerkiksi Jääkenttäsäätiön ja Urheiluhallien toiminnan rahoittaminen pelkillä pääsylippu-tuloilla ja vuoromaksuilla nostaisi uinnin ja jääurheilun harrastamisen hinnat huomattavan korkeiksi.

Kaupungin talousarvioavustukset kohdistetaan Jääkenttäsäätiössä lainojen lyhennyksiin sekä vuokrien ja korkojen maksamiseen. Urheiluhallit Oy:ssä kaupungin talousarvioavustus kohdistetaan kaikilta osin pääsylippujen hintoihin.

Tukien lisäksi uusien liikuntapaikkojen rakentaminen ja vanhojen kunnostaminen aiheuttavat kaupungille huomattavia kustannuksia. Helsingin Olympiastadionin uudistamissuunnitelma julkaistiin 7.2.2012. Suunnitelmassa hankkeen hinnaksi on arvioitu 242 miljoonaa euroa, josta kaupungin osuus olisi puolet ja toisen puolen maksaisi valtio. Suunnitelman mukaan uusi stadion olisi käytössä vuonna 2016.

Vuoden 1952 kesäolympialaisia varten rakennetuista liikuntapaikoista valtaosa on edelleen aktiivisessa käytössä. Edellinen laaja kunnostuskierros saatiin pääosin päätökseen vuoteen 2002 mennessä. Tuolloin kunnostettiin Olympiastadion, Soutustadion, Uimastadion, Ruskeasuon hallit ja Velodromi. Kumpulan maaumalan kunnostus saatiin valmiiksi vuonna 2005.

Helsingin jäähalli on suunniteltu 1960-luvulla ja on siten epäkäytännöllinen nykyajan vaatimuksiin verrattuna. Tarvittavien laajennusten ja korjausten tekeminen tulee Jääkenttäsäätiön toimitusjohtajan mukaan olemaan haastavaa. Olympiastadionin remontin kustannusarvion perusteella myös Jäähallin modernisointi tulee olemaan kallista ja siihen liittyvä korjausvelka tulisi ottaa huomioon toiminnan suunnittelussa.

### Liikuntakonsernin organisoinnissa ja yhteistyössä on kehitettävää

Jääkenttäseätiö omistaa kolme tytäryhtiötä, joiden kaikkien tehtävänä on hallinnoida yhtä tai useampaa jäähallia. Jääkenttäseätiön organisaatio on muotoutunut vuosien kuluessa. Yhtiöitä on perustettu aina sen mukaan mikä on ollut sillä hetkellä kokonaisuuden kannalta järkevintä. Kaupungin strategiaohjelmassa konserniohjauksen tehostamisen ja selkiyttämisen arviointikriteeriksi on asetettu tytäryhteisöjen määrän vähentäminen. Vielä ei kuitenkaan ole edetty strategian suuntaisesti liikuntakonsernin osalta.

Töölössä sijaitsevan urheilupaikkakeskittymän toimijat Jääkenttäseätiö, Stadionsäätio ja Helsinki Stadion Oy toimivat kaikki samalla alueella lähellä toisiaan. Alueella on lisäksi liikuntaviraston hallinnoimat Töölön pallokenttä ja Uimastadion. Tällä hetkellä alueen toimijoiden yhteistyö on melko vähäistä huolimatta siitä, että kaupunginhallituksen konsernijaosto on asettanut yhteistyön lisäämisen tavoitteen sekä liikuntapalveluja tuottavien säätioiden että liikuntakonsernin osakeyhtiöiden kehittämisvisiossa.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginhallituksen konsernijaoston tulee selvittää Jääkenttäseätiön omistuksessa olevien yhtiöiden yhdistämisestä syntyvät hyödyt ja haitat.
- kaupungin omistajaohjausta liikuntakonsernin yhteisöissä tulee lisätä asettamalla niille yhteisiä toiminnallisia tavoitteita.
- Töölön urheilukeskittymän alueella toimivien, kaupungin omistamien yhteisöjen ja liikuntaviraston tulee strategiaohjelman tavoitteen mukaisesti selvittää mahdollisuuksia toiminnalliseen ja hallinnolliseen yhteistyöhön.
- kiinteistöviraston tulee selvittää Helsingin kaupungin omistamien liikuntapaikkojen sisältämä korjausvelka ja ottaa se huomioon toiminnan suunnittelussa.

## 4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIT

### 4.3.1 LASTEN JA NUORTEN YKSINÄISYYDEN JA SYRJÄYTYMISEN EHKÄISY

Viime aikojen tutkimuksissa on nostettu esille lasten ja nuorten yksinäisyys. Yksinäisyys altistaa masennukselle ja ahdistukselle. Nuoren mielenterveyden

häiriöt taas altistavat syrjäytymiselle. Opinnoista ja työelämästä syrjäytyneitä nuoria on esitetty Suomessa olevan jopa satatuhatta. Arviot 15–24-



vuotiaiden syrjäytymisuhan alaisena olevien nuorten määrästä ovat vaihdelleet 15 000 nuoresta aina 100 000 nuoreen.

Syrjäytymistä ehkäisevän toiminnan taloudellisia vaikutuksia pidetään yleisesti merkittävänä. Valtiontalouden tarkastusviraston (2007) laskelmien mukaan yhden syrjäytyvän nuoren vuosittainen keskiarvokustannus on 27 500 euroa 40 vuoden työaikaolettamalla (=1,1 miljoonaa euroa). Pelkästään kustannusarviot ja -laskelmat nuorten syrjäytymisen kustannuksista yhteiskunnalle puoltavat nuoren auttamista mahdollisimman varhain. Samalla ehkäistään inhimillistä pahoinvointia.

Helsingissä on laadittu lastensuojelulain (417/2007, 12 §) velvoittama suunnitelma lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi kunnassa (LASU 2009–2012). LASU-hankkeen toteuttamiseen on varattu kuuden miljoonan euron budjetti. Suunnitelman erääksi tavoitteeksi on otettu lasten ja nuorten osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistuminen (tavoite III). Tavoitteen menestystekijöiksi on nostettu ajatus siitä, että vuorovaikutus- ja tunnetaitojen kehittämisellä tuetaan lasten ja nuorten tasapainoista kasvua. Tavoitteena on myös saada lasten ja nuorten ideat käyttöön palvelujen suunnittelussa.

Arvioinnissa oli tavoitteena kuvata lasten ja nuorten yksinäisyyttä ja siitä johtuvaa syrjäytymistä. Lisäksi tavoitteena oli arvioida, miten lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman osallisuuden ja yhteisöllisyyden tavoitteet ovat toteutuneet ja miten niillä pyritään vastaamaan yksinäisyyden ja syrjäytymisen ongelmiin. Arvioinnissa tarkasteltiin kolmea Helsingin kaupungin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman kärkihanketta.

### **Yksinäisyyden määritelmä ja nuorten yleisimmät huolet**

Sosiaalisella yksinäisyydellä tarkoitetaan kokemusta verkoston ulkopuolelle jäämisestä ja seuran puuttumisesta. Esimerkiksi lapsi, joka välitunneilla ei

pääse mukaan kaveriporukoihin tai joka jää aina ryhmä- ja paritöissä ilman paria voi olla sosiaalisesti yksinäinen.

Emotionaalinen yksinäisyys taas on tunnetta siitä, ettei ole ketään, johon voisi luottaa, joka kuuntelisi ja olisi läsnä kun tarvitaan. Ystävän ei aina tarvitse olla fyysisesti lähellä, tärkeintä on emotionaalinen yhteys.

Nuorten huolien aiheet ovat kymmenen vuoden aikana muuttuneet seurusteluun ja seksuaalisuuteen painottuvista uupumukseen, itsetuhoisuuteen ja yksinäisyyteen liittyviksi (Emmi Oksanen, Nuorisotutkimus 2/2011). Tutkimuksessa kävi myös ilmi, että tuen tarve on kasvanut, mutta tuen saaminen on heikentynyt. Myös kouluterveys 2010 -kyselyssä tuli esille nuorten kokemus tuen saamisen heikkoudesta.

Helsingin kaupunki on ollut mukana valtakunnallisessa kouluterveyskyselyssä aina vuodesta 1996 alkaen. Kouluterveys 2010 Helsingin kuntaraportin 8.- ja 9.-luokkalaisten koskevien tulosten mukaan 10 prosenttia kertoi, ettei heillä ole yhtään läheistä ystävää. 25 prosenttia kyselyyn vastanneista ei kokenut tullessaan kuulluksi koulussa ja 10 prosenttia ei tiennyt, miten voi vaikuttaa koulun asioihin.

### **Osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen**

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman tavoitteella III on kolme kärkihanketta:

- loma- ja vapaa-ajan toimintojen kehittäminen
- koulujen kulttuurisuunnitelma
- lasten ja nuorten osallisuusjärjestelmän kehittäminen.

### **Loma- ja vapaa-ajan toimintojen kehittäminen**

Virastot ovat kehittäneet hanketta varten eri hallintokuntien välille yhteisen ”työrukkasen”, joka koostuu noin kerran kuukaudessa ja koordinoi kehittämistä.

Opetusvirastolla on Harrasteharava -hanke, joka on koulujen kerhotoiminnan ja alueellisten harrastepalveluiden yhteinen kehittämishanke. Tällä hetkellä koulut järjestävät noin 500 kerhoa. Osa kerhoista painottuu erityisryhmille.

Liikuntavirastossa on käynnistetty uusia lasten ja nuorten harrasteliikuntapalveluja yhteistyössä kolmannen sektorin ja eri hallintokuntien kanssa. Alakouluikäisille lapsille on suunnattu EasySport -hanke, jonka tarkoituksena on tarjota helposti saatavilla olevaa edullista tai kokonaan maksutonta matalan kynnyksen harrasteliikuntaa kaikenlaisille lapsille. Lisäksi on kehitetty nuorille FunAction -liikuntapassihanke, jonka avulla on mahdollisuus kokeilla erilaisia liikuntamuotoja, sekä Drop out -hanke, jonka tavoitteena on ollut osallistaa nuoria liikuntatoimintansa suunnitteluun. Erityisesti EasySport -hanke on lähtenyt hyvin liikkeelle ja saavuttanut suosiota.

Nuorisosiainkeskuksen ns. viestintäselvitys valmistui toukokuussa 2011. LASU-hankkeen määrärahoilla on mahdollistettu kaikkiaan 442 pienryhmää muun muassa nuorisotaloilla. Pienryhmätoimintaan panostaminen nosti yksilö- ja ryhmätoiminnassa kohdattujen nuorten määrän 11 700 kävijään. Nuorisotalojen kynnys on matala ja niissä johtoajatus on nuorten sosiaalinen vahvistaminen.

Helsingin kulttuurikeskus on ryhtynyt määrätietoisesti kehittämään koulujen kerho- ja loma-ajan toimintaa, mikä ei ole ollut viraston toimintaa aiemmin. Sosiaaliviraston kanssa on kulttuurikeskuksen leireille ohjattu suoraan huostaanotettuja lapsia ennen muun ilmoittautumisen alkamista. Harraste- ja kerhotoimintaa on suunnattu alueille, joilla osallistuminen taidetoimintaan on muuta kaupunkia vähäisempää. Kaikki leirit ovat ilmaisia, myös ruokailu.

## **Koulujen kulttuurisuunnitelma**

Kulttuuria kouluihin! -hanke on siirtymässä suunniteluvaiheesta toteutukseen. Hanke tarjoaa välineitä kulttuuritoimijoiden ja koulujen helpompaan yhteistyöhön. Tätä varten luodaan yhteyshenkilöverkosto kouluihin, uudistetaan Internet-sivustoa <http://www.kultus.fi/suomi/> sekä laaditaan oppikirja, joka jaetaan kaikille helsinkiläisille opettajille. Opetusviraston ja kulttuurikeskuksen yhteinen koordinaattori pyrkii helpottamaan hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä. Hankkeen arvioidaan tavoittavan yksinäisiä ja syrjäytymisvaarassa olevia lapsia ja nuoria siten, että kulttuuritarjonnasta tulee koulun normaalia toimintaa, johon lasten on helppo mennä mukaan. Kulttuurilla on merkittäviä ryhmäytymistä edistäviä ja kaveriverkostoja synnyttäviä vaikutuksia, jotka parhaimmillaan jatkuvat vielä toiminnan päätyttyäkin.

## **Lasten ja nuorten osallisuusjärjestelmän kehittäminen**

Nuorten vaikuttamisjärjestelmä, jolle annettiin nimi Ruuti, otettiin käyttöön vuonna 2011 ja se koostuu eritasoisista vaikuttamisen toiminnoista, joista osa on ollut aiemminkin käytössä. Ruuti Expo on nuorten keskinäinen suuri keskustelutilaisuus ja tapahtuma, jonne kaikki halukkaat nuoret pääsevät mukaan. Ruudin hallitus on toimintavuoden ajan pysyväluonteinen koko kaupungin tasoinen vaikuttajaryhmä. Verkkovaikuttamisen palvelu Verkko-Ruuti mahdollistaa nuorten osallistumisen asioiden valmisteluun. Toimintaryhmät ovat nuorten avoimia työryhmiä, joissa nuoret voivat alkaa itse työstää syntyneitä ideoita eteenpäin. Ansa-toiminta (Aktiiviset Nuoret Stadin Asialla), joka käynnistyi syksyllä 2007, on suunnattu peruskouluikäisille lapsille ja nuorille. Hesari Nuorten ääni -nimellä tunnetut kaupunginjohtajan kokoukset järjestettiin vuodesta 2011 alkaen nimellä Pamaus. Kevään ja syksyn päätätätapaamiset ovat nuorten ja päätöksentekijöiden

välinen neuvottelutilaisuus. Koulut ja oppilaitokset ovat vahvasti mukana vaikuttamisjärjestelmässä.

### **Yhteenvetoa tuloksista**

Niina Junttilan väitöstutkimuksen mukaan jopa 15–20 prosenttia kouluikäisistä lapsista voi huonosti (Lapsen sosiaaliset kyvyt ja yksinäisyys näkyviin jo alakoulussa. Väitöstiedote 11.3.2010). Apua ongelmiin tulisi voida hakea kouluterveydenhuollosta. Kouluterveyskyselyn mukaan lapset ja nuoret kuitenkin kokevat, että koululääkärin, -psykologin, ja -kuraattorin vastaanotolle on vaikea päästä. Myös avun puutetta itseä huolestuttavissa asioissa kokee hyvin moni lapsi ja nuori. Kouluterveydenhuollon resursseja tulisikin kohdentaa ja parantaa siten, että lapset ja nuoret kokevat saavansa tukea silloin kun sitä tarvitsevat.

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman myötä lasten ja nuorten monimuotoista vapaa-ajan harrastetoimintaa on lisätty merkittävästi nuoriso-, liikunta- ja kulttuuritoimessa. Uutta on toiminnan tietoi-

sempi ohjaaminen sosioekonomisesti heikommille alueille: esimerkiksi liikuntatoimessa on tavoitettu juuri niitä lapsia ja nuoria, joilla ei ole ennestään harrastusta. Kulttuuritoimen yhteistyö muun muassa sosiaalitoimen kanssa huostaanotettujen lasten kesäleiritoiminnan osalta on myös tärkeää hallintokuntien välistä yhteistyötä. LASU-hankkeisiin panostaminen on jatkossakin tärkeää, koska lasten ja nuorten sosiaalinen integraatio on haaste, johon yhteiskunnan on syytä hakea osallisuuden kokemuksia tukevia ratkaisuja.

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman tavoitteen III menestystekijäksi on nostettu ajatus siitä, että vuorovaikutus- ja tunnetaitojen kehittämällä tuetaan lasten ja nuorten tasapainoista kasvua. Sekä vapaa-ajan toimintojen lisäämisellä, kulttuurisuunnitelmalla että vaikutusmahdollisuuksien lisäämisellä on tausta-ajatuksena, että kynnys osallistumiseen olisi mahdollisimman matala. Parhaimmillaan se on siis yksinäisyyden ja syrjäytymisen ennaltaehkäisyä, koska sosiaalisen syrjäytymisen taustalla on usein emotionaalinen syrjäytyminen.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman mukaisten hankkeiden toiminnan jatkuminen ja hallintokuntien välinen yhteistyö tulee varmistaa erillisrahoituksen jälkeenkin. Sosiaali- ja terveystoiminta ja sivistys- ja henkilöstötoiminta johtavien apulaiskaupunginjohtajien sekä virastopäälliköiden on varmistettava työn kaupunkitasoinen koordinaatio ja yhteistyö virastojen välillä hyvinvointitavoitteiden toteuttamiseksi.
- hankkeita, joista on saatu hyviä kokemuksia – kuten EasySport -toiminta – on laajennettava yläasteikäisiin ja soveltuvin osin toisella asteella opiskeleviin.
- terveyskeskuksen ja opetusviraston tulee parantaa kouluterveydenhuoltoa ja muuta oppilashuoltoa siten, että oppilaiden pääsy koululääkärin, -psykologin, ja -kuraattorin vastaanotolle helpottuu.
- vaikka ehdotetut toimenpiteet kasvattavat menoja lyhyellä tähtämellä, toimenpiteet lisäävät hyvinvointia ja vähentävät kustannuksia pitkällä tähtämellä.

### 4.3.2 RAKENTAMISEN JA KIINTEISTÖNHOIDON VASTUUT

Kaupungin kiinteistöjen kosteusvaurio- ja ilmanvaihtokorjaukset ovat huolestuttavasti lisääntyneet viime vuosina jopa uusissa kohteissa. Kaupunginhallituksella oli vuodelle 2010 erityistä määrärahaa palvelutilojen kiireellisiin kosteusvauriokorjauksiin 12 miljoonaa euroa, josta käytettiin noin 11,4 miljoonaa euroa. Myös vuonna 2009 oli 5 miljoonan vastaava erillismääräraha, josta käytettiin 3,8 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 vastaavaa erillismäärärahaa ei enää ollut talousarviossa.

Tilakeskus käytti vuonna 2011 kaupungin erilaisiin korjaushankkeisiin keskustakorttelien kehittämiskorjaukset mukaan lukien peräti 143 miljoonaa euroa. Sillä oli työn alla eri rakennusvaiheissa yli 1 000 hanketta. Kustannusarvioltaan yli viiden miljoonan euron suuruisia niistä oli 50. Tilakeskuksen ylläpidossa on tiloja kaikkiaan noin 1,8 miljoonaa m<sup>3</sup>.

Arvioinnissa selvitettiin, onko rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuunjako toimiva, miten valvonnassa on onnistuttu ja ovatko valvontaresurssit riittävät.

Rakennusvalvontavirastolle, kiinteistöviraston tilakeskukselle, rakennusviraston HKR-Rakennuttajalle sekä Staralle tehtiin sähköpostikysely siitä, ovatko rakentamisen valvontaresurssit riittävät sekä kuinka viime vuosina on paneuduttu erityisesti kosteudentorjuntaan uudis- ja peruskorjaustyömailla. Tilakeskukselta kysyttiin lisäksi kiinteistöjen kunnossapidon resursoinnista ja yhteistyön sujuvuudesta muiden hallintokuntien kanssa.

#### **Havainnot rakennusvalvonnasta**

Eryteisesti maankäyttö- ja rakennuslaki säätelee rakentamisen valvontaa. Rakentamisen monitahoisuus, uudet rakennusmateriaalit, rakentaminen kaupungin ranta-alueille sekä tiukentuneet ja kesälä 2012 edelleen tiukentuvat energiatehokkuusmää-

räykset asettavat rakennusten suunnittelulle ja toteutukselle rakennusvalvontaviraston mukaan nykyisin yhä suurempia vaatimuksia.

Rakennushankkeen onnistumisen perusedellytys on, että siihen kiinnitetään riittävän pätevä henkilöstö sekä suunnitteluun että toteutukseen. Suurin ongelma rakentamisessa on, etteivät kaikki rakennushankkeeseen ryhtyvät ole aina ymmärtäneet, että he itse vastaavat viime kädessä rakentamisen laadusta. Rakennusvalvontaviraston rooli on pitkälti katselmuksien pitämistä rakentamisen kuluessa, kun suunnittelijat ja rakentamisen työnjohto on valittu ja hyväksytty sekä aloituskokous on pidetty. Mikäli halutaan, että viranomainen kuitenkin valvoisi yksityiskohtaisesti rakentamisen onnistumista, tulisi rakennusvalvonnan mukaan valvontaresurssit noin viisinkertaistaa nykyisestä.

#### **Havainnot HKR-Rakennuttajasta**

Tilakeskuksen ja HKR-Rakennuttajan välillä on ollut vuosittain yhteistoimintasopimus talonrakennushankkeiden rakennuttamisen tilaajamenettelystä. Vuonna 2011 rakennuttamista arvioitiin tilattavan noin 15 miljoonalla eurolla (ei sisällä arvonlisävero). Tilakeskuksen mukaan HKR-Rakennuttajan työmaavalvonta ei aina toimi sillä tasolla kuin se tilaajana edellyttää. Eryteisesti työn laadun ja suunnitelmien noudattamisen valvonnassa on ollut puutteita, joista osaltaan johtuvat muun muassa uusien rakennusten ongelmat. Suunnitelmiin on jäänyt virheitä ja riskiratkaisuja. Niin sanottujen vaikeiden kohtien detaljisuunnittelun vähäisyyttä kritisoitiin myös. Tilakeskus arvosteli myös sitä, että rakennuttamistehtävät ja valvonta kohdistuvat pääosin taloudellisten ja hallinnollisten tehtävien hoitoon. Tällöin rakennusvirastolta ei saada riittäviä raportointitietoja lisä- ja muutostyövarausten käytöstä tai jopa niiden ylityksistä.



HKR-Rakennuttajan mukaan lisääntyneet rakennushankkeet eivät ole vastaavasti lisänneet henkilökunnan määrää. Tätä on osin saatu kompensoitua lisäämällä toiminnan tehokkuutta. Lisäksi käytetään jonkin verran ulkopuolisia konsulttipalveluja tasamaan rakennuttamisen ruuhkahuippuja. Helsingin julkisesta talonrakentamisesta noin kolme neljäsosaa on peruskorjausta. Ulkomaisen työvoiman lisääntynyt käyttö, erilaiset työkuultuurit, urakoitsijoiden työnjohdon vähentyminen sekä aliurakoitsijoiden käyttö ovat lisänneet valvonnan ja ohjauksen tarvetta myös kaupungin työmailla. Syksyllä 2011 aloitettiin uuden kosteudenhallintajärjestelmän laa-  
timinen. Järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2012 aikana.

#### **Havainnot Starasta**

Tilakeskuksella ja Staralla on ollut vuosittain yhteistoimintasopimus pienehköjen korjaus- ja kunnossapitotöiden toteuttamisesta. Vuonna 2011 niitä arviointiin tilattavan verotta 35 miljoonalla eurolla. Tilakeskus on käynyt Staran kanssa jatkuvia kehitysneuvotteluja, koska sen toteuttamisessa pienissä hankkeissa on esiintynyt kustannus- ja aikatauluongelmia riittämättömien valvontaresurssien takia.

Staran mukaan resurssit työmaiden valvontaan ovat pääosin riittävät. Pienissä, kiireellisissä kohteissa saattaa joskus esiintyä resurssipulaa. Työnjohdon vajetta on paikattu ostopalveluilla. Isoissa hankkeissa työmaalla on jatkuva valvonta. Hankkeiden tiukka aikataulu voi vaikuttaa rakennusvirheiden syntymiseen, koska muun muassa rakenteilla on oltava riittävästi kuivumisaikaa. Korjaustoimenpiteitä tehtäessä kiinnitetään huomiota erityisesti lisävahinkojen syntymisen estämiseen. Myös käyttäjien opastus on tärkeää, jotta vältetään väärästä käytöstä aiheutuvat vauriot.

#### **Havainnot Palmiasta**

Tilakeskuksella on ollut Palmian kanssa vuosittain yhteistoimintasopimus kiinteistöjen pienistä kun-

nossapito- ja vikakorjauksista. Vuonna 2011 niiden arvo oli enintään kolme miljoonaa euroa (ei sisällä arvonlisäveroa). Toimintatapoja Palmian kanssa on kehitetty voimakkaasti viime vuosina, koska kiinteistöjen hoidossa ja laadussa on ollut jatkuvasti ongelmia. Sähköinen huoltokirja eli Pakki on osin parantanut kiinteistöjen ohjausta ja valvontaa. Kiinteistöjen kehittyessä entistä vähemmän energiaa kuluttaviksi avainasemassa ovat Palmian huoltohenkilöstön taloautomaatioprosessien hallintataidot.

#### **Havainnot tilakeskuksesta**

Tilakeskuksen tehtävien laajuudesta ja hoidettavien sekä kunnostettavien kohteiden suuresta määrästä johtuu, että isännöitsijät, joita on noin parikymmentä, joutuvat priorisoimaan tehtäviään. Muun muassa kiinteistönhoidon ja kunnossapitokorjausten valvontaan ei ole juurikaan resursseja. Rajallisten resurssien johdosta tilakeskuksella on kahden vuoden mittainen puitesopimus rakennuttamis- ja valvontapalveluista enintään yhdeksän miljoonan euron hintaan (ei sisällä arvonlisäveroa) kahdentoista alan yrityksen kanssa.

Tilakeskuksessa on laadittu tyyppisimpien ongelma-  
rakenteiden korjaustavoista suunnitteluohjelmallit. Lisäksi on tehty kosteuden- ja pölynhallinnan sekä valvontasuunnitelmien mallit.

Kiinteistölautakunta antoi keväällä 2011 kaupunginhallitukselle lausunnon, jossa se totesi, että työmaiden tekniseen valvontaan tarvitaan enemmän resursseja. Tämä pätee myös hankesuunnittelun ohjaamiseen ja suunnitelmien tarkastamiseen sekä ylläpidon ohjaukseen.

Kaupungin vanhan rakennuskannan korjaustarve kasvaa vuosittain rakennusten teknisen arvon säilyttämiseksi. Myös kiinteistöjen ylläpitokustannukset nousevat osittain sen vuoksi. Tilakeskuksen mukaan suuren kohdemäärän, korjausvelan ja runsaiden sisäilmaongelmien vuoksi isännöitsijöille ei jää riittä-



västi aikaa kiinteistönhoidon ja energiatalouden aktiiviseen valvomiseen. Tilakeskuksella tulee siksi olla riittävät henkilöstö- ja määrärahasurssit palvelu- ja toimitilakiinteistöjen teknisen arvon säilyttämiseen. Rakennuskannan vuotuisesta käytöstä, ulkoisista rasituksista sekä teknisestä vanhentumisesta aiheutuu teoreettisesti laskettuna vuosittain noin 150 miljoonan euron korjausinvestointitarve.

Uusittu harmaan talouden torjuntaohje sekä tilaaja-vastuulaki teettävät lisätyötä erityisesti rakennus-sektorilla. Vaarana voi olla, että rakennustyömaiden valvontaresurssit vähentyvät noudatettaessa tiukennettuja velvoitteita.

### Johtopäätökset

Arvioinnissa havaittiin, että rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuunjaossa ja valvonnassa on edelleen kehitettävää. Valvontaresurssit eivät aina ole olleet riittäviä riskinäkökulmasta.

Arviointi osoitti, että kaupungin eri hallintokunnilla tulee olla riittävät resurssit hankesuunnittelun oh-

jaamiseen, rakentamisen valvontaan sekä rakennusten ylläpidon ohjaukseen ja valvontaan. Mikäli edellä mainituista seikoista ei huolehdita, vaarana voivat olla terveyttä vaarantavat kosteusvauriot ja ilmanvaihdon ongelmat jopa uusissa rakennuksissa.

Yhteistoimintaa tulee edelleen parantaa kaupungin eri toimijoiden ja puitesopimustoimittajien kanssa, jotta saavutetaan mahdollisimman hyvä lopputulos rakentamisessa ja kiinteistöjen ylläpidossa.

Kosteuden- ja pölyntorjuntaan sekä rakennustöiden valvontaan oli kiinnitetty viime vuosina erityistä huomiota kaikissa eri rakentamisorganisaatioissa sekä rakennusvalvonnassa. Esimerkiksi sääsuojauksen (niin sanottu rakennusten huputus) ja kosteudentorjuntasuunnitelmien teko olivat lisääntyneet. Kiinteistöviraston tilinpäätöksen mukaan sisäilmaongelmia esiintyi kuitenkin edelleen runsaasti vuonna 2011. Niiden tutkimiseen ja korjaamiseen sitoutui paljon viraston talous- ja henkilöstöresursseja.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- hankesuunnittelun ohjaus, rakentamisen valvonta sekä kiinteistöjen ylläpidon ohjaus ja valvonta tulee toteuttaa riittäväillä ja osaavilla resursseilla eri hallintokunnissa.
- HKR-Rakennuttajan ja Staran tulee yhdessä kiinteistöviraston tilakeskuksen kanssa kehittää edelleen yhteistyötään, jotta rakennuttaminen ja rakentamisen valvonta sujuvat paremmin.
- kiinteistöviraston tilakeskuksen ja Palmian on kehitettävä edelleen yhteistyötään laadukkaan kiinteistönhoidon turvaamiseksi.
- kiinteistöviraston tilakeskuksella tulee olla riittävät resurssit kiinteistöjen teknisen arvon säilyttämiseen.

## 4.4. KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

### 4.4.1 INNOVAATORAHASTON TARKOITUS JA MÄÄRÄRAHOJEN KÄYTTÖ

Kaupunginvaltuusto perusti 19.6.2002 innovaatorahaston ja siirsi alkupääomaksi noin 16,8 miljoonaa euroa vuoden 2001 tilinpäätöksestä. Rahaston tarkoituksena on Helsingin osaamisperustan vahvistaminen yhteistyössä korkeakoulujen ja elinkeinoelämän kanssa. Rahaston sääntöjen mukaan sen varoja tulee käyttää joko kaupungin toimesta tai yhteistyössä muiden osapuolien kanssa toteutettavien tulevaisuuden elinkeinoperustaa luovien investointihankkeiden ja projektien rahoitukseen. Kaupunginvaltuusto hyväksyi rahaston perustamisen yhteydessä toivomusponnen, jonka pyrkimyksenä oli saada lisää yritystoimintaa Itä-Helsinkiin.

Kaupunginvaltuusto päätti lisäksi siirtää kymmenen miljoonaa euroa 23.6.2010 ja viisi miljoonaa euroa 15.6.2011 innovaatorahastoon uusien innovaatiohankkeiden aloittamiseen ja jo käynnissä olevien innovaatiohankkeiden jatkorahoituksen turvaamiseksi. Yhteensä rahastoon on siis siirretty pääomaa noin 31,8 miljoonaa euroa. Innovaatorahastosta oli myönnetty rahoitusta hankkeille yhteensä noin 27,1 miljoonaa euroa 16.5.2011 mennessä.

Arvioinnin tarkoituksena oli selvittää, vastaavatko avustettavat hankkeet rahaston sääntöjä, ovatko rahaston säännöt ajantasaiset, ja mille tahoille ja kuinka paljon avustuksia on myönnetty sekä kuinka hankkeita valvotaan.

#### **Liittyminen kaupungin strategioihin**

Rahasto liittyy kaupungin nykyisiin strategisiin tavoitteisiin, kriittisiin menestystekijöihin ja toimenpiteisiin. Esimerkiksi kilpailukyvyyn osalta kaupungin tavoitteena on, että Helsinki on käyttäjälähtöisten innovaatioiden edelläkävijä. Tavoitteena on parantaa kaupungin palveluiden laatua ja vaikuttavuutta. Hyvinvointi ja palvelut -osiossa puolestaan tavoitteena on muun muassa parantaa verkkopalveluiden tarjontaa ja laatua sekä kaventaa helsinkiläisten terveyseroja.

#### **Rahaston seurantajärjestelmä**

Kaupunginhallitus sai 7.2.2011 tilannekatsauksen innovaatorahaston tähänastisesta toiminnasta ja päätti merkitä tiedoksi saadun informaation. Rahoitusjohtaja seuraa päätöksillään avustettavia hankkeita pääsääntöisesti puolivuositain. Rahasto toimii kirjanpidossa omana itsenäisenä taseyksikkönä. Näin talousarviovuosi ei rajoita sen varojen käyttöä. Rahastosta tehdään vuosittain oma tilinpäätös, joka yhdistellään kaupungin tilinpäätökseen.

#### **Rahastosta myönnetyt avustukset**

Seuraavassa taulukossa on esitetty innovaatorahastosta rahoitusta saaneet tahot.



Taulukko 18. Innovaatorahastosta rahoitusta saaneiden hankkeiden hallinnoijat ja summat (16.5.2011 mennessä).

Hallinnoijat	Myönnetty avustus
Terveyskeskus	6 980 400
Forum Virium -Helsinki	5 000 000
Sosiaalivirasto	4 918 059
Talous- ja suunnittelukeskus/elinkeinopalvelu	3 090 000
Teknillinen korkeakoulu	2 739 338
Kaupunginkirjasto	1 779 000
HKL	588 930
Metropolia-ammattikorkeakoulu	526 618
Helsingin kauppakorkeakoulun kansainvälisten markkinoiden tutkimuskeskus	290 000
Rakennusvirasto	252 000
Tukutori	228 000
Helsingin ammattikorkeakoulu (nykyinen Metropolia-ammattikorkeakoulu)	165 000
Culminatum Innovation Oy	165 000
Aalto-yliopiston Service Factory/HSE	154 020
Arkkitehtitoimisto L&M Sievänen Oy	100 000
Opetusvirasto	51 000
Länsimetro Oy	20 000
IADE Suomen taideyliopistojen koulutus- ja kehittämiskeskus	11 250
<b>Yhteensä</b>	<b>27 058 615</b>

Määrärahoista lähes puolet on myönnetty kahdelle virastolle, terveyskeskukselle ja sosiaalivirastolle. Terveyskeskus on saanut innovaatorahastosta myönnettyjä varoja lähes seitsemän miljoonaa euroa ja sosiaalivirasto lähes viisi miljoonaa euroa. Myös Forum Virium Helsinki -yritys on saanut rahoitusta viisi miljoonaa euroa. Muita virastoja ja yhteistyötahoja, joiden saama rahoitus on miljoonaluokassa, ovat talous- ja suunnittelukeskuksen elinkeinopalvelu, Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu ja kaupunginkirjasto.

#### Avustettujen hankkeiden arviointi

Innovaatorahastosta on avustettu kaikkiaan noin 60 hanketta. Arvioinnissa päätettiin arvioida kolmea eri hanketta, joista yksi oli päättynyt, yksi päätymässä ja yksi vielä kesken. Otantaan otettiin mukaan suurista hallintokunnista terveyskeskuksen se-

kä sosiaaliviraston hallinnoima hanke. Muista hallintokunnista otettiin mukaan kaupunginkirjaston hallinnoima hanke, joka sai isohkon avustuksen. Arvioinnissa haastateltiin hankkeiden vastuuhenkilöitä ja perehdyttiin niiden kirjanpitoaineistoon ja muuhun kirjalliseen materiaaliin.

Valitut hankkeet olivat:

- Kohtaamispaikka@Lasipalatsi (kaupunginkirjasto)
- Kontulan vanhustenkeskuksen innovaatiohankkeet 2007–2009 (sosiaalivirasto)
- Terveellinen kaupunginosa -ohjelma 2007–2011 (terveyskeskus)



## Arviot edellä mainittujen hankkeiden innovatiivisuudesta

Haastateltujen kaupunginkirjaston henkilöiden arviota mukaan Kohtaamispaikka@Lasipalatsi on ollut käytännöllinen hanke kehittää kirjastotoiminnan uusia palvelumuotoja ja valmistautua muun muassa tulevaan keskustakirjastoon. Se on mahdollistanut kaupunkilaisten tarpeisiin vastaavan julkisen tilan luomisen ja tukenut prosessia, jossa kaupunkilaisten suhde kulttuuriin muuttuu kuluttajasta tuottajaksi. Hankkeella on myös pyritty puuttumaan digitaaliseen kuiluun eri sukupolvien välillä. Innovaatorahaston rahoitus on mahdollistanut nopean muutoksen, joka ei olisi ollut mahdollista perinteisellä budjettirahoituksella. Hanke ei vähennä kaupungin menoja, mutta mahdollistaa osaamisen ja digitaalisen sivistyksen syntymistä ja sitä kautta parantaa kaupunkilaisten hyvinvointia.

Sosiaaliviraston haastateltujen mukaan innovaatiot eivät juuri ole vapauttaneet henkilöstöresursseja uudessa Kontulan vanhustenkeskuksessa. Sen sijaan ne ovat tuoneet elämyksiä sekä parantaneet henkilökunnan ja asukkaiden elämänlaatua. Avaimetoman talon (sormenjälkitunniste) uskotaan tuovan pitkällä tähtäimellä säästöjä, koska aiemmin avaimien katoamisesta syntyi jatkuvasti kustannuksia. Tämä parantaa samalla asukkaiden ja henkilökunnan turvallisuutta. Toinen paljon varoja käyttänyt hanke, vuode- ja mattoantureiden integroiminen hoitajakutsujärjestelmään, on myös tuonut selkeitä hyötyjä. Hoitaja voi jatkuvan kierron sijasta keskittyä apua tarvitseviin potilaisiin ja välttää öisin muiden potilaiden turhia herätyksiä. Eräs hanke ei onnistunut yhtä hyvin. Saniteettitilojen antibakteeristen pinnoitteiden hyöty jäi lyhyeksi, koska ilmeni, että kallis pinnoite pitää uusia puolen vuoden välein. Innovaatiohanke on kuitenkin ollut hyödyllinen toimiessaan pioneerina uusille tekniikoille, jotka mahdollisesti leviävät laajemminkin sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Terveyskeskuksen Terveellinen kaupunginosa -ohjelmalla 2007–2011 on saatu aikaan useita innovaatioita, kuten ainutlaatuinen Idealinko, laatupaljuttu sähköinen Terveyskortti sekä Terveyspysäkki-toimipiste. Samoin siinä valmistui erilaisia projekteja, joista huomattavin lienee ohjelman yhteyteen siirretty liikkuva suunhoitoyksikkö. Ohjelman loppuseminaari järjestettiin marraskuussa 2011. Terveellinen kaupunginosa -ohjelma päättyi vuonna 2011. Sen jälkeen tavoitteena on hyvien käytäntöjen sekä toimintamallien soveltaminen ja levittäminen muihin Helsingin kaupunginosaan sekä muille kiinnostuneille niin kotimaassa kuin ulkomailla.

Arvioidun hankkeiden voidaan näin katsoa toteutaneen innovatiivisuutta ainakin jossain määrin.

## Johtopäätökset

Arvioinnissa todettiin, että joissakin tapauksissa hankkeilla on pyritty saamaan rahoitusta talousarviosta rahoitettavaan normaali-toimintaan. Joskus tämä oli myös havaittu eikä kaupunginhallitus ollut myöntänyt rahaa anotulle hankkeelle. Koska innovaatorahastosta on kuitenkin myönnetty avustuksia osin puutteellisin perustein, kaupunginhallituksen tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota avustushakemusten perusteluihin sekä siihen, että hankkeiden talousarviot ovat realistisia.

Hankkeiden innovatiivisuutta on vaikea arvioida hakemusvaiheessa. Lisäksi innovatiivisuus voi olla vaikeasti osoitettavissa myöhemmin arvioitaessa hankkeen tuloksellisuutta. Myös hankkeiden vaikutavuuden ja kustannustehokkuuden arviointi on vaikeaa. Siksi avustettaville hankkeille tulee luoda tarkemmat kriteerit, joiden toteutumista tulee seurata.

Erityisesti laajempiin ja eniten määrärahoja käyttäviin monivuotisiin hankkeisiin tulisi tehdä itse tai teettää ulkopuolisella taholla kevyt väliarviointi siitä, ovatko hankkeen tavoitteet saavutettavissa. Kaikista hankkeista on laadittava loppuarviointi, jossa

on tuotava selkeästi ja yksityiskohtaisesti esiin se, mihin rahoitus on käytetty ja mitä sillä on saavutettu.

Arvioinnin perusteella ei löytynyt näyttöä, että yri-  
tystoimintaa olisi saatu Itä-Helsinkiin erityisesti ra-

haston avulla. Tätä ei myöskään ole aktiivisesti pi-  
detty mielessä rahaston toiminnan aikana.

Rahaston sääntöjen mukaan rahastoa hoitaa kau-  
punginkanslia. Organisaatiomuutosten johdosta sitä  
hoitaa nykyisin talous- ja suunnittelukeskus.

#### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- innovaatorahaston toiminnan jatkamisen tarkoituksenmukaisuutta tulee vakavasti harkita. Selkeää näyttöä rahaston tarkoituksen toteutumisesta ei tullut arvioinnissa esille. Koska avustuksia on myönnetty osin puutteellisin perustein, kaupunginhallituksen tulee kiinnittää erityistä huomiota hakemusten perusteisiin ja hankkeiden talousarvioihin.
- taloudellisesti merkittävässä ja monivuotisissa hankkeissa tulee tehdä kevyt väliarviointi siitä, onko hankkeella saavutettavissa se tavoite, johon pyritään. Kaikista hankkeista on laadittava loppuarviointi.
- talous- ja suunnittelukeskuksen tulee valmistella tarvittavat muutokset innovaatorahaston sääntöihin. Kaupunginhallituksen tulee tarkentaa avustusten myöntämisperusteita sekä tarvittaessa esittää kaupunginvaltuustolle innovaatorahaston sääntömuutokset.

## **4.5 RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT**

### **4.5.1 PÄÄKAUPUNKISEUDUN YMPÄRISTÖTAVOITTEIDEN ARVIOINTI HELSINGIN OSALTA**

Pääkaupunkiseudun (PKS) kaupunkien tarkastuslautakuntien neljännen yhteisarvioinnin kohteena oli kolme ympäristöön liittyvää tavoitetta: ilmastonmuutoksen hillintä, puhdas Itämeri ja yhtenäisen viheralueverkoston turvaaminen. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten tavoitteisiin liittyviä erilaisia strategioita, ohjelmia ja sopimuksia pääkaupunkiseudun kaupungeissa toteutetaan. Arviointiaineistona olivat tavoitteisiin liittyvät asiakirjat ja kunkin kaupungin ympäristötavoitteiden toteuttamisesta vastaavien henkilöiden haastattelut.

#### **Ilmastonmuutoksen hillintä**

Ilmastoja lämmittäviä kasvihuonekaasupäästöjä on pyritty rajoittamaan kansainvälisin sopimuksin. Suomi on Kioton pöytäkirjan allekirjoittamalla sitoutunut vakiinnuttamaan kasvihuonekaasupäästönsä vuosina 2009–2012 vuoden 1990 tasolle. EU asetti tavoitteeksi vähentää alueellaan kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteena on myös lisätä uusiutuvien energialähteiden osuus keskimäärin 20 prosenttiin EU:n energian loppukulutuksesta ja lisä-

tä energiatehokkuutta keskimäärin 20 prosentilla perusuran mukaiseen kehitykseen verrattuna.

Pääkaupunkiseudun kasvihuonekaasupäästöistä yli 90 prosenttia tulee kaukolämmöstä, kulutussähköstä, liikenteestä ja sähkölämmityksestä. Näistä kaukolämpö on ollut suurin päästöjen aiheuttaja. Helsingissä kuormitus on lähes kaksinkertainen verrattuna Espooseen tai Vantaaseen.

#### Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030

Kaupungit käynnistivät YTV:n (nykyisin HSY) johdolla ilmastostrategian työstämisen vuonna 2003. Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030 hyväksyttiin kaupunkien valtuustoissa vuonna 2008. Strategian tavoitteena on alentaa pääkaupunkiseudun energiankulutusta ja vähentää asukasta kohti laskettuja kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 1990 tasosta 39 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Ilmastostrategian sektorikohtaiset visiot yhdistävänä päävisiona on, että "Energiatehokkuuden ja luonnonvarojen säästävän käytön paraneminen johtaa seudun kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen sekä kilpailukyvyyn vahvistumiseen." Ilmastostrategian avainsektoreina ja teemoina mukana ovat liikenne, maankäyttö, sähkönkulutus, rakennukset, hankinnat, kulutus, jätteet ja energiatuotanto.

Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat osallisina myös erilaisissa hankkeissa tai sopimuksissa, joilla tuetaan ilmastostrategian tavoitteiden toteuttamista. Näitä ovat muun muassa:

- Covenant of Mayors -ilmastositoumus, joka on Euroopan komission ilmasto- ja energiasitoumus paikallistason toimijoille. Sopimuksella kunnat lupautuvat EU-tavoitteita tiukempiin CO<sup>2</sup>-päästövähennyksiin.
- Energiatehokkuussopimuksilla (KETS) on kansallisen ilmasto- ja energiastrategian mukaisesti tarkoitus osaltaan vastata kansainvälisiin si-

toumuksiin ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä. Sopimuksen keskeinen tavoite on energiankäytön tehostuminen yhdeksällä prosentilla vuoden 2005 tasosta vuoden 2016 loppuun mennessä.

- Julia 2030 -hanke: Ilmastonmuutos Helsingin seudulla – hillintä ja sopeutuminen, on kolmevuotinen hanke, jonka tavoitteena on löytää keinoja julkisten palvelujen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen.

Espoossa ja Vantaalla on perustettu kaupunkitasoiset työryhmät ohjaamaan ja koordinoimaan ilmastotyötä. Helsingissä toimii epävirallinen verkosto.

#### Helsingin toimenpiteet

Ilmastonmuutoksen hillintä sisältyy useaan Helsingin kaupungin strategian 2009–2012 osa-alueeseen. Lisäksi oma strateginen osa-alueensa on "Kaupunkirakennetta eheytetään ilmastonmuutokseen vastaamiseksi", jonka mukaan keskeiset periaatteet ovat kaupunki- ja seuturakenteen tiivistäminen ja eheyttäminen sekä liikenne- ja liikkumisjärjestelmien kehittäminen sujuvaksi.

Helsingin kaupunginvaltuusto teki 8.12.2010 ja 18.1.2012 energiapoliittisten linjausten mukaiset päätökset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ja uusiutuvien energianlähteiden käyttöön- otosta vuoteen 2020 mennessä.

Covenant of Mayors -ilmastositoumukseen liittyen rakennusvirastossa on käynnistetty vuonna 2010 ENGAGE-hanke. Sopimuksen mukaisesti Helsinki on laatinut joulukuussa 2010 valmistuneen kestävän energian käytön toimenpideohjelman. Energiatehokkuussopimus merkitsee Helsingin kaupungille 133,05 GWh:n energiamäärän säästöä jaksolla 2008–2016. Osana Julia 2030 -hanketta on koulutettu ekotukihenkilöitä jo lähes 1 000.

Kaupunkien yhteistyö ilmastostrategian toteuttamisessa

HSY seuraa ilmastostrategian toteutumista puoli-vuosittain. Vuosittaisessa pääkaupunkiseudun ilmastoraportissa on puolestaan tiedot Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kasvihuonekaasupäästöistä, energiankulutuksesta ja -tuotannosta.

Kuntien ilmasteryhmä kokoontuu noin 4–5 kertaa vuodessa. HSY koordinoi hanketta ja toimittaa vuosittain kasvihuonekaasupäästölaskelmat. Ilmastostrategian Hilma -johtoryhmä on seurannut ilmastostrategian edistymistä ja ohjannut työtä. Syksyn 2011 jälkeen työtä on jatkettu pääkaupunkiseudun ympäristöpäällikköjen ja HSY:n palaverissa.

Kuuden suurimman kaupungin kaupunginjohtajat perustivat helmikuussa 2011 ilmastoverkoston, jonka toiminta-ajatuksena on kannustaa kaupungeja toimintaan ja hankkeisiin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi.

#### Ilmansuojelun toimintaohjelma 2008–2016

Ilmansuojeluasetuksessa on annettu raja-arvot ilman epäpuhtauspitoisuuksille. HSY seuraa pääkaupunkiseudun ilmanlaatua. Mittauksissa on todettu pitkän ajan tavoitteiden ylityksiä. YTV (HSY) on laatinut pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa ilmansuojelun toimintaohjelmia vuosille 2008–2016. Ohjelmat muodostavat yhdessä pääkaupunkiseudun ilmansuojelun toimintaohjelman, joka sisältää useita konkreettisia toimenpiteitä ilmanlaadun parantamiseksi. Helsingissä toteutettuja toimenpiteitä on arvioitu viimeksi toukokuussa 2011. Suurinta osaa toimenpiteistä on ryhdytty toteuttamaan, joskin tietojen tason ja saatavuuden todettiin vaihtelevan. Toimenpiteiden ansiosta katupölyjen hiukkasmäärä (PM<sub>10</sub>) ei ole ylittänyt ilmanlaatuohjeistuksen mukaisia raja-arvoja.

#### Puhdas Itämeri

Turun ja Helsingin kaupunginjohtajat perustivat ns. Itämerihaasteen vuonna 2007 Itämeren tilan parantamiseksi. Haasteessa ovat mukana pääkaupunki-

seudun muut kaupungit, joista kukin on laatinut oman toimenpideohjelman. Itämerihaasteen kaupunkien toimenpiteet koskevat:

- pistekuormituksen vähentämistä
- kaupunkien viemäriverkoston kehittämistä
- haja-asutusalueiden kuormituksen vähentämistä
- kaupunkien harjoittamaa maataloutta
- laivaliikenteen ja veneilyn jätevesien käsittelyä
- satamien tekemiä ruoppauksia.

Kaupungit sitoutuvat osaltaan panostamaan kansainväliseen ympäristöyhteistyöhön.

#### Helsingin toimenpiteet Itämerihaasteessa

Helsingin kaupungin strategiaohjelman mukaan Helsinki panostaa Itämeren suojeluun. Toimenpiteistä on tehty vuoden 2010 alussa arviointi, jonka mukaan toimenpiteet ovat toteutuneet hyvin. Ongelmia oli ilmennyt ainoastaan rahoituksen sekä aikataulujen viivästymisen vuoksi. Helsinki palkkasi vuonna 2008 Itämerihaasteen koordinaattorin ympäristökeskukseen. Kesästä 2010 kaupungissa on toiminut Itämerihaasteen työryhmä.

Pistekuormitusta vähennetään hulevesistrategian 2007 avulla ja kaavoihin on laadittu hulevesisuunnitelmat. Hajakuormitusta on vähennetty muun muassa viemäriverkostoa laajentamalla. Kaupungin jätevesiselvitysten, joita on alettu laatia vuodesta 2008, mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty erityisesti saaristossa ja muilla ulkoilualueilla. Pilaantuneiden maa-alueiden selvityksiä on tehty kaikilla alueilla, joilla on epäilty maaperän pilaantumista.

Kaupunki on toiminut aktiivisesti laivaliikenteen ja veneilyn päästöjen vähentämiseksi. Helsinki teki vuonna 2008 päätöksen maksuttomasta jäteveden vastaanotosta. Kansainvälisten risteilijöiden jätevesien vastaanottoa on lisätty olennaisesti. Helsingin satamalla on infrastruktuuri valmiina maasähkön käyttöön ottoa varten.

Kansainvälistä yhteistyötä on paljon. Yksi merkittävimmistä hankkeista on Pietarin vesilaitoksen kanssa toteutettu jätevedenpuhdistamoiden kunnossapidon kehittäminen. Helsinki käynnisti 2010 EU-rahoitteisen Cities for a Healthier Sea -hankkeen Viron ja Latvian paikallisten viranomaisten aktivoimiseksi. Helsinki on lähettänyt oman asiantuntijansa EU:n Itämeristrategian valmisteluryhmään. Helsingin kaupunki ja Helsingin yliopisto perustivat Itämeren suojelun ekonomian lahjoitusprofessorin kesällä 2009.

Vuoden 2010 lopulla öljyntorjunta otettiin osaksi Itämerihaastetta. Pelastuslaitos on investoinut öljyntorjuntaan liittyviin varusteisiin ja kehittänyt onnettomuuksiin varautumista. Myös liikuntavirastoon on perustettu öljyntorjuntaryhmiä.

### **Yhtenäinen viheralueverkosto**

Viheralueet kaavoituksessa

Maakuntaohjelman 2011–2014 mukaan seudun voimakkaan kasvun takia ympäristön sietokykyyn ja luonnon- ja viheralueiden turvaamiseen pitää kiinnittää erityistä huomiota. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston toimintasuunnitelma 2011–2013 määrittelee keskeiseksi tavoitteeksi viheralueverkoston kehittämisen ja toimenpiteeksi viheraluestrategian valmistelun, jonka taustaselvitysten laadinta alkoi 2010.

Viheralueiden suunnittelu tapahtuu aluesuunnitelmissa. Raja-alueiden aluesuunnittelussa kuullaan naapurikuntia. Viheralueiden kokonaissuunnittelussa odotetaan pääkaupunkiseudun yleiskaavayhteistyön etenemistä, joka on käynnistetty yhteisen maankäytön kehityskuvan laadinnalla. Östersundomin alueella yhteistyö on tiiviimpää yhteisen yleiskaavan ansiosta.

Rakentaminen ja liikenneväylät ovat pirstoneet viheralueiden kokonaisuutta ja jatkuvuutta. Suojelutavoitteet ovat usein vastakkain muiden maankäy-

tön muotojen kanssa. Viheralueita halutaan säästää rakentamiselta ja suojelualueita halutaan säästää virkistyskäytöltä, vaikka kaavoittajien mukaan pääkaupunkiseudun rakenteen tiivistäminen on välttämätöntä.

Viheralueiden rakentaminen ja hoito

Helsingissä oli viheralueohjelma 1999–2008, mutta se korvattiin myöhemmin muilla ohjelmilla, kuten Luonnonhoidon linjaus 2010 ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen toimintaohjelma (LUMO).

Rakennusviraston viheralueista vastaavat näkevät ongelmaksi sen, että viheralueiden vuosittainen rahoitus vaihtelee. Vähäisten ylläpitoressurssien vuoksi alueiden kunnossapitoluokkia on jouduttu madaltamaan laadun kustannuksella. Perusinvestointihankkeisiin tarvittaisiin vuosittain noin 10 miljoonaa euroa.

### **Johtopäätökset**

Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat nostaneet omissa strategioissaan kaupunkien vastuun ympäristöstä selkeästi esille. Samalla on sitouduttu erilaisten strategioiden, ohjelmien ja sopimusten sisältämiin ympäristötavoitteisiin.

Ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät tavoitteet on asetettu pitkälle tulevaisuuteen. Tavoitteiden arvioinnissa on lähinnä mahdollisuus tulkita sitä kehityssuuntaa, johon ollaan menossa. Päästöt ovat tällä hetkellä sellaisella laskennallisella uralla, jolla ilmastostrategian päästövähennystavoite vuonna 2030 toteutuu. Vuonna 2010 alenemiskehitys kuitenkin pysähtyi. Helsinki on kuitenkin ainoana onnistunut vähentämään kokonaispäästöjään vuodesta 1990. Suurin osa muutoksesta johtuu kaukolämmön tuotannon tehostumisesta ja samaan aikaan myös kaukolämmitettävien talojen energiatehokkuus on parantunut.

Kaupungit tuottavat itse vain murto-osan alueen kasvihuonekaasupäästöistä, joten päästötavoitteisiin pääseminen edellyttää tiivistä yhteistyötä alueen muiden toimijoiden kanssa. Kaupunkien toiminnalla voidaan kuitenkin korostaa ympäristötaavoitteiden tärkeyttä ja kaupunkien ympäristötyön näkyvyyden parantaminen olisikin jatkossa tärkeää. Kaupunkien edustajat katsoivat että jatkossa olisi hyödyllistä pohtia, miten HSY:n resurssija voisi enemmän hyödyntää kaupunkien ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävien toimenpiteiden toteuttamisessa.

Ilmastonmuutoksen hillinnän lisäksi arvioinnissa selvitettiin myös ilmanlaadun parantamiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Helsingin keskustassa on ollut vuosittain typpidioksidin raja-arvoylityksiä, mutta muut ilman epäpuhtaudet ovat pysyneet raja-arvojen alapuolella. Erityisesti katu-

pölyn vähentämiseksi tehdyt toimet ovat tehonneet.

Itämerihaasteen vaikutusta Itämeren tilaan ei ole mahdollista mitata, mutta arviointien mukaan kaupunkien toimenpiteet ovat toteutuneet pääosin hyvin. Jatkon kannalta on tärkeää, että kaikki toimenpiteet saadaan käynnistettyä ja toiminta saadaan jatkuvaksi. Koska kaupunkien Itämeren hyväksi tekemä työ ei tällä hetkellä näy millään tavoin Itämeren suojeluun tähtäävissä ohjelmissa, joita on valtiolla ja järjestöillä, kaupunkien pitäisi pyrkiä tekemään enemmän yhteistyötä niiden kanssa.

Kaupunkien yhteistyö viheralueasioissa on tällä hetkellä melko vähäistä. Pääkaupunkiseudun viheraluekokonaisuus tulee pohdittavaksi käynnistyneessä yleiskaavayhteistyössä. Ajan myötä tulevat ratkaistavaksi myös luonnonsuojelulliset näkökulmat yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä.

#### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät kysymykset ovat niin mittavia, että sitä koskeva työ tulee organisoida nykyistä selkeämmin kaupunkitasolla ja sopia yhteistyöstä ja työnjaosta pääkaupunkiseututasolla.
- vastaavasti kaupunkien tulee Itämeren suojeluun tähtäävässä toiminnassaan pyrkiä yhteistyöhön valtioon, järjestöjen ja muiden tahojen kanssa.
- viheralueet eivät tunne kaupunkirajoja, joten niiden suunnittelu on toteutettava pääkaupunkiseututasoisesti. Luonnonsuojelun kaupunkitaloudellisista vaikutuksista tulee käydä avointa keskustelua sekä löytää viheraluerakenteelle ekologisesti ja taloudellisesti kestäviä ratkaisuja ottamalla kaavoitukseen mukaan ekologinen asiantuntemus. Viheralueiden rakentamiseen ja hoitoon tulee varata vuosittain riittävät määrärahat.

## 4.6 SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

### 4.6.1 HUOSTAANOTOT

Lastensuojeluasiakkuuksien määrän ja huostaanottojen jatkuva kasvu on ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävää Helsingissä ja koko maassa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan Suomessa oli vuoden 2010 aikana huostassa 10 003 lasta, joista kiireellisiä huostaanottoja oli 3 432. Helsingissä huostassa olleita lapsia ja nuoria oli 1 923 ja kiireellisiä huostaanottoja 435.

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa vuosille 2019–2012 (LASU) on useita lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita. Lisäksi lastensuojelulain uudistus (417/2007) velvoittaa kuntia laatimaan valtuustokausittain suunnitelman lastensuojelun järjestämisestä sekä kehittämisestä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi kunnissa. Lain tavoite on, että lastensuojelun painopiste siirtyisi ennaltaehkäisyyn, varhaiseen tukeen ja avohuoltoon. Tämä tarkoittaa myös sitä, että lastensuojelun palvelukokonaisuuksien johtamista kehitetään Helsingin strategiaohjelman mukaisesti.

Paitsi strategiaohjelmassa, myös talousarviossa on asetettu lastensuojeluun liittyvä tavoite ja tavoitteen toteutumista koskeva mittari. Tavoitteeksi oli asetettu lasten ja nuorten hyvinvoinnin paraneminen ja lastensuojelutarpeen väheneminen. Tavoitteen arviointikriteerinä on kodin ulkopuolelle sijoitettujen 0–17-vuotiaiden määrän väheneminen suhteutettuna samanikäisiin helsinkiläisiin.

Arvioinnin tavoitteena oli huostaanottojen ja kiireellisten sijoitusten syiden selvittäminen ja niiden toimenpiteiden arviointi, joilla on pyritty vähentämään lastensuojelun tarvetta. Arviointia varten haastateltiin useita lastensuojelun asiantuntijoita ja hyödynnettiin lastensuojelua koskevaa laskenta- ja tilastoaineistoa.

#### **Yleistä huostaanotoista ja kiireellisistä sijoituksista**

Huostaanoton perusteista on säädetty lastensuojelulain 40 §:ssä. Säännöksen mukaan lapsi on otettava sosiaalilautakunnan huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos

- puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai
- lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään.

Huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan ryhtyä vain, jos avohuollon tukitoimet eivät ole lapsen edun mukaisia tai ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Lisäksi edellytyksenä on, että sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista.

Huostaanottopäätös voidaan tehdä vain, mikäli kaikki edellä luetellut edellytykset ovat samanaikaisesti olemassa. Siten esimerkiksi lapsen käyttäytyminen ei yksinään ole riittävä syy huostaanottoon. Kun lapsi on välittömässä vaarassa tai muutoin kiireellisen sijoituksen ja sijaishuollon tarpeessa, voidaan hänet sijoittaa kiireellisesti perhehoitoon tai laitoshuoltoon taikka järjestää muulla tavoin hänen tarvitsemansa hoito ja huolto.

Kiireellisen sijoituksen tarve voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kodin olosuhteet tai puutteet lapsen huolenpidossa välittömästi vaarantavat lapsen terveyttä tai kehitystä tai silloin, kun lapsen huoltajat ovat väliaikaisesti kykenemättömiä hoitamaan lastaan esimerkiksi akuutin mielenterveysongelman johdosta tai ollessaan huomattavan päihtyneitä. Kii-

reellisen sijoituksen tarve voi johtua myös siitä, että lapsen kasvatuksesta vastaavien henkilöiden voidaan perustellusti epäillä pahoinpitelevän lasta ja asian selvittäminen vaatii välittömästi tutkimuksia tai lapsen välittömän hoidon järjestämistä.

Huostassa olleiden lasten ja nuorten määrä on tasanaisesti kasvanut ja erityisesti kiireellisten sijoitusten määrä on ollut kasvussa.

Taulukko 19. Huostassa olleet lapset ja nuoret sekä kiireelliset huostaanotot Helsingissä 2001–2010 (Sosiaaliviraston asiakastilastoja 2010)

Vuosi	Huostassa olleet	Kiireellisesti sijoitetut
2001	1 678	258
2002	1 784	307
2003	1 780	254
2004	1 846	292
2005	1 909	329
2006	1 967	324
2007	2 046	305
2008	2 092	354
2009	1 816	389
2010	1 923	435

Huostassa olevien ikäjakautumassa on tapahtunut siirtymää vanhempiin ikäluokkiin. Kun sosiaaliviraston asiakastilaston mukaan 39 prosenttia kaikista vuonna 1990 huostaanotetuista lapsista oli 13–17-vuotiaita, niin vastaavasti vuonna 2010 heitä oli jo 49 prosenttia.

Poikia lastensuojelun asiakkaina oli 53 prosenttia, eikä sukupuolijakaumassa ole ollut merkittäviä muutoksia eri vuosien välillä. Maahanmuuttajien osuus lastensuojelun asiakkuuksista on ollut kasvava.

Huostaanottojen syyt ovat joko lapsen tai nuoren kasvu- ja elinoloissa tai sitten lapsen tai nuoren toimintaedellytyksissä. Merkittävin kasvuolosuhteisiin liittyvä syy on vanhempien tai vanhemman päihdeongelmat sekä mielenterveyden häiriöt ja fyysiset sairaudet. Näiden osuus oli lähes 60 prosenttia niistä tapauksista, joissa huostaanoton syy oli lapsen tai nuoren kasvuolosuhteissa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimustiedot osoittavat myös, että lasten ongelmat ja niistä johtuvat huostaanotot yleistyvät merkittävästi, jos vanhemmat ovat saaneet pitkäaikaisesti toimeentulotukea. Lastensuojelulaki edellyttää, että kunnan on järjestettävä perheelle riittävä taloudellinen tuki ja korjattava asumiseen liittyvät puutteet, jos vaihtoehtona on lapsen tai nuoren huostaanotto.

Lapsesta tai nuoresta itsestään johtuvia syitä ovat olleet sosiaalisen vuorovaikutuksen vaikeudet ja vaikeudet koulunkäynnissä. Myös psyykkiset sairaudet sekä päihteiden käyttö ovat olleet syinä huostaanotoissa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen selvityksen mukaan 77 prosenttia sijoitetuista lapsista ja nuorista on lasten- ja nuorisopsykiatrian tutkimuksessa tai hoitokontaktissa.

Kun lastensuojeluasialla on tullut vireille, asiakirjoihin kirjataan kaikki lapsen tilannetta koskevat seikat. Sosiaalityöntekijällä on valmisteluvaiheessa oikeus saada lasta ja perheen olosuhteita koskevaa tietoa



viranomaisilta, sosiaali- ja terveystoimesta ja muilta asiantuntijoilta.

Lapsen vanhempia ja lasta tai nuorta sekä tarvittaessa muita lapsen tai nuoren lähipiiriin kuuluvia on kuultava. Avohuollon tukitoimien riittävyys ja toimivuus on selvitettävä lapsen ja nuoren edun kannalta aina ennen kuin huostaanottoa harkitaan.

Lain edellyttämään asiakkuussuunnitelmaan kirjataan muun muassa olosuhteet ja asiat, joihin pyritään vaikuttamaan, tuen tarve ja siihen tarvittavat tukitoimet, niihin arvioitu aika sekä eriävät näkemykset. Sosiaalivirastossa asiakkuudet kirjataan lastensuojelun Effica-järjestelmään. Vanhemmuuden tukemiseksi on laadittava erillinen asiakkuussuunnitelma.

Päätöksen huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta tekee lastensuojelun viranhaltija, jolla on tähän valtuudet. Huostaanotto voidaan tehdä myös kiireellisenä, jolloin sen kesto on 30 päivää.

Huostaanotettu lapsi tai nuori voidaan sijoittaa laitoshuoltoon, ammatilliseen perhekotiin, sijaisperheeseen tai hänelle voidaan mahdollisuuksien mukaan hankkia sijoituspaikka läheisverkostosta. Sosiaaliviraston asiakastilaston mukaan omissa laitoksissa oli 412 ja ostopalvelulaitoksissa 513 hoitopaikkaa vuonna 2010. Perhekodeissa lapsia ja nuoria oli yhteensä 1 220 edellä mainittuna ajankohtana.

Lastensuojelulaki edellyttää, että lapselle ja nuorelle tulee järjestää sijoituksen päättymisen jälkeen jälkihuolto 21-vuotiaaksi asti. Jälkihuoltona voidaan tukea asumista, koulutusta, työelämään siirtymistä ja itsenäistymistä yleensä.

Lastensuojelun käyttömenot olivat tulosbudjetin mukaan vuonna 2011 yhteensä 126,5 miljoonaa euroa. Helsingin lastensuojelu on ollut laitospainotteista, mikä on osaltaan lisännyt kustannuksia ja aiheuttanut useana vuonna lastensuojeluun varattu-

jen määrärahojen ylityksiä. Menojen kasvu näyttää kuitenkin pysähtyneen vuodesta 2009 lähtien.

### **Lapsiperheiden tukitoimia**

Varhaisen tuen ja puuttumisen keinoja on useita ja sosiaaliviraston lisäksi monet hallintokunnat, muun muassa terveyskeskus, opetusvirasto ja nuorisosaainkeskus, voivat havaita ja ennaltaehkäistä omilla toimillaan lasten ja nuorten ongelmien kärjistymistä.

Lapsiperheiden varhainen tuki tarkoittaa sitä, että pyritään tunnistamaan, ehkäisemään ja helpottamaan perheiden ongelmia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Sosiaaliviraston perheiden palvelujen eri työmuodot tukevat perheitä monilla tavoilla. Näitä ovat muun muassa avohuollon tukityö, eri perhetyömuodot, tuki- ja lomaperhetoiminta, kasvatus- ja perheneuvontapalvelut, läheisneuvonpitoiminta sekä kotipalvelun perhetyö.

Lapsiperheiden kotipalvelua käyttävien kotitalouksien määrä on tasaisesti vähentynyt, toisaalta käyntikertojen määrä kotitaloutta kohti on kasvanut.

Vuonna 1990 kotipalvelujen piirissä oli 2 849 kotitaloutta ja 10 401 henkilöä, kun vastaava määrä kaksikymmentä vuotta myöhemmin oli 1 045 kotitaloutta ja niissä 3 543 henkilöä. Lapsiperheiden kotipalvelut ovat tällä tavoin mitattuna supistuneet kahdella kolmanneksella, toisaalta käyntien määrä kotitaloutta kohti on kasvanut 29 prosenttia. Tarvetta lapsiperheiden kotipalveluille ja tuelle on todennäköisesti nykyistä tarjontaa enemmän, mutta perheet joutuvat sitä itse hakemaan eivätkä kaikki tarvitsijat ole näistä palveluista tietoisia.

### **Johtopäätökset**

Vuoden 2012 alusta lastensuojelulakiin tehty muutos (50 §) tarkoittaa sitä, että perhehoidosta tulee laitoshuoltoon nähden ensisijainen hoitomuoto. Lai-

toshoittoa voidaan järjestää edelleenkin, jos lapsen edun mukaisia tukitoimia ei saada järjestettyä. Helsingissä sijoitukset ovat olleet perinteisesti laitospainotteisia ja perhehoitoa kalliimpia.

Sijaisperheiden saatavuus on ongelma, koska valintakriteerit täyttävistä perheistä ja ammatillisista perhekodeista on pulaa ja näistä kilpailevat myös muut kunnat ja kolmas sektori sekä nykyisin myös yritykset.

Huostaanotettujen lasten ja nuorten ikärakenne on muuttunut vähitellen siten, että sijoitettuina on 13-vuotiaita ja sitä vanhempia suhteellisesti enemmän kuin 20 vuotta sitten. Osasyynä saattaa olla se, että kymmenen vuotta tai sitä pidempään sijoitettuja lapsia ja nuoria oli yhteensä 503 vuonna 2010.

Kotipalvelujen piirissä olevien perheiden määrä on tasaisesti vähentynyt, joskin käynnit perhettä kohti ovat jonkin verran lisääntyneet. Suuri osa perheiden kotipalvelun käyttäjistä on yksinhuoltajia. Vanhempien, varsinkin yksinhuoltajien uupuminen ja puutteelliset taidot vanhempina toimimiseen saattavat johtaa huostaanottoon.

Aikuisille tarkoitettujen palvelujen, esimerkiksi mielenterveyspalvelujen puutteellinen saatavuus ja riittävyys, voivat osaltaan vaikuttaa niihin syihin, jotka pitkittyessään aiheuttavat lastensuojelullisten toimenpiteiden käynnistämisen.

#### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- sosiaaliviraston tulee taata kotipalvelujen saatavuus lapsiperheiden arjen tukemisessa huostaanottojen ennaltaehkäisemiseksi. Lapsiperheiden kotipalveluista ja varhaisesta tuesta tulee tiedottaa aktiivisesti perheille.
- sosiaali- ja terveystoimessa tulee panostaa lapsiperheiden vanhempien mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuuteen, vaikuttavuuteen sekä kuntoutumisen tukemiseen, koska se edistää ongelmaperheiden lasten ja nuorten kasvuolojen paranemista.
- sosiaaliviraston tulee kehittää keinoja sijaisperheiden hankintaan ja lisätä ammatillisten perhekotien määrää lastensuojelun kustannusten vähentämiseksi, sillä perhehoito on laitoshoittoa taloudellisempaa.
- läheisneuvonpitoa tulee kehittää ja vakiinnuttaa saatujen kokemusten pohjalta lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman mukaisesti.
- on kehitettävä keinoja ja tukimuotoja, joilla edesautetaan lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työssä pysymistä ja työhyvinvointia.

#### 4.6.2 TOIMEENTULOTUKI

Kansaneläkelaitos huolehtii Suomessa asuvien perusturvasta. Toimeentulotuki on puolestaan etuus, jolla taataan jokaisen oikeudeksi säädetty, perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu viimesijainen välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulotuen kustannuksiin osallistuvat kunta ja valtio yhtä suurin osuuksin.

Helsingissä toimeentulotukimenot ovat vähän yli 13 prosenttia koko sosiaaliviraston budjetista. Taloudellinen tuki kotitalouksille vuonna 2010 oli 133 miljoonaa euroa. Taloutta kohden se oli keskimäärin noin 3 174 euroa ja henkilöä kohden 2 199 euroa vuodessa, mikä oli kolmanneksi eniten suurista kaupungeista.

Taulukko 20. Toimeentulotukeen varatut määrärahat ja käyttö 2006–2010 ilman kotouttamistukea, miljoonaa euroa

Vuosi	Budjetoitu	Toteutunut	Ylitys/alitus, prosenttia
2006	78,7	78,4	-0,2
2007	82,8	85,0	2,5
2008	85,3	93,7	9,8
2009	91,8	119,1	29,7
2010	123,7	127,6	3,1

Helsingin toimeentulotukimenot ovat ylittäneet budjetoidut määrärahat viime vuosina. Julkisuudessa on käyty myös keskustelua toimeentulotuen jälkeensä jääneisyydestä verrattuna kustannuskehitykseen. Toimeentulomenojen ennakointi koetaan erittäin vaikeaksi. Tämän lisäksi budjetoinnissa joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia näkemyksiä esimerkiksi työvoimahallinnon toimenpiteiden ja talouden tilan vaikutuksista menotasoon.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten toimeentulotuen asiakasmäärä ja toimeentulotukimenot ovat kehittyneet Helsingissä sekä verrata kehitystä muihin suuriin kaupunkeihin.

##### **Toimeentulotuen muodot ja oikeus toimeentulotukeen**

Oikeus saada toimeentulotukea on silloin, kun henkilö ei voi elättää itseään ansiotyöllä, yrittäjätoiminnalla, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla tai muilla tuloilla tai varoilla. Tukea voidaan

myöntää myös omatoimisen suoriutumisen tukemiseksi. Toimeentulotuen saamisen edellytyksenä on henkilön pysyvä oleskelu paikkakunnalla.

Perustoimeentulotuki on määritelty laskennallisesti lainsäätäjän toimesta. Toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain 6 §:n mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Laissa on säädetty vuosittain kansaneläkeindeksillä tarkistettava perusosa (vuonna 2011 yksin asuvalla 419,11 euroa/kk). Tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten kaikki käytettävissä olevat tulot, paitsi eräät vähäiseksi katsottavat ansiotulot, avustukset, alle 18-vuotiaan tulot, äitiysavustus, eläkkeensaajan, vammaisen tai lapsen hoitotuki tai työvoimapaikannuksen ylläpitokorvaus. Perusosalla toimeentulotuen saajan pitää kattaa ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisen ja kodin puhtauden menot, paikallisliikenteen maksut, lehtitilaukset, televisiolupa, puhelimen käyttö sekä harrastus- ja vir-

kistystoiminta. Perusosan lisäksi perustoimeentulotukea annetaan asumismenoihin sekä vähäistä suurempiin terveydenhuollon menoihin.

Kunta voi myöntää harkintansa mukaan myös täydentävää ja/tai ehkäisevää toimeentulotukea. Täydentävään toimeentulotukeen sisältyvät erityismenot, joita ovat lasten päivähoiton maksu, ylimääräiset asumiskustannukset sekä erityistarpeista ja -oloista aiheutuvat menot. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitus on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

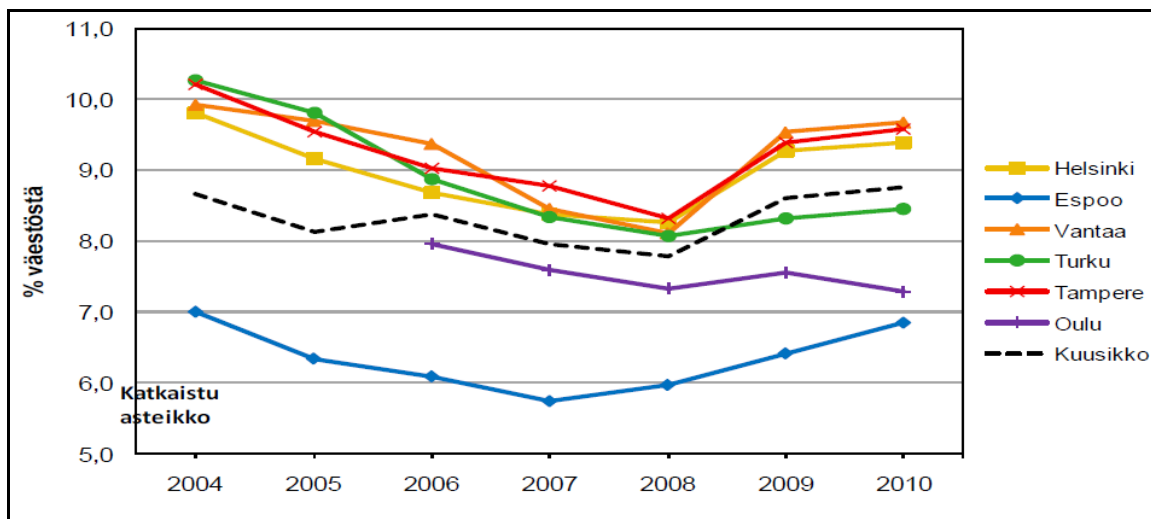
Helsingin toimeentulotukimenoista 83,6 prosenttia on perustoimeentulotukea, täydentävää 6,4 pro-

senttia ja ehkäisevää 2,7 prosenttia. Muuhun toimeentulotukeen (7,3 prosenttia) sisältyy kotoutumistuen, kuntouttavan työtoiminnan toimintarahen ja matkakorvauksen lisäksi myös valtion korvaama vastaanottokeskusten myöntämä toimeentulotuki. Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö on kasvanut. Sen myöntämisessä on kuitenkin eroja kaupungin eri sosiaalialasemien välillä.

### Toimeentulotuen asiakasmäärien kehitys

Kuudessa suurimmassa kaupungissa (Espoo, Helsinki, Tampere, Turku, Oulu ja Vantaa) toimeentulotukea saavien henkilöiden osuus väestöstä laski vuodesta 2004 vuoteen 2008 mutta kääntyi sen jälkeen nousuun.

Kuvio 6. Toimeentulotukea saavien henkilöiden osuus (prosenttia) kunnan väestöstä 2004–2010 (ilman pakolaisia, paluumuuttajia ja turvapaikan hakijoita). Lähde: Kuusikko-työryhmä 27.6.2011



Kaupungeissa toimeentulotuen asiakkaista keskeisen osan muodostavat yksinasuvat ja yksinhuoltajat. Alle 25-vuotiaiden osuus toimeentulotuen saajista kasvoi kaikissa suurissa kaupungeissa, Helsingissä jopa 21 prosenttia (Kuusikko-työryhmä 27.6.2011).

1990-luvun lama näkyi aikoinaan toimeentulotuen saajissa selvästi. Tuen saajien määrä alkoi laskea 2000-luvulle tultaessa, mutta vuosikymmenen lopun taloudellinen taantuma kasvatti määrää jälleen vuonna 2009. Helsingissä toimeentulotuen saajien

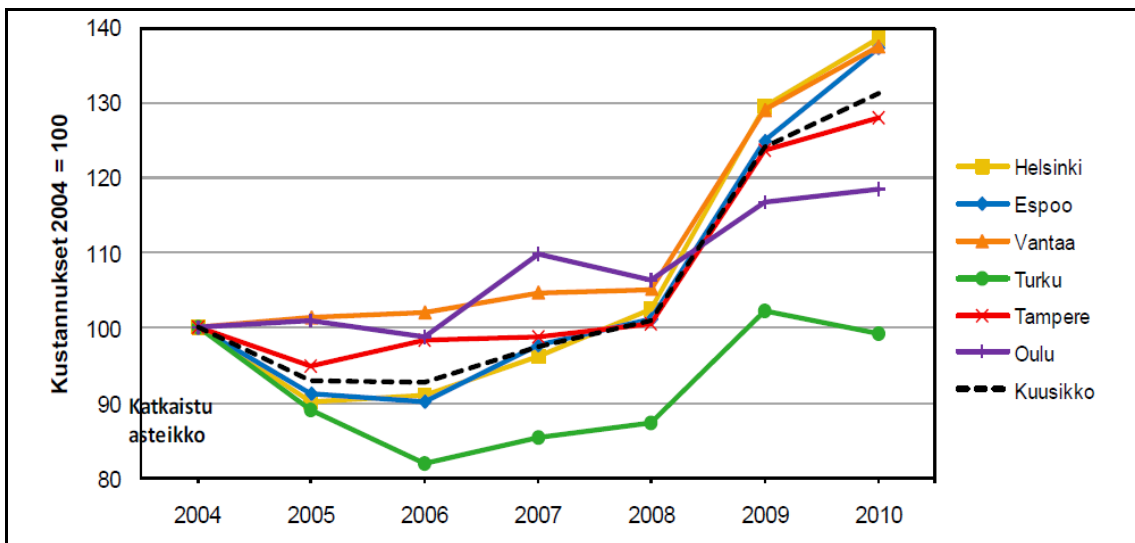
osuus ei ole laskenut enää sille tasolle, jolla se oli ennen 1990-lukua.

Helsingissä vuonna 2010 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 30 prosenttia sai tukea lyhytaikaisesti (1–3 kk). Pitkäaikaisen tuen (10–12 kk) saajien osuus oli 39 prosenttia, mikä on selvästi suurempi osuus kuin muualla Suomessa.

### Toimeentulotuen kustannusten kehitys

Kuuden suurimman kaupungin toimeentulotuen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet vuodesta 2008 alkaen. Kasvu on ollut suurta erityisesti Helsingissä, Espoossa ja Tampereella (Kuusikko-työryhmä 27.6.2011). Vuonna 2009 toimeentulotuen saajien määrä ja kustannukset kasvoivat suurissa kaupungeissa enemmän kuin kertaakaan 1990-luvun alun laman jälkeen. Tähän vaikutti muun muassa työmarkkinatilanteen heikentyminen ja erityisesti nuorisotyöttömyyden kasvu.

Kuvio 7. Toimeentulotuen kustannusten muutos 2004–2010, (vuoden 2010 hinnoin) ilman pakolaisia, turvapaikanhakijoita ja paluumuuttajia, 2004=100 (Lähde: Kuusikko-työryhmä 27.6.2011).



### Toimeentulotuen asiakasryhmät

Toimeentulotuen saajista suurin osa (50–60 prosenttia) on työttömiä tai lomautettuna. Helsingissä on lisäksi erityisen suuri määrä eläkeläisiä toimeentulotuen saajissa. Yli 65 vuotta täyttäneiden osuus toimeentulotuen saajista on Helsingissä suurempi kuin muissa suurissa kaupungeissa (Kuusikko-työryhmä 27.6.2011).

Helsingissä tulottomien osuus toimeentulotuen saajista on kaksinkertainen muihin Kuusikko-kuntiin verrattuna. Vaikka työttömyys sinänsä on suoraan yhteydessä toimeentulotukimenoihin, tässä tapauksessa työttömien määrä ei selitä eroa, sillä työttömyysaste on pääkaupunkiseudulla selvästi alempi kuin muissa suurissa kaupungeissa (Kuusikko-työryhmä 27.6.2011).

Toimeentulotuen saajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Maahanmuuttajien määrä toimeentulotuen piirissä olevista on kasvanut runsaasti. Myös yrittäjiä on tuen saajina, erityisesti talouden taantuman myötä.

Helsingissä on tehty kyselyjä toimeentulotuen asiakkaille vuodesta 1994 lähtien joka toinen vuosi. Sosiaaliasemien ja toimeentulotuen asiakkaat ovat yleisesti ottaen tyytyväisiä saamaansa palveluun. Tyytyväisimpiä olivat ne asiakkaat, jotka saivat henkilökohtaista palvelua. Eniten tyytymättömyyttä aiheuttivat puhelinkontaktin saamisen vaikeus ja kielteisten tukipäätösten perusteluiden niukkuus.

Sosiaalivirastolla on tavoitteena monikanavainen asiakkuus eli pyrkiä lisäämään erilaisten kanavien käyttämistä myös toimeentulotuen hakuun. Uusille, erityisesti nuorille ja maahanmuuttaja-asiakkaille pyritään järjestämään aina tapaaminen, joka toimisi jatkoa ajatellen myös ennaltaehkäisevästi. Vireillä on sähköisen asioinnin hanke, jotta toimeentulotukihakemuksen voisi tehdä myös sähköisesti.

## Johtopäätökset

Perusturvan riittävyyden arviointiraportin mukaan kansaneläkelaitoksen perusturvan varassa elävien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot asumismenojen jälkeen ovat laskeneet 1990–2011 eläkkeensaajia lukuun ottamatta (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011). Helsingissä toimeentulotuen tarpeeseen vaikuttavat muun muassa korkeat asuminennot.

Helsingissä toimeentulotuen saajien osuus väestöstä ei ole laskenut enää sille tasolle, jolla se oli ennen 1990-lukua. 1990-luvulta alkaen lyhytaikaista tukea saaneiden osuus on vähentynyt ja pitkäaikaista tukea saaneiden osuus kasvanut kaikista toimeentulotuen saajista. Toimeentulotukeen ei ole kuitenkaan budjetoitu riittävästi resursseja vuositasolla.

Sosiaaliasemien henkilöstötilanne ja henkilöstön saatavuus on melko hyvä lukuun ottamatta korkeasti koulutettuja sosiaalityöntekijöitä, joiden vakansseja on täyttämättä jatkuvasti. Monet sijaisuuksia tai avoimia vakansseja hoitavista sosiaalityöntekijöistä eivät täytä kelpoisuusehtoja. Vaikka asiakastytyväisyys on kohtuullisen hyvällä tasolla, työkäytännöt vaihtelevat sosiaaliasemittain.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sosiaaliviraston tulee pyrkiä nykyistä realistisempaan arvioon toimeentulotuen budjetoinnissa.
- työkäytäntöjä tulee kehittää niin, että toimeentulotuen asiakkaat saavat palveluja yhdenvertaisesti palvelupisteestä riippumatta.
- toimeentulotuen kielteisiin päätöksiin tulee liittää nykyistä selkeämmät perustelut.
- toimeentulotuen sähköisen asioinnin lisäksi on syytä kehittää palvelun saavutettavuutta puhelimitse esimerkiksi takaisinsoittojärjestelmän avulla.
- kaupungin tulee edistää pätevän henkilöstön palkkaamista sosiaaliasemille.
- koska yksinhuoltajien pitkäaikainen toimeentuloasiakkuus on huostaanottoriski, tulee harkinnan-

varaisen ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen kriteerejä näiden asiakkaiden osalta tarkistaa.

#### 4.6.3 SOSIAALIVIRASTON OSTAMIEN ASIAKASPALVELUJEN LAADUNVALVONTA

Sosiaalitoimen menoista reilu viidennes, 23 prosenttia vuonna 2011, muodostuu asiakaspalvelujen ostoista. Palveluja ostetaan valtiolta, kunnilta, kuntayhteisöiltä tai yksityisiltä tuottajilta. Tuottajia on satoja. Ostopalvelujen käyttö on jatkuvasti kasvanut.

Tarkastuslautakunta arvioi sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalvelujen laadunvalvontaa viimeksi vuonna 2004. Tuolloin havaintona oli, että esimerkiksi asumispalveluihin oltiin vasta luomassa laadunvalvontajärjestelmiä.

Tämän arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten sosiaalitoimen yksityisiltä tuottajilta ostettujen asiakaspalvelujen laatua valvotaan, mitä havaintoja valvonnassa on tullut esille ja verrata tuloksia vuoden 2004 tilanteeseen. Arviointi rajattiin koskemaan aikuissosiaalityötä, vammaispalveluita, ruotsinkielisiä aikuisten ja vanhusten sosiaalipalveluita ja vanhusten palveluasumista, joissa ostopalvelujen osuus on merkittävä. Lisäksi arvioinnin piiriin otettiin päivähoiton ostopalvelut. Vuonna 2004 arvioinnin kohteena olivat lähes samat palvelut. Arviointi toteutettiin kyselynä palvelusta vastaaville henkilöille.

##### **Asiakaspalvelujen ostot ja laadunvalvonta**

Palveluita hankitaan joko yksittäisille asiakkaille myöntämällä asiakkaalle maksusitoumus tai suurempina kokonaisuuksina ostamalla palvelu yksityiseltä tuottajalta, valtiolta tai kuntayhtymältä/toiselta kunnalta. Ostopalvelusopimus voi olla sellainen, jossa ostettavan palvelun määrä sovitaan ennalta, tai puitesopimus, jossa ostot sovitaan vuosittain.

Suurimmat asiakaspalvelujen ostojen osuudet ovat vammaispalveluissa, vanhuspalveluissa, kehitysvammahuollossa ja lastensuojelussa, kun taas pienimmät osuudet ovat päivähoitossa.

Yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta on säädetty laissa ja asetuksessa (tuorein laki 922/2011). Sen mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan, joka jatkuvasti tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lupaviranomaiselta lupa palvelujen tuottamiseen ennen toiminnan aloittamista. Muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavien on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta kunnan toimielimelle ennen toiminnan aloittamista.

Palvelujen valvonta kuuluu aluehallintovirastolle ja sille kunnalle, jossa palvelu annetaan. Vuoden 2011 syksystä alkaen tuottajat tarvitsevat myös valtakunnallisen luvan sosiaali- ja terveystieteiden lupaviranomaiselta. Uuden lain mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajalla tulee olla omavalvontasuunnitelma toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi.

Valvontaviranomaisen on toteutettava valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa sekä seuraamalla toiminnan kehitystä. Luvan saaneen yksityisen palvelujen tuottajan on vuosittain annettava toiminnastaan kertomus lupaviranomaiselle. Aluehallintovirasto voi pyytää kunnan sosiaalihuollosta vastaavaa toimielintä tarkastamaan toimintayksikön tai Valvira voi määrätä aluehallintoviraston tekemään tarkastuksen. Palveluntuottajan valvontaan on säännöksiä myös lastensuojelulaissa, laissa lasten

päivähoidosta, laissa kuntouttavasta työtoiminnasta ja sosiaalihuoltolaissa sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa.

Sosiaaliviraston pysyväisohjeen mukaan ostopalvelusopimukseen on sisällytettävä velvoite, jonka perusteella sosiaalivirasto saa oikeuden palveluntuottajan toiminnan ja talouden valvontaan. Ohjeen mukaan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Sosiaalilautakunta on yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 8 §:n 2 momentin nojalla päättänyt 14.12.2004, että kunnallisina valvontaviranomaisina Helsingissä toimivat osastokohtaiset viranhaltijat.

Sosiaaliviraston valvontaviranomaiseksi määrättyjen viranhaltijoiden on tarvittaessa tarkastettava yksikkö ja huolehdittava siitä, että toimintayksikkö ja palvelut täyttävät lain 3 §:n mukaiset toimintaedellytykset.

### Arvioinnin kohteena olevat palvelut

#### Sosiaalinen kuntoutus

Sosiaalinen kuntoutus kattaa aikuisten ehkäisevän päihdetyön, A-klinikat, huumeکلinikan, kuntoutuskeskukset, peliklinikan, päihdehuollon jälkikuntoutuksen ja asumisen tuen. Asiakkaiden määrä on suurin päihdehuollon polikliinisessä toiminnassa ja mielenterveyskuntoutujien asumisessa. Vuonna 2010 omia päihdehuollon laitospaikkoja oli 187 ja ostopalvelupaikkoja 44. Päihdehuollon palveluasumispaikkoja oli kaupungin omissa yksiköissä 15 ja ostopalvelussa 161.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut laatusuosituksia sosiaalisen kuntoutuksen palveluista. Tarjouspyynnössä ja sopimuksessa laatu pyritään määrittämään tärkeiksi katsotuilta osin tarkasti, mutta tämä koetaan hankalaksi. Palvelun toiminnasta pyri-

tään hankkimaan tietoa etukäteen esimerkiksi käymällä palvelua tuottavissa yksiköissä ja konsultoidamalla palvelua aiemmin käyttäneitä kuntia.

Ostopalvelun laatua seurataan, mitataan ja valvotaan järjestämällä yhteistyökokouksia tuottajien kanssa ja asiakaspalautteen kautta. Joissain tapauksissa asiakas on kannellut aluehallintovirastoon tai eduskunnan oikeusasiamiehelle ja asia tulee vireille tätä kautta. Ostopalvelun laatua koskevien havaintojen tai ilmoitusten käsittelylle ei ole systemaattista dokumentointia. Mikäli laadussa havaitaan puutteita, epäkohtaan puututaan pyytämällä palveluntuottajalta selvitys tai vaihtoehtoisesti pyydetään palveluntuottaja yhteistyöneuvotteluun. Pääsääntöisesti asiat ovat korjaantuneet neuvottelemalla.

Asumispalvelujen laadun ja kustannusten seuranta on vastausten perusteella parantunut vuodesta 2004. Vuonna 2011 ostopalveluyksiköissä ei havaittu ongelmia eikä sopimuksia purettu kesken sopimuskauden. Tilanne oli näiden osalta samanlainen vuonna 2004.

#### Vammaistyö

Vammaistyö käsittää kaikenikäisten vammaisten sosiaalityön, omaishoidon tuen, kehitysvammaisten kotihoidon ohjauksen, asumis- ja perhehoitopalvelut, päivä- ja työtoimintapalvelut, kehitysvammaisten laitospalvelut sekä vammaispalvelulain että sosiaalihuoltolain kuljetuspalveluiden kokonaisuuden. Kehitysvammaisten asumispalvelujen piirissä olevien asiakkaiden määrä vuonna 2010 oli 919 ja heistä ostopalvelujen piirissä oli 467. Vammaispalvelulain mukaisen asumisen piirissä oli 388 asiakasta, joista ostopalvelujen piirissä oli 360.

Kehitysvammahuollon tai vammaisten asumisen laatua ei ole määriteltä valtakunnallisesti. Palveluntuottajat ovat tuottaneet palvelua vammaistyölle jo pitkään, joten palvelun laatutasosta on yhtenäinen käsitys ilman että sitä olisi täsmällisesti määriteltä kirjallisessa muodossa. Kehitysvammalain ja vam-





maispalvelulain mukaista palveluasumista kilpailutettiin ensimmäisen kerran vasta kesällä 2011, jolloin laatutekijät tulivat kirjatuksi tarjouspyyntöön.

Ostopalvelun laatua koskeva tieto välittyy yksikköön yhteydenottoina sosiaalityöntekijään tai asumispalvelupäällikköön sekä työntekijöiden käynneillä ko. yksiköissä.

Laadussa on ajoittain havaittu puutteita. Tällöin tuottajan luo tehdään valvontakäynti tai neuvotteluun asiakkaan ja palveluntuottajan kanssa. Laadunvalvonnan menettelytavat ovat olleet hyvin samankaltaisia tarkasteluvuosina 2004 ja 2011. Vuonna 2004 vammaispalvelutoimisto esitti asumispalvelukoordinaattorin toimen perustamista muun muassa asiakasmäärän kasvun ja laadun seurannan takia, mutta tointa ei ole perustettu.

Ruotsinkieliset aikuisten ja vanhusten sosiaalipalvelut

Ruotsinkielisten sosiaalipalvelujen yksikkö vastaa ruotsinkielisten lasten ja perheiden palveluista, aikuisten toimeentulotuen ja vammaisten palveluista sekä vanhusten palveluista. Kaikki palvelut ostetaan kaupungin ulkopuolelta. Ruotsinkielisten palveluiden piirissä vuonna 2010 oli 1 066 asiakasta, joista suurin osa sai vammaispalvelulain mukaista kuljetustukea.

Ostopalvelun laatukriteerit luodaan palvelukohtaisesti. Laatukriteeriehtotukset viedään sosiaalilautakunnan hyväksyttäväksi. Laatu määritellään tarjouspyynnössä ja sopimuksessa hyvin yksityiskohtaisesti.

Ostopalvelun laatua seurataan ilmoitusten perusteella ja edellyttämällä, että palveluntuottajat täyttävät asetetut laatukriteerit. Laatua koskeva tieto välittyy yksikköön omaisten tai viranomaisten kautta tai vuosittaisella seurantakäynnillä. Ostopalvelun laatua koskevat havainnot tai ilmoitukset käsitellään ja dokumentoidaan ottamalla yhteyttä omaisiin, te-

kemällä kirjallinen selvityspyyntö, tiedottamalla ja jatkoseurannalla. Ostopalvelun laadussa havaitut yksittäiset puutteet ovat korjautuneet käytettävissä olevilla keinoilla.

Vanhainkoti- ja palveluasuminen

Vanhusten palvelujen ympärivuorokautinen hoito sisältää sekä lyhytaikaista että pitkäaikaista laitoshoidoa tai palveluasumista asiakkaille, joille on tehty hoitotasoratkaisu laitoshoidon. Vanhainkotipalvelua tuotetaan itse ja ostetaan Helsingin Seniorisäätiöltä sekä yksityisiltä laitospalveluntuottajilta. Palveluasumista ostetaan joko yksityisiltä palveluntuottajilta tai asiakkaalle tarjottavalla palvelusetelillä, jolla asiakas hankkii palveluasumista sovituilta palvelusetelituottajilta.

Kaupungin omissa vanhainkodeissa on lähes yhtä paljon asiakkaita kuin ostopalveluvanhainkodeissa (vuonna 2010 yhteensä noin 3 900). Omana toimintana järjestetyssä palveluasumisessa puolestaan asiakkaita oli 2 131 ja ostopalveluissa 1 077.

Asiakaspalvelujen laatua on määritetty valtakunnallisessa laatusuosituksessa, aluehallintoviraston toiminnan lupaehdoissa ja omissa ohjeissa (laitoshoidon ja palveluasumisen pysyväisohjeet) sekä puitesopimuksen liitteenä olevassa palvelukuvauksessa ja laadun vähimmäiskriteereissä. Kilpailutettaessa tarjouspyynnön liitteenä ovat palvelukuvaus ja laadun vähimmäiskriteerit, joihin palveluntuottajan tulee sitoutua.

Ostopalvelun laatua seurataan, mitataan ja valvotaan vuosittain sähköisen laatureurannan avulla, joka on sama omille ja ostopalveluille. Tuottajien kanssa järjestetään 3–4 kertaa vuodessa yhteistyökokouksia, joissa käsitellään ajankohtaisten asioiden lisäksi toiminnan sisältöön liittyviä asioita. Tämän lisäksi tehdään tarkastuskäyntejä yksiköihin. Ostopalvelun laatua koskeva tieto välittyy sosiaalivirastoon pääasiassa kyselyjen ja käyntien kautta. Asiakaspalautteita tulee melko vähän. Asiakaspalauttei-



siin pyydetään ko. yksiköltä selvitys ja sen jälkeen vastataan asiakkaalle. Osa palautteista hoidetaan puhelimitse tai sähköpostin kautta palveluntuottajan kanssa. Kokonaisuudessaan ostopalvelutoiminta on laadultaan samantasoista kuin oma toiminta.

Merkille pantavaa laatuysteistyön kehittämisessä on se, että yksityisille palveluntuottajille tarjotaan nykyään mahdollisuus kaupungin järjestämään koulutukseen.

#### Päivähoito

Lasten päivähoiton vastuualue vastaa muun muassa suomenkielisen lasten päivähoiton sekä esiopeuksen järjestämisestä. Helsingissä oli vuoden 2010 lopussa kunnallisia päiväkoteja noin 286 ja ostopalvelupäiväkoteja 39. Päivähoitopalveluja kaupungilta saaneiden asiakkaiden määrä oli kaiken kaikkiaan hieman yli 19 000.

Ostopalvelupäiväkotien vähimmäisvaatimukset ovat samat kuin omana toimintana järjestetyn päivähoiton. Kuhunkin päiväkotiin tehdään tarkastuskäynti vuosittain. Käynnin aikana täytetään seikkaperäinen vuositarkastusasiakirja, johon kirjataan kaikki laatua koskevat asiat. Pienemmissä hankinnoissa, kuten yksittäisissä maksusitoumuksissa, laadunvalvonta jää kuitenkin kaupungin oman sähköisen laadun seurannan ja asiakaspalautteen varaan.

Ostopalvelun laatua koskeva tieto välittyy sosiaalivirastoon lähinnä vuosittaisen käynnin myötä. Lisäksi päiväkodit ovat mukana samassa asiakastytyväisyyskyselyssä kuin kunnalliset päiväkodit. Laatua koskevat havainnot voidaan käsitellä vuositarkas-

tusten yhteydessä tilaajan ja tuottajan kesken ja sopia tarvittaessa toimenpiteistä. Käynnillä tehdyt huomiot sekä sovitut toimenpiteet aikatauluineen kirjataan dokumenttiin. Tapaamisessa mukana ollut päiväkodin vastuuhenkilö vahvistaa sovitut toimenpiteet ja vastaa siitä, että vaaditut toimenpiteet suoritetaan sovitun aikataulun mukaisesti.

#### Johtopäätökset

Vanhusten palveluasumisen ostopalvelujen laadunvalvonta toimii erityisesti isoissa, kilpailutetuissa hankinnoissa. Vuonna 2011 laadun seuranta oli tiiviimpää ja systemaattisempaa kuin vuonna 2004. Tuottajien kanssa on vuosittain useampi yhteistyökokous. Kehitysvammalain ja vammaispalvelulain mukaista palveluasumista kilpailutettiin ensimmäisen kerran vasta kesällä 2011.

Päivähoiton ostopalvelutoiminnassa laatuksiteerit ovat selkeät ja niiden seuranta säännönmukaista, vuosittaisten tarkastuskäyntien yhteydessä todennettavaa. Yksittäisissä maksusitoumuksissa laadunvalvonta jää asiakaspalautteen varaan. Valvonta on paikoin myös oma-aloitteisuuden varassa esimerkiksi sosiaalisen kuntoutuksen palveluissa, joista puuttuu myös systemaattinen laadunvalvonnan dokumentointi. Sosiaalisen kuntoutuksen ja ruotsinkielisten sosiaalipalvelujen vastauksissa tuli esiin valvontaresurssien puute.

Missään arvioiduista ostopalveluista sopimuksia ei ole tarvinnut purkaa tai asiakkaita sijoittaa uudelleen palvelun heikon laadun takia. Tämä on kiinnostava tulos, koska tapa seurata palvelun laatua vaihtelee paljon.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sosiaaliviraston tulee edellyttää sopimustuottajiltaan lakisääteisen oma-avontasuunnitelman esittämistä.

- sosiaaliseen kuntoutukseen on syytä kehittää dokumentointijärjestelmä laadunvalvontaan.
- ruotsinkielisten sosiaalipalvelujen ja vammaispalvelujen ostopalvelujen laadun seurannan tulee olla toimivaa.
- vammaispalvelujen ja vanhuspalvelujen on tehtävä yhteistyötä hyvien kokemusten vaihtamiseksi palveluasumisen ostopalvelujen laadunvalvonnasta.

#### 4.6.4 KOULUTERVEYDENHUOLLON MITOITUS JA TOIMIVUUS

Helsingin strategiaohjelma 2009–2012 painottaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantamista. Strategiaohjelmassa kiinnitetään huomiota muun muassa lasten ja nuorten hyvinvoinnin sekä terveen ja turvallisen kasvun edellytyksiin. Strategiaohjelmassa edellytetään kouluterveydenhuollon ja muun oppilashuollon vahvistamista.

Uusi kouluterveydenhuollon ja neuvolatyön asetus (VNA 380/2009) tuli terveystarkastusten osalta voimaan 1.1.2011. Uuden asetuksen tarkoituksena on ollut varmistaa, että kouluikäisten lasten terveystarkastukset ja terveysneuvonta ovat suunnitelmallisia, ottavat huomioon yksilöiden ja väestön tarpeet sekä ovat tasoltaan yhtenäisiä koko maassa. Asetuksen mukainen terveystarkastusohjelma on lähes sellaisenaan ollut jo vuonna 2002 julkaistussa kouluterveydenhuollon oppaassa (Stakes 2002) ja vuonna 2004 valmistuneessa laatusuosituksessa (STM & Kuntaliitto 2004). Uutta on informaatiohjauksen muuttaminen kuntia velvoittavaksi normiohjaukseksi.

##### **Määräaikaiset terveystarkastukset kouluterveydenhuollossa**

Enää ei ole epäselvyyksiä siitä, miten usein lapsilla on oltava terveystarkastuksia. Ala-asteen luokilla 1–6 on kaksi lääkärintarkastusta ja kouluterveydenhoitajan tulee tavata oppilas vuosittain. Yläasteen luokilla 7–9 lääkäri tarkistaa nuoren kerran ja terveydenhoitaja joka vuosi.

##### **Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon terveystarkastusten peittävyys Helsingissä**

Lukuvuonna 2010–2011 lääkärin tekemät vuositarkastukset peruskoulun 1. luokan oppilaille toteutuivat 78-prosenttisesti, 5. luokan oppilaille 82-prosenttisesti ja 8. luokan oppilaille edellä mainituista huonoiten eli 77-prosenttisesti.

Terveydenhoitajan tekemät vuositarkastukset peruskoulun 3. luokan oppilaille toteutuivat 88-prosenttisesti ja 7. luokan oppilaille 86-prosenttisesti.

Lukuvuonna 2010–2011 kouluterveydenhuollon tarkastukset eivät vielä ole toteutuneet asetuksen (VNA 380/2009) mukaisesti. Osasyynä tähän on lääkäreiden liian vähäinen määrä kouluterveydenhuollossa. STM:n laatusuosituksen mukaan yhdellä koululääkärillä tulisi olla enintään 2 100 oppilasta. Helsingissä yhtä lääkärinä kohden on keskimäärin 3 400 oppilasta ja opiskelijaa. Koululääkäreiden vaje STM:n suosituksiin verrattuna on tällä hetkellä kahdeksan lääkärinä.

Valtakunnalliset suositukset kehottavat lisäksi huomioimaan mitoituksen arvioinnissa paikalliset olosuhteet, yhteistyön sekä psykososiaalisen työn vaativuuden, erityistukea vaativien koululaisten määrän, maahanmuuttajien ja ulkomaalaisten opiskelijoiden sekä opiskelijavaihtoon osallistuvien osuuden, toimipisteiden lukumäärän sekä psykologien ja

koulukuraattorien saatavuuden. Kaikissa näissä suhteissa Helsingin toimintaympäristö sijoittuu kouluterveydenhuollon johdon mukaan vaativuudeltaan haasteellisimpaan päähän.

### Koululääkärin ja terveydenhoitajien vakanssien määrä ja kehitys

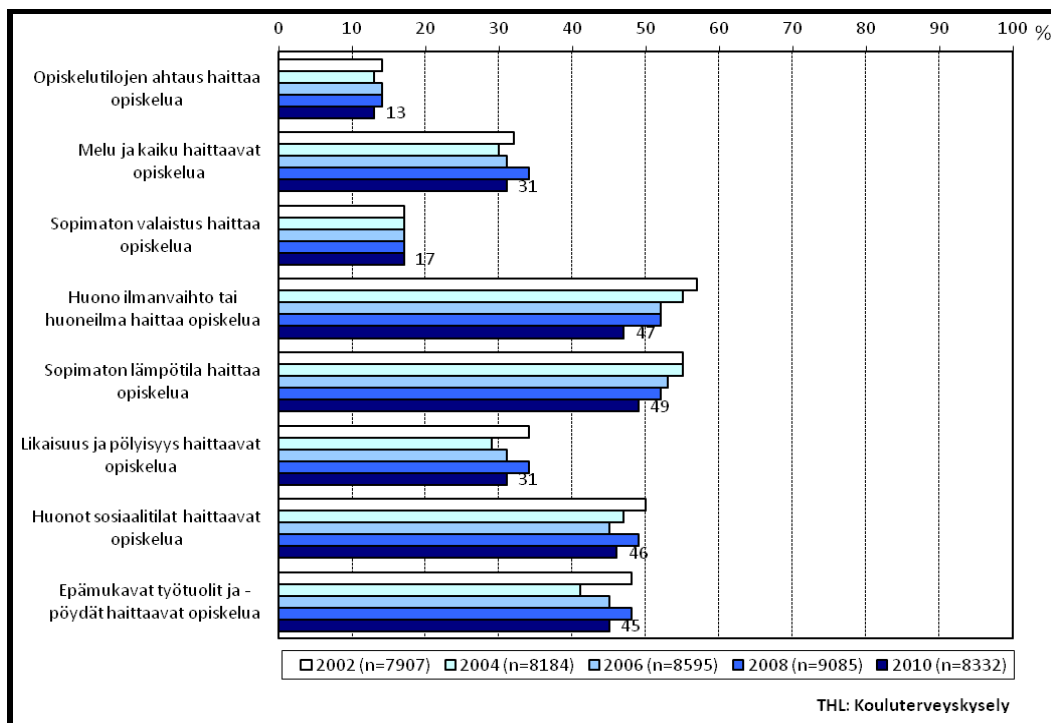
Kouluterveydenhuoltoon on viime vuosina panostettu, mutta ei riittävästi. Koululääkärin vakanssien määrä on yli kaksinkertaistunut vuodesta 2006 vuoteen 2011. Vuonna 2006 koululääkäreiden vakansseja oli yhdeksän, kun vuonna 2011 vakansseja oli 22. Myös kouluterveydenhoitajien vakanssien mää-

rä on kasvanut samana ajanjaksona. Vuonna 2006 terveydenhoitajien vakansseja oli 122,5 ja vuonna 2011 niitä oli 127.

### Kouluterveyskyselyn työolojen tuloksista

Viime vuosina koulujen fyysiset työolot kuten esimerkiksi ilmanvaihto, huoneilma, melu ja ergonomiset tekijät ovat olleet esillä. Kouluterveyskyselykaavio havainnollistaa helsinkiläisten 8. ja 9. luokan oppilaiden mielipiteitä koulujen työoloista:

Kuvio 8. Kouluterveyskyselyn fyysisiin työoloihin liittyvät tulokset Helsingissä 2002–2010 (peruskoulun 8. ja 9. luokan oppilaat, vakioidut prosenttiosuudet)



Koulun fyysisissä työoloissa koettiin paljonkin haittoja. Kouluterveyskysely 2010 Helsingin kuntaraportin mukaan peruskoulun 8. ja 9. luokan oppilaista 49 prosenttia koki sopimattoman lämpötilan haittaavan opiskelua. Oppilaista 47 prosenttia koki huonon ilmanvaihdon haittaavan opiskelua. Myös huonot

sosiaalilat (46 prosenttia vastaajista), epämukavat työtuolit ja -pöydät (45 prosenttia vastaajista) sekä likaisuus ja pölyisyys (31 prosenttia vastaajista) kuitenkin myös melu ja kaiku (31 prosenttia vastaajista) haittasivat opiskelua.

## Muita tutkimustuloksia

Myös kouluterveydenhoitajista selvä enemmistö oli kyselyn mukaan havainnut puutteita koulun fyysisissä työoloissa. 1900-luvun lopun tutkimustietojen mukaan lasten astma, allergia ja diabetes ovat yleistyneet. Tutkimustulokset osoittavat myös lasten niska- ja hartiasärkyjen lisääntymisen, mikä saattaa heikentää työkykyä merkittävästi myös aikuisiässä, kun staattinen istuminen ja päätetyöskentely yhä lisääntyvät. Koulujen fyysisiin työoloihin tulisikin saada nopeasti parannuksia.

## Yhteistyön toimivuus

Tehdyn kyselyn mukaan terveydenhoitajat kokevat yhteistyön toimivuuden erittäin hyväksi tai melko hyväksi terveydenhoitajan ja lääkärin välillä. 76 vastaajasta vain yksi koki yhteistyön melko huonoksi. Myös terveydenhoitajan ja vanhempien välillä yhteistyö koettiin tässä kyselyssä erittäin hyväksi tai melko hyväksi. Vain yksi vastaaja koki terveydenhoi-

tajan ja vanhempien yhteistyön sujuvan melko huonosti. Tehdyn kyselyn mukaan enemmän kehitettävää kuitenkin olisi terveydenhoitajan ja vanhempien yhteistyön välillä. Selvä enemmistö vastaajista toivoi, että vanhemmat olisivat enemmän mukana oppilaiden terveystarkastuksissa.

## Johtopäätökset

Kouluterveydenhuollon tarkastukset lukuvuonna 2010–2011 eivät vielä ole toteutuneet uuden asetuksen mukaisesti. Osasyynä tähän on koululääkäreiden määrän vaje. Helsingin kuoluterveydenhuollosta puuttui kahdeksan lääkäriä verrattuna STM:n suosituksiin.

Koululaisten astma- ja allergiaoireet sekä niska- ja hartiavaivat ovat lisääntyneet viime vuosina. Tutkimusten mukaan koulujen huoneilman laadussa sekä ergonomisissa tekijöissä on paljon puutteita. Koulujen työoloihin tulee saada nopeasti parannuksia.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kouluterveydenhuollossa tulee tavoitettavuuden parantamiseksi olla lääkäreitä STM:n laatusuosistusten mukaisesti.
- koulujen fyysisiä työoloja, kuten huoneilman laatua ja ergonomiaa, tulee parantaa ja seurata ohjeistuksen mukaisesti eli kolmen vuoden välein.

## 4.7 SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

### 4.7.1 KOULUPUDOKKAAT JA TOISEN ASTEEN KOULUTUSPAIKKOJEN RIITTÄVYYS

Helsingissä jää vuosittain useita satoja nuoria ilman peruskoulun jälkeistä koulutuspaikkaa. Lisäksi vuosittain noin 15 prosenttia opiskelijoista keskeyttää

kokonaan toisen asteen opintonsa. Koulutuksen ulkopuolelle jääminen lisää merkittävästi riskiä nuoren syrjäytymiseen, mikä aiheuttaa suuria kustan-

nuksia julkiselle taloudelle sekä sosiaalipalvelujen suuren tarpeen että saamatta jäävien verotulojen myötä.

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 mukaan nuorille taataan koulutus- ja työllistymispolku ehkäisemällä koulupudokkuutta ja turvaamalla koulutuksen loppuunsaattaminen. Ohjelman mukaan kouluaikeista syrjäytymistä ehkäistään ja hyvinvointia edistetään ensisijaisesti koulujen ja oppilaitosten olemassa olevia keinoja vahvistamalla. Lisäksi muita ohjelman mainitsemia toimenpiteitä ovat positiivisen diskriminaation ulottaminen ammatillisiin oppilaitoksiin ja erityisesti niiden ensimmäisen lukuvuoden oppilaisiin sekä ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen tarjonnan lisääminen ilman koulutuspaikkaa jääneille.

Helsingin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa 2009–2012 yhtenä tavoitteena on koulutus- ja työllistymispolun turvaaminen lapsille ja nuorille. Tavoitteeseen liittyvä toinen kärkihanke pyrkii estämään koulupudokkuutta hallintokuntien yhteistyön avulla sekä varmistamaan koulupudokkaiden tuen ja ohjauksen peruskoulun jälkeen.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten koulutuspaikat ovat riittäneet helsinkiläisten nuorten tarpeisiin ja miten tilanne on kehittynyt viime vuosina. Lisäksi selvitettiin opintonsa keskeyttäneiden määrää, keskeyttämisen syitä ja sitä, millaisiin toimiin erityisesti opetustoimi on ryhtynyt, jotta useampi nuori jatkaisi toisen asteen koulutukseen ja suorittaisi koulutuksen loppuun saakka.

### **Aloituspaikkojen riittämättömyys**

Kevään 2011 yhteishaussa Helsingissä oli ammatillisessa koulutuksessa haettavana 3 641 paikkaa, mikä on parikymmentä vähemmän kuin edellisenä vuonna. Näihin paikkoihin oli hakijoita 7 660, joka on noin 600 enemmän kuin edellisvuonna. Lukiokoulutuksessa aloituspaikkoja oli 3 938, joihin oli 4 581 hakijaa. Luvut olivat edellisenä vuonna lähestulkoon

samat. Aloituspaikkaa kohden oli ammatillisessa koulutuksessa 2,1 ensisijaista hakijaa ja lukiokoulutuksessa 1,2 hakijaa.

Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen määrä nousi 2000-luvun alussa ja uudelleen 2000-luvun loppupuolella. Viimeksi vuoden 2010 elokuun alussa opetusvirasto sai 405 opiskelupaikkaa lisää. Aloituspaikkoja on lisätty, mutta ne eivät ole käytännössä lisänneet peruskoulun jälkeen toisen asteen koulutukseen päässeiden nuorten osuutta. Aloituspaikkojen riittämättömyys johtuu sekä ammattikoulutuksen suosion kasvusta että Helsingin ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden suuresta määrästä.

Ulkopaikkakuntalaisten osuus perustutkintoa suorittavista oli 34 prosenttia vuonna 2007, suurin osa opiskelijoista tuli Helsingin seudun muista kunnista. Helsingissä tapahtuvan oppisopimuskoulutuksen opiskelijoista 51 prosenttia oli kotikunnaltaan helsinkiläisiä. Helsingissä ammatillista perustutkintoa suorittavat ovat ikärakenteeltaan koko maan sekä muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa vanhempia. Vanhempien hakijoiden suuri määrä vaikuttaa osaltaan siihen, että moni peruskoulun lopettanut jää ilman koulutuspaikkaa. Helsingissä aikuisten osuus on pidetty rajattuna juuri paikkojen vähyyden vuoksi, mutta myös aikuisten koulutusta tarvittaisiin selkeästi lisää.

### **Opintojen keskeyttäminen**

Vuosittain ammatillisen peruskoulutuksen oppilaita hieman yli kymmenen prosenttia ja lukiokoulutuksen oppilaita alle viisi prosenttia keskeyttää opintonsa. Kyse on niin sanotusta negatiivisesta keskeyttämisprosentista. Läpäisyprosentti Helsingin kaupungin ammatillisissa oppilaitoksissa vuonna 2009 oli yhteensä vain 51 prosenttia. Lukioissa läpäisyprosentti oli noin 90 prosenttia.

Lukuvuonna 2009–2010 Helsingin kaupungin ammatillisissa oppilaitoksissa opinnot keskeytti noin 1 100 opiskelijaa. Positiivisia keskeyttämiä oli noin

250 ja negatiivisia noin 850 tapausta. Positiivisten keskeyttämisten yleisin syy on vaihtaminen toiseen oppilaitokseen. Negatiivisissa keskeyttämisissä kyse on yleensä mielenterveyteen tai muuhun terveyteen liittyvästä syystä, päihdeongelmista tai muista sosiaalisista ongelmista.

Erään haastatellun mukaan vahva indikaattori lähestyvistä opintojen keskeytymisestä on poissaolojen lisääntyminen. Poissaolojen tiukalla seuraamisella ja niihin puuttumisella olisi mahdollista vähentää myös keskeyttämisistä. Hänen mukaansa joissain ryhmissä poissaoloja ei kuitenkaan kunnolla seurata ja koska sanktioita ei ole, nuoret oppivat siihen, että paikalla ei tarvitse käydä. Lisäksi haastatellun mukaan ongelmana on, että kaikilla oppilaitoksilla on omat toimintatapansa, mikä tekee yhteistyöstä vaikeaa. Myös oppilaitosten rahoitusmalli, jossa varat saadaan valtiolta aloituspaikkojen eikä valmistuvien oppilaiden mukaan, voi kannustaa pitämään oppilaat nimellisesti oppilaitoksissa kirjoilla, vaikka he eivät käy koulussa, mutta nostavat opintotukea.

Nuorten kanssa työskentelevien Tulevaisuustiskin työntekijöiden mukaan suuri syy nuorten opintojen keskeyttämiseen on se, että nuoret eivät tiedä kunnolla, mitä mikäkin työ tai koulutus sisältää. Koska vaihtoehtoista ei kunnolla tiedetä, haetaan linjoille, joille on epärealistista päästä. Joillekin nuorille myös alun teoreettiset opinnot ovat pettymys. Esimerkiksi Espoossa testataankin tällä hetkellä aloittamista käytännön opetuksella.

### **Koulutukseen osallistuminen eri alueilla ja ryhmissä**

Koulutukseen osallistumisessa on eroja Helsingin sisällä. Sekä lukio- että ammatilliseen koulutukseen osallistumattomien osuus on alle 10 prosenttia Lautasaaren, Munkkiniemen, Länsi- ja Itä-Pakilan sekä Tuomarinkylän peruspiireissä. Sen sijaan koulutukseen osallistumattomien osuus nousee lähelle 20 prosenttia ja sen yli Jakomäen, Mellunkylän,

Myllypuron, Latokartanon ja Pukinmäen peruspiireissä. Jakomäen nuorista 31 prosenttia ei osallistu toisen asteen tutkintoon johtavaan koulutukseen. Huomattavaa on, että viime vuosina erot alueiden välillä koulutukseen osallistumisessa ovat ennemminkin kasvaneet kuin pienentyneet.

Helsinkiäisten nuorten osallistuminen toisen asteen koulutukseen on vähäisempää kuin muualla maassa. Eroa selittää maahanmuuttajataustaisten nuorten alhainen osallistumisaste. Suomenkielisistä 16–18-vuotiaista vajaat 90 prosenttia osallistuu toisen asteen koulutukseen, ruotsinkielisistä noin 90 prosenttia ja muun kuin suomen- tai ruotsinkielisistä 55 prosenttia. Yksi selittävä tekijä muiden kuin suomen- tai ruotsinkielisten selkeästi pienempään osallistuvuuteen ovat maahanmuuttajille suunnatut tutkintoon johtamattomat koulutukset kuten valmistavat ammatilliset koulutukset ja 10-luokat. Tyttöjen osallistuminen koulutukseen on poikia korkeampi kaikissa kieliryhmissä.

### **Toimet koulutuspaikkojen lisäämiseksi ja koulupudokkaiden määrän pienentämiseksi**

Opetusviraston linjajohtajan mukaan opetusministeriölle on esitetty, että pääkaupunkiseutu vapautettaisiin toisen asteen aloituspaikkojen rajoituksista. Lisää koulutuspaikkoja on myös haettu jatkuvasti, ja niitä on saatu valtiolta vähän kerrallaan.

Koulupudokkuuden ehkäisemisessä eri hallintokunnat tekevät yhteistyötä. Haastateltujen mukaan tiivis yhteistyö on toiminnan elinehto. Virastojen omat käytännöt tuottavat kuitenkin ongelmia yhteistyölle. Selkeä vastuu ja johtajuus puuttuvat ja samaa toimintaa saattaa olla hajautettuna moneen virastoon. Nuorisoasiainkeskuksen toimistopäällikön mukaan yhden viraston olisi järkevä koordinoida nuorten työllisyysneuvoja ja työllisyysneuvoja olisi kytkettävä selkeämmin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Arvioinnissa tuli myös esille, että oppilaitoksilla on paljon valtaa ja ne toimivat it-

senäisesti. Jokaisen koulun hyvinkin erilaiset käytännöt ja kulttuurit saattavat hankaloittaa tavoitteiden toteuttamista.

Nuorisoasiainkeskuksen niin sanottu Luotsi-toiminta pyrkii puuttumaan yläasteikäisten nuorten ongelmiin ja auttamaan oppivelvollisuuden loppuun saattamisessa. Nuorille asetetaan tavoitteita, jotka voivat olla esimerkiksi yleistä vastuunottamista tai tiettyjä suorituksia. Tavoitteiden toteutumistasaste on ollut yli 90 prosenttia ja lähes jokaisen nuoren kohdalla toiminnalla on ollut positiivista vaikutusta.

Tulevaisuustiskin toiminta kohdistuu 15–17-vuotiaisiin nuoriin. Suurin osa nuorista ohjataan koulutukseen, työpajaan, kymppiluokalle, maahanmuuttajien valmentavaan koulutukseen tai vastaavaan, mutta osa ohjataan myös kuntouttaviin palveluihin. Palvelujen saatavuutta voisi mahdollisesti tehostaa laajentamalla toimintaa koskemaan nuorisolain piiriin kuuluvia alle 25-vuotiaita nuoria. Tulevaisuustiskin henkilökunnan mukaan nuorilla olisi myös tarvetta ainakin psykiatriselle sairaanhoitajalle.

Ammattistartti on tarkoitettu 15–18-vuotiaille nuorille, joilla ei ole vielä selkiintynyttä käsitystä ammatinvalinnasta tai valmiuksia opiskeluun. Koulutuksessa tutustutaan ammatillisen koulutuksen vaihtoehtoihin, työelämään ja eri ammatteihin. Opiskelijaa tuetaan opiskelu- ja työelämävalmiuksien kehittämisessä. Haastatteluiden perusteella ammattistartti toimii joissain oppilaitoksissa hyvin, mutta toisaalta joissain on suuria ongelmia. Nuorilta on tullut palautetta, että joissain ryhmissä toimintaa ei aina ole ja poissaoloja on todella paljon. Läsnäoloheitoja onkin lukuvuodelle 2011–2012 kiristetty ja opettajia kehoitettu tehostamaan valvontaa ja reagoitua poissaoloihin.

Opintojen keskeyttämistä pyritään ehkäisemään opetusviraston, sosiaaliviraston, terveyskeskuksen ja henkilöstökeskuksen yhteistyönä toimivalla

Tsemppari – nuorten aikaisä -hankkeella. Hankkeen lähtökohtana on keskeyttämisten vähentäminen, syrjäytymisen ehkäisy, terveyserojen kaventaminen ja työllisyyden hoito. Tavoitteena on tukea nuoria suorittamaan oppilaitosmuotoinen ammatillinen perustutkinto sekä auttaa ammatillisessa oppilaitoksessa opintonsa keskeyttäviä nuoria. Toimijoina Tsemppari-hankkeessa ovat kaksi koordinaattoria ja koulutusyksiköissä työskentelevät psykiatriset sairaanhoitajat, jotka toimivat ryhmänohjaajien ja oppilaiden kanssa ja osallistuvat oppilaitoksen ohjauspalveluiden kehittämiseen. Terveyskeskukselle on jätetty ehdotus ammattikouluissa toimivien psykiatristen sairaanhoitajien toiminnan vakiinnuttamiseksi. Opetusviraston linjajohtajan mukaan hankkeesta on saatu alustavia positiivisia tuloksia.

Positiivista diskriminaatiota on ulotettu lukioihin ja ammattikouluihin Itä-Helsingissä. Oppilaitoksiin panostetaan lisäresursseja ja esimerkiksi ammattikouluissa on tarjolla valmentavaa koulutusta ja tukipalveluita kuten suomen kielen kursseja maahanmuuttajille. Opetusviraston linjajohtajan mukaan Itä-Helsingin olemassa olevat lukiot ja ammattikoulut on ehdottomasti säilytettävä ja aloituspaikkoja on oltava riittävästi, vaikka oppilaat saavatkin hakeutua kouluun minne haluavat. Varsinkin lukiolla on suuri merkitys myös alueen maineen ja identiteetin luojana.

### Johtopäätökset

Ammatillisen koulutuksen paikkojen määrä Helsingissä ei vastaa kysyntää. Lyhyellä tähtämellä todennäköisesti ainoa vaihtoehto saada riittävästi ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja opiskeluhaluille nuorille on valtion päätös aloituspaikkojen lisäämiseksi Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla.

Läpäisyprosentti Helsingin kaupungin ammatillisissa oppilaitoksissa vuonna 2009 oli yhteensä vain 51 prosenttia. Yksi todennäköisesti tehokas keino keskeyttämisten ennaltaehkäisyssä olisi tiukka puuttu-



minen poissaoloihin. Tuleekin varmistaa, että poissaolojen kirjaamisen ja seuraamisen käytännöt ovat samanlaisia kaikissa oppilaitoksissa ja opetusryhmissä. Opintotuen nostaminen on ollut mahdollista joissain tapauksissa juuri koulussa käymättä. Myös oppilaitosten rahoitusmalli, jossa opiskelijamäärät ovat perusteena valmistuneiden sijaan, ei välttämättä kannusta oppilaitoksia puuttumaan koulutuksen keskeyttämiseen tehokkaasti. Keskeyttäminen puolestaan lisää huomattavasti nuoren syrjäytymisriskiä.

Opintojen keskeyttämistä ja koulutusuran ulkopuolelle jäämistä ehkäisevät toimet kuten Luotsi-toiminta ja Tsemppari-hankkeen työtavat näyttävät toimivan positiivisesti. Varhaisen puuttumisen keinoille ja koulupudokkuuden ehkäisemiselle jo lapsuudessa on turvattava tarpeelliset resurssit. Myös koulujen opetuksen ja oppilashuollon resurssit olisi turvattava erityisesti Itä-Helsingissä ja positiiviselle

diskriminaatiolle on selkeästi perusteita. Lisäksi oppilaiden tietämystä koulutus- ja ammattivaihtoehtoista tulisi lisätä jo peruskoulussa.

Yhteistyön toimiminen hallintokuntien välillä on ehdottoman tärkeää, koska vastuu koulupudokkaista ja nuorten työllisyydenhoidosta on hajautunut moneen eri virastoon. Kaikkiaan kuusi eri virastoa toimii asiassa, ja virastojen sekä oppilaitosten omat käytännöt tuottavat ongelmia yhteistyölle. Vastuun ja johtajuuden selkeämpi keskittäminen olisi tarpeellista. Vastuun keskittäminen myös käytännön toiminnan ja nuorten asioinnin tasolla olisi tarpeellista. Kaikkea toimintaa ei voi keskittää yhdelle luukulle, vaan henkilöstöä tulee olla siellä, missä nuoretkin ovat eli oppilaitoksissa. Sen sijaan niille nuorille, jotka eivät lainkaan opiskele tai käy työssä, Tulevaisuustiski tarjoaisi edellytykset matalan kynnyksen ja yhden luukun periaatteen palveluksi.

#### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- valtion suuntaan tulee toimia aktiivisesti toisen asteen aloituspaikkojen lisäämiseksi ja/tai paikkojen sääntelyn purkamiseksi pääkaupunkiseudulla.
- valtion suuntaan tulee toimia aloitteellisesti myös oppilaitosten rahoitusperusteiden muuttamiseksi tuloksellisuuden huomioon ottavaan suuntaan sekä opintotuen myöntämisperusteiden tarkentamiseksi.
- opintojen keskeyttämistä tulee pyrkiä ehkäisemään luomalla oppilaitoksille yhteiset pelisäännöt poissaolojen tiukemmasta seurannasta ja perusteettomiin poissaoloihin ajoissa puuttumisesta. Varhaisen puuttumisen keinoille tulee turvata tarpeelliset resurssit.
- oppilaiden ja heidän vanhempiensa tietämystä eri koulutus- ja ammattivaihtoehtoista tulee parantaa jo peruskoulussa. Yhteishakuprosessia on kehitettävä siten, että eri koulutusvaihtoehdot ja valintojen vaikutukset tulevat heille selviksi riittävän ajoissa.
- koulupudokkuutta ehkäisevien toimintojen riittävä rahoitus tulee varmistaa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä Itä-Helsingin palveluiden resursseihin.
- koulupudokkuuden ehkäiseminen ja nuorten työllisyydenhoidon vastuu tulee keskittää selkeästi yhteen paikkaan ja luoda ilman opiskelupaikkaa oleville nuorille yhden luukun palvelupiste.

#### 4.7.2 ASIAANTUNTIJAPALVELUIDEN OSTO

Kaupungin strategiaohjelman kohdassa hyvinvointi ja palvelut todetaan, että laadun ja tuottavuuden takaamiseksi palvelujen tuotantotapoja monipuolistetaan. Eräänä toimenpiteenä mainitaan kaupungin omaa tuotantoa täydentävän tai korvaavan yksityisen ja kolmannen sektorin sekä seudullisen yhteisen palvelutuotannon hyödyntäminen.

Arvioinnin kohteena oli alkuperäisen suunnitelman mukaan asiantuntijapalveluiden käyttö opetusvirastossa, liikuntatoimessa sekä henkilöstökeskuksessa. Kattavuuden lisäämiseksi arviointiin sisällytettiin sivistys- ja henkilöstötoimen hallinnonalalta myös kulttuurikeskus, nuorisoasiainkeskus sekä Oiva Akatemiat.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää:

- asiantuntijapalvelujen määrä ja kohdentuminen
- tapahtuuko asiantuntijapalvelujen hankinta suunnitelmallisesti
- mistä syistä ulkopuolisia asiantuntijapalveluita tilataan
- miten laatutekijät otetaan huomioon hankinnassa
- miten asiantuntijapalvelujen laatua seurataan.

Arviointi rajattiin koskemaan kaupungin ulkopuolisten asiantuntijapalveluiden käyttöä.

##### **Hankintaperiaatteet ja virastojen hankintalinjaukset**

Hankintojen strategisen ohjauksen päävälineet ovat strategiaohjelma 2009–2012, kaupungin hankintastrategia ja hallintokuntien hankinta- ja palvelustrategiat.

Hankintastrategian päätavoitteena on tehostaa kaupungin taloutta ja parantaa hankintojen laatua. Keskeisiä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi ovat

hankintojen ohjauksen ja työnjaon kehittäminen, sähköisten hankintatyökalujen ja -ratkaisujen hyödyntäminen, kestävän kehityksen huomioiminen hankinnoissa sekä kaikkiaan yhtenäisen ja toimivan hankintatyön edellytysten varmistaminen.

Helsingin hankintatoiminnassa on käytössä hankintojen keskittämisen ja hajauttamisen yhdistelmä- eli hybridimalli, jossa hankintojen kilpailuttaminen on keskitetty yhteishankintayksiköille sekä suurille hallintokunnille ja tuotteiden sekä palvelujen tilaaminen on hajautettu koko kaupunkiorganisaatioon.

Myös hallintokunnilla on omia ohjeita ja periaatteita hankintoihin liittyen. Talousarviossa osa virastoista esittää tulevalle vuodelle linjauksia omasta hankintaprosessistaan. Hallintokuntien esittämät periaatteet olivat vuoden 2011 talousarviossa varsin yleispiirteisiä ja ainoastaan opetusvirasto ja nuorisoasiainkeskus esittivät konkreettisia toimia vuodelle 2011.

##### **Asiantuntijapalvelujen hankintojen kustannukset ja kaupungin kulutusanalyysi 2011**

Vuonna 2011 valtaosa asiantuntijapalveluiden kustannuksista keskittyi opetusvirastoon, jossa asiantuntijapalvelujen oston osuus kaikkien arvioinnissa mukana olevien hallintokuntien asiantuntijapalveluista oli 58 prosenttia. Kaksi seuraavaksi merkittävintä palvelujen hankkijaa olivat liikuntavirasto ja henkilöstökeskus, osuuksilla 16 ja 15 prosenttia.

Vuosien 2007–2011 aikana ostettujen asiantuntijapalvelujen arvo on kokonaisuudessaan laskenut kymmenisen prosenttia eli lähes miljoona euroa. Suurinta lasku on ollut henkilöstökeskuksella ja erityisesti vuoden 2008 jälkeen. Laskua osin selittänee Oiva Akatemian toiminnan alkaminen vuoden 2009 alusta. Liikuntaviraston hankkimat asiantuntijapal-

velut ovat sitä vastoin kasvaneet lähes 60 prosenttia.

Vuonna 2011 sivistys- ja henkilöstötoimen menot olivat 925,4 miljoonaa euroa. Tästä asiantuntijapalvelukustannusten osuus arvioinnissa mukana olevien hallintokuntien osalta oli 8,8 miljoonaa euroa eli alle yhden prosentin.

Kulutusanalyysin tiedot tuotetaan ostolaskujen käsitteilyjärjestelmästä. Seuraavassa taulukossa on tehty erottelu sisäisten ja ulkoisten toimittajien kesken. Sisäisiä ovat kaupunkikonserniin kuuluvat yksiköt ja ulkopuolisia konsernin ulkopuoliset palvelutuottajat.

Taulukko 21. Asiantuntijapalvelujen hankinnat 2011.

Virasto	Sisäiset toimittajat, euroa	Ulkoiset toimittajat, euroa	Yhteensä, euroa
Henkilöstökeskus	502 522	810 101	1 312 622
Kulttuurikeskus	159 937	157 551	317 489
Liikuntavirasto	711 653	637 037	1 348 691
Nuorisoasiainkeskus	374 174	187 421	561 596
Opetusvirasto	3 792 005	1 349 821	5 141 825
<b>Yhteensä</b>	<b>5 540 291</b>	<b>3 141 931</b>	<b>8 682 223</b>

Lähde: Hankintakeskus: spendi eli ostojen kulutusanalyysi 2011

Arvioinnin kohteena olevien hallintokuntien ulkopuoliset asiantuntijapalveluhankinnat ovat hajautuneet eri toimittajille. Ainoastaan henkilöstökeskuksella neljän suurimman toimittajan osuus on noin 70 prosenttia. Opetusvirastolla viiden suurimman ulkopuolisen toimittajan osuus on ainoastaan 16 prosenttia. Kulttuurikeskuksen, liikuntaviraston ja nuorisoasiainkeskuksen vastaavat osuudet jäävät kaikilla selkeästi alle puoleen. Arvioinnin kohteena olleilla hallintokunnilla on siis paljon yksittäisiä ulkopuolisia toimittajia. Tämän vuoksi päällekkäisten asiantuntijapalveluhankintojen ja -sopimusten haitseminen voi olla hankalaa.

### Asiantuntijapalvelujen ostoa koskeva kysely

Kyselyllä pyrittiin selvittämään asiantuntijapalvelujen hankinnan suunnitelmallisuutta, laatutekijöiden huomioimista ja palvelujen käytön koordinoitua kaupungin tasolla. Kysely osoitettiin 35 vastaajalle, joista 20 vastasi määräaikaan mennessä. Kyselyn vastausprosentti oli 57, joten tuloksia voidaan pitää suuntaa antavina.

Kyselyn perusteella hallintokunnat ostavat pääosin erityisosaamista vaativia asiantuntijapalveluita, joiden tuottamiseen oma osaaminen ei riitä. Päätökset siitä, tuotetaanko palvelu omana toimintana vai ostopalveluna, tehdään tapauskohtaisesti ja palveluja ostetaan kulloisenkin tarpeen mukaan. Hankintoja ei pääsääntöisesti koordinoita myöskään virastotasolla.

Hankintoja tehtäessä muiden hallintokuntien tarpeita ei pääsääntöisesti oteta huomioon, vaikka asiantuntijapalvelujen hankintaan liittyvää hallintokuntien välistä yhteistyötä on jo tehty. Eri hallintokunnat tekevät samankaltaisia hankintoja varsinkin koulutuspalveluita ostettaessa.

Sopimustenhallinnan vastuu on pääasiassa hallintokuntien eri yksiköissä ja osastoissa. Sopimustenhallinnan käytännöt ovat hyvin hajanaisia ja saattavat vaihdella saman hallintokunnan sisälläkin. Sopimustenhallinnan keskittämistä vastaajat pitivät tarpeellisenä kaupunkitasolla tai vähintäänkin virastotasolla.

Laatukriteerit sisältyvät pääsääntöisesti asiantuntijapalveluiden hankintaan ja vastaajien mukaan palvelun laadun kannalta tärkeää on juuri tilauksen määrittelyvaihe. Laadun seuranta on osittain satunnaista ja perustuu pitkälti asiakkaiden aloitteellisuuteen.

### Johtopäätökset

Hankintojen ohjauksen päävälineitä Helsingin kaupungilla ovat strategiaohjelma, hankintastrategia sekä hallintokuntien omat ohjeet ja talousarviossa esitetyt linjaukset. Hallintokuntien omat linjaukset talousarviossa eivät yleensä ole erityisen konkreettisia.

Vuosien 2007–2011 aikana ostettujen asiantuntijapalvelujen arvo on kokonaisuudessaan laskenut kymmenisen prosenttia eli lähes miljoona euroa. Suurinta lasku on ollut henkilöstökeskuksella ja erityisesti vuoden 2008 jälkeen, mitä selittää osin Oiva Akatemian toiminnan alkaminen vuoden 2009 alusta. Liikuntaviraston hankkimat asiantuntijapalvelut taas ovat kasvaneet lähes 60 prosenttia. Arvioinnin kohteena olevien hallintokuntien ulkopuoli-

set asiantuntijapalveluhankinnat eivät ole kovinkaan keskittyneitä, vaan yksittäisiä toimittajia on paljon.

Kyselyn perusteella hallintokunnat ostavat pääosin erityisosaamista vaativia asiantuntijapalveluita, joiden tuottamiseen ei oma osaaminen riitä. Päätökset siitä, tuotetaanko palvelu omana toimintana vai ostopalveluna, tehdään tapauskohtaisesti ja palveluja ostetaan kulloisenkin tarpeen mukaan. Hankintoja tehtäessä muiden hallintokuntien tarpeita ei pääsääntöisesti oteta huomioon, vaikka asiantuntijapalvelujen hankintaan liittyvää hallintokuntien välistä yhteistyötä on jo tehty.

Sopimustenhallinnan käytännöt ovat hyvin hajanaisia ja saattavat vaihdella saman hallintokunnan sisälläkin. Sopimustenhallinnan keskittämistä vastaajat pitävät tarpeellisena kaupunkitasolla tai vähintäänkin virastotasolla. Laatukriteerit sisältyvät pääsääntöisesti asiantuntijapalveluiden hankintaan ja vastaajien mukaan palvelun laadun kannalta tärkeää on kilpailutuksen/tilauksen yhteydessä määritelty laatuvaatimukset.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sivistys- ja henkilöstötoimen tulee lisätä hankintayhteistyötä samansisältöisten asiantuntijapalvelujen osalta.
- laatutekijöiden ja -kriteerien määrittelyssä tulee tehdä yhteistyötä kaupunkitasolla ja hallintokuntien välillä parhaiden käytäntöjen oppimiseksi.
- kehitteillä oleva kaupunkitasoinen sopimustenhallintajärjestelmä tulee ottaa käyttöön mahdollisimman nopeasti hallintokuntien hankintojen tehostamiseksi.

### 4.7.3 LIIKUNTAVIRASTON VUOKRASUBVENTIOT

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten paljon kaupunki subventoi urheilu- ja liikuntapaikkoja yllä-

pitäville yrityksille ja urheiluseuroille sekä selvittää, miten tuettavat tahot valitaan.

Liikuntalain perusteella kunnan tehtävä on luoda liikunnan harrastamisen yleiset edellytykset tarjoamalla muun muassa liikuntapaikkoja. Liikunnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa liikuntajärjestöt.

Helsingin kaupunki tukee kaupungissa toimivia liikuntayrittäjiä vuokraamalla liikuntatarkoitukseen liikuntapaikkoja alennetulla hinnalla. Liikuntavirasto vuokraa tontit tai liikuntapaikat kiinteistövirastolta ja, jos tilaa käytetään yksinomaan liikuntaan tai siihen välittömästi liittyvään toimintaan, vuokraa ne eteenpäin liikuntayrittäjille alennetulla vuokralla.

Liikuntatarkoitukseen vuokrattavien kohteiden valmistelu tapahtuu liikuntavirastossa. Liikuntavirasto hakee parasta vaihtoehtoa yhdessä tulevan vuokralaisen kanssa. Jos sopivaa kohdetta ei löydy olemassa olevista vaihtoehtoista, ja on tarve kaavoittaa uusi alue, neuvotteluihin osallistuvat myös kiinteistö- ja kaupunkisuunnitteluvirasto.

Liikuntaviraston valmistelun pohjalta liikuntalautakunta tekee päätöksen vuokraamisesta enintään kymmeneksi vuodeksi. Pidemmät vuokrasopimukset päätetään kaupunginhallituksessa ja yli 30 vuoden sopimukset kaupunginvaltuustossa.

### **Vuokran määrittämisessä erilaisia periaatteita**

Kiinteistövirasto perii liikuntavirastolta vuodesta 1994 alkaen käytössä olleen välivuokrausjärjestelmän mukaisesti sisäistä vuokraa. Alueen neliöhinta riippuu sijainnista, kulkuyhteyksistä ja sen yleisestä kiinnostavuudesta. Vuonna 1994 hinnat olivat 50, 100 tai 150 markkaa/m<sup>2</sup>. Lisäksi silloin, kun maanvuokraukseen liittyy tontilla oleva urheilurakennus tai maauimala, on hinta kolminkertainen. Nykyiset hinnat perustuvat pääosin vuoden 1994 indeksikorjattuihin hintoihin.

Liikuntatoimen edelleen vuokraamien liikuntapaikkojen vuokrahinnat määritellään pääosin rakennusoikeuden perusteella. Hinnoitteluperusteena on käytetty alueesta riippuen kahta elinkustannusin-

deksiin sidottua neliöhintaa 8,41 €/k-m<sup>2</sup> tai 11,77 €/k-m<sup>2</sup>, jotka perustuvat kiinteistöviraston aikanaan antamiin suosituksiin. Nämä euromääräiset hinnat vastaavat indeksin pistelukua 100 lokakuussa 1951. Näin ollen käypä vuokra saadaan kertomalla mainittu neliöhinta kertoimella ”indeksin pisteluku vuokrasopimuksen kirjoittamishetkellä/100”. Esimerkiksi joulukuussa 2011 kerroin oli 18,28. Maa-alueen vuosivuokra määräytyy pääoma-arvon perusteella, joka saadaan kertomalla neliöhinta rakennusoikeudella. Vuosivuokra on viisi prosenttia pääoma-arvosta, josta peritään kuitenkin vain puolet. Ennen vuotta 2007 peritty osuus on ollut 30 prosenttia.

Liikuntatoimen kokonaiselvityksessä liikuntatoimen vuokrasubvention määräksi esitettiin noin 1,8 miljoonaa euroa vuonna 2011. Subventio on laskettu kiinteistöviraston perimän sisäisen vuokran ja liikuntaviraston vuokralaiseltaan perimän vuokran erotuksena.

Vuokrasubvention määrän laskeminen kiinteistöviraston perimän sisäisen vuokran perusteella ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa subvention määrästä, koska liikuntaviraston kiinteistövirastolle maksama ja sen vuokralaisilta perimä vuokra eivät ole yhteismitallisia niiltä osin kuin tonttiin liittyy rakennusoikeutta.

Kiinteistövirasto perii liikuntatoimelta sisäistä vuokraa tontin pinta-alaan perustuen ja liikuntatoimi vuokraa liikuntapaikan eteenpäin tontin rakennusoikeudesta riippuvalla hinnalla. Tältä osin niitä ei voi verrata toisiinsa, koska laskentaperusteet ovat erilaiset.

Rakennusoikeudettomilta alueilta peritään pääsääntöisesti puolet kiinteistöviraston liikuntavirastolta perimästä sisäisestä vuokrasta. Tapauksissa, joissa aluetta voidaan käyttää varsinaiseen tarkoitukseen vain osan aikaa vuodessa, vaikka sillä olisi rakennusoikeutta, on peritty vuokra tältä osin muo-



toutunut kiinteistöviraston sisäisen vuokran perusteella ja loput rakennusoikeuden perusteella.

Kaupungin vuokraamista golfkenttäalueista on peritty muista alueista poikkeavaa vuokraa. Viime vuosina kenttien välillä olleet erilaiset vuokrauserusteet on saatu yhdenmukaistettua ja Helsingin kaupungin omistamilta kentiltä peritään toisiinsa nähden samansuuruista neliövuokraa.

Kaupungin omistamista neljästä golfkentästä ainoastaan Vuosaaren kenttä saa niin sanottua vuokrasubventiota. Vuosaari Golf vuokrasi kentän alun perin kiinteistövirastolta ja kun vuokrasopimus vuonna 2007 siirrettiin liikuntaviraston hallintaan, puolitettiin vuokra vuokrasubventioperiaatteiden mukaisesti vastaamaan muiden kenttien vuokratasoa. Kahden muun kentän vuokra on päätetty ilman subventioita. Espoossa sijaitsevan Luukin kentän vuokrataso on sovitettu Espoon vuokratasoon.

### **Vuokrasubvention esittäminen talousarviossa**

Kaupungin rahamääräistä osallistumista liikunnan tukemiseen vuokrien subventoinnin kautta ei ole eritelty liikuntatoimen talousarviossa. Myöskään mahdollisuudesta saada liikuntatarkoitukseen vuokrattavan liikuntapaikan vuokrasta alennusta ei ole mainintaa liikuntatoimen avustuksia käsittelevässä kappaleessa.

Liikuntapaikkojen ulosvuokraushinta tulisi määritellä kaupungin sisällä samoin periaattein virastosta riippumatta. Määrittely tulisi tehdä yhdessä paikassa, eli kiinteistövirastossa, koska liikuntapaikat ovat sen hallinnassa. Tällöin liikuntaviraston myöntämien vuokrasubventioiden määrä voitaisiin todeta luotettavasti kiinteistöviraston määrittelemän markkinahintaisen vuokran ja liikuntaviraston perimän vuokran erotuksena.

#### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- liikuntatoimen talousarvion perusteluosassa tulee esittää, miten paljon liikuntatoimi myöntää vuosittain avustuksia vuokrasubventioina suhteessa kiinteistöviraston määrittelemään markkinavuokraan.

## **4.8.KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT**

### **4.8.1 VANHENEVIEN ASUINALUEIDEN JA NIIDEN RAKENNUSKANNAN KORJAUSTARVE**

Vanheneviin asuinalueisiin liittyy monenlaisia muutostarpeita. Asukaskanta muuttuu, kun asukkaat ikääntyvät ja lapset muuttavat pois lähiöistä aikuis-tuttuaan. Rakennuskanta vaatii vanhetessaan korjauksia. Lisäksi tulisi tehdä täydennysrakentamista siihen soveltuvilla alueilla rakennetun infran tehok-

kaammaksi hyödyntämiseksi väkiluvun kasvaessa ja rakennuskelpoisten tonttien vähetessä.

Strategiaohjelman 2009–2012 yhtenä strategisena tavoitteena on kaupunkirakenteen eheyttäminen ilmastonmuutokseen vastaamiseksi. Siihen pyritään muun muassa edistämällä täydennysrakentamista

sekä parantamalla rakentamisen ja vanhan asutokannan energiatehokkuutta.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 13.2.2008 maankäytön ja asumisen toteutusohjelman 2008–2017 (MA-ohjelma). MA-ohjelman päämääränä on muun muassa vanhojen alueiden ja vanhan asutokannan parantaminen. Päämääriä toteuttavat seuraavat tavoitteet: täydennysrakentamisen edistäminen, vanhan asutokannan parantaminen ja kaupungin omistaman vuokra-asutokannan peruskorjaukset ja kehittäminen.

Lähiörahoasto perustettiin vuonna 2001 nostamaan lähiöiden arvostusta viihtyvyyttä ja toiminnallisuutta sekä ikääntyvien kaupunkilaisten toimintamahdollisuuksia parantamalla. Vuosina 2002–2010 rahastosta on käytetty 51,4 miljoonaa euroa eri projekteihin ja hankkeisiin. Kaupunginhallituksen hyväksymän kauden 2008–2011 toimintasuunnitelman tunnuksena oli *Sivistys on siistiä!*

Arvioinnin tavoitteena oli arvioida ja kartoittaa tehtyjä toimenpiteitä vanhenevien asuinalueiden kehittämiseksi sekä niiden vanhenevan rakennuskannan korjaamiseksi. Koska kaupungissa oli 21 alueellista aravakiinteistöyhtiötä vuoden 2011 loppuun saakka, otettiin tarkempaan arviointiin kaksi esimerkialuetta, joiden toimitusjohtajille tehtiin sähköpostikysely. Lisäksi perehdyttiin erääseen erityisen kalliseen peruskorjaukseen.

### **Lähiöprojekti**

Kaudella 2008–2011 on lähiöprojektin puitteissa järjestetty työpajoja ja tuotettu asukkaiden omia kulttuuriesityksiä. Yhteistyössä Sibelius-Akatemian ja kulttuurikeskuksen kanssa on järjestetty konsertteja lähiöiden kulttuuritaloissa ja kauppakeskuksissa. Kulttuurin ja tapahtumien ohella on keskitytty viestintään. Kaupunginosien tapahtumista on tiedotettu ilmaisjakelulehdissä ja omien kaupunginosalehtien julkaisemista on tuettu. Kaupunkirakennetta on py-

ritty monipuolistamaan täydennysrakentamisella ja ostoskeskusympäristöjä parantamalla.

Kauden 2012–2015 tavoitteita ja toimenpiteitä ovat muun muassa täydennys- ja korjausrakentamisen edistäminen, julkisten kaupunkitilojen kunnostaminen ja liikkumisympäristön parantaminen. Näihin pyritään esimerkiksi asemakaavoituksella, luomalla intressejä tonttien lisärakentamiseen, tarjoamalla korjaus- ja energianeuvontaa ja laatimalla korjaustapaohjeita. Lähiöprojektin tavoitteet ja toimenpiteet ovat useassa asiassa samankaltaisia Esikaupunkien renessanssi -hankkeen kanssa.

### **Esikaupunkien renessanssi -hanke**

Kaupunkisuunnitteluviraston Esikaupunkien renessanssi -hanke pyrkii esikaupunkien kokonaisvaltaiseen kehittämiseen sekä elinvoiman ja vetovoimaisuuden lisäämiseen. Taloudellisilta resursseilta heikompia alueita pyritään ”imaisemaan” vahvempien yhteyteen. Yleissuunnitelmassa keskeisimpänä tavoitteena on kehittää Helsingistä raideliikenteeseen tukeutuva verkostokaupunki. Esikaupunkeja kehitetään Jokeri-vyöhykkeillä ja varaudutaan ensi vaiheessa etenkin Jokeri I-linjan muuttamiseen pikaraitiotieksi. Kaupunkirakennetta tarkastellaan saavuttavuusanalyysiin perustuen ja maankäyttöä tehostetaan asemanseuduilla, erityisesti raideliikenteen solmukohtissa.

Yleissuunnitelmaan perustuen laaditaan alueellisia kehittämissuunnitelmia yksittäisiin kaupunginosiin. Jokeri I-vyöhykkeen maankäytön kehittämisperiaatteet ja Oulunkylän sekä Laajasalon kehittämistavoitteet olivat kaupunkisuunnittelulautakunnan käsiteltävänä. Jokeri II-vyöhykettä tarkastellaan tänä vuonna. Asemanseutujen selvitystyö sekä lisärakentamis- ja pysäköintimalliselvitys käynnistyvät myös vuonna 2012 yleiskaavatyön yhteydessä. Tärkeimmät maankäytön kehittämisalueet Jokeri I-vyöhykkeellä ovat Haaga-Pitäjänmäki, Pohjois-Haaga-Lassila, Oulunkylä-Maunula, Viikki-Pihlajisto

ja Roihupelto-Myllypuro. Jokeri II-vyöhykkeellä ja Jokereiden ulkopuolella ensimmäisenä kehitettäviä alueita ovat muun muassa Laajasalo ja Keski-Vuosaari.

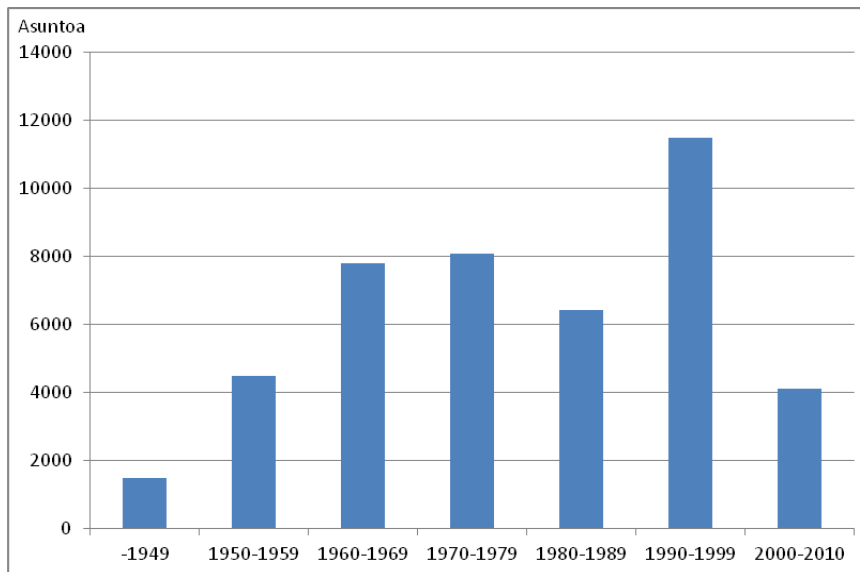
### Täydennysrakentaminen ja rakentamismääräykset

Talous- ja suunnittelukeskus on laatinut 12.3.2010 päivätyn asuinkiinteistöyhtiöiden täydennysrakentamisselvityksen. Asuntotuotantotoimiston mukaan täydennysrakentamista ja varsinkin kaupungin omaa tuotantoa vaikeuttaa tonttipula. Erityisen vaikeaa on saada tontteja ARA-vuokratuotantoon. Haasteelliset maastonmuodot ja kaupungin rakentamismääräysten joustamattomuus autopaikkojen

ja yhteistilojen määrässä sekä esteettömyydessä tekevät rakentamisesta niin kallista, että useat tontit eivät sovellu hintavalvottuun ARA-tuotantoon. Monilla alueilla taas on vuokrataloja jo ennestään niin paljon, että lisää vuokra-asuntoja ei haluta rakentaa asuinalueiden kiihtyvän segregoitumisen vuoksi. Asuntotuotantotoimiston mukaan tonttitarjonta tulisi turvata yli hallintokuntien rajojen menevillä prosesseilla.

### Asuntorakennuskannan vanheneminen ja sen korjaaminen

Kuvio 9. Kaupungin vuokra-asunnot rakentamisvuosikymmenen mukaan (Lähde: Kaupungin vuokra-asunnot ja asukkaat 2010).



MA-ohjelman seurantaraportin 2011 mukaan korjausvaje on kasvanut paikoitellen suureksi 1960–1970-luvun asuntoalueilla, erityisesti omistusasuntokannassa. Yhtiöissä, joissa on suuri korjausvaje, kustannukset voivat ylittää erittäin korkeiksi jo pelkästään välttämättömien putki- ja julkisivukorjausten osalta. Tämän lisäksi uusien energiatehokkuusvaatimusten

mukaiset korjaukset lisäävät remonttikustannuksia huomattavasti.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen tilaston 2011:16 mukaan (Kaupungin vuokra-asunnot ja asukkaat 2010) kaupungin omistamista 43 875 vuokra-asunnosta on 1990-luvulla valmistuneita neljäsosa eli 11 500 (kuvio 9). Ennen vuotta 1969





rakennettuja asuntoja on 13 770 eli yli 31 prosenttia. Vuosina 1970–1989 rakennettuja on 14 511 eli kolmannes ja 1990–2010 rakennettuja 15 591 eli 35,5 prosenttia. Vuokra-asuntojen rakentaminen on

hidastunut merkittävästi 2000-luvulla, koska silloin rakennettuja asuntoja on vain 9 prosenttia asuntokannasta.

Taulukko 22. Asuntotuotantotoimiston korjaamat valtion rahoittamat asunnot

Vuosi	Valmistuneet peruskorjatut asunnot, kpl	Prosenttia asuntokannasta	Käynnistyneet korjaukset, kpl
2006	1 228	2,9	1 281
2007	601	1,4	942
2008	1 369	3,3	779
2009	1 089	2,6	1 415
2010	1 390	3,3	1 045
2011	1 168	2,7	406

Sekä aloitettujen että valmistuneiden peruskorjauksen määrässä on suurehkoja vuosittaisia vaihteluja muun muassa rakentamisen suhdanteista riippuen.

#### **Esimerkkialueet: Jakomäen Kiinteistöt Oy ja Vallilan Kiinteistöt Oy**

Jakomäen Kiinteistöjen noin 2 000 asunnosta valtaosa sijaitsee Jakomäessä ja ne on rakennettu 1960-luvulla. Uudemmat kiinteistöt ovat Puistolassa, Heikinlaaksossa ja Tapanilan Fallkullassa. Asukkaita yhtiöllä on noin 4 000. Toimitusjohtajan mukaan kerrostalojen korjaukset ovat Jakomäessä loppusuoralla: kaksi kolmasosaa eli 20 taloa 31 kerrostalosta on jo peruskorjattu. Nykyiset esteettömyysvaatimukset ovat kiinteistöyhtiön mukaan nostaneet peruskorjauksen hintaa liian paljon. Siksi esimerkiksi vain kymmenen prosenttia asuntokannasta tulisi olla esteetöntä. Asuntotuotantotoimiston mukaan Helsingin rakennuslautakunnan esteettömyyslinjaukset ovat valtakunnallisia tiukemmat. Määräykset velvoittavat nykyisin myös hissittömien asuinrakennusten ja pientalojen osalta liikkumisesteettömään rakentamiseen. Määräysten lieventäminen toisi kustannussäästöjä.

Vallilan kiinteistöillä on noin 2 000 asuntoa, joista valtaosa sijaitsee Vallilassa ja Hermannissa, mutta osa myös Katajanokalla. Kaikissa kohteissa 1990- ja 2000-luvuilla rakennettuja lukuun ottamatta on tehty peruskorjauksia. Vanhan Vallilan puutaloissa on ollut suuria ongelmia. Talot peruskorjattiin 1980-luvun alussa ja tarkoituksena oli jatkaa niiden elinkaarta 25 vuotta. Remonttia ei kuitenkaan suoritettu perusteellisesti vähäisten varojen vuoksi. Kohteiden katot ovat niin huonossa kunnossa, että lumet joudutaan poistamaan katoilta aina lumisateiden jälkeen. Vuotojen vuoksi myös asuntojen sisäpuolet ovat kehnossa kunnossa. Täydellinen korjaus edellyttäisi talojen purkamista niin, että pelkkä runko jää jäljelle.

#### **Esimerkki laajasta peruskorjauksesta huomattavine lisätöineen**

Asuntotuotantotoimikunta oikeutti 25.3.2009 asuntotuotantotoimiston käymään urakkasopimusneuvottelut Laajasalon Kiinteistöt Oy/Gunillantie 6 peruskorjauksen rakennus-, LVI- ja sähkötoista ja julkisivujen pinnoitusurakasta. Kohteen julkisivujen pinnoitusurakan laajuus muuttui huomattavasti korjaustöiden yhteydessä. Muutostyöt aiheutuivat siitä, että ulkoseinien rakenteet eivät olleet siinä kun-



nossa kuin suunnitelmissa oli oletettu. Muutostyönä purettiin julkisivujen ulkokuoria, julkisivuja lisäeristettiin ja rapattiin uudelleen, julkisivujen ulkokuorta lisäänkuroitiin, parvekkeiden betonirakenteita korjattiin piikkaamalla sekä muutettiin räystäsrakenteita. Peruskorjausurakka vaati lisä- ja muutostöitä kaikkiaan noin 4,2 miljoonalla eurolla eli peräti 55 prosenttia noin kahdeksan miljoonan euron alkupe- räisten urakkasummien päälle.

### Johtopäätökset

Autopaikka-, yhteistila- ja esteettömyysnormit sekä haastavat tonttimaastot lisäävät rakennus- ja peruskorjauskustannuksia. Suurehko osa niistä kohdistuu nykyisin muihin kuin varsinaisiin asuintiloihin. Varsinkin hintavalvottuun ARA-tuotantoon on siten vaikea löytää tontteja, mikä osaltaan saattaa hankaloittaa vuokra-asuntojen riittävää rakentamista. Kaupungin omat tiukemmat rakennusmääräykset

nostavat rakennuskustannuksia. Esteettömyysmääräyksiä tulisikin kustannussyistä tarkistaa siten, että esteettömiä asuntoja voitaisiin rakentaa ja peruskorjata vain todellista kysyntää vastaava määrä.

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2006 arviointikertomuksessa, että vuosittain peruskorjataan vain alle kolme prosenttia kaupungin aravavuokratalojen asunnoista. Vain vuosina 2008 ja 2010 on pystytty korjaamaan yli kolme prosenttia asuntokannasta eli tavoite ei ole muina vuosina toteutunut. Kaupungin hallituksen tulisi selvittää syyt, miksi asuntojen vuosittainen korjausmäärä on ollut edelleenkin melko vähäistä ikääntyneestä asuntokannasta huolimatta.

Puutteellisten piirustus- ja rakennetietojen johdosta korjaushankkeissa syntyy joskus huomattavia lisä- ja muutostyökustannuksia kuten Gunillantie 6:n peruskorjausurakka osoitti.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin omia rakennusmääräyksiä on syytä tarkastella rakennusvalvontaviraston ja kaupunkisuunnitteluviraston toimesta, koska valtakunnallisia ohjeita tiukemmat kaupungin omat normit lisäävät rakennuskustannuksia.
- kaupungin esteettömyysmääräyksiä tulee tarkistaa siten, että ne vastaavat valtakunnallisia linjauksia.
- hintavalvottuun ara-tuotantoon ja asuntotuotantotoimistolle tulee varmistaa riittävä tonttitarjonta myös täydennysrakentamisalueilla.
- peruskorjaushankkeiden kustannusarvioissa tulee ottaa tarkemmin huomioon mahdolliset puutteelliset piirustus- ja rakennetiedot, koska ne voivat aiheuttaa huomattavia lisä- ja muutostyökustannuksia.
- kaupungin hallituksen tulee selvittää syyt siihen, miksi asuntojen vuosittainen korjausmäärä on ollut edelleenkin melko vähäinen.



## LIITTEET

### LIITE 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012, JAOSTOJEN JÄSENET JA JAOSTOJA AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT

	1. JAOSTO	2. JAOSTO	3. JAOSTO
PUHEENJOHTAJA	Hannele Luukkainen	Sari Näre	Antti Vuorela
VARAPUHEENJOHTAJA	Olli Viding	Tuulikki Vuorinen	Jaakko Ojala
JÄSEN	Nils Torvalds	Satu Kouvalainen (3.10.2011 asti Katja Utti-Lankinen 4.10.2011 alkaen)	Salla Korhonen

#### Jaostoja vuonna 2011 avustaneet tarkastusviraston vastuuhenkilöt:

1. jaosto	
Ahlqvist Arto	konsernitarkastaja (10.11.2011 alkaen)
Jäske Petri	kaupunkitarkastaja
Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
Mettomäki Tuomas	kaupunkitarkastaja
Ritari Jari	kaupunkitarkastaja
Roine Kari	kaupunkitarkastaja
Sova Kirsi	konsernitarkastaja (18.9.2011 asti)
Terävä Timo	arviointipäällikkö
Tiili Minna	kaupunkitarkastaja
2. jaosto	
Jäske Petri	kaupunkitarkastaja
Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
Palomäki Tarja	kaupunkitarkastaja
Peltola Pertti	kaupunkitarkastaja
Terävä Timo	arviointipäällikkö
Tiili Minna	kaupunkitarkastaja
3. jaosto	
Ahlqvist Arto	konsernitarkastaja (10.11.2011 alkaen)
Hynninen Harri	ATK-suunnittelija
Jäske Petri	kaupunkitarkastaja
Mettomäki Tuomas	kaupunkitarkastaja
Ritari Jari	kaupunkitarkastaja
Terävä Timo	arviointipäällikkö
Konserniasiat	
Arto Ahlqvist	konsernitarkastaja (10.11.2011 alkaen)
Sova Kirsi	konsernitarkastaja (18.9.2011 asti)



**LIITE 2. TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012, TARKASTUSALUEJAKO**

1. JAOSTO	2. JAOSTO	3. JAOSTO
<p>Kaupunginhallitus Johtajisto Hallintokeskus Talous- ja suunnittelukeskus Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen jk Taloushallintopalvelu -liikelaitos (Talpa) Helsingin Energia -liikelaitoksen jk Helsingin Energia -liikelaitos Helsingin Satama -liikelaitoksen jk Helsingin Satama -liikelaitos HKL-liikelaitoksen jk HKL -liikelaitos Henkilöstökeskus Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämisspalvelut -liikelaitoksen jk Henkilöstön kehittämisspalvelut -liikelaitos (Oiva Akatemia) Työterveyskeskus Tietokeskus</p> <p>Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat</p> <p>Konsernin johto ja valvonta</p> <p>Konserniyhtiöt ja säätiöt</p>	<p>Kulttuuri- ja kirjastolautakunta Kulttuurikeskus Kaupunginkirjasto Kaupungin taidemuseon jk Taidemuseo Kaupunginmuseon jk Kaupunginmuseo Kaupunginorkesterin jk Kaupunginorkesteri Eläintarhan johtokunta Korkeasaaren eläintarha Nuorisolautakunta Nuorisosaatiokeskus Sosiaalilautakunta Sosiaalivirasto Terveyslautakunta Terveyskeskus</p>	<p>Opetuslautakunta Opetusvirasto Suomenkielisen työväenopiston jk Suomenkielinen työväenopisto Ruotsinkielisen työväenopiston jk Ruotsinkielinen työväenopisto Liikuntalautakunta Liikuntavirasto Kaupunkisuunnittelulautakunta Kaupunkisuunnitteluvirasto Kiinteistölautakunta Kiinteistövirasto Asuntolautakunta Asuntotuotantotoimikunta Asuntotuotantotoimisto Rakennuslautakunta Rakennusvalvontavirasto Teknisen palvelun lautakunta Hankintakeskus Rakentamispalvelu (Stara) Tukkutori Palmia -liikelaitoksen jk Palmia -liikelaitos Yleisten töiden lautakunta Rakennusvirasto Pelastuslautakunta Pelastuslaitos Ympäristölautakunta Ympäristökeskus</p>
<p><b>Helsingin kaupungin konserniyhteisöt ja säätiöt, 1. jaoston vastuualue (seuraavassa on lueteltu keskeisimpiä):</b></p>		
<p>Helsingin Konsernihankinta Oy</p> <p>Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Finlandia-talo Oy</p> <p>Energiantuotantoon liittyvät yhtiöt: (Oy Mankala Ab, Mitox Oy, Helsingin Sähkötalo Koy, Helen Sähköverkko Oy, Suomen Energia-Urakointi Oy)</p> <p>Helsingin Bussiliikenne Oy Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Suomenlinnan Liikenne Oy</p> <p>Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Helsingin Liikuntahallit Oy Helsingin Stadion Oy Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy</p>	<p><b>Valtion asuntolainoittamat tai korkotuetut yhtiöt:</b> Alueelliset vuokra-asuntoyhtiöt, 21 kpl Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy</p> <p><b>Muut asuntoyhtiöt:</b> Auroranlinna Koy Helsingin Asuntohankinta Oy</p> <p><b>Tilayhtiöt:</b> Helsingin Tennispalatsi Koy Kaapelitalo Koy Lasipalatsin Mediakeskus Oy Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Koy Helsingin Toimitilat Koy Helsingin Leijona Oy Kaisaniemen Metrohalli Koy</p>	<p><b>Muut yhtiöt:</b> MetropoliLab Oy Suomen Merituuli Oy Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy Oy Gardenia-Helsinki Ab Radio- ja televisiotekniikan tutkimus RTT Oy Helsingin Väylä Oy Työmaahuolto Oy Posivire Oy Seure Henkilöstöpalvelut Oy</p> <p><b>Säätiöt:</b> Helsingin Musiikkitalon säätiö Helsingin seudun kesäyliopiston säätiö Helsingin teatterisäätiö Helsingin kaupungin 450-vuotistaiteilijatalosäätiö Helsinki-instituutin säätiö Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Stadion-säätiö Helsingin Seniorisäätiö Oulunkylän sairaskotisäätiö UMO-säätiö</p>

### LIITE 3. KAUPUNKIKONSERNIN TYTÄRYHTEISÖJEN MÄÄRÄN KEHITYS VUOSINA 2006–2011

Helsingin kaupunkikonsernin ohjaukseen kuuluvat ne yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja muut yhteisöt, joissa kaupungilla on määräysvaltaa. Näiden konserniohjausvastuu on jaettu toimialoittain kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien kesken. Yhteisöistä 73 kuului kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialaan, 13 sivistys- ja henkilöstötoimen

toimialaan, kahdeksan kaupunginjohtajan toimialaan, kahdeksan rakennus- ja ympäristötoimen toimialaan ja neljä sosiaali- ja terveystoimen toimialaan (tilanne 31.12.2011).

Tytäryhteisöjen määrä on vuosina 2006–2011 pysynyt samalla tasolla, kuten seuraavasta taulukosta voi todeta.

Taulukko 1. Tytäryhtiöiden ja -säätiöiden määrä 2006–2011.

Vuosi	Tytäryhtiöt	Tytärsäätiöt	Yhteensä
2006	94	9	103
2007	92	9	101
2008	93	10	102
2009	91	11	102
2010	95	11	104
2011	94	12	106

#### Vuosi 2011

Vuonna 2011 kaupunkikonserniin kuului 94 tytäryhtiötä ja 12 tytäräätiötä.

Suomenlinnan Liikenne Oy:n omistus siirtyi 1.1.2011 kokonaisuudessaan kaupungille kaupungin ostettua valtion omistaman osuuden (50 prosenttia). Niemikotisäätiön sääntöjä muutettiin siten, että Niemikotisäätiöstä tuli Helsingin kaupungin tytäryhteisö vuoden 2011 alusta lukien. Toimintansa kaupunkikonsernissa aloittivat seuraavat tytäryhtiöt: Asunto Oy Villamonte ja Villafonti Oy.

Kiinteistö Oy Auroranlinnaan päätettiin fuusioida neljä kaupungin omistamaa asuntoyhtiötä vuoden 2011 alusta. Nämä asuntoyhtiöt olivat Helsingin Vanha Viertotie 22 As Oy, Helsingin Kaarlenkatu 3-5 As Oy, Helsingin Käenkuja 6 As Oy ja Helsingin Laajasuontie 32 As Oy.

#### Vuosi 2010

Vuonna 2010 kaupunkikonserniin kuului 95 tytäryhtiötä ja 11 tytäräätiötä.

Toimintansa kaupunkikonsernissa aloittivat seuraavat tytäryhtiöt: Jätkäsaarenjätteen putkikeräys Oy, Kalasataman jätteen putkikeräys Oy sekä Metropolilab Oy, johon siirrettiin Metropolilab-liikelaitoksen toiminta. Simonaukion Pysäköinti Oy muuttui yhteisyhtiöstä tytäryhtiöksi kaupungin ostettua sen koko osakekannan.

#### Vuosi 2009

Vuonna 2009 kaupunkikonserniin kuului 91 tytäryhtiötä ja 11 tytäräätiötä.

Toimintansa kaupunkikonsernissa aloittivat seuraavat tytäryhtiöt: Etelä-Hermannin Pysäköinti Oy, Radio- ja televisiotekniikan tutkimus RTT Oy ja Helsingin Konsernihankinta Oy. Tytärsäätiöistä toimintansa aloitti Helsingin Musiikkitalon säätiö.



Vuonna 2009 luovuttiin koko Mikonmäen Lastentalo Oy:n ja Svenska Handelsläroverket Fastighets Ab:n osakekannasta. Lisäksi Kaupinparkki Koy, Länsi-Viikinmäen Pysäköinti Oy ja Rastilankallion päiväkotiki Koy muuttuivat tyttären tytäryhtiöiksi.

#### **Vuosi 2008**

vuonna 2008 kaupunkikonserniin kuului 93 tytäryhtiötä ja 10 tytäräätiötä.

Toimintansa kaupunkikonsernissa aloittivat seuraavat tytäryhtiöt: Länsi-Viikinmäen Pysäköinti Oy, Kiinteistö Oy Ympäristötalo ja Kiinteistö Oy Suutarin Lampputie. Tytäräätiöistä toimintansa aloitti UMO-äätiö.

Vuonna 2008 luovuttiin koko Päiväkotiki Jollas Koy:n osakekannasta. Hämeentien Pysäköinti Oy muuttui tyttären tytäryhtiöksi.

#### **Vuosi 2007**

Vuonna 2007 kaupunkikonserniin kuului 92 tytäryhtiötä ja 9 tytäräätiötä.

Toimintansa kaupunkikonsernissa aloittivat seuraavat tytäryhtiöt: Helsingin Leijona Oy, Helsinki Abroad Ltd Oy, Töölönlahden Pysäköinti Oy ja PosiVire Oy.

Vuonna 2008 luovuttiin koko Helsingin Kivelänkatu 5-7 As Oy:n, Kyllikin katu 1 Koy:n, Ratavallintie 16 As Oy:n ja Ruutinkatu 3 As Oy:n osakekannasta. Helsingin Liikuntahallit Oy ja Helsingin Vanha Viertotie 22 As Oy muuttuivat tyttären tytäryhtiöiksi.

#### **Vuosi 2006**

Vuonna 2006 kaupunkikonserniin kuului 94 tytäryhtiötä ja 9 tytäräätiötä.

Toimintansa kaupunkikonsernissa aloittivat seuraavat tytäryhtiöt: Finlandia-talo Oy, Helen Sähköverkko Oy, Helsingin Toimitilat Koy, Helsingin Väylä Oy ja Malmin Liiketalo Oy. Tytäräätiöistä toimintansa aloitti Oulunkylän sairaskotisäätiö.

Vuonna 2006 luovuttiin koko osakekannasta seuraavien yhtiöiden osalta: Brahen Terveysasema Koy, Helsingin Ammattikoulutalot Koy, Helsingin Pienasunnot Koy, Helsingin Terveystalot Koy, Jakomäen terveysasema, Kallion Toimistotalot Koy, Kallion Vanhustenhuollon Keskus Koy, Malmin virastotalo ja Sturenkatu 12–14. Latokartanon Pysäköinti Oy muuttui tyttären tytäryhtiöksi ja Mechelininkatu 38 As Oy osakkuusyhteisöksi.





**HELSINGIN KAUPUNKI  
TARKASTUSLAUTAKUNTA**

**Unioninkatu 25**

**PL 400**

**00099 HELSINGIN KAUPUNKI**

**Puhelin (09) 310 1613**

**[www.hel.fi/tav](http://www.hel.fi/tav)**



**WORLD DESIGN  
CAPITAL  
HELSINKI 2012**