



§ 206

Yleisten töiden lautakunnan lausunto tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta vuodelta 2012

HEL 2013-003863 T 00 03 00

Päätös

Yleisten töiden lautakunta päätti antaa tarkastuslautakunnalle seuraavan lausunnon:

2.6 Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Kaupungin strategiaohjelman tavoitteet ovat tyypillisesti hallintokuntarajat ylittäviä ja niiden toteuttaminen edellyttää hyvin johdettua ja organisoitua yhteistyötä osallishallintokuntien kesken.

Tavoitteiden määrittely (sisältö, mittaaminen) vaatii huolellista valmistelua, jotta varmistetaan tavoitteen mielekkyys kaikkien osapuolten kannalta. Tavoitteen asettaminen ja tuloksen mittari testauksineen tulee tehdä ennen kuin tavoite on mielekäs ja täyttää kriteerit, näin etenkin, jos kysymys on hallintokuntarajat ylittävistä tavoitteista.

Tavoitteen toteuttaminen edellyttää voimakasta johtamista. Tavoitteen ensisijaisella johtajalla (prosessista vastuullisella) tulee olla tarvittavat valtuudet ja resurssit johtaa tavoitteen mukaista toimintaa yli hallintokuntarajojen. Muussa tapauksessa on vaarana, että tavoitteeseen ja sen vaatimien toimenpiteisiin sitoutuminen jossakin yksittäisessä organisaatiossa on riittämätöntä.

Vuonna 2012 rakennusvirastolla oli 7 sitovaa toiminnallista tavoitetta, joista kaksi tavoitetta ei toteutunut. Poikkeamat on raportoitu kaupunginvaltuustolle.

Sitovat toiminnalliset tavoitteet on pyritty kytkemään kaupungin strategiaohjelman tavoitteisiin. Jatkossa sitovia toiminnallisia tavoitteita on tarpeen priorisoida aiempaa vahvemmin strategiaohjelman 2013 – 2016 tavoitteiden näkökulmasta.

Hallintokuntarajat ylittäviä sitovia toiminnallisia tavoitteita on jo asetettu (kaivutyöt ja katupölyn torjunta).

4.1.1 Tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman säästötavoitteet

Talousarvioraamiin sitoutuminen

Yleisten töiden lautakunta on sitoutunut talousarvioraamiin. Viime vuosien poikkeuksellisen runsaslumiset talvet ovat aiheuttaneet



kaupungin toimivuuden kannalta välttämättömät käyttötalouden ylitykset. Talousarvioehdotuksen valmisteluvaiheessa esitetään raamin yli meneviä esityksiä vain erityisyyistä.

Tuottavuustavoitteet

Tilaaajaorganisaation mahdollisuudet tuottavuussäästöihin kytkeytyvät koko rakennus- ja palvelutuotantoketjun toimenpiteisiin, eli hallintokuntarajat ylittävien prosessien tehostamiseen.

Rakennusviraston katu- ja puisto-osaston tuottavuuden tehostaminen merkittäväällä tavalla on mahdollista ainoastaan yhteistyössä Staran (rakentaminen ja ylläpito) sekä kaupunkisuunnitteluviraston ja kiinteistöviraston (kaupunkirakentamisen nopeuttaminen) kanssa.

Rakennusvirasto esittää talousarvioehdotuksessa vuodelle 2014 konkreettisia toimenpiteitä kaupungin tuottavuusohjelmaan. Toimenpiteet sisältävät sekä hallintokuntarajojen yli meneviä että viraston sisäisiä toimenpiteitä. Esitetyt toimenpiteet vaativat useiden vuosien työtä ja ne ovat haasteellisia saavuttaa. Toimenpiteet sisältävät huomattavaa säästöpotentiaalia, mutta säästöpotentiaalia on vaikea arvioida.

Tarvittavat kehittämistoimet edellyttävät yhteisiä tavoitteita, jotka asetetaan hallintokuntarajat ylittävinä. Samoin olennaista on pitkäjänteinen kehittämisohjelma (toimenpiteet, mittarit), jotta organisaatiot voivat sopeuttaa toimintansa asetettujen tavoitteiden mukaisiksi.

4.1.2 Uuden laskentajärjestelmän käyttöönotto

Reaaliaikainen projektinhallinta ja määrärahojen seuranta on rakennusvirastolle välttämättömyys. Rakennusvirasto voi siirtyä kaupunkiyhteiseen laskentajärjestelmään Laskeen aikaisintaan silloin kun siinä on käytössä moduulit projektinhallinta (PS, Project System) ja materiaalihallinta (MM, Material Management).

4.4.2 Uudet asuinalueet ja investointien suunnittelu keskipitkällä ajanjaksolla

Tällä hetkellä on käynnissä viisi laajaa alueprojektia: Jätkäsaari, Kalasatama, Kruunuvuorenranta, Pasila ja Östersundom. Näitä kaikkia edistetään samanaikaisesti ilman systemaattista yhteensovittamista kaupungin ja yksityisen sektorin taloudellisten ja toiminnallisten resurssien kannalta. Tämä johtaa suuriin investointipiikkeihin (esirakentaminen, liikennejärjestelmä, tekniset palvelut) ja rakentamisen kustannustason nousuun (infrastruktuuri, talonrakennus).

Alueprojektien toteutuksen keskinäistä jaksotusta tulisi parantaa. Tällä hetkellä ne kilpailevat keskenään samoista resursseista.



Asuntotuotantoa tulisi voimistaa täydennysrakentamisessa, jossa kaupungin maksettavaksi tulevat perustamiskustannukset (infrastruktuuri, julkiset palvelut) ovat pienemmät.

Katu- ja puistoinvestointien suunnittelun kannalta olisi mielekästä, että em. alueprojektit käsiteltäisiin talousarviossa yhtenä ryhmänä. Menettely estäisi tähänastista paremmin alueprojektiokohtaisen ylibudjetoinnin. Kaikissa kohteissa tapahtuva samanaikainen toteutusohjelmien maksimointi johtaa talousarvion ylimitoitukseen. Esimerkiksi vuonna 2012 katu- ja liikenneväyläinvestointien toteuma jäi huomattavasti alle määrärahavarausten toteutusohjelmien viivästyttyä kaavavalitusten tms. takia.

4.5.3 Helsingin ulkomainossopimus

Sovintosopimus tehtiin, koska vuokrasopimuksen täyttäminen ylimitoitettujen laitemäärien vuoksi ei ollut mahdollista.

Rakennusviraston yhteistyössä rakennusvalvontaviraston ja kaupunkisuunnitteluviraston kanssa teettämässä vuonna 2012 valmistuneissa mainoslaitetekartoissa on osoitettu hyväksyttävät paikat ja laitemäärät katumainostauluille, pilareille ja suurtauluille. Vuokrasopimuksessa näiden yhteenlaskettu määrä on 795. Mainoslaitetekarttojen mukaan niitä mahtuu kaupunkiin 494.

Clear Channel Suomi Oy ilmoittaa (23.4.2013) hakeneensa 27.2.2013 mennessä toimenpidelupaa yhteensä 911 katumainostaululle, suurtaululle, mainospilarille ja taksikatokselle. 22.4.2013 mennessä yritys on saanut näille 360 lupaa 25 hakemuksen ollessa vielä vireillä. 526 hakemusta on palautettu (lupaa ei ole myönnetty). Pylvästaulut (alkuperäisessä sopimuksessa (900) ja -banderollit (300) eivät sisälly näihin lukuihin.

Lupien myöntämättä jättämisen ja hakemusten palauttamisen yleisimpinä syinä olivat yrityksen mukaan kaupunkikuvalliset seikat.

Sovintosopimus ei ole perustunut virheelliseen tietoon eikä siitä aiheudu kaupungille merkittäviä taloudellisia menetyksiä, koska vuokrasopimuksen mukaan vuokra maksetaan vain paikoista, joille on myönnetty toimenpidelupa. Siten sopimuksessa luetelluista paikoista, joille ei saa toimenpidelupaa ei voi myöskään jäädä vuokratuloa saamatta.

Sovintosopimuksen purkamisen johtaisi myös vuokrasopimuksen purkamiseen, koska sitä ei voida ylimitoitettujen laitemäärien vuoksi toteuttaa. Tästä olisi seurauksena oikeudenkäynti, jonka lopputulos olisi kaupungin kannalta hyvin epävarma.



Tämän vuoksi hallintokeskuksen oikeuspalvelut kehotti keväällä 2011 rakennusvirastoa pyrkimään sopimuskumppaninsa kanssa sovintoon.

Uuden kilpailutuksen järjestäminen olisi mahdollista vasta kun riita olisi saatu lainvoimaisesti ratkaistua, mikä todennäköisesti veisi useita vuosia. Kaupungilta jäisivät tältä ajalta kaikki mainoslaittepaikkojen vuokratulot saamatta.

Rakennusviraston mielestä ei ole kaupungin edun mukaista ryhtyä sovintosopimuksen osalta arviointikertomuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

4.8.1 Asuntotuotannon sujuvoittaminen kaavoituksen ja tontinluovutuksen keinoin

Ympäristönormien keventäminen asuntorakentamisen nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi on houkutteleva mutta riskialtis kehitystavoite. Vaatimustaso asuinympäristön osalta on kasvavaa ja lisäksi yhä enemmän EU-tasoisesti säädelyä. Tavoitteena tulee olla nykyistä tasapainoisempi ympäristöhaittoja suojaavan toimitilarakentamisen ja asuntorakentamisen yhteensovittaminen.

Pysäköintinormien keventäminen tulee tehdä realistisesti eikä mielivaltaisesti olettaen, että yksityisautoilu on romahtamassa lähivuosikymmeninä. Viime aikoina on noussut uudestaan esiin pysäköintikustannusten leikkaaminen osoittamalla tonttien paikoitusta kadunvarsipaikoitukseen. Menettely johtaa vaikeasti ylläpidettävään, kaupunkikuvallisesti huonoon ja kadun käyttäjien kannalta hankalaan katutilaan ja lisää kaupungin käyttömenoja huomattavasti.

Asuntotuotantoprosessin hitaus on ollut esillä vuosikaudet ilman, että siihen on saatu merkittävää parannusta. Katujen ja kunnallistekniikan rakentamisen osalta nopeuttamismahdollisuudeksi on nähty kaavoituksen ja rakennussuunnittelun lomittaminen samanaikaiseksi. Menettely on mahdollista, mikäli kaavoituksessa voidaan sitoutua jo alkuvaiheessa katutilan mitoitukseen ja sijoitukseen siten, että kadut ja kunnallistekniikka voidaan suunnitella samanaikaisesti kaavatyön kanssa. Toimintatavasta on hyviä kokemuksia eräissä alueprojekteissa, mutta myös kielteisiä kokemuksia saman kohteen suunnittelusta 2-3 kertaa. Ihannetapauksessa tällöin voidaan päästä siihen, että kaavan ja katusuunnitelman hyväksymisprosessi etenisi samanaikaisesti.

Rakennusviraston kannalta menettely edellyttäisi, että rinnakkaiseen työskentelyyn tarvittavat henkilöresurssit ovat riittävät. Nykyiset henkilöresurssit suunnittelun teettämisessä eivät mahdollista rinnakkaista toimintatapaa täysinmittaisesti.

Esittelijä

kaupungininsinööri
Raimo K Saarinen



Lisätiedot

Antti Rautiainen, lakimies, puhelin: 310 38503
antti.rautiainen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 [Tarkastuslautakunnan lausuntopyyntö Yleisten töiden lautakuntalle](#)
- 2 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 2.6 Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta](#)
- 3 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.1.1 Tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman säästötavoitteet](#)
- 4 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.4.2 Uudet asuinalueet ja investointien suunnittelu keskipitkällä aikajaksolla](#)
- 5 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.5.3 Helsingin ulkomainossopimus](#)
- 6 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.8.1 Asuntotuotannon sujuvoittaminen kaavoituksen ja tontinluovutuksen keinoin](#)

Otteet

Ote

Tarkastuslautakunta
Hallinto-osasto/HKR
Valmistelija

Päätösehdotus

Yleisten töiden lautakunta päättäneen antaa tarkastuslautakunnalle seuraavan lausunnon:

2.6 Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Kaupungin strategiaohjelman tavoitteet ovat tyypillisesti hallintokuntarajat ylittäviä ja niiden toteuttaminen edellyttää hyvin johdettua ja organisoitua yhteistyötä osallishallintokuntien kesken.

Tavoitteiden määrittely (sisältö, mittaaminen) vaatii huolellista valmistelua, jotta varmistetaan tavoitteen mielekkyys kaikkien osapuolten kannalta. Tavoitteen asettaminen ja tuloksen mittari testauksineen tulee tehdä ennen kuin tavoite on mielekäs ja täyttää kriteerit, näin etenkin, jos kysymys on hallintokuntarajat ylittävästä tavoitteesta.

Tavoitteen toteuttaminen edellyttää voimakasta johtamista. Tavoitteen ensisijaisella johtajalla (prosessista vastuullisella) tulee olla tarvittavat valtuudet ja resurssit johtaa tavoitteen mukaista toimintaa yli hallintokuntarajojen. Muussa tapauksessa on vaarana, että tavoitteeseen ja sen vaatimien toimenpiteisiin sitoutuminen jossakin yksittäisessä organisaatioissa on riittämätöntä.



Vuonna 2012 rakennusvirastolla oli 7 sitovaa toiminnallista tavoitetta, joista kaksi tavoitetta ei toteutunut. Poikkeamat on raportoitu kaupunginvaltuustolle.

Sitovat toiminnalliset tavoitteet on pyritty kytkemään kaupungin strategiaohjelman tavoitteisiin. Jatkossa sitovia toiminnallisia tavoitteita on tarpeen priorisoida aiempaa vahvemmin strategiaohjelman 2013 – 2016 tavoitteiden näkökulmasta.

Hallintokuntarajat ylittäviä sitovia toiminnallisia tavoitteita on jo asetettu (kaivutyöt ja katupölyn torjunta).

4.1.1 Tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman säästötavoitteet

Talousarvioraamiin sitoutuminen

Yleisten töiden lautakunta on sitoutunut talousarvioraamiin. Viime vuosien poikkeuksellisen runsaslumiset talvet ovat aiheuttaneet kaupungin toimivuuden kannalta välttämättömät käyttötalouden ylitykset. Talousarvioehdotuksen valmisteluvaiheessa esitetään raamin yli meneviä esityksiä vain erityisistä.

Tuottavuustavoitteet

Tilajaorganisaation mahdollisuudet tuottavuussäästöihin kytkeytyvät koko rakennus- ja palvelutuotantoketjun toimenpiteisiin, eli hallintokuntarajat ylittävien prosessien tehostamiseen.

Rakennusviraston katu- ja puisto-osaston tuottavuuden tehostaminen merkittäväällä tavalla on mahdollista ainoastaan yhteistyössä Staran (rakentaminen ja ylläpito) sekä kaupunkisuunnitteluviraston ja kiinteistöviraston (kaupunkirakentamisen nopeuttaminen) kanssa.

Rakennusvirasto esittää talousarvioehdotuksessa vuodelle 2014 konkreettisia toimenpiteitä kaupungin tuottavuusohjelmaan. Toimenpiteet sisältävät sekä hallintokuntarajojen yli meneviä että viraston sisäisiä toimenpiteitä. Esitetyt toimenpiteet vaativat useiden vuosien työtä ja ne ovat haasteellisia saavuttaa. Toimenpiteet sisältävät huomattavaa säästöpotentiaalia, mutta säästöpotentiaalia on vaikea arvioida.

Tarvittavat kehittämistoimet edellyttävät yhteisiä tavoitteita, jotka asetetaan hallintokuntarajat ylittävänä. Samoin olennaista on pitkäjänteinen kehittämisohjelma (toimenpiteet, mittarit), jotta organisaatiot voivat sopeuttaa toimintansa asetettujen tavoitteiden mukaisiksi.

4.1.2 Uuden laskentajärjestelmän käyttöönotto



Reaaliaikainen projektinhallinta ja määrärahojen seuranta on rakennusvirastolle välttämättömyys. Rakennusvirasto voi siirtyä kaupunkiyhteiseen laskentajärjestelmään Laskeen aikaisintaan silloin kun siinä on käytössä moduulit projektinhallinta (PS, Project System) ja materiaalihallinta (MM, Material Management).

4.4.2 Uudet asuinalueet ja investointien suunnittelu keskipitkällä ajanjaksolla

Tällä hetkellä on käynnissä viisi laajaa alueprojektia: Jätkäsaari, Kalasatama, Kruunuvuorenranta, Pasila ja Östersundom. Näitä kaikkia edistetään samanaikaisesti ilman systemaattista yhteensovittamista kaupungin ja yksityisen sektorin taloudellisten ja toiminnallisten resurssien kannalta. Tämä johtaa suuriin investointipiikkeihin (esirakentaminen, liikennejärjestelmä, tekniset palvelut) ja rakentamisen kustannustason nousuun (infrastruktuuri, talonrakennus).

Alueprojektien toteutuksen keskinäistä jaksotusta tulisi parantaa. Tällä hetkellä ne kilpailevat keskenään samoista resursseista. Asuntotuotantoa tulisi voimistaa täydennysrakentamisessa, jossa kaupungin maksettavaksi tulevat perustamiskustannukset (infrastruktuuri, julkiset palvelut) ovat pienemmät.

Katu- ja puistoinvestointien suunnittelun kannalta olisi mielekästä, että em. alueprojektit käsiteltäisiin talousarviossa yhtenä ryhmänä. Menettely estäisi tähänastista paremmin alueprojektiokohtaisen ylibudjetoinnin. Kaikissa kohteissa tapahtuva samanaikainen toteutusohjelmien maksimointi johtaa talousarvion ylimitoitukseen. Esimerkiksi vuonna 2012 katu- ja liikenneväyläinvestointien toteuma jäi huomattavasti alle määrärahavarausten toteutusohjelmien viivästyttä kaavavalitusten tms. takia.

4.5.3 Helsingin ulkomainossopimus

Sovintosopimus tehtiin, koska vuokrasopimuksen täyttäminen ylimitoitettujen laitemäärien vuoksi ei ollut mahdollista.

Rakennusviraston yhteistyössä rakennusvalvontaviraston ja kaupunkisuunnitteluviraston kanssa teettämässä 2012 valmistuneissa mainoslaitetekartoissa on osoitettu hyväksyttävät paikat ja laitemäärät katumainostauluille, pilareille ja suurtaululle. Vuokrasopimuksessa näiden yhteenlaskettu määrä on 795. Mainoslaitetekarttojen mukaan niitä mahtuu kaupunkiin 494.

Clear Channel ilmoittaa (23.4.2013) hakeneensa 27.2.2013 mennessä toimenpidelupaa yhteensä 911 katumainostaululle, suurtaululle, mainospilarille ja taksikatokselle. 22.4.2013 mennessä yritys on saanut näille 360 lupaa 25 hakemuksen ollessa vielä vireillä. 526 hakemusta



14.05.2013

on palautettu (lupaa ei ole myönnetty). Pylvästaulut (alkuperäisessä sopimuksessa (900) ja -banderollit (300) eivät sisälly näihin lukuihin.

Lupien myöntämättä jättämisen ja hakemusten palauttamisen yleisimpinä syinä olivat yrityksen mukaan kaupunkikuvalliset seikat.

Sovintosopimus ei ole perustunut virheelliseen tietoon eikä siitä aiheudu kaupungille merkittäviä taloudellisia menetyksiä, koska vuokrasopimuksen mukaan vuokra maksetaan vain paikoista, joille on myönnetty toimenpidelupa. Siten sopimuksessa luetelluista paikoista, joille ei saa toimenpidelupaa ei voi myöskään jäädä vuokratuloa saamatta.

Sovintosopimuksen purkaminen johtaisi myös vuokrasopimuksen purkamiseen, koska sitä ei voida ylimitoitettujen laitemäärien vuoksi toteuttaa. Tästä olisi seurauksena oikeudenkäynti, jonka lopputulos olisi kaupungin kannalta hyvin epävarma.

Tämän vuoksi hallintokeskuksen oikeuspalvelut kehotti keväällä 2011 rakennusvirastoa pyrkimään sopimuskumppaninsa kanssa sovintoon.

Uuden kilpailutuksen järjestäminen olisi mahdollista vasta kun riittävästi saatu lainvoimaisesti ratkaistua, mikä todennäköisesti veisi useita vuosia. Kaupungilta jäisivät tältä ajalta kaikki mainoslaittepaikkojen vuokratulot saamatta

Rakennusviraston mielestä ei ole kaupungin edun mukaista ryhtyä sovintosopimuksen osalta arviointikertomuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

4.8.1 Asuntotuotannon sujuvoittaminen kaavoituksen ja tontinluovutuksen keinoin

Ympäristönormien keventäminen asuntorakentamisen nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi on houkutteleva mutta riskialtis kehitystavoite. Vaatimustaso asuinympäristön osalta on kasvavaa ja lisäksi yhä enemmän EU-tasoisesti säädelyä. Tavoitteena tuleekin olla nykyistä tasapainoisempi ympäristöhaittoja suojaavan toimitilarakentamisen ja asuntorakentamisen yhteensovittaminen.

Pysäköintinormien keventäminen tulee tehdä realistisesti eikä mielivaltaisesti olettaen, että yksityisautoilu on romahtamassa lähivuosikymmeninä. Viime aikoina on noussut uudestaan esiin pysäköintikustannusten leikkaaminen osoittamalla tonttien paikoitusta kadunvarsipaikoitukseen. Menettely johtaa vaikeasti ylläpidettävään, kaupunkikuvallisesti huonoon ja kadun käyttäjien kannalta hankalaan katutilaan ja lisää kaupungin käyttömenoja huomattavasti.

Asuntotuotantoprosessin hitaus on ollut esillä vuosikaudet ilman, että siihen on saatu merkittävää parannusta. Katujen ja kunnallistekniikan



14.05.2013

rakentamisen osalta nopeuttamismahdollisuudeksi on nähty kaavoituksen ja rakennussuunnittelun lomittaminen samanaikaiseksi. Menettely on mahdollista, mikäli kaavoituksessa voidaan sitoutua jo alkuvaiheessa katutilan mitoitukseen ja sijoitukseen siten, että kadut ja kunnallistekniikka voidaan suunnitella samanaikaisesti kaavatyön kanssa. Toimintatavasta on hyviä kokemuksia eräissä alueprojekteissa, mutta myös kielteisiä kokemuksia saman kohteen suunnittelusta 2-3 kertaan. Ihannetapauksessa tällöin voidaan päästä siihen, että kaavan ja katusuunnitelman hyväksymisprosessi etenisi samanaikaisesti.

Rakennusviraston kannalta menettely edellyttäisi, että rinnakkaiseen työskentelyyn tarvittavat henkilöresurssit ovat riittävät. Nykyiset henkilöresurssit suunnittelun teettämisessä eivät mahdollista rinnakkaista toimintatapaa täysimittaisesti.

Esittelijä

Tarkastuslautakunta hyväksyi 17.4.2013, 62 §, arviointikertomuksen vuodelta 2012.

Lautakunta pyytää 22.5.2013 mennessä yleisten töiden lautakunnan lausuntoa kertomuksen kohdista 2.6, 4.1.1 - 4.1.2, 4.4.2, 4.5.3 ja 4.8.1.

Arviointikertomuksen kyseiset kohdat on jaettu esityslistan liitteenä.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet

2.6 Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Talousarvion sitovista taloudellisista ja toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäi noin neljäsosa.

Toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat vietiin valtuuston hyväksyttäväksi yhtä lukuun ottamatta. Taloudellisten tavoitteiden ylitysoikeudet on myönnetty kaupunginvaltuustossa, mutta valtaosin vuoden 2013 puolella, kun määrärahat oli jo ylitetty.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginvaltuuston asettaman sitovan tavoitteen poikkeama tulee hyväksyttäväksi valtuustolla riippumatta siitä, mistä se aiheutuu.

- sitovien toiminnallisten tavoitteiden tulee kattaa kaupungin strategiaohjelman tavoitteet nykyistä laajemmin, kuten tarkastuslautakunta on suositellut jo vuonna 2010.

- hallintokuntien tulee asettaa aiempaa enemmän yhteisiä hallintokuntarajat ylittäviä sitovia toiminnallisia tavoitteita, kuten tarkastuslautakunta on suositellut jo vuonna 2009.



4.1.1 Tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman säästötavoitteet

Helsinki käynnisti vuonna 2011 tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman, jonka tavoitteena oli, että "vuonna 2012 palvelut tuotetaan nykyistä edullisemmin asukasta kohden laskettuna." Vastaava tavoite kustannustason nousua maltillisemmasta menokasvusta sisältyi myös kaupungin strategiaohjelmaan 2009 – 2012. Virastojen tuli laatia esitykset tuottavuutta parantavista toimenpiteistä vuoden 2012 talousarvioon. Käytännössä tavoite tarkoittaa tuottavuuden paranemista.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, onko tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman tavoite kustannustason nousua pienemmästä asukaskohtaisten toimintamenojen kasvusta toteutunut vuonna 2012. Koska valtuusto ei asettanut työhyvinvoinnin kehitykselle tavoitetta, työhyvinvoinnin tilan kehitystä tarkasteltiin arvioinnissa taustatietona.

Tarkastuslautakunnan johtopäätös arvioinnin pääkysymykseen on, että tuottavuus- ja hyvinvointiohjelman tavoite, edullisempi palvelutuotanto asukasta kohden edelliseen vuoteen nähden, toteutui. Tilinpäätöstietojen mukaan kaupungin virastot onnistuivat vuonna 2012 tuottamaan palvelut asukasta kohden edullisemmin kuin vuonna 2011 tai 2010. Osasyynä tavoitteen saavuttamiseen oli se, että asukasmäärän kasvu oli talousarviossa ennakoitua nopeampaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- lautakuntien ja johtokuntien tulee sitoutua talousarvioraamiin siten, että ne osoittavat tarvittavat menosäästöt raamin sisältä, mikäli päättävät menojen lisäyksistä.
- tuottavuustavoitteet tulee asettaa usealle vuodelle siten, että hallintokunnilla on realistiset mahdollisuudet saavuttaa ne ja niiden toteuttaminen on riittävän haasteellista.

4.1.2 Uuden laskentajärjestelmän käyttöönotto

Kaupungin uusi laskentajärjestelmä Laske otettiin käyttöön vuoden 2012 alusta. Sen käyttäjiä ovat kaikki muut virastot ja liikelaitokset paitsi Helsingin Energia, Helsingin Satama, HKL, rakennusvirasto ja Stara. Laske-hankkeessa korvattiin aiemmin käytössä ollut Adeko-laskentajärjestelmä SAP- valmissovellukseen pohjautuvalla järjestelmällä. Laske-hankkeen toteutusvaihe käynnistyi syyskuussa 2010.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksenä on, ettei Laske-järjestelmän toteuttamisessa ja käyttöönotossa ole onnistuttu suunnitelmien mukaisesti, eikä asetettua tavoitetta raportoinnin parantamisesta ole



14.05.2013

saavutettu. Keskenräisenä käyttöön otettu järjestelmä on aiheuttanut taloushallinnon henkilöstölle lisätyötä ja sitä kautta lisäkustannuksia kaupungille.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- talous- ja suunnittelukeskuksen tulee saattaa Laske-järjestelmä asianmukaiseen kuntoon pikaisesti.
- järjestelmän konsolidointimoduulin avulla tulee voida tuottaa kaupungin tilinpäätöslaskelmat ja talousarvion toteutumislaskelmat.
- Laske-järjestelmän hyödyntämistä tulee kehittää kustannustehokkaammaksi ja kaupungin taloushallintoa, tilinpäätöstä ja raportointia vielä paremmin palvelevaksi kokonaisuudeksi siten, että kaikki kaupungin virastot ja liikelaitokset siirtyvät sen käyttäjiksi.

4.4.2 Uudet asuinalueet ja investointien suunnittelu keskipitkällä ajanjaksolla

Talous- ja suunnittelukeskuksen kehittämisosasto toteuttaa uusia asuinalueita aluerakentamisprojekteina. Näiden investointien suunnittelua arvioitiin Jätkäsaaren ja Kalasataman esimerkkikohteiden avulla.

Arvioinnissa selvitettiin vuosien 2007 - 2012 maanmyyntituloja sekä uusien alueiden esirakentamiseen käytettyjä menoja kuten maanpuhdistusta, rakentamiskelpoiseksi saattamista sekä katujen ja puistojen rakentamista, jotta saatiin kuva panos-tuotos -suhteesta.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksenä on, että uusien asuinalueiden rakentamiskustannusten ja tuottojen suunnittelua ja seurantaa toteutetaan riittävällä tarkkuudella. Tuottojen nousu erilaisia rakentamiskustannuksia suuremmiksi voi kestää vuosikymmeniä, kuten Arabianrannan esimerkki osoitti. Kaavataloudellisten laskelmien tulisi olla mahdollisimman luotettavia. Kaavoista ei saisi tulla liian kalliita toteuttaa.

Kaupunki myi kiinteää omaisuuttaan noin 367 miljoonalla eurolla vuosina 2007 - 2012 ja käytti samaan aikaan erilaisiin esirakentamistöihin ja maan hankintaan noin 344 miljoonaa euroa. Talousarvioiden myyntitavoitteista jäätin jälkeen 144 miljoonaa euroa samalla ajanjaksolla. Useiden huonojen vuosien jälkeen vuonna 2012 melkein päästiin 85 miljoonan euron myyntitavoitteeseen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kiinteän omaisuuden myyntitavoitteet on asetettava talousarviossa sellaisiksi, että ne voidaan saavuttaa.



– kaupunkisuunnitteluviraston tulee edelleen kehittää ja parantaa kaavataloudellisia laskelmia kaupungin kiristyvässä taloustilanteessa.

- suhdanneriskin vuoksi tulee huolehtia siitä, että alueiden rakentamiskustannukset saadaan ensisijaisesti katettua jo maanmyyntituloilla.

- maanmyynnin ja -vuokraamisen tasapaino tulee harkita uudelleen etenkin sellaisilla uusilla alueilla, jotka hankitaan ostamalla.

4.5.3 Helsingin ulkomainosopimus

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miksi kaupungilta on jäänyt saamatta ulkomainoslaitteista sovitut vuokratulot, miten tilanne tulisi korjata ja miten vastaavat tilanteet olisi mahdollista tulevaisuudessa välttää. Lisäksi pyrittiin selvittämään, ovatko perusteet sovintosopimukselle oikeita ja totuudenmukaisia.

Tarkastuslautakunnan havaintojen perusteella näyttää siltä, että ulkomainoslaitteipaikkojen vuokraamisessa on tehty virheitä jo kilpailutusvaiheessa. Kiinteistövirasto valmisteli kilpailutuksen yksin kuulematta riittävästi muita hallintokuntia. Tehtyjen tarjousten realistisuutta ei voitu asianmukaisella tavalla arvioida ja sopimus jäi osin puutteelliseksi.

Alkuperäisessä sopimuksessa asetettu kahden kuukauden aikataulu oli todennäköisesti liian tiukka lupien hakemiseen lähes kahdelle tuhannelle mainoslaitteelle. Vuosien 2008 ja 2009 aikana lupahakemuksia jätettiin kuitenkin niin hitaasti, että kaupungilla olisi mahdollisesti ollut riittävä syy purkaa alkuperäinen sopimus sen purkupykälän perusteella.

Rakennusvalvontaviraston tietojen perusteella Clear Channelin väitteet siitä, että se ei ole saanut hakemiaan sopimuksen mukaisia paikkoja, eivät yksiselitteisesti pidä paikkaansa. Yhtiö on 15.1.2013 mennessä hakenut vain 1 123 ulkomainospaikkaa, vaikka sopimuksessa paikkoja on 1 910. Havaintojen perusteella näyttää siltä, että Clear Channelin ja rakennusviraston välinen sovintosopimus on tehty virheelliseen tietoon perustuen. Tämän vuoksi rakennusviraston tulisi harkita sopimuksen purkamista, mahdollisia oikeustoimia tai jopa kilpailutuksen järjestämistä uudestaan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

-rakennusviraston tulee välittömästi arvioida uudelleen ulkomainoslaitteipaikkojen vuokrauksesta tehdyn sovintosopimuksen sisältöä kaupungin edun kannalta ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin,



koska sopimuksesta todennäköisesti aiheutuu kaupungille merkittäviä taloudellisia menetyksiä.

-kaupungin hallintokuntien tulee tehdä nykyistä tiiviimpää yhteistyötä tulevaisuudessa ulkomainoslaittepaikkojen kilpailutuksissa, jotta päätöksentekijällä on käytettävissä kaikki sopimuskumppanin valintaan vaikuttava tieto.

4.8.1 Asuntotuotannon sujuvoittaminen kaavoituksen ja tontinluovutuksen keinoin

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, onko kaupungin mahdollista lisätä kaavoitettavaa maata ja nopeuttaa kaavoitusta ja tontinluovutusta asuntotuotantoprosessin sujuvoittamiseksi. Arviointi toteutettiin haastattelemalla talous- ja suunnittelukeskuksen, kaupunkisuunnitteluviraston ja kiinteistöviraston tonttiosaston asiasta vastaavia henkilöitä. Lisäksi tehtiin sähköpostikysely asuntotuotantotoimiston ja rakennusviraston vastaaville virkamiehille.

Tarkastuslautakunnan johtopäätöksenä on, että kaupunkimaisen asumisen suuren kysynnän ja korkeiden hintojen vuoksi uusia asuntoalueita on syytä kaavoittaa kaupunkimaisiksi alueiksi nykyisen kantakaupungin jatkeeksi. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat yhdyskuntarakenteen tiivistämistä.

Haasteelliseksi kaupunkimaisen täydennysrakentamisen tekevät etenkin noudatetut ympäristönormit, jotka estävät tehokkaan rakentamisen vilkasliikenteisten väylien varrelle sekä autopaikkainormi, joka tekee asemakaavoista kalliita tehokkaasti rakennetuilla alueilla. Melu- ja hiukkaspäästöjen vuoksi noudatettuja suojaetäisyyksiä tulisikin tarkastella joustavasti, jos ne estävät täydennysrakentamisen vilkasliikenteisten väylien varrelle lähellä kantakaupunkia.

Myös autopaikkainormin tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkastella varsinkin täydennysrakentamisen yhteydessä ja rakennettaessa tiiviisti ja kaupunkimaisesti.

Asuntotuotantoprosessi sujuvoituisi, mikäli kaavoituksen, esirakentamisen, katusuunnitelmien tekemisen ja kunnallistekniikan rakentamisen prosessit limitettäisiin toisiinsa. Kaupunginjohtajan asettaman sujuvoittamistyöryhmän ja poikkihallinnollisen "kick off-ryhmän" on mahdollista koordinoita asuntotuotannon prosessien limittämistä toisiinsa.

Tarkastuslautakunta toteaa muun muassa, että asuntotuotannon sujuvoittamiseen liittyen

- mikäli vilkasliikenteisten väylien varrelle halutaan täydennysrakentamista, tämä edellyttää joustavampaa melu- ja



14.05.2013

ilmanlaatu normien tulkintaa. Tähän liittyen kaupunginhallituksen ja kaupunkisuunnitteluviraston tulee etsiä uusia toimintamalleja yhteistyössä ympäristökeskuksen kanssa sekä vaikuttaa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointiin.

- kaupunginhallitukselle tulee tehdä esitys siitä, minkälaisella menettelyllä voitaisiin keventää kaavaprosessiin liittyvää virastojen lausuntokierrosta, miten jatkossa koordinoidaan kaavoituksen, tontinluovutuksen, esirakentamisen, kunnallistekniikan ja kadunrakennuksen prosessien limittämistä toisiinsa ja miten rakentamisen kilpailua voidaan lisätä ja kaavamääräyksiä väljentää markkinahinnaltaan edullisimmilla alueilla.

Esittelijä

kaupungininsinööri
Raimo K Saarinen

Lisätiedot

Antti Rautiainen, lakimies, puhelin: 310 38503
antti.rautiainen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 [Tarkastuslautakunnan lausuntopyyntö Yleisten töiden lautakuntalle](#)
- 2 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 2.6 Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta](#)
- 3 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.1.1 Tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman säästötavoitteet](#)
- 4 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.4.2 Uudet asuinalueet ja investointien suunnittelu keskipitkällä aikajaksolla](#)
- 5 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.5.3 Helsingin ulkomainossopimus](#)
- 6 [Tarkastuslautakunnan arviointikertomus, kohta 4.8.1 Asuntotuotannon sujuvoittaminen kaavoituksen ja tontinluovutuksen keinoin](#)

Otteet

Ote
Tarkastuslautakunta
Hallinto-osasto/HKR
Valmistelija