



**Helsingin kaupunki
Tarkastuslautakunta**

ARVIOINTIKERTOMUS 2012



Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2013:15

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta: Arviointikertomus 2012

Helsingin kaupunki
Tarkastusvirasto

Puhelin (09) 310 1613
tarkastusvirasto@hel.fi

Internet

www.hel.fi/tav

Kannen kuva

Helsingin kaupungin aineistopankki
Itämeren aaltoja, Seppo Laakso 2010

ISBN 978-952-272-463-2 (painettu julkaisu)

ISBN 978-952-272-464-9 (verkkojulkaisu)

ISSN 2242-4505 (painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135 (verkkojulkaisu)



SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|--|----|
| 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA | 1 |
| 1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO | 1 |
| 1.2 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA | 1 |
| 1.3 MUU TOIMINTA | 2 |
| 1.4 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2011 KÄSITTELY | 2 |
| 1.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI | 3 |
| 2. SITOVIER TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI | 6 |
| 2.1 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN SITOVIER TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN | 6 |
| 2.2 TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TARKASTELU STRATEGIAN MUKAISESTI | 6 |
| 2.3 TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALOITTAIN | 10 |
| 2.4 TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALOITTAIN | 12 |
| 2.5 SITOVIER TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN SEURANNASTA JA DOKUMENTOINNISTA | 13 |
| 2.6 JOHTOPÄÄTÖKSET TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA | 14 |
| 3. KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI | 15 |
| 4. TOIMINNAN ARVIOINTI | 20 |
| 4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNIIT | 20 |
| 4.1.1 TUOTTAVUUS- JA TYÖHYVINVOINTIOHJELMAN SÄÄSTÖTAVOITTEET | 20 |
| 4.1.2 UUDEN LASKENTAJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖÖNOTTO | 23 |
| 4.1.3 PALVELUTYYTYVÄISYYDEN KEHITYS | 24 |
| 4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIIT | 26 |
| 4.2.1 TYTÄRYHTEISÖJEN JOHDON PALKITSEMISJÄRJESTELMÄT | 26 |
| 4.2.2 TYTÄRYHTIÖIHIN LIITTYVIER INVESTOINTITAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN | 29 |
| 4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIIT | 31 |
| 4.3.1 VANHEMPIEN TUKEMINEN LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNISTA | 31 |
| 4.3.2 MAAHANMUUTTAJIER TYÖLLISTYMISTÄ EDISTÄVÄT TOIMENPITEET | 36 |
| 4.3.3 MÄÄRÄAIKAISTEN PALVELUSSUHITEIDEN KÄYTTÖ OPETUS-, SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMESSA | 39 |
| 4.4. KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIIT | 42 |
| 4.4.1 TIETOJÄRJESTELMIER YHTEENTOIMIVUUS PÄÄKAUPUNKISEUDULLA | 42 |
| 4.4.2 UUDET ASUINALUEET JA INVESTOINTIER SUUNNITTELU KESKIPITKÄLLÄ AJANJAKSOLLA | 46 |
| 4.5 RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖTOIMIER TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIIT | 49 |
| 4.5.1 METRON AUTOMAATTIOHJAUSJÄRJESTELMÄN HANKINTA | 49 |
| 4.5.2 ASUNTOTUOTANTOTOIMISTON TOTEUTTAMAT ASUINKIINTEISTÖYHTIÖIDEN PERUSKORJAUSURAKAT | 52 |
| 4.5.3 HELSINGIN ULKOMAINOSSOPIMUS | 53 |
| 4.6 SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMIER TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIIT | 57 |
| 4.6.1 HUS:N JA HELSINGIN HOITO- JA PALVELUKETJUYHTEISTYÖ | 57 |
| 4.6.2 TERVEYSKESKUKSEN YKSITYISILTÄ OSTAMIER ASIAKASPALVELUJER LAADUN VALVONTA | 60 |
| 4.6.3 SOSIAALIASIAMIEHEN TYÖTILANNE JA RESURSSIT | 63 |



| | |
|--|-----------|
| 4.7 SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT | 65 |
| 4.7.1 OPPISOPIMUSKOULUTUKSEN KÄYTTÖ JA TEHOSTAMISMAHDOLLISUUDET | 65 |
| 4.7.2 KOULULAISTEN ILTAPÄIVÄTOIMINTA..... | 68 |
| 4.7.3 KAUPUNGIN STRATEGIAOHJELMAN 2009–2012 TOTEUTTAMINEN TYÖVÄENOPISTOISSA | 71 |
| 4.7.4 TYÖTERVEYSPALVELUJEN TOIMIVUUS | 72 |
| 4.8 KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT..... | 74 |
| 4.8.1 ASUNTOTUOTANNON SUJUVOITTAMINEN KAAVOITUKSEN JA TONTINLUOVUTUKSEN KEINAIN | 74 |
| 4.8.2 KOULUTILOJEN KOSTEUSVAURIOT..... | 78 |
| 4.8.3 KAUPUNGIN TYHJÄT TILAT | 82 |
| LIITTEET | 85 |
| LIITE 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012, JAOSTOJEN JÄSENET JA JAOSTOJA AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT | 85 |
| LIITE 2. TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012, TARKASTUSALUEJAKO | 87 |



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 101 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta toteutui 77 (76 %) ja 70 sitovasta taloudellisesta käyttötalouden tavoitteesta toteutui 52 (74 %). Sivovia investointitavoitteita oli 69, joista 50:n osalta talousarviomääräraha ei ylittynyt (72 %).

Kaupungin talous ja tuottavuus: Strategiakauden 2009–2012 tavoitetta kustannustason nousua alhaisemmasta toimintamenojen kasvusta ei kokonaisuutena saavutettu, vaikka vuosina 2011–2012 asukaskohtaisten menojen kasvua pystyttiin hillitsemään. Kaupungin tulee jatkaa tuottavuuden parantamista ja käynnistää palvelujen ja investointien uudelleenarviointi siten, että tulo-rahoitus riittää pitkällä tähtäimellä niiden rahoittamiseen. Lautakuntien ja johtokuntien tulee sitoutua talousarvioraamiin siten, että ne osoittavat tarvittavat menosäästöt raamin sisältä, mikäli päättävät menojen lisäyksistä.

Uusi laskentajärjestelmä: Kaupungin laskentajärjestelmä Laske otettiin käyttöön keskeneräisenä, mikä aiheutti ongelmia asiakkaille, lisätyötä taloushallintohenkilöstölle sekä lisäkustannuksia kaupungille. Laske-järjestelmä tulee saattaa asianmukaiseen kuntoon pikaisesti.

Konsernin tytäryhteisöt: Tytäryhteisöjä perustettaessa tulee laatia realistinen suunnitelma hankkeen toteuttamisesta, ja investoinneille tulee määritellä selkeät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä seurata niiden toteutumista. Johdon palkitsemista tulee kehittää siten, että sillä on käytännössä tulosta ohjaavaa vaikutusta.

Määräaikaiset palvelussuhteet: Henkilöstökeskuksen tulee tarkentaa kaupunkitason ohjetta siltä osin kuin kyse on toiminnan vakiintumattomuudesta ja työn projektiluontoisuudesta sekä niihin liittyvästä rahoituksen epävarmuudesta.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuus: Kaupungin tulee linjata pääkaupunkiseututasoisen yhteistyön tarve kokonaisarkkitehtuuriin ja tietojärjestelmäinvestointeihin liittyvissä asioissa sekä käynnistää tämä yhteistyö, jotta yhteistyön puute ei johda tarpeettomiin päällekkäisiin kustannuksiin.

Uusien asuinalueiden investointien suunnittelu: Kiinteän omaisuuden myyntitavoitteet on asetettava realistisiksi. Suhdanneriskin vuoksi tulee huolehtia siitä, että alueiden rakentamiskustannukset saadaan ensisijaisesti katettua maanmyyntituloilla.

Asuntotuotannon sujuvoittaminen: Kaupunginhallitukselle tulee tehdä esitys siitä, minkälaisella menettelyllä voitaisiin keventää kaavaprosessiin liittyvää lausuntokierrosta, miten jatkossa koordinoidaan asuntotuotantoon liittyvien prosessien limittämistä toisiinsa ja miten rakentamisen kilpailua voidaan lisätä ja kaavamääräyksiä väljentää markkinahinnaltaan edullisimmilla alueilla. Tontinluovutuksen delegointisäädöksiä väljentämistä tulee harkita.

Koulutilojen kosteusvauriot: Kaupunginhallituksen tulee valmistella valtuustolle selvitys kaupungin palvelu- ja toimitilojen kosteus- ja homevaurioiden laajuudesta ja niiden korjaamisen vaatimista kustannuksista. Koulujen työolotarkastukset tulee järjestää lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Metron automaattiohjausjärjestelmän hankinta: Liikennelaitoksen tulee parantaa pitkäaikaisten investointiensa suunnittelu- ja toteutusprosesseja sekä hankkeiden kustannusarvioiden laskentaa.

Ulkomainossopimus: Rakennusviraston tulee välittömästi arvioida uudelleen ulkomainoslaitepaikkojen vuokrauksesta tehdyn sovintosopimuksen sisältöä kaupungin edun kannalta ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, koska sopimuksesta todennäköisesti aiheutuu kaupungille merkittäviä taloudellisia menetyksiä.

HUS:n ja kaupungin välinen hoito- ja palveluketju yhteistyö: Kaupungin on yhdessä HUS:n kanssa etsittävä keinot hoitoketjun keskeisten ongelmakohtien ratkaisemiseksi. Kaupungin on selvitettävä, miten iäkkäiden palvelutarpeen arviointia voitaisiin toteuttaa nykyistä perusteellisempänä ja moniammatillisena siten, että tulevia, mahdollisesti kalliita palvelutarpeita voidaan ehkäistä.

Sosiaaliasiamiehen työtilanne: Sosiaaliasiamiehen työtaakkaa voitaisiin keventää kehittämällä toimeentulotuen ja lastensuojelun prosesseja, joihin suurin osa yhteydenotoista liittyy.

Oppisopimuskoulutus: Kaupungin tulee linjata yhteinen näkemys oppisopimuskoulutuksen käytöstä väylänä työelämään ja tarjota oppisopimuskoulutusta nuorille 15–17-vuotiaille kaupungin omilla työpaikoilla.

Lapset ja nuoret: Sosiaali- ja terveysviraston tulee lisätä läheisneuvonpitoa lastensuojelussa, koska sen avulla on onnistuttu välttämään kalliita huostaanottoja ja sitä kautta saamaan kustannussäästöjä. Koululaisten iltapäivätoiminnan paikkoja tulee jatkossakin pyrkiä järjestämään tarpeen mukaan sekä toteuttaa sähköinen hakumenettely.



Käytetyt lyhenteet

| | |
|------------------|---|
| Apotti | Helsingin, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Vantaan sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin yhteinen asiakas- ja potilastietojärjestelmä -hanke |
| ATJ | Helsingin kaupungin sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmä |
| EU | Euroopan unioni |
| Heta | Helsingin kaupungin talouden ja toiminnan raportointipalvelu |
| HKL | Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos |
| HKR | Helsingin kaupungin rakennusvirasto |
| HSL | Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä |
| HSY | Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä |
| htm2 | Huoneistoneliömetri |
| HUS | Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä |
| HYKS | Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala |
| ICT/IT | Tietotekniikka, tieto- ja viestintäteknologia sekä informaatioteknologia |
| JHTT | Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja |
| jk | Johtokunta |
| JOPO | Joustava perusopetus |
| JUHTA | Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta |
| JulkiCT | Julkisen hallinnon ICT |
| kem ² | Kerrosalaneliö |
| KHT | Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja |
| Lasu | Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma |
| Laske | Helsingin kaupungin vuoden 2012 alussa käyttöön ottama laskentajärjestelmä |
| MA-ohjelma | Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma |
| PKS | Pääkaupunkiseutu (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) |
| Sosv | Helsingin kaupungin sosiaalivirasto |
| Stara | Helsingin kaupungin rakentamispalvelu |
| TE-toimisto | Työ- ja elinkeinotoimisto |
| Terke | Helsingin kaupungin terveyskeskus |
| THL | Terveyden ja hyvinvoinnin laitos |



1. TARKASTUSLAUTAKUNTA

1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KOKOONPANO

Kaupunginvaltuusto valitsi 14.1.2009 vuosien 2009–2012 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa oli vuonna 2012 yhdeksän jäsentä ja yhdeksän henkilökohtaista varajäsentä. Toimikauden 2009–2012 tarkastuslautakunta jakaantui kolmeen jaostoon, joi-

den kokoonpanot on esitetty arviointikertomuksen liitteessä 1. Jaostot suorittivat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja taloudenhoidon arviointia lautakunnan päättämän tarkastusaluejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on liitteenä 2.

Taulukko 1. Tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet vuonna 2012

| Varsinaiset jäsenet | Henkilökohtaiset varajäsenet |
|--|--|
| Pj. Hannele Luukkainen, valtiotieteiden lisensiaatti | Juha Meronen, yrittäjä |
| Vpj. Antti Vuorela, diplomi-insinööri | Päivi Seila, psykiatrian sairaanhoitaja |
| Salla Korhonen, lakimies | Aki Hyödynmaa, humanististen tieteiden kandidaatti |
| Katja Utti-Lankinen, kasvatustieteen maisteri | Maarit Toveri, toimitusjohtaja |
| Sari Näre, sosiologian dosentti | Kimmo Pentikäinen, kehitysjohtaja |
| Jaakko Ojala, valtiotieteiden maisteri | Tuomo Markelin, kauppatieteiden maisteri |
| Nils Torvalds, toimittaja | Mia Montonen, valtiotieteiden maisteri |
| Olli Viding, toiminnanjohtaja | Marikaisa Niskanen, opiskelija |
| Tuulikki Vuorinen, terveystieteiden maisteri | Valter Vesikko, lakimies |

1.2 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA

Tarkastuslautakunta

Lautakunta piti vuoden 2012 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 14 kokousta. Lautakunnan kolme jaostoa pitivät vuoden 2012 arviointia koskien yhteensä 37 kokousta, joista seitsemän oli arviointikäyntejä kaupungin hallinnon eri kohteisiin ja kaksi kaupunkikonserniin kuuluviin yhteisöihin.

Tarkastuslautakunta merkitsi keväällä 2013 tiedoksi kaupunginjohtajiston selonteot toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2012. Lisäksi esillä oli kaupungin varautuminen liikelaitosten yhtiöittämiseen ja kaupunkikonsernin tulevaisuuden näkymät. Syksyllä 2012 lautakunta merkitsi tiedoksi selonteot tilintarkastuksen kilpai-

luttamisesta, Laske-laskentajärjestelmän käyttöön-otosta, rakennusvirastossa suoritetusta erityistarkastuksesta, sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisestä, strategiaohjelman 2009–2012 toteutumisen seurannasta ja uuden strategiaohjelman valmistelusta sekä Helsingin kaupungin asunnot Oy:n 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 2012 tilintarkastuksesta.

Lautakunnalla oli koko toimikauden 2009–2012 kattava toimintasuunnitelma. Lisäksi kutakin vuotta



varten laaditaan arviointisuunnitelma, johon sisällytetään arviointiaiheista olennaisimmat ja ajankohtaisimmat. Vuonna 2012 arvioinnin kohteena oli teemoja eri hallintokunnista.

Toimintavuonna pääkaupunkiseudun kaupunkien (Espoo, Helsinki ja Vantaa) tarkastustoimet toteutettiin järjestyksessä viidennen yhteisarvioinnin aiheesta tietojärjestelmien toimivuus pääkaupunkiseudulla. Arvioinnin vetovastuu oli Helsingin kaupungin ulkoisella tarkastuksella.

Tarkastusvirasto

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kolmea jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman

arviointisuunnitelman 2012 mukaisesti. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

Tarkastusvirastossa otettiin käyttöön arvioinnin käsikirja, johon on koottu kaikki arviointiin liittyvät kuvaukset, toimintaohjeet ja lomakkeet.

Viraston päällikkönä toimi tarkastusjohtaja, kauppatieteiden 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.

1.3 MUU TOIMINTA

Pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien yhteinen koulutustilaisuus järjestettiin 13.11.2012 Espoossa, missä esillä olivat muun muassa julkisen hallinnon ICT-yhteistyö, metropolialueselvityksen tilannekatsaus, uuden kuntalain valmistelu tarkastuslautakunnan näkökulmasta ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan rooli ja tehtävät.

Tarkastuslautakunta uudisti marraskuussa 2012 loppuvuodesta 2010 valtuustolle Helsingin kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussäännön muuttamisesta tekemänsä esityksen, jossa oli otettu huomioon kuntalaissa 1.7.2012 voimaan tulleet tilintarkastajan toimikautta ja kaupungin hallintosääntöä koskevat muutokset. Keskeisin muutoskohta koski tarkastus-

lautakunnan erillisraportoinnin mahdollistamista.

Kaupunginhallitus käsitteli tarkastuslautakunnan kannasta poikkeavaa muutosehdotusta kokouksessaan 15.4.2013 ja päätti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi siten, että tarkastuslautakunta voi arviointikertomuksen lisäksi laatia perusteellisesti harkittuaan valtuustolle erillisiä raportteja. Näistä hankitaan kaupunginhallituksen ja asianomaisten toimielinten lausunnot ennen raportin toimittamista valtuuston käsiteltäväksi.

Tarkastussäännön muutosehdotus ei ole ehtinyt valtuuston käsittelyyn arviointikertomuksen hyväksymisajankohtaan 17.4.2013 mennessä.

1.4 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2011 KÄSITTELY

Kaupunginvaltuusto merkitsi 13.6.2012 tiedoksi arviointikertomuksen vuodelta 2011 ja siihen pyydytty lausunnot. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty. Kaupun-


ginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 12.12.2012. Vuoden 2011 arviointikertomuksessa olleita asioita esiteltiin medialle 3.5.2012 pidetyssä tarkastuslautakunnan tiedotustilaisuudessa.


1.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI


Tarkastuslautakunnan vuosien 2009–2011 arviointikertomuksissa on käsitelty 88 arviointiaihetta ja esitetty niihin liittyen 261 suositusta/toteamusta.


Arvioinnin pääkysymyksenä oli, mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan esittämällä suosituksilla on ollut. Vaikutuksia arvioitiin selvittämällä, mihin tarkastuslautakunnan vuosien 2009–2011 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin keskushallinto ja hallintokunnat ovat ryhtyneet, mitä vaikutuksia suoritetuilla toimenpiteillä on ollut ja onko toimenpiteisiin ryhdytty arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten johdosta.

Osakysymykset muodostivat arvioinnin kriteerit ja niiden toteutumista arvioitiin kolmiportaisella asteikolla:

 Kriteeri toteutuu täysin eli esimerkiksi suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.




































 Kriteeri toteutuu osittain eli esimerkiksi suosituksen mukaisia toimenpiteitä vasta valmistellaan.

 Kriteeri ei toteudu lainkaan eli esimerkiksi suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

 Tämä kuvio ilmaisee tilannetta, jossa kriteerin toteutumista ei voida todeta käytettävissä olevalla materiaalilla.

Arvioinnin kohteena olevat aiheet valittiin siten, että ne muodostivat seitsemän alla olevan taulukon mukaista teemaa. Arviointi suoritettiin perehtymällä tarkastuslautakunnan vuosien 2009–2011 arviointikertomuksiin sekä suorittamalla niille hallintokunnille kysely, joiden katsottiin vastaavan tarkastuslautakunnan suosituksissa esittämien toimenpiteiden toteutuksesta.

Taulukko 2. Yhteenvedo kriteerien toteutumisesta arviointiaiheittain

| Teema ja arviointiaihe | Suosittelun määrä | Toimenpiteet | Vaikutukset | Tarkastuslautakunnan vaikutus |
|--|-------------------|--|---|---|
| Teema 1: strategiaohjelma ja talousarvion sitovat tavoitteet | | | | |
| Tavoitteiden tarkastelu yhteisstrategioiden mukaan | 1 |  |  |  |
| Kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 arviointi | 1 |  |  |  |
| Sitovia toiminnallisia tavoitteita koskevien seurantajärjestelmien arviointi | 1 |  |  |  |
| Suurten kaupunkien sitovat vuositavoitteet | 3 |  /  |  |  |
| TULOS | 6 |  |  |  |
| Teema 2: asuntotuotanto | | | | |
| Tavoitteiden tarkastelu yhteisstrategioiden mukaan | 1 |  |  |  |
| Strategiaohjelman 2009–2012 ja elinkeinostrategian 2007 toteuttaminen | 1 |  |  |  |
| Sitovia toiminnallisia tavoitteita koskevien seurantajärjestelmien arviointi | 1 |  |  |  |
| Johtopäätöksiä sitovien tavoitteiden asettamisesta | 1 |  |  |  |
| Helsinki-Vantaa-selvityksen tulosten hyödyntäminen hallintokunnissa | 1 |  |  |  |
| TULOS | 5 |  |  |  /  |



| Teema 3: lasten ja nuorten hyvinvointi | | | | |
|--|-----------|-----|-----|-----|
| Huostaanotot | 2 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Lasten ja nuorten yksinäisyyden ja syrjäytymisen ehkäisy | 1 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Koulupudokkaat ja toisen asteen koulutuspaikkojen riittävyys | 2 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Lasten ja nuorten psykiatriset palvelut (HYKS:iin keskittämisen vaikutukset) | 1 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Nuorten väkivaltaisen käyttäytymisen ennalta ehkäisy ja oppilashuolto | 1 | 😊 | 😊 | 😊 |
| TULOS | 7 | 😊 | 😊/😊 | 😊 |
| Teema 4: konserniohjaus | | | | |
| Konsernijaoston asema ja konserniohjeen vertailu suurissa kaupungeissa | 2 | 😊/😊 | 😊 | 😊 |
| Kaupunkikonsernin ympäristöjohtaminen | 2 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Kaupunkikonsernin omistajapolitiikka | 2 | 😊 | 😊 | 😊 |
| TULOS | 6 | 😊 | 😊/😊 | 😊/😊 |
| Teema 5: hallinto ja toimialarajat ylittävät prosessit | | | | |
| Hallinnon rakenne, kustannukset ja toimivuus | 2 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Ulkopuolisten asiantuntijapalvelujen käyttö kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa | 2 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Tilaaaja-tuottajamalli kaupungin rakennuttamisessa | 1 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Liikuntatoimen liikuntapaikkarakentaminen | 1 | 😊 | 😞 | ⊖ |
| Liikuntaviraston talouden ohjaus | 2 | 😊 | 😊 | 😊 |
| TULOS | 8 | 😊 | 😊 | 😊/😊 |
| Teema 6: tilahallinto | | | | |
| Kaupungin tilojen hallinta ja tilojen käytön tehokkuus | 5 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Kulttuurikeskuksen toimitilojen käyttö 2009 | 2 | 😊 | 😊 | 😞 |
| Sisäiset vuokrat | 3 | 😊 | 😊 | 😊 |
| TULOS | 10 | 😊 | 😊 | 😊/😞 |
| Teema 7: henkilöstö | | | | |
| Työhyvinvointi | 3 | 😊 | 😊 | 😊 |
| Ikäjohtaminen | 4 | 😊 | 😊/😊 | 😞 |
| TULOS | 7 | 😊/😊 | 😊/😊 | 😞/😊 |
| TULOS YHTEENSÄ | 49 | 😊/😊 | 😊/😊 | 😊 |



Tarkastuslautakunnan suositusten mukaiset toimenpiteet

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että valtaosaan suositusten mukaisista toimenpiteistä on ryhdytty tai niihin ryhtymistä valmistellaan. Tarkastuslautakunta on siten kiinnittänyt arviointikertomuksissaan huomiota olennaisiin asioihin ja hallintokunnat ovat toimenpiteisiin ryhtymällä pyrkineet korjaamaan havaittuja epäkohtia ja puutteita. Katavimmin toimenpiteisiin on ryhdytty teemojen *strategiaohjelman ja talousarvion sitovat tavoitteet, asuntotuotanto, lasten ja nuorten hyvinvointi ja konserniohjaus* kohdalla. Sen sijaan *tilahallinnon* sekä *hallinto ja toimialarajat ylittävien prosessien* kohdalla parannettavaa on eniten.

Arvioinnissa kävi ilmi, että arviointiaihe on voinut sisältää useita suosituksia, mutta hallintokunnan toimenpiteet ovat kohdistuneet ainoastaan osaan niistä. Arviointiaineistona olleista selvityksistä ei käynyt ilmi, miksi kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

Toimenpiteiden vaikutukset

Toimenpiteiden vaikutusten osalta tilanne on toimenpiteiden suorittamista ongelmallisempi. Kahdeksan aiheen kohdalla vaikutusten todettiin olleen myönteisiä, yhden kohdalla kielteisiä ja muiden kohdalla vaikutukset eivät ole ainakaan vielä havaittavissa. Ymmärrettävää on, että toimenpiteiden suorittamisessa myönteisesti esille nousseet teemat nousivat myönteisesti esille myös toimenpiteiden vaikutusten kohdalla. Aineiston perusteella toimenpiteiden vaikutukset ovat olleet parhaiten havaittavissa teemojen *lasten ja nuorten hyvinvointi, konserniohjaus ja henkilöstö* kohdalla. Muiden teemojen kohdalla vaikutukset eivät ole vielä tulleet esille tai niitä ei ole ollut.

Tarkastuslautakunnan suositusten esittämisvuodella ei näyttäisi olevan merkitystä vaikutusten ilmenemisen kannalta. Merkittävämpää on aihekokonaisuuden laajuus. Esimerkiksi asuntotuotantoa koskevan laajamittaisen kehittämistyön ja suoritettujen toimenpiteiden vaikutukset ilmenevät vasta pidemmällä aikavälillä.

Tarkastuslautakunnan havainnon ja suosituksen vaikutus toimenpiteisiin ryhtymiseen

Tarkastuslautakunnan antamilla suosituksilla on ollut selvitysten perusteella varsin vaihteleva vaikutus toimenpiteisiin ryhtymiseen ja tämän kriteerin kohdalla toteuma olikin kaikkein huonoin.

Ainoastaan viiden arviointiaiheen kohdalla on todettu, että tarkastuslautakunnan havainnoilla ja suosituksilla ei ole ollut lainkaan vaikutusta toimenpiteisiin ryhtymiseen. Varsin yleisesti hallintokuntien antamissa selvityksissä todettiin, että lautakunnan suositukset ovat nopeuttaneet ja myötävaikuttaneet toimenpiteisiin ryhtymistä tai korostaneet toiminnan kehittämisen tarpeellisuutta, vaikka toimenpiteisiin olisikin ryhdytty muista syistä. Lautakunnan suositukset ovat siis olleet merkityksellisiä. Kaupungin ja kuntalaisten kannalta merkittäväntä on, että epäkohtiin on puututtu ja toimenpiteisiin ryhdytty.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että valtaosaan suositusten mukaisista toimenpiteistä on ryhdytty tai niihin ryhtymistä valmistellaan, mutta vaikuttavuuden aikaansaaminen on haastavaa. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksissa esittämät suositukset ovat olleet oikeansuuntaisia ja merkityksellisiä. Tosin joissakin tapauksissa toimenpiteisiin olisi saatettu ryhtyä suosituksista huolimatta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

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



2. SITOVIEN TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTI

Tässä luvussa tarkastellaan talousarviossa asetettujen sitovien tavoitteiden toteutumista strategioittain ja toimialoittain. Kustakin virastosta ja laitoksesta on laadittu lisäksi erillinen tavoitearviointi. Näiden muistioiden havaintoja on käytetty tämän luvun päätelmissä ja suosituksissa. Tarkastelun painopiste on

talousarvion toiminnallisissa tavoitteissa ja käyttötalousosan tavoitteissa. Lisäksi arvioinnin kohteena oli hallintokuntien sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien toimivuus ja dokumentoinnin luotettavuus.

2.1 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN SITOVIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Vuoden 2012 talousarviossa oli yhteensä 101 kaupunginvaltuuston hyväksymää sitovaa toiminnallista tavoitetta. Niistä toteutui 77 (76 prosenttia). Valtuuston asettamia sitovia käyttötalousosan tavoitteita oli 70, joista toteutui 52 (74 prosenttia).

Taloudellinen tavoite on toteutunut, mikäli talousarvion mukaista määrärahaa ei ole ylitetty tai toimintakate on saavutettu. Vuonna 2012 valtuustolta haettiin ja ylitysoikeus käytettiin 18 käyttötalousosan tavoitteen osalta (26 prosenttia; vuonna 2011 niitä oli 19 prosenttia). Kahdentoista toteutumatta jääneen taloudellisen tavoitteen osalta ylitysoikeus oli kaupunginvaltuuston käsittelyssä vuoden 2013 puolella (30.1. ja 13.3.2013). Tällöin valtuustolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä tapahtunut ylitys.

Sitovia investointimäärärahoihin liittyviä tavoitteita puolestaan oli 69 ja niistä 50:n osalta talousarvion määräraha ei ylittynyt (72 prosenttia). Investointi-

menoihin ilman liikelaitoksia oli käytettävissä talousarviomuutoksineen ja ylitysoikeuksineen yhteensä 589,4 miljoonaa euroa, josta käytettiin 482,7 miljoonaa euroa. Toteuma oli noin 82 prosenttia.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 13.3.2013 yhteensä 24 sitovan toiminnallisen tavoitteen poikkeamat. Yhden pelastuslaitoksen tavoitteen osalta toteumatieto on myöhemmin täsmentynyt, ja kyseinen tavoite on tämän luvun tarkasteluissa otettu huomioon toteutuneena.

Yhden sitovan toiminnallisen tavoitteen poikkeamaa ei ole esitetty valtuustolle. Kyse on Helsingin Energian sijoitetun pääoman tuottotavoitteen alittumisesta, jonka osalta Helsingin Energia on katsonut, että alitus johtuu ylimääräisestä tuloutuksesta. Koska kyse on kuitenkin valtuuston asettaman tavoitteen poikkeamasta, se tulee hyväksyttäväksi valtuustolla riippumatta siitä, mistä se aiheutuu.

2.2 TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TARKASTELU STRATEGIAN MUKAISESTI

Sitovat toiminnalliset tavoitteet tulisi johtaa strategiaohjelman tavoitteista. Vuoden 2012 talousarvion laatimisoluiden mukaan kaupungin strategiaohjelmasta johdetut sitovat toiminnalliset tavoitteet kuvaavat kaupungin toiminnan ja palvelujen vaikuttavuuden, laadun tai palvelutason tavoitteita ja mittareita. Ohjeen mukaan sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrittelyssä tulee kiinnittää erityistä

huomiota siihen, että tavoite ohjaa toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan.

Tarkastuslautakunta suositteli vuonna 2009 arviointikertomuksessaan, että hallintokuntien tulisi asettaa hallintokuntarajat ylittäviä poikkialueellisia tavoitteita. Talousarvion noudattamisohjeiden mukaan osan tavoitteista tulee ohjata toimintaa virastojen ja



liikelaitosten toimialarajat ylittävien haasteiden ratkaisemiseen. Toistaiseksi ainoat usealle virastolle yhteiset tavoitteet ovat olleet katupölyn torjunta sekä kaivutöiden toteuttaminen tavoiteaikojen puitteissa ja kaivutöiden keston lyhentäminen.

Vuonna 2012 talousarvion sitovista toiminnallisista tavoitteista 46 liittyi¹ strategian hyvinvointi ja palvelut -osioon (46 prosenttia), 22 kaupunkirakenteeseen ja asumiseen (22 prosenttia), 22 johtamiseen (22 prosenttia) ja 10 kilpailukykyyn (10 prosenttia).

Strategian mukaan tarkasteltuna tavoitteiden määrä oli vuonna 2012 yhden pienempi kuin toimialoittain

tarkasteltuna, koska Helsingin Energialla ja HKL:llä oli yksi yhteinen kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyvä tavoite, joka oli kummankin liikelaitoksen sitova tavoite.

Taulukosta 3 nähdään, että vuonna 2012 parhaiten toteutuivat hyvinvointiin ja palveluihin liittyvät toiminnalliset tavoitteet, joiden toteuma oli 85 prosenttia. Johtamiseen liittyvistä tavoitteista toteutui 77 prosenttia ja kilpailukykyyn liittyvistä 70 prosenttia. Huonoiten toteutuivat kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyvät tavoitteet, 59-prosenttisesti.

Taulukko 3. Tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueittain 2010–2012

| Strategian osa-alue | Tavoitteiden määrä | | | Toteumaprosentti | | |
|-----------------------------|--------------------|------------|------------|------------------|-------------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Hyvinvointi ja palvelut | 49 | 43 | 46 | 78 % | 84 % | 85 % |
| Kilpailukyky | 10 | 10 | 10 | 80 % | 70 % | 70 % |
| Kaupunkirakenne ja asuminen | 19 | 23 | 22 | 42 % | 65 % | 59 % |
| Johtaminen | 20 | 24 | 22 | 90 % | 83 % | 77 % |
| Yhteensä | 98 | 100 | 100 | 73 % | 78 % | 76 % |

Vuoden 2010 talousarvio seurannasta lähtien on noudatettu strategiaohjelman 2009–2012 mukaista rakennetta. Vuosien 2010–2012 tarkastelusta havaitaan, että tavoitteiden määrä eri osa-alueilla on pysynyt vakaana ainoastaan kilpailukykyyn osalta. Hyvinvointia ja palveluja koskevien tavoitteiden määrä on hieman vähentynyt ja kaupunkirakenteen ja asumisen samoin kuin johtamisen osalta määrä on hieman kasvanut vuodesta 2010.

Eri osa-alueiden toteumaprosenteissa on ollut vaihtelua vuosina 2010–2012. Kaupunkirakenteen ja asumisen toteumaprosentti on pysynyt koko ajan heikoimpana, vaikka se onkin parantunut vuodesta 2010. Johtamisen osa-alueella tavoitteiden saavuttamisen aste on heikentynyt eniten. Kilpailukykyyn osalta suunta on ollut heikkenevä ja hyvinvointi ja palvelut

osa-alueella paraneva. Kokonaisuutena tavoitteiden toteumaprosentti hieman laski vuodesta 2011, mutta oli vuonna 2012 parempi kuin vuonna 2010.

Seuraavassa toiminnallisten tavoitteiden toteutumista tarkastellaan tarkemmin strategian kriittisten menestystekijöiden (37 kpl) ja strategisten tavoitteiden (11 kpl) mukaan jaoteltuna. Taulukoista nähdään, että sitovat toiminnalliset tavoitteet eivät kata kaikkia kaupungin strategiaohjelman strategisia tavoitteita ja kriittisiä menestystekijöitä.

Hyvinvointi ja palvelut

Hyvinvointia ja palveluja koskevien strategioiden osalta jäi toteutumatta seitsemän tavoitetta. Ensimmäiseen strategiseen tavoitteeseen eli käyttäjälähtöisiin palveluihin liittyvistä sitovista tavoitteista toteutuivat kaikki. Niistä tosin noin puolet liittyi kaupungin sisäisiin palveluihin.

¹ Talous- ja suunnittelukeskus on määritellyt talousarvion noudattamisohjeissa, mihin kriittiseen menestystekijään asetetut tavoitteet liittyvät.



Taulukko 4. Tavoitteiden toteutuminen hyvinvointi ja palvelut -strategia-alueella

| Hyvinvointi ja palvelut | Talousarviossa tavoitteita | Tavoitteista toteutui | Toteuma% |
|---|----------------------------|-----------------------|------------|
| 1 Käyttäjälähtöiset palvelut tarjotaan asukkaan osallisuutta ja omaa vastuuta vahvistaen | 7 | 7 | 100 |
| 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 | - | - | - |
| 1.5 Tasa-arvoa ja yhdenmukaisuutta lisätään | - | - | - |
| 1.6 Sähköisiä palveluja, vuorovaikutusta ja osallisuutta vahvistetaan | 1 | 1 | 100 |
| 2 Asukkaiden terveys- ja hyvinvointieroja kavennetaan | 23 | 18 | 78 |
| 2.1 Terveystietämistä tehostetaan | 11 | 9 | 82 |
| 2.2 Lasten ja nuorten hyvinvointia parannetaan | 3 | 2 | 67 |
| 2.3 Ikääntyvien asukkaiden toimintakyvyn säilymistä edistetään | 3 | 1 | 33 |
| 2.4 Syrjäytymistä ehkäistään | 6 | 6 | 100 |
| 3 Oppimisella ja osaamisella lisätään hyvinvointia ja työllisyyttä | 16 | 14 | 88 |
| 3.1 Sivistystä ja kulttuuria vahvistetaan hyvinvoinnin ja kilpailukykyyn perustana | 15 | 14 | 93 |
| 3.2 Koulutuspalveluilla vastataan asukkaiden sekä työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin | 1 | 0 | 0 |
| Tavoitteita yhteensä | 46 | 39 | 85 |

Kilpailukyky

Kilpailukykyyn liittyvistä tavoitteista jäi toteutumatta kolme, jotka liittyivät kriittiseen menestystekijään "houkutteleva, toimiva ja hauska kaupunki". Niis-

tä yksi liittyi kalanpoikasten istuttamiseen ja kaksi muuta turvallisuuteen pelastustoimen tavoitteina. Työpaikkojen kasvun edellytyksiin liittyvät kaksi tavoitetta, Helsingin Sataman ja Tukkutorin asiakastytyväisyys, toteutuivat.

Taulukko 5. Tavoitteiden toteutuminen kilpailukyky -strategia-alueella

| Kilpailukyky | Talousarviossa tavoitteita | Tavoitteista toteutui | Toteuma% |
|---|----------------------------|-----------------------|-----------|
| 4 Monimuotoinen, kansainvälisesti kilpailukykyinen ja turvallinen Helsinki | 8 | 5 | 63 |
| 4.1 Houkutteleva, toimiva ja hauska kaupunki | 8 | 5 | 63 |
| 4.2 Helsinki panostaa Itämeren suojeluun | - | - | - |



| | | | |
|---|-----------|----------|------------|
| 4.3 Helsinki on käyttäjälähtöisten innovaatioiden edelläkävijä | - | - | - |
| 4.4 Kansainvälistynyt Helsinki | - | - | - |
| 5 Monipuolisen elinkeinorakenteen ja uusien työpaikkojen Helsinki | 2 | 2 | 100 |
| 5.1 Luodaan edellytykset työpaikkojen kasvulle | 2 | 2 | 100 |
| 5.2 Työvoiman saatavuutta parannetaan | - | - | - |
| 5.3 Luodaan edellytyksiä palvelualojen osaamiskeskitymien ja yritysten kasvulle | - | - | - |
| Tavoitteita yhteensä | 10 | 7 | 70 |

Kaupunkirakenne ja asuminen

Kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyvistä tavoitteista toiminnallisista tavoitteita jäi toteutumatta yhdeksän. Parhaiten toteutuivat asuntorakentamiseen

liittyvät tavoitteet (73 prosenttia) ja heikoimmin liikennejärjestelmään liittyvät tavoitteet (33 prosenttia).

Taulukko 6. Tavoitteiden toteutuminen kaupunkirakenne ja asuminen -strategia-alueella

| Kaupunkirakenne ja asuminen | Talousarviossa tavoitteita | Tavoitteista toteutui | Toteuma% |
|---|----------------------------|-----------------------|-----------|
| 6 Asumisen määrä ja laatu sekä kaupunkiympäristön monipuolisuus turvataan | 11 | 8 | 73 |
| 6.1 Asuntotuotannon määrän ja laadun toteutuksesta huolehditaan | 7 | 5 | 71 |
| 6.2 Toteutetaan mielenkiintoisia, kauniita ja toimivia urbaaneja asuinalueita ja ympäristöjä | 4 | 3 | 75 |
| 6.3 Helsingin keskustan elinvoimaa vahvistetaan | - | - | - |
| 7 Kaupunkirakennetta eheytetään ilmastonmuutokseen vastaamiseksi | 5 | 3 | 60 |
| 7.1 Kaupunkirakennetta eheytetään raideliikenneverkkoon tukeutuen | 1 | 0 | 0 |
| 7.2 Kaupunkirakennetta kehitetään energiaa säästäväksi | 3 | 2 | 67 |
| 7.3 Täydennysrakentamista edistetään | 1 | 1 | 100 |
| 8 Liikennejärjestelmää kehitetään kestävien liikennemuotojen edistämiseksi | 6 | 2 | 33 |
| 8.1 Liikennejärjestelmää kehitetään pääosin raideliikenteeseen perustuen, joukkoliikenteen palvelutasoa nostamalla sekä kävely- ja pyöräilymahdollisuuksia lisäämällä | 4 | 1 | 25 |
| 8.2 Helsingiläisten ja seudullisten intressien yhteensovittamisesta huolehditaan | 2 | 1 | 50 |
| Tavoitteita yhteensä | 22 | 13 | 59 |



Johtaminen

Johtamisen aihealueella jäi toteutumatta kuusi tavoitetta. Tytär-yhteisöjen johtamiseen liittyviä sitovia tavoitteita ei ollut asetettu lainkaan.

Taulukko 7. Tavoitteiden toteutuminen johtaminen -strategia-alueella

| Johtaminen | Talousarviossa tavoitteita | Tavoitteista toteutui | Toteuma% |
|--|----------------------------|-----------------------|-----------|
| 9 Muutosvalmiutta lisätään johtamista ja henkilöstön osaamista kehittämällä | 10 | 6 | 60 |
| 9.1 Laadukkaalla johtamisella ja henkilöstön osaamista ja vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä edistetään yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä | 5 | 4 | 80 |
| 9.2 Henkilöstön saatavuutta, osaamista, palkitsemista ja työhyvinvointia vahvistetaan | 5 | 3 | 60 |
| 10 Talouden tasapainosta huolehditaan ja palvelutuotannon vaikuttavuutta parannetaan | 12 | 10 | 83 |
| 10.1 Toimintamenot sopeutetaan käytettävissä oleviin tuloihin | 7 | 5 | 71 |
| 10.2 Palvelujen vaikuttavuutta parannetaan | 3 | 3 | 100 |
| 10.3 Organisaatiota kehitetään palvelujen parantamiseksi | - | - | - |
| 10.4 Toimitiloja käytetään tehokkaasti | 2 | 2 | 100 |
| 11 Tytär-yhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia palvelun | - | - | - |
| 11.1 Kaupunkikonsernin kokonaisuus varmistetaan | - | - | - |
| 11.2 Konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään | - | - | - |
| 11.3 Omistajapolitiikkaa selkeytetään | - | - | - |
| Tavoitteita yhteensä | 22 | 17 | 77 |

2.3 TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALOITTAIN

Kun tarkastellaan sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutumista, havaitaan, että kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen kaikki kuusi tavoitetta toteutuivat.

Sosiaali- ja terveystoimen kuudesta tavoitteesta vain puolet toteutui. Muiden toimialojen toteumaprosentit olivat 66–86 prosenttia.



Taulukko 8. Sitovien taloudellisten tavoitteiden toteutuminen toimialoittain

| Sitovat taloudelliset tavoitteet | Talousarviossa tavoitteita | Tavoitteista toteutui | Toteuma% |
|---|----------------------------|-----------------------|-------------|
| Kaupunginjohtajan toimiala | 21 | 18 | 86 % |
| Rakennus- ja ympäristötoimi | 8 | 6 | 75 % |
| Sosiaali- ja terveystoimi | 6 | 3 | 50 % |
| Sivistys- ja henkilöstötoimi | 29 | 19 | 66 % |
| Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi | 6 | 6 | 100 % |
| Yhteensä | 70 | 52 | 74 % |

Taulukko sisältää käyttötalousosan sitovat tavoitteet. Lisäksi liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kaikki kuusi liikelaitosta saavuttivat niille asetetun sitovan taloudellisen tavoitteen. Oiva Akatemian kohdalla peruspääoman tuotto on maksettu liikelaitoksen omasta pääomasta, koska tilikauden tulos oli alijäämäinen.

Sitovista taloudellisista tavoitteista toteutumatta jäivät seuraavat:

Kaupunginjohtajan toimiala

1. Kaupungin historia, tietokeskuksen käytettäväksi osoitetut menot ylittyivät noin 2 000 eurolla.
2. Yhteisöjen tukeminen, kaupunginhallituksen käytettäväksi osoitetut menot ylittyivät noin 14 000 eurolla.
3. Jäsenmaksut, talous- ja suunnittelukeskuksen käytettäväksi osoitetut menot ylittyivät noin 82 000 eurolla.

Rakennus- ja ympäristötoimi

4. Katu- ja viheralueiden ylläpito sekä yleishallinto, menot ylittyivät noin 6,9 miljoonalla eurolla.
5. Pelastustoimen menot ylittyivät noin 600 000 eurolla.

Sosiaali- ja terveystoimi

6. Sosiaaliviraston menot ylittyivät noin 6,4 miljoonalla eurolla.

7. Toimeentulotukimenot ylittyivät noin 22,7 miljoonalla eurolla.
8. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymää koskeva terveyskeskuksen määräraha ylittyi noin 9,6 miljoonalla eurolla.

Opetus- ja sivistystoimi

9. Ruotsinkielisen työväenopiston menot ylittyivät noin 47 000 eurolla.
10. Kaupunginkirjaston menot ylittyivät noin 2,4 miljoonalla eurolla.
11. Kulttuurikeskuksen menot ylittyivät noin 190 000 eurolla.
12. Avustukset teatterilain piiriin kuuluville ammattiteattereille ylittyivät noin 15 000 eurolla.
13. Avustus Suomen Kansallisoopperan säätiölle, kaupunginhallituksen käytettäväksi osoitettu määräraha ylittyi noin 56 000 eurolla.
14. Kaupunginmuseon menot ylittyivät noin 260 000 eurolla.
15. Korkeasaaren eläintarhan toimintakatetavoite ylittyi noin 382 000 eurolla.
16. Nuorisotoimen menot ylittyivät noin 268 000 eurolla.
17. Henkilöstökeskus: Eläkkeitä koskeva määräraha ylittyi noin 342 000 eurolla.
18. Henkilöstökeskus: Työsuhdematkalippuun varatut menot ylittyivät noin 151 000 eurolla.



2.4 TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALOITTAIN

Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnalliset tavoitteet toteutuivat parhaiten kaupunginjohtajan toimialalla ja sivistys- ja henkilöstötoimessa, joissa toteumaprosentti oli 85. Heikoiten, 64-prosenttisesti, toteutuivat rakennus- ja ympäristötoimen tavoitteet.

Taulukko 9. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen toimialoittain

| Sitovat toiminnalliset tavoitteet | Talousarviossa tavoitteita | Tavoitteista toteutui | Toteuma% |
|---|----------------------------|-----------------------|-------------|
| Kaupunginjohtajan toimiala | 13 | 11 | 85 % |
| Rakennus- ja ympäristötoimi | 25 | 16 | 64 % |
| Sosiaali- ja terveystoimi | 16 | 11 | 69 % |
| Sivistys- ja henkilöstötoimi | 33 | 28 | 85 % |
| Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi | 14 | 10 | 71 % |
| Yhteensä | 101 | 76 | 75 % |

Sitovista toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäivät seuraavat:

Kaupunginjohtajan toimiala

1. Helsingin Energia: Sijoitetun pääoman tuotto vähintään 16 prosenttia, toteuma oli 15 prosenttia.
2. Helsingin Satama: Liikevaihto/henkilö \geq 487 000 euroa. Toteuma oli 482 000 euroa.

Rakennus- ja ympäristötoimi

3. Hankintakeskus: Hankintakeskus laatii kunkin hallintokunnan kanssa vuosittaisen hankintasuunnitelman, jossa sovitaan työnjako hankinnoissa. Hankintasuunnitelma laadittiin 19 hallintokunnan kanssa.
4. Rakennusvirasto: Työmatkaliikennettä palvelevat 1. ylläpitoluokkaan kuuluvat tärkeimmät pääkadut sekä jalankulun ja pyöräilyn väylät on aurattu ja liukkauden torjunta tehty aamulla ennen kello seitsemää.
5. Rakennusvirasto: Rakennusviraston, Helsingin Energian ja HKL-liikelaitoksen kaivutöiden kestoa lyhennetään rakennusviraston koordinoimana 5 prosenttia edellisen vuoden tasosta. Kesto pidentyi 40 prosenttia.

6. Rakentamispalvelu: Energian kokonaiskulutus (sähkö, kaukolämpö, polttoaineet) vähenee 2 prosenttia. Kokonaiskulutuksen kasvu oli 13,4 prosenttia.

7. Pelastuslaitos: Onnettomuuksien ehkäisemiseksi kuntalaisiin kohdistetaan turvallisuuteen liittyviä tarkastuksia ja toimenpiteitä, joiden kertymästä lasketaan turvallisuuspisteet. Vuoden 2012 turvallisuuspistekertymä on vähintään 6 200. Tavoite toteutui noin 86-prosenttisesti.

8. Pelastuslaitos: Pelastustoimen I-riskialueen tehtävistä 60 prosenttia toteutuu 6 minuutin toimintavalmiusajassa. Toteuma oli 56 prosenttia.

9. HKL: Raitio- ja metroliikenteen asiakastyytyväisyys vähintään vuoden 2010 tasolla. Tavoite toteutui raitioliikenteessä, mutta ei metroliikenteessä.

10. HKL: Raitioliikenteen luotettavuus on 99,85 prosenttia ja metroliikenteen 99,96 prosenttia. Raitioliikenteen osalta tavoite toteutui, mutta metroliikenteen luotettavuus jäi hieman tavoitteesta ollen 99,94 prosenttia.

Sosiaali- ja terveystoimi

11. Sosiaalivirasto: Omaishoidon edellytykset pa-



rantuvat siten, että tuen piirissä olevien määrä kasvaa 200 henkilöllä vuoden aikana. Kasvu oli 88 henkilöä.

12. Terveyskeskus: Keskimääräinen odotusaika HUS-Terke (kaupunginsairaala) on 2,0 vrk/potilas. Toteuma oli 4,0 vrk/potilas.
13. Terveyskeskus: Odotusaika Terken psykiatriasta sosiaaliviraston palveluasumiseen: yli 6 kk jonnottaneiden määrä on 0. Toteuma oli 27.
14. Terveyskeskus: Kotihoidossa olevien yli 75-vuotiaiden suhteellinen osuus yli 75-vuotiaista on vähintään 13 prosenttia. Toteuma oli 12 prosenttia.
15. Terveyskeskus: Sijais- ja varahenkilökustannukset vähenevät 2 prosenttia vuoteen 2010 verrattuna. Toteuma oli +6 prosenttia.

Sivistys- ja henkilöstötoimi

16. Opetusvirasto: Toisen asteen koulutuksessa tutkinnon suorittavien osuudet säilyvät vähintään samalla tasolla kuin vuonna 2011. Tavoitteen kolmesta mittarista ensimmäinen toteutui (lukiokoulutus), kolmas toteutui osittain (oppisopimuskoulutus) ja toinen, ammatillisten oppilaitosten läpäisyastetta koskeva, ei toteutunut.
17. Taidemuseo: Kävijätavoite 140 000 kävijää. Toteuma jäi yli 35 000 kävijää tavoitteesta.
18. Nuorisotoimi: Jäsenkorttien lukumäärä 11 000. Toteuma jäi 743 kappaletta alle tavoitteen.
19. Liikuntavirasto: Kalanpoikasia istutetaan kalatalousmaksun puitteissa, siikaa 100 000–200 000 kappaletta ja meritaimenia 50 000 kappaletta.

Toteumat olivat 81 588 siikaa ja 36 933 meritaimenia.

20. Henkilöstökeskus: Tavoitteena on edistää henkilöstörakenteen muutosta siten, että muunkielisen henkilöstön osuus kasvaa yhdellä prosentilla kaupungin henkilöstöstä vuoteen 2011 verrattuna. Kasvu jäi 0,7 prosenttiyksikköön (0,9 prosenttiyksikköön, kun otetaan huomioon myös työllistämistuella palkatut).

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi

21. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Kuntien yhteinen osayleiskaavaehdotus laaditaan Östersundomin alueelle. Ei toteutunut suunnitellussa aikataulussa.
22. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Laaditaan MA-ohjelman mukaisesti asemakaavoja 5 000 asunnon rakentamisen mahdollistamiseksi pääosin raideliikenteen palvelualueelle (tarkoittaa noin 450 000 kem²:n kaavoittamista). Toteuma oli 14 prosenttia tavoitetta pienempi: noin 387 000 kem² asemakaavoja noin 4 300 asunnon rakentamisen mahdollistamiseksi.
23. Kaupunkisuunnitteluvirasto: Joukkoliikenteen osuus poikittaisliikenteessä on 21 prosenttia. Toteuma oli 18,87 prosenttia.
24. Asuntotuotantotoimisto: Asuntotuotantotoimisto sitoutuu rakennuttamaan asuntotuotantotoimikunnalle varattujen rakentamiskelpoisten tonttien puitteissa maankäytön ja asumisen toteutusohjelman mukaisen kaupungin oman asuntotuotannon, jonka määrä vuonna 2012 on 921 asuntoa. Toteuma oli 779 asuntoa, eli 15 prosenttia tavoitetta vähemmän.

2.5 SITOVIEN TOIMINNALLISTEN TAVOITTEIDEN SEURANNASTA JA DOKUMENTOINNISTA

Toiminnallisten tavoitteiden toteutumatiетоjen dokumentointia koskevan ohjeen mukaan kunkin viraston ja liikelaitoksen on toimitettava osana tilinpäätösaineistoa sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumatiетоjen dokumentoinnin kuvaus. Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien

dokumentoinnin arvioinnin perusteella dokumentointi ja seuranta oli järjestetty riittävän luotettavasti. Kaupungin tilinpäätöksessä ilmoitetut tavoitteiden toteutumaluvut ovat olleet oikeita.

Talousarvion sitovat toiminnalliset tavoitteet ovat



pääosin konkreettisia, mitattavissa olevia tavoitteita. Se helpottaa myös niiden seurantaa ja dokumentoimista.

Konkreettisuuden käänköpuolena on se, että osa tavoitteista on palveluun liittyviä suorite- tai määrääi-

katavoitteita, joiden täyttäminen voi olla jopa koh- tuullisen vaivatonta ja rutiininomaista. Myönteisenä huomiona vuodelta 2012 oli se, että terveyskeskus oli vaihtanut lakisääteiset hoitoon pääsyyn liittyvät ta- voitteensa hoitoketjuihin liittyviin tavoitteisiin.

2.6 JOHTOPÄÄTÖKSET TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA

Talousarvion sitovista taloudellisista ja toiminnal- lisista tavoitteista toteutumatta jäi noin neljäsosa. Toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat vietiin val- tuuston hyväksyttäväksi yhtä lukuun ottamatta. Ta- loudellisten tavoitteiden ylitysoikeudet on myönnet- ty kaupunginvaltuustossa, mutta valtaosin vuoden 2013 puolella, kun määrärahat oli jo ylitetty.

Joidenkin tavoitteiden osalta ongelmallista on se, että ne jäävät saavuttamatta toistuvasti. Taloudel- lisista tavoitteista tällaisia ovat toimeentulotuki ja HUS-menot. Lisäksi esimerkiksi asuntotuotantotoi- miston sitova määrätavoite kaupungin oman asun- totuotannon rakennuttamisesta jäi saavuttamatta

myös vuosina 2010 ja 2011.

Talousarvion sitovat toiminnalliset tavoitteet eivät edelleenkään kata kaikkia kaupungin strategiaohjel- man strategisia tavoitteita ja kriittisiä menestysteki- jöitä. Tulevalla strategiakaudella tavoitteiden katta- vuuteen on syytä kiinnittää huomiota.

Virastojen tai liikelaitosten yhteisten sitovien tavoit- teiden määrä on ollut vähäinen. Strategiset tavoit- teet ovat usein luonteeltaan hallintokuntien yhteisiä ponnisteluja vaativia, joten yhteisten tavoitteiden määrän lisäämiseen on syytä jatkossakin pyrkiä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginvaltuuston asettaman sitovan tavoitteen poikkeama tulee hyväksyttää valtuustolla riippu- matta 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 toimin- nallisia tavoitteita, kuten tarkastuslautakunta on suositellut jo vuonna 2009.



3. KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI

Yleistä

Kuntien talous on heikentynyt viime vuosina. Kuntaliiton mukaan yli 100 000 asukkaan kunnissa sekä vuosikatteet, niiden riittävyys poistoihin että rahavarojen määrä asukasta kohden ovat heikentyneet vuodesta 2011 vuoteen 2012 ja lainakanta asukasta kohden on kasvanut. Tilanne on samankaltainen myös Helsingissä. Verotulokasvultaan ja asukaskohtaiselta lainamäärältään Helsinki oli vuonna 2012 yhdentoista suuren kaupungin keskitasoa.

Tulo- ja menokehitys

Kunnallisveroja kertyi 2 306,4 miljoonaa euroa, 16,4 miljoonaa euroa talousarviota enemmän. Kunnallisvero kasvoi edellisestä vuodesta 4 prosenttia. Yhteisöveron tuotto oli 263,4 miljoonaa euroa, ja se pieni edelliseen vuoteen nähden peräti 21,3 prosenttia. Valtionosuudet olivat 297,3 miljoonaa euroa. Valtionosuuksia kertyi 49,3 miljoonaa euroa enemmän kuin talousarviossa arvioitiin; kasvu edelliseen vuoteen nähden oli 14 prosenttia.

Helsingin toimintakulut olivat 4 564,0 miljoonaa euroa. Ne kasvoivat vuonna 2012 peräti 5 prosenttia. Ilman liikelaitoksia ja rahastoja sekä eräitä sisäisiä palvelutuottajia (rakentamispalvelu ja tilakeskus) tarkasteltuna aikaisempien vuosien kanssa vertailukelpoiset toimintamenot kasvoivat 4,8 prosenttia, kun edellisvuonna kasvu oli 2,5 prosenttia.

Kaupungin strategiaohjelmassa tavoitteena oli, että kaupungin toimintamenojen kasvu asukasta kohden ei ylitä kustannustason nousua. Strategiakaudella tähän tavoitteeseen ei päästy: neljän vuoden aikana asukasta kohden lasketut virastojen toimintamenot kasvoivat 11,9 prosenttia, mikä oli 0,4 prosenttiyksikköä enemmän kuin peruspalvelujen hintaindeksin mukainen kustannustason nousu. Strategiakauden kokonaisarvioon vaikuttaa kuitenkin voimakkaasti vuoden 2009 menokasvu, kun taas vuosina 2011–2012 asukaskohtaisten menojen kasvu on saatu hillitetyä kustannustason nousua matalammaksi.

Taulukko 10. Asukaskohtaisten toimintamenojen kasvu verrattuna kustannustason nousuun, 2008–2012, ilman liikelaitoksia

| Vuosi | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Muutos 2008–2012 |
|---|--------|--------|--------|-------|-------|---------------------|
| Virastojen toimintamenot asukasta kohden, vuosimuutos | 5,6 % | 4,7 % | 2,9 % | 1,3 % | 2,6 % | 11,9 % |
| Peruspalvelujen hintaindeksi, vuosimuutos | 5,2 % | 2,0 % | 2,6 % | 3,3 % | 3,1 % | 11,5 % |
| Kustannustason nousu - toteutunut kasvu | -0,4 % | -2,7 % | -0,3 % | 2,0 % | 0,5 % | -0,4 % |

Rahoitus

Vuosikate oli vuonna 2012 liikelaitosten kanssa 439,1 miljoonaa euroa ja ilman liikelaitoksia 153,8 miljoonaa

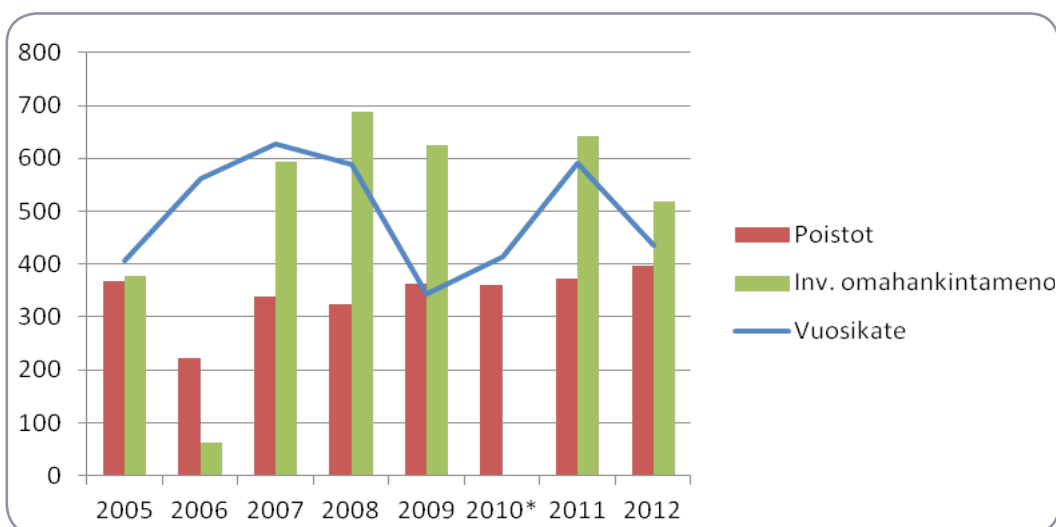
naa euroa. Vuosikate koheni 2011 veroprosentin korotuksen vuoksi, mutta vuonna 2012 heikkeni jälleen selvästi.



Kuvio 1. Vuosikate prosenttia poistoista, kehitys vuosina 2005–2012

Vuosikate kattoi poistoista 110,7 prosenttia (konsernitasolla 110,3 prosenttia) ja nettoinvestoinneista 68,1 prosenttia (konsernitasolla 59,2 prosenttia). Uusien asuinalueiden rakentamisen ja kasvaneiden

peruskorjausinvestointien myötä investointitaso on noussut viime vuosina selvästi. Vuonna 2012 investoinnit ilman liikelaitoksia olivat 483 miljoonaa euroa, lähes saman verran kuin vuonna 2011.

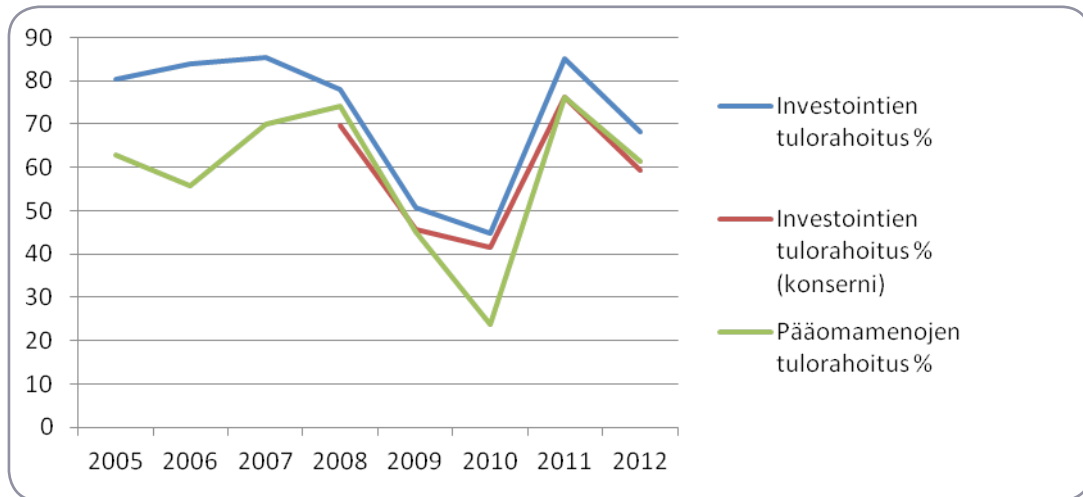


*2010 investointien omahankintameno olivat positiiviset vesilaitoksen myyntituloista johtuen.

Kuvio 2. Vuosikatteen (ml. liikelaitokset) riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoon 2005–2012 (kiintein hinnoin, 2012=100)

Investointien ja muiden pääomamenojen (muun muassa lainojen lyhennykset, antolainat) tulo-rahoitus on ollut heikko valtuustokauden alussa 2009–2010,

mutta koheni 2011 ja heikkeni jonkin verran jälleen 2012.



Kuvio 3. Investointien ja pääomamenojen tulo-rahoitusprosentit 2005–2012

Muut rahoituksen tunnusluvut ovat pysyneet hyvinä, vaikka ovatkin heikentyneet edellisestä vuodesta:

Taulukko 11. Lainanhoitokate ja kassan riittävyys päivinä

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Lainanhoitokate | 4,4 | 5,8 | 4,5 | 5,9 | 4,3 | 4,7 | 4,2 | 3,4 |
| Kassan riittävyys, pv. | 57 | 63 | 67 | 55 | 53 | 45 | 58 | 46 |

Kaupunki on antanut Kirjanpitolautakunnan kunta- jaoston ohjeen mukaisen selvityksen poistojen ja investointien vastaavuudesta 2011–2015. Sen mukaan investointi- ja poistotason poikkeamaan vaikuttavat muun muassa liikennelaitoksen metroluokituksen perusinvestoinnit ja Helsingin Energian tulevien vuosien voimalaitosinvestoinnit.

Helsingin kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle 25.3.2013 kokouksessaan, että Helsingin Energian taseeseen kertyneistä voittovaroista siirretään 150 miljoonaa euroa Helsingin kaupungin taseen omaan pääomaan.



Taulukko 12. Helsingin Energian ylimääräiset tuloutukset kaupungille 2003–2012, miljoonaa euroa (käyvin hinnoin)

| Helsingin Energian tuloutukset kaupungille | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Yhteensä |
|--|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Peruspääoman tuotto | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 47,4 | 474 |
| Perustamislainan korko | 25,8 | 24,9 | 24,1 | 23,2 | 22,4 | 21,6 | 20,7 | 19,9 | 19 | 19 | 220,6 |
| Perustamislainan lyhennykset | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 84 |
| Ylimääräiset tuloutukset | 50 | 110 | 100 | 100 | 150 | 200 | 250 | 200 | 200 | 200 | 1 560 |
| Yhteensä | 131,6 | 190,7 | 179,9 | 179 | 228,2 | 277,4 | 326,5 | 275,7 | 274,8 | 274,8 | 2 338,6 |

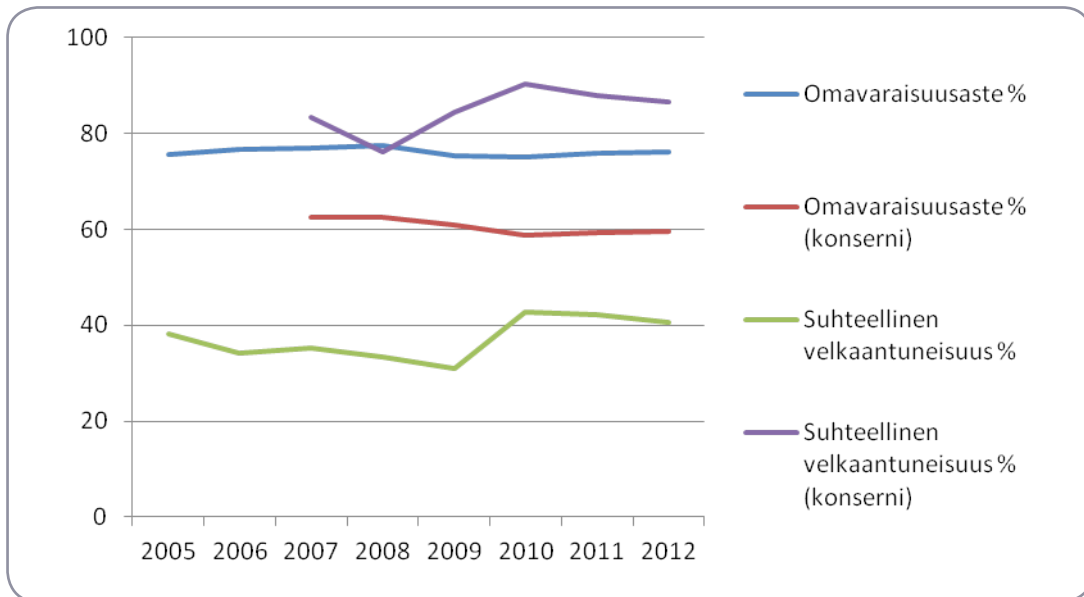
Lähde: Talous- ja suunnittelukeskus

Tasetiedot

Velkaantuneisuuden kasvu on pysähtynyt. Lainakanta laski hieman vuonna 2012. Omavaraisuusasteessa ei ole tapahtunut muutoksia (kuvio 4).

Taulukko 13. Eräiden taseen tunnuslukujen kehitys 2005–2012

| Tunnusluku | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Lainakanta 31.12. milj. euroa | 739 | 680 | 718 | 659 | 890 | 1 171 | 1 286 | 1 201 |
| Lainat euroa/asukas | 1 318 | 1 205 | 1 263 | 1 150 | 1 527 | 1 989 | 2 157 | 1 986 |
| Lainasaamiset 31.12. milj. euroa | 754 | 976 | 1 021 | 999 | 980 | 1 648 | 1 633 | 1 571 |
| Konsernin lainakanta, milj. euroa | - | - | 2 881 | 2 941 | 3 366 | 4 072 | 4 200 | 4 177 |
| Konsernin lainakanta euroa/asukas | - | - | 5 069 | 5 132 | 5 772 | 6 917 | 7 046 | 6 905 |
| Konsernin lainasaamiset, milj. euroa | - | - | 804 | 775 | 739 | 676 | 623 | 526 |



Kuvio 4. Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys 2005–2012

Johtopäätökset

Strategiakautena 2009–2012 Helsingin kaupungin talous ensin heikkeni vuoden 2008 taantuman myötä ja rahoitusvaje lähes kaksinkertaisti velkamäärän vuoteen 2011 mennessä. Veroprosenttia nostettiin vuonna 2011 ja tulorahoitus saatiin paranemaan,

mutta vuosikate heikkeni jälleen vuonna 2012, kun menokasvu oli verorahoituksen kasvua suurempaa. Strategian mukaista talouden tasapainotavoitetta ei saavutettu strategiakaudella huolimatta siitä, että vuosina 2011–2012 asukaskohtaisten toimintamenojen kasvu on pystytty pitämään kustannustason nousua matalampana.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin tulee jatkaa tuottavuuden parantamista ja käynnistää palvelujen ja investointien uudelleenarviointi siten, että tulorahoitus riittää pitkällä tähtäimellä niiden rahoittamiseen.
- palvelujen uudelleenarviointi on tehtävä poliittisella tasolla arvioimalla palvelutuotannon volyymin, sisältöä, rakennetta ja tuottamistapoja uudelleen, kuten tarkastuslautakunta on suositellut jo vuonna 2011.



4. TOIMINNAN ARVIOINTI

4.1 KAUPUNKITASOISET ARVIOINNI

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.

Kaupunkitason tarkastelun lisäksi arviointi kohdistettiin kahteen suureen virastoon, sosiaalivirastoon ja opetusvirastoon, joiden säästötavoitteet olivat suurimmat. Niiden osalta arvioitiin, ovatko tuottavuustoimenpiteet edenneet ja säästöt toteutuneet suunnitellusti vuonna 2012 sekä toteutuiko tavoite keskeisten palvelujen tuottamisesta edullisempaan kohdeväestöä tai opiskelijaa kohden verrattuna vuoteen 2011.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut, sähköpostitiedustelut sekä asiakirjoista erityisesti kaupungin strategia, talousarvio, tilinpäätös ja tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelmaan liittyvät esitykset sekä niiden seurantatiedot.

Esitetyt tuottavuustavoitteet ja tuottavuutta heikentävät asiat

Virastojen ja liikelaitosten esittämien tuottavuustoimenpiteiden euromääräinen kokonaissumma oli

24 miljoonaa, vaihdellen 18 000 eurosta (kaupunkisuunnitteluvirasto) 9,5 miljoonaan euroon (sosiaalivirasto). Kaupungin talousarvion menotasoon nähden 24 miljoonaa vastaa noin puolta prosenttia.

Tuottavuusohjelman tavoitteen kannalta oli ongelmallista, että tiedossa oli 28 miljoonan euron verran tuottavuutta heikentäviä toimenpiteitä, eli enemmän kuin tuottavuutta parantavia toimia. Tuottavuutta heikentävät toimet olivat useimmiten poliittisin päätöksin kohdennettuja lisämäärärahoja tai valtakunnallisten säännösten muutoksia, joiden tarkoitus on parantaa palvelun laatua. Sosiaalivirastoon näitä kohdistui peräti 25,2 miljoonaa euroa ja opetusvirastoon 3 miljoonaa euroa.

Menojen lisäykset eivät kuitenkaan automaattisesti heikennä tuottavuutta, eivätkä menosäästöt automaattisesti paranna tuottavuutta. Tuottavuuskehitykseen vaikuttaa myös tuotoksen kehitys.

Sosiaaliviraston säästöt, tuottavuus ja kustannuskehitys

Sosiaalivirasto arvioi vuonna 2011, että vuonna 2012 tuottavuustoimenpiteillä saavutettaisiin 9,5 miljoonan euron säästöt. Aiotuilla toimenpiteillä onnistuttiin säästämään vain noin 1,36 miljoonaa euroa (14 prosenttia) vuonna 2012, mikä johtuu pääasiassa siitä, että palvelurakenteen muuttamisella ei saavutettu säästöjä vielä vuonna 2012 tai ehdotetuille muutoksille ei saatu poliittista tukea.

Sitovana tavoitteena sosiaalivirastolla oli vuoden 2012 talousarviossa, että ”matriisilaskentamallin avulla laskettu sosiaaliviraston kokonaistuottavuus nousee.” Tavoite saavutettiin, koska kokonaistuottavuus kasvoi edellisestä vuodesta 1,8 prosenttia. Perinteinen tuottavuusmittari antaa koko viraston tuottavuuden kehityksestä heikomman kuvan kuin



matriisilaskennan avulla saavutettu tuottavuus, sillä sen mukaan tuottavuus on pysynyt ennallaan. Matriisimalli ottaa huomioon myös toiminnan laatuun liittyvien mittareiden muutoksia.

Sosiaalitoimen kustannustason muutos vuodesta 2011 vuoteen 2012 oli 3,1 prosenttia julkisten menojen hintaindeksin mukaan. Helsingissä kustannusten kehitys kohdeväestöä kohden on ollut kustannustasoa alemmaa lasten päivähoidossa (2,3 prosenttia), lapsiperheiden palveluissa (0,8 prosenttia) ja vanhus-ten palveluissa (0,3 prosenttia). Aikuisten palveluissa kustannustaso kohdeväestöä kohden nousi kustannustasoa enemmän (7,8 prosenttia, sisältäen myös toimeentulotuen menot). Sosiaalitoimen keskeisten palvelujen tuottaminen kohdeväestöä kohden oli siten edullisempaa vuonna 2012 kuin vuonna 2011 lukuun ottamatta aikuisten palveluja.

Opetusviraston säästöt, tuottavuus ja kustannuskehitys

Opetusvirasto arvioi tuottavuustoimenpiteidensä vaikutusten olevan 6,26 miljoonaa euroa vuonna 2012. Vuonna 2011 ennakoidusta 6,26 miljoonan euron säästöstä on saavutettu noin 4,36 miljoonaa euroa (70 prosenttia) eli 1,9 miljoonaa euroa vähemmän, mikä johtuu pääasiassa siitä, että ammatillisten oppilaitosten läpäisyaste ei parantunut.

Opetusviraston tuottavuus parani vuonna 2012 suo-

menkielisessä ja ruotsinkielisessä esi- ja peruskoulutuksessa sekä suomenkielisessä lukiokoulutuksessa ja heikentyi ruotsinkielisessä lukiokoulutuksessa ja ammatillisissa oppilaitoksissa.

Kun opetustoimen kustannustaso on keskimäärin noussut kolme prosenttia julkisten menojen hintaindeksin mukaan, Helsingissä oppilas- ja opiskelijakoh- taiset nettokustannukset reaalisesti laskivat vuodesta 2011 vuoteen 2012 kaikissa muissa koulutusmuo- doissa lukuun ottamatta ammatillista koulutusta, jossa kustannukset nousivat kustannustason nousua enemmän (4,6 prosenttia). Opetustoimen keskeisten palvelujen tuottaminen oppilasta kohden oli siten edullisempaa vuonna 2012 kuin vuonna 2011.

Kaupunkitason tavoitteen toteutuminen

Vuosien 2011 ja 2012 välisestä vertailusta (taulukko 14) nähdään, että tuottavuusohjelman tavoite on toteutunut, sillä vuonna 2012 asukaskohtaisten toimintamenojen kasvu jäi 0,5 prosenttiyksikköä alle kustannustason nousun. Osasyynä tavoitteen saavuttamiseen on se, että asukasmäärän kasvu oli talousarviossa ennakoitua nopeampaa. Kun verrataan kehitystä vuodesta 2010 vuoteen 2012, havaitaan tavoitteen toteutuneen tässäkin tapauksessa, koska asukaskohtaisten toimintamenojen kasvu jäi 2,6 prosenttiyksikköä kustannustason nousua alhaisemmaksi.

Taulukko 14. Asukaskohtaisten toimintamenojen kasvu verrattuna kustannustason nousuun, 2010–2012 (ilman liikelaitoksia)

| | 2010 | 2011 | 2012 | Kustannustason nousu 2010–2012 |
|---|--------|-------|-------|--------------------------------|
| Virastojen toimintamenot asukasta kohden, vuosimuutos | 2,9 % | 1,3 % | 2,6 % | + 3,9 % |
| Peruspalvelujen hintaindeksi | 2,6 % | 3,3 % | 3,1 % | + 6,5 % |
| Kustannustason nousu - toteutunut kasvu | -0,3 % | 2,0 % | 0,5 % | + 2,6 % |

Haastattelujen mukaan aloite tuottavuusohjelman käynnistämiseen ja sen tavoitteen muotoiluun tuli luottamushenkilöiltä. Luottamuselimissä ei ole kuitenkaan noudatettu yhtä tiukkaa menokuria kuin vir-

kamiesittelijät ovat ehdottaneet (ks. taulukko 15). Kaupunginhallitus lisäsi menoja raamivaiheessa 27 miljoonalla eurolla, ja lopullisessa kaupunginvaltuus- ton hyväksymässä talousarviossa menojen lisäystä



oli tapahtunut 94 miljoonaa euroa kaupunginhallituksen asettamaan raamiin nähden (2,2 prosenttia).

Taulukko 15. Talousarvion toimintamenojen kehitys virkamiesehdotuksesta lopulliseen talousarvioon, miljoonaa euroa

| Vaihe | Milj. euroa | Muutos ed. vaiheeseen milj. euroa | Muutos Khs-raamiin nähden (%) |
|---------------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| Tasken ehdotus raamiksi 14.3.2011 | 4 270 | - | - |
| Kaupunginhallituksen raami 28.3.2011 | 4 297 | + 27 | - |
| Kaupunginjohtajan esitys 24.10.2011 | 4 372 | + 75 | + 1,7 % |
| Kaupunginvaltuusto TA 2012 16.11.2011 | 4 391 | + 19 | + 2,2 % |

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksen voidaan vastata, 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.

Aluksi tavoitteen toteutumisen lähtötilanne näytti heikolta, kun tuottavuutta heikentäviä tekijöitä, lähinnä lisämäärärahoja poliittisin päätöksin tai valtakunnallisten säännösten muutoksia, tunnistettiin euromääräisesti enemmän kuin tuottavuutta parantavia tekijöitä. Tämän lisäksi talousarvion poliittisen päätöksenteon vaiheissa lisättiin menoja 2,2 prosenttia kaupunginhallituksen asettamaan raamiin nähden.

Opetusvirasto saavutti reilun 6 miljoonan euron säästötavoitteistaan noin 70 prosenttia, ja sosiaalivirasto noin 14 prosenttia 9,5 miljoonan euron säästötavoitteistaan. Osa tuottavuusohjelman tavoitteista on palvelurakenteen tai palvelujen järjestämistapojen muuttamista siten, että niiden toteuttaminen on hi-

dasta tai edellyttää poliittisen hyväksynnän. Vaikka toimenpiteisiin olisikin ryhdytty, säästöt eivät aina toteudu yhden vuoden aikana.

Sekä sosiaalitoimessa että opetustoimessa keskeisten palvelujen tuottaminen kohdeväestöä kohden oli edullisempaa vuonna 2012 kuin vuonna 2011 lukuun ottamatta sosiaalitoimen aikuispalveluja ja opetuksen ammatillisia oppilaitoksia. Aikuispalveluissa olivat toisaalta mukana myös suhdanneriippuvaiset toimeentulotuen menot, joihin sosiaalivirasto ei juuri voi itse vaikuttaa.

Opetuksen tuottavuuskehitys oli vuonna 2012 hyvä lukuun ottamatta ammatillisia oppilaitoksia ja ruotsinkielistä lukiokoulutusta. Sosiaaliviraston tuottavuus pysyi perinteisellä tuotos/panos -mittarilla laskettuna samana vuodesta 2011 vuoteen 2012, mutta parani matriisimallin mukaan laskettuna.

Tämän arvioinnin kohteena olleessa tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelmassa työhyvinvoinnin seuranta tehtiin erillisenä huolimatta ohjelman nimestä. Työhyvinvointi on kokonaisuudessaan kaupungissa parantunut hieman vuodesta 2011 vuoteen 2012. Myös arvioinnin kohteena olleissa sosiaalivirastossa ja opetusvirastossa työhyvinvointi hieman parani.



Tarkastuslautakunta toteaa, että

- lautakuntien ja johtokuntien tulee sitoutua talousarvioaraamiin 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 AdeEko-laskentajärjestelmä SAP-valmissovellukseen pohjautuvalla järjestelmällä. Laske-hankkeen toteutusvaihe käynnistyi syyskuussa 2010.

Laske-järjestelmä otettiin käyttöön keskeneräisenä. Järjestelmä oli jo käytössä, kun esimerkiksi virastojen laskutusjärjestelmien liittymä Laskeen vielä testattiin. Ensimmäiset myyntilaskut voitiin lähettää helmikuun lopulla, ja ajan tasalle laskutuksessa päästiin vasta kesäkuussa. Laskutuksen viiveet aiheuttivat virastojen ja laitosten asiakkaille hankaluuksia ja maksuvaikeuksia. Myyntireskontra saatiin ajantasaiseksi syksyllä. Perintää ei voitu aloittaa lainkaan vuoden 2012 aikana, koska maksumuistutusten toteutus ja testaus viivästyivät. Ongelmia oli myös kassa- ja tiliotetapahtumien siirtämisessä kirjanpitoon. Tilinpäätöksen 2012 keskeiset osat jouduttiin laatimaan manuaalisesti järjestelmän yhdistelytoiminnon (konsolidointimoduuli) ja erityisesti sen raportoinnin toimimattomuuden takia.

Käyttöönottopäätöksen tehdessään kaupunki arvioi, että järjestelmän käyttöönoton siirto ei olisi merkittävästi muuttanut tilannetta, koska puutteet tulevat esille vasta, kun järjestelmää käytetään. Käyttöönoton siirtäminen vuodella olisi puolestaan kasvattanut kustannuksia merkittävästi projektikonaisuuden uudelleen suunnittelun vuoksi. Keskeneneräisyyksien määrä kuitenkin yllätti kaupungin, sillä järjestelmätoimittajan mukaan järjestelmän tuli val-

mistua tammikuussa 2012. Kaupungin näkökulmasta katsottuna järjestelmän toimittajan asiantuntijat eivät ole olleet riittävästi eivätkä oikea-aikaisesti kaupungin käytössä.

Laske-hankkeen tavoitteena oli laadukkaampi, ajantasaisempi ja laaja-alaisempi talouden kaupunkitasoinen raportointi. Tavoite ei toteutunut vuonna 2012. Tilinpäätöslaskelmat ja talousarvion toteutumislaskelmat jouduttiin tekemään manuaalisesti taulukkolaskentaohjelmalla. Laske-järjestelmän yksittäisiä virastoja koskeva raportointi saatiin suhteellisen ajantasaiseksi vasta loppuvuodesta 2012, minkä vuoksi muun muassa talousarvion toteutumisen tekeminen tilikaudella teetti ylimääräistä työtä.

Myös kaupungin ja hallintokuntien johdolle, esimiehille ja asiantuntijoille suunnatun kaupunkiyhteisen raportointijärjestelmän Hetan (Helsingin kaupungin talouden ja toiminnan raportointipalvelu) talousraportoinnin toteuttaminen viivästyi. Raportoinnin parantamistavoitteesta huolimatta Heta-raportoinnin toteutus ei sisällynyt Laske-hankkeeseen, vaan se toteutettiin erillisenä kehittämiskokonaisuutena. Lasken tietojen integrointi ja tiedonsiirron toteuttaminen aloitettiin syksyllä 2011. Ensimmäiset raportit olivat käytettävissä vasta helmikuussa 2013. Kaupunkiyhteisten talousraporttien toteutus Heta-raportointiin saatiin valmiiksi maaliskuussa 2013.

Laske-hankkeen kustannukset ovat olleet 4,3 miljoonaa euroa vuoden 2012 loppuun mennessä. Viimeisten osien kustannukset, arviolta 0,3 miljoonaa euroa, toteutuvat kuluvan vuoden aikana. Lisäksi Heta-ra-



portoinnin toteuttamisesta syntyneet kustannukset ovat noin 0,3 miljoonaa euroa. Käyttöönottovuonna 2012 Laske-projektiin käytettiin taloushallintopalvelussa yhteensä 8,4 henkilötyövuotta, mikä vastaa 2,2 prosenttia koko Talpan toimintavuoden työpanoksesta. Ylitöiden määrä Talpassa lisääntyi 168 prosenttia.

Johtopäätökset

Laske-järjestelmän toteuttamisessa ja käyttöön-

otossa ei ole onnistuttu suunnitelmien mukaisesti, eikä asetettua tavoitetta raportoinnin parantamisesta ole saavutettu. Keskeneräisenä 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.

4.1.3 PALVELUTYYTYVÄISYYDEN KEHITYS

Helsingin strategiaohjelman 2009–2012 Hyvinvointi ja palvelut -strategian yksi tavoitteista oli, että kaupunkilaisten tyytyväisyys palveluihin lisääntyy. Tämän arvioinnin pääkysymyksenä oli selvittää, onko näin tapahtunut.

Arviointiaineistona käytettiin valtuustokausittain toteutettavan kaupunkipalvelututkimuksen tuloksia ja palvelukohtaisia asiakastyytyväisyyskyselyjä. Asiakastyytyväisyystiedot kerättiin virastojen ja liikelaitosten kaikista merkittävistä palveluista, joissa kaupunkilaiset ovat asiakkaina. Sisäiset palvelut jätettiin arvioinnin ulkopuolelle, samoin eräät volyyymiltään pienet tai erityiset palvelut.

Palvelukohtaisten asiakastyytyväisyyskyselyjen osalta strategiakaudella tapahtunutta muutosta verrattiin lähtökohtaisesti vuosien 2008 ja 2011 välillä. Koska kaikissa palveluissa tyytyväisyyttä ei ole mitattu säännönmukaisesti, vertailuvuotena on jouduttu käyttämään myös vuosia 2007, 2009 tai 2010, kah-

nessa tapauksessa myös vuotta 2006.

Kaupunkipalvelututkimuksen mukaan tyytyväisyys on pysynyt ennallaan strategiakautena

Vuoden 2012 kaupunkipalvelututkimuksen keskeinen tulos oli, että palveluittain tarkasteltuna muutokset tyytyväisyydessä olivat ajanjaksolla 2008–2012 selvästi pienempiä kuin edellisessä tutkimuksessa (vuosien 2005 ja 2008 välillä). Kokonaisuutena palvelutyytyväisyys on ollut 3,4 ja 3,5 tuntumassa: Vuoden 2005 indeksi 3,43 parani 3,49:ään vuonna 2008 ja pysyi lähes ennallaan vuonna 2012 (3,48).

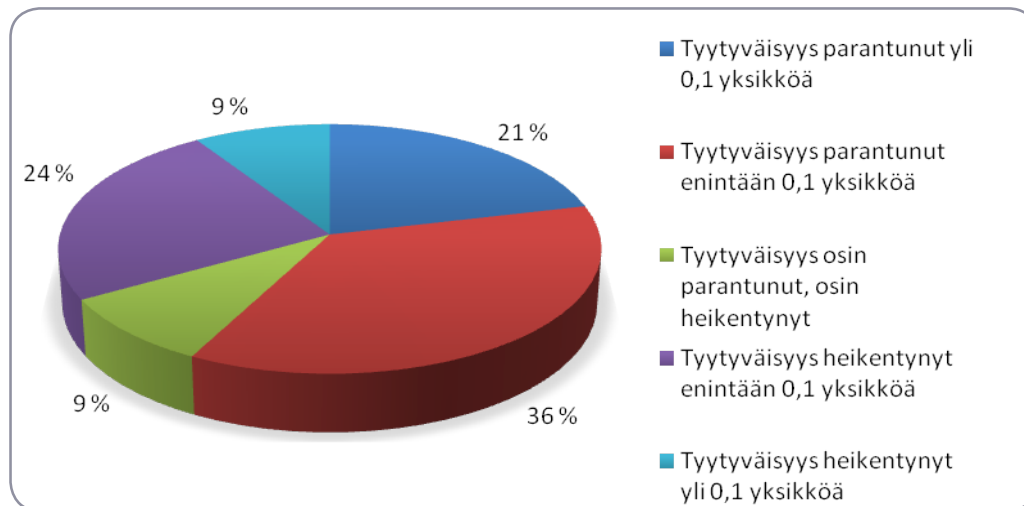
Helsinkiäisten tyytyväisyyden aiheet ovat olleet pitkälti samoja koko 2000-luvun. Vuonna 2012 näitä olivat juomaveden laatu (tyytyväisiä 96 prosenttia), kirjastopalvelut (92 prosenttia), kulttuuripalvelut (89 prosenttia), asuinalueen turvallisuus (87 prosenttia) ja julkinen liikenne (87 prosenttia). Vuonna 2012 neljä asiaa, joihin oltiin tyytymättömiä, olivat vuokra-

asunnon saanti, kunnan hammaslääkäripalvelut, katu- ja teiden hoito ja kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuudet. Yleisenä havaintona kaupunkipalvelututkimuksissa on ollut, että kuntapalvelujen käyttö lisää tyytyväisyyttä palveluihin.

Asiakastyytyväisyyskyselyjen mukaan tyytyväisyys on parantunut useammin kuin heikentynyt

Virastojen ja laitosten asiakastyytyväisyyskyselyjen perusteella palvelutyytyväisyys on pysynyt ennallaan tai muutos on ollut hyvin pieni yli puolessa pal-

veluja (61 prosenttia). Tyytyväisyys on parantunut selvästi noin viidesosassa (21 prosenttia) palveluja. Näitä olivat suun terveydenhuolto, perusopetus, ammatillinen koulutus, kirjasto, liikennesuunnittelu, vuokra-asumispalvelut ja asuntorakentaminen. Palvelutyytyväisyys on heikentynyt selvästi vain kolmessa palvelussa (9 prosenttia), joita olivat sosiaaliasemat, kaupunginmuseo ja liikennealueiden ylläpito. Mikäli pienetkin muutokset otetaan huomioon, tyytyväisyys on parantunut 58 prosentissa ja heikentynyt on tapahtunut kolmasosassa palveluista.



Kuvio 5. Yhteenveto kaupungin tuottamien palvelujen asiakastyytyväisyyden kehityksestä viime vuosina (kuviossa on mukana 33 palvelua)

Kolmessa tapauksessa (9 prosenttia) kehitys on vaihdellut siten, että strategiakauden tuloksissa näkyy sekä parantumista että heikentymistä tai sitten palvelun osa-alueiden tulokset kehittyvät eri suuntiin. Esimerkiksi asiakkaiden tyytyväisyys Helsingin Energiaan sähköntuottajana on erinomainen muihin tuottajiin verrattuna, mutta tyytyväisyys on vaihdellut eri vuosina. Kaavoituksessa muistutusten määrä on vähentynyt vuodesta 2009, mutta valitusten määrä vastaavasti kasvanut. Nuorisotoimessa puolestaan kahden osa-alueen tulokset ovat heikentyneet ja yhden parantuneet.

Johtopäätökset

Kokonaisarviona voidaan todeta, että kaupungin strategiaohjelmassa tavoitteeksi asetettu ”kaupun-

kilaisten tyytyväisyys kaupungin palveluihin lisääntyä” on melko hyvin toteutunut. Ne palvelut, joissa palvelutyytyväisyys on parantunut, koskevat suurta osaa kuntalaisia. Sitä, onko palvelutuotannossa onnistuttu kaiken kaikkiaan – muun muassa vaikuttavuuden näkökulmasta – ei ole kuitenkaan mahdollista todeta arvioinnin aineiston pohjalta.

Arviointi osoitti, että asiakaspalvelupalautteen tulosten kokoaminen on työlästä, koska tiedot ovat hajallaan hallintokunnissa. Lisäksi asiakaskyselyjen tuloksia julkistetaan vain harvoin viraston Internet-sivuilla. Tällä hetkellä ainoa kooste palvelutyytyväisyydestä on kaupunkipalvelututkimus. Palvelukohtaisten asiakastyytyväisyyskyselyiden etu on se, että vastaajilla on aina omakohtainen kokemus kysytystä palvelusta. Tällä hetkellä yksityiskohtaisia eri palvelu-



jen tyytyväisyyskyselyjä ei kuitenkaan käytetä strategian seurannassa.

Arvioinnissa havaittiin, että osassa virastoja asiakaspalvelupalautteen kerääminen on hajanaista siten, että ajallista vertailua palvelutyytyväisyyden kehityksestä ei voida tehdä siksi, että kysely tehdään niin harvoin tai kyselyn sisältö muuttuu. Asiakaspalautteen kerääminen ei ole kaikissa keskeisissäkään palveluissa ollut senkaltaista, että siitä voitaisiin vetää luotettavia ja yleistettäviä johtopäätöksiä.

Esimerkiksi sosiaaliviraston osalta ongelmallista oli, että laajasta palvelukirjosta vain viiden palvelun kehitystä voitiin arvioida. Liikuntavirastossa yksittäisiä asiakastyytyväisyystutkimuksia tehdään runsaasti, mutta keskeisten palvelujen osalta on nojattu kaupunkipalvelututkimukseen. Kaupunkisuunnitteluvirastossa kaavoituksen asiakastyytyväisyysmittaus virastotasolla on ollut satunnaista eikä tietoa ole saatavissa keskitetysti.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- virastojen ja laitosten tulee keskittyä keskeisimpien palvelujensa asiakastyytyväisyyden säännölliseen mittaamiseen. Talous- ja suunnittelukeskuksen tulee perustaa Helmi-intranettiin sähköinen asiakastyytyväisyyden seurantapohja, johon virastot ja laitokset ovat veloitettuja päivittämään keskeisimpien asiakastyytyväisyysmittareidensa arvot säännöllisesti.
- palvelukohtaisia asiakastyytyväisyystietoja tulee hyödyntää kaupunkitason strategian seurannassa ja johtamisessa.

4.2 KAUPUNKIKONSERNIN ARVIOINNIT

Kaupunkikonserni muodostuu emokaupungista (35 virastoa ja liikelaitosta sekä viisi itsenäistä rahastoa) ja sen suorassa omistuksessa olevista 101 tytäryhteisöstä (11 säätiötä ja 90 yhtiötä) sekä tytäryhteisöjen tytäryhtiöistä (30 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 TYTÄRYHTEISÖJEN JOHDON PALKITSEMISJÄRJESTELMÄT

Arvioinnin kohteena olivat Helsingin kaupungin tytäryhtiöt ja säätiöt, joita vuoden 2012 lopussa oli yh-

teensä hieman yli sata.²

Strategiaohjelmassa 2009–2012 ovat mukana erinäin johtamiseen liittyvien osatekijöiden toimenpiteinä muun muassa kilpailukykyinen ja kannustava palkitseminen sekä tulospalkkiojärjestelmä.

² Yhteisöjen määrään on sisällytetty myös Helsingin kaupungin asunnot Oy:hyn kuuluvat 21 alueyhtiötä.



Strategiaohjelman mukaan tytäryhteisöihin kohdistuvaa konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään. Lisäksi tytäryhteisöjen tulee toiminnassaan noudattaa hyväksytyyn konsernistrategian peruslinjauksia.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, minkälaisia johdon palkitsemisjärjestelmiä kaupunkikonserniin kuuluvilla tytäryhteisöillä on käytössä ja ovatko palkitsemisjärjestelmät kaupungin asettamien ohjeiden mukaisia. Lisäksi pyrittiin selvittämään kuinka tyytyväisiä palkitsemisjärjestelmiin ollaan.

Palkitsemisen periaatteet Helsingin kaupunkikonsernissa

Helsingin kaupungin palkitsemisjärjestelmä muodostuu aineellisista ja aineettomista osista. Aineellinen osa koostuu palkasta ja henkilöstöeduista. Palkkiot ovat hyvien työtulosten perusteella maksettavia, useimmiten kertaluonteisia palkkioita, kuten tulospalkkio, erilaiset nopeat palkkiot ja kannustuslisä. Aineeton osa koostuu työelämän laatuun liittyvistä asioista.

Kaupungin henkilöstökeskuksen Virastojen tulospalkkioperiaatteet -ohjeen mukaan tulospalkkioihin voidaan käyttää enintään viisi prosenttia tulospalkkioyksikön toteutuneesta vuotuisesta säännöllisen työajan palkkasummasta. Lisäksi henkilökohtainen tulospalkkio voi olla enintään yhden kuukauden varsinaisen palkan suuruinen. Tuntipalkkaisilla työntekijöillä varsinainen kuukausipalkka lasketaan tuntipalkkaisten työntekijöiden työehtosopimuksen mukaisesta, maksuaikaan käytössä olevasta varsinaisesta tuntipalkasta.

Virastojen ja liikelaitosten päälliköiden tulospalkkiojärjestelmä vuonna 2012 -ohjeen mukaan virastojen ja liikelaitosten päälliköt (virastopäälliköt) kuuluvat järjestelmän piiriin, kun viraston tai liikelaitoksen koko henkilökunta on sen piirissä. Täysimääräinen palkkio on enintään maksukuukauden kokonaispalkan suuruinen. Virastopäällikön tulospalkkioprosentti ei kuitenkaan voi ylittää viraston tai liikelaitoksen henkilökunnan keskimääräistä tulospalkkioprosenttia.

Konserniyhteisöjä ohjataan kaupungin palkkapolitiisilla linjauksilla ja ohjeilla. Henkilöstökeskus ei kerää

tietoa siitä, kuinka tarkasti konserniyhteisöt noudattavat kaupungin ohjeita esimerkiksi tulospalkkiojärjestelmissään.

Johtamisen ja hallinnon keskeisten periaatteiden mukaan tytäryhteisön on hankittava konsernijohdon ennakkosuostumus muun muassa merkittäviin henkilöstöpoliittisiin ratkaisuihin, toimitusjohtajan tai vastaavan valintaan ja palkkaukseen sekä tulospalkkiojärjestelmän käyttöönottoon ja muutoksiin (määritelty myös konserniohjeessa). Ennakkosuostumuksen hakemisen lähtökohtana on, että sitä voi hakea vapaamuotoisesti esimerkiksi puhelimitse, sähköpostilla tai henkilökohtaisesti keskustellen.

Tytäryhteisöjen johdon palkitsemisperiaatteet muissa suurissa kaupungeissa

Vertailumielessä tutustuttiin Espoon, Vantaan, Tampereen ja Turun konserniohjeissa tai vastaavissa kerrottuihin tytäryhteisöjen johdon palkitsemisperiaatteisiin.

Edellä mainittujen kaupunkien konserniohjeistus tytäryhteisöjen johdon palkitsemisperiaatteista on varsin samankaltainen ja, kuten Helsinginkin ohjeet, perustuvat pitkälti Kuntaliiton suositukseen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta kuntakonsernissa.

Kaikki ovat määritelleet ohjeissaan, että toimitusjohtajan palkkaamista tai palkitsemista varten on hankittava konsernijohdon tai muun kaupunginjohdon suostumus. Lisäksi kaikki ovat sisällyttäneet ohjeisiinsa kohdan toimitusjohtajasopimuksen käyttämisestä. Siten eroavaisuuksia Helsingin tai muiden edellä mainittujen kaupunkien tytäryhteisöjen johdon (toimitusjohtajan) palkitsemisperiaatteissa ei käytännössä ole.

Tytäryhteisöjen johdon palkitsemisjärjestelmiä koskeva kysely

Kaupunkikonsernin tytäryhteisöille suunnattu kysely osoitettiin 104 yhteisön toimitusjohtajalle tai vastaavalle, joista 61 yhteisön osalta saatiin vastaus määräaikaan mennessä. Kyselyn vastausprosentti oli siten noin 59.

Kyselyyn sisältyi 14 monivalintakysymystä sekä va-



paa kommentointimahdollisuus. Kyselyn tulokset on esitetty johtopäätöksissä.

Johtopäätökset

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 mukaan tytäryhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia palvelen. Keinona on muun muassa konserniohjauksen tehostaminen ja selkeyttäminen. Strategian mukaan konserniohjauksen tavoitteissa ja ohjaustavoissa otetaan huomioon tytäryhteisöjen toimialakohtaiset erityispiirteet ja toimintaympäristövaatimukset.

Kaupunkikonserniin kuuluvia tytäryhteisöjä ohjataan käytännössä samoilla palkitsemiseen liittyvillä ohjeilla kuin kaupungin virastoja ja laitoksia. Konserniyhteisöjen erilaiset toimintaympäristöt ja -periaatteet ovat haasteellinen lähtökohta yhdenmukaisten palkitsemisperiaatteiden soveltamiselle ja kehittämiselle koko kaupunkikonsernissa. Kunkin yrityksen tai säätiön palkitsemisperiaatteita pohdittaessa olisi hyvä ottaa huomioon, mitä tarkoitusta varten se on olemassa ja miten yhteisö itse pystyy vaikuttamaan esimerkiksi tulospalkitsemiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen.

Tulospalkitseminen perustuu monesti yrityksen tekemään voittoon. Joidenkin kaupunkikonserniin kuuluvien yhteisöjen on voittoa tavoittelemattoman luonteensa tai muiden olemassa olevien toimintaperiaatteidensa vuoksi vaikeaa tai mahdotonta tehdä tulosta, jolla mahdollisia palkkioitakin maksetaan.

Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen ja Turun kaupunkien konserniohjeissa tytäryhteisöjen johdon palkitsemisperiaatteiden perusteet ovat yhtenevät. Kunkin kaupungin konserniohjeet perustuvat Kuntaliiton suositukseen konserniohjeiden laadinnasta.

Tytäryhteisöjen johdon palkitsemisjärjestelmiä koskevan kyselyn tarkoituksena oli selvittää, minkälaisia johdon palkitsemiseen liittyviä järjestelmiä kaupunkikonserniin kuuluvilla tytäryhteisöillä on käytössä ja kuinka tyytyväisiä niihin ollaan sekä ovatko järjestelmät kaupungin asettamien ohjeiden mukaisia. Kyselyn perusteella voi tehdä seuraavat johtopäätökset:

- konserniyhteisöissä peruspalkan lisäksi käytössä

olevat verotettavat edut ovat tavanomaisia,

- verovapaat edut ovat yleisiä ja niitä on käytössä lähes kaikilla konserniyhteisöillä,
- noin puolella tytäryhteisöistä on käytössä jokin johdon palkitsemiseen liittyvä järjestelmä, joka useimmiten on tulospalkkio,
- noin puolella vastaajien organisaatioista on koko henkilöstöllä käytössä yhteinen tulospalkkiojärjestelmä,
- vastaajien mukaan konserniyhteisöjen palkitsemisjärjestelmiin käyttämä rahamäärä on pääosin linjassa kaupungin henkilöstökeskuksen antamien tulospalkkioperiaateohjeiden kanssa,
- suurin osa johdon palkitsemisjärjestelmien perusteella maksettavista palkkioista perustuu laadullisten tavoitteiden toteutumisiin ja vain noin neljäsosa tilikauden tulokseen,
- palkitsemisjärjestelmissä on useimmiten asetettu maksettaville palkkioille vuosittainen enimmäismäärä, joka ei kuitenkaan aina ole kaupungin ohjeiden mukainen,
- tytäryhteisöjen johdon käytössä olevat palkitsemisjärjestelmät eivät merkittävästi motivoi tai sitouta johtoa organisaatioonsa,
- peruspalkkausjärjestelmä ja työsuhteen pysyvyys koetaan tärkeämmiksi kuin esimerkiksi tulospalkkiot tai edut,
- kokonaisansioon ja palkitsemisen perusteisiin sekä johdonmukaisuuteen vaikutetaan olevan edes jonkin verran tyytyväisiä, mutta itse rahanpalkkaa tulisi korottaa sekä palkitsemisjärjestelmiä kehittää ja
- suurin osa vastaajista ei ole ollut kaupungin järjestämässä koulutuksessa tai yhteydessä kaupunkiorganisaatioon johdon palkitsemiseen liittyvissä asioissa.

Kyselyn vapaassa kommentoinnissa nousi esiin myös henkilöstökeskuksen käynnistämä konserniyhteisöjen toimitusjohtajien kokonaispalkkajärjestelmän ja tehtävien vaativuusmäärittelyjen kehittämiseen liittyvä hanke, jonka edistymisestä tai loppuunsaattamisesta ei ole koettu saadun riittävästi tietoa.

Tytäryhteisöjen käytössä olevien palkitsemisjärjestelmien toimivuus ja tehokkuus on kyseenalainen, koska vastausten perusteella järjestelmiä ei koeta



kovin kannustaviksi. Peruspalkkataso nousi palkitsemista tärkeämmäksi kannustimeksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tytäryhteisöjen johdon palkitsemista tulee kehittää siten, että sillä on käytännössä tulosta ohjaavaa vaikutusta.
- palkitsemiseen liittyvän ohjeistuksen noudattamista tulee valvoa tehokkaammin.

4.2.2 TYTÄRYHTIÖIHIN LIITTYVIEN INVESTOINTITAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Helsingin kaupunkikonserni koostuu emokaupungista ja konserniin kuuluvista tytäryhteisöistä. Kaupungin oman palvelutuotannon lisäksi investointeja kohdistuu eri muodoissa konserniyhteisöihin. Kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 mukaan tytäryhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia palvelun, millä tarkoitetaan muun muassa sitä, että tytäryhteisöjen tarkoituksena on täydentää kaupungin palvelutarjontaa. Samaa korostetaan myös valtuuston hyväksymässä Helsingin kaupungin konserniohjeessa.

Tytäryhtiöiden perustamisessa tai hankkimisessa on kyse investoinnista, jolle pitää määrittää tavoitteet. Tavoitemäärittelystä tulisi käydä ilmi esimerkiksi mitä tytäryhtiön toiminnalla tavoitellaan, minkälaisia tuotteita investoinnista odotetaan saatavan, miten pitkäaikaisesta investoinnista on kyse ja miten sille asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, onko kaupungin omistamiin kiinteistöihin liittyvien investointihankkeiden taloussuunnittelu ollut realistista ja ovatko kiinteistöjen käyttöön kohdistuneet tavoitteet ja odotukset toteutuneet suunnitellusti. Arvioinnissa esimerkkitapauksina olivat Oy Gardenia-Helsinki Ab ja Kiinteistö Oy Kaapelitalo.

Helsinki-Gardenia -hanke

Hankkeen visiona oli, että Helsinki-Gardenia on viher- ja ympäristöalan monipuolinen toimintakeskus, joka palvelee pääkaupunkiseudun asukkaita sekä

koti- ja ulkomaanmatkailua. Gardenia -hanke toteutettiin perustamalla kiinteistöyhtiö hallinnoimaan rakennuksia ja Oy Helsinki-Gardenia Ab vastaamaan toimintakeskuksesta.

Oy Gardenia-Helsinki Ab on vuonna 1999 perustettu Helsingin kaupungin (90 prosenttia) ja Helsingin yliopiston (10 prosenttia) yhdessä omistama yhtiö, joka toimii kaupungin omistamissa tiloissa. Yhtiö toteuttaa visiota ylläpitämällä viher- ja ympäristötietokeskusta ja luontokoulua sekä toimii viheralan näyttely-, esittely- ja myyntikeskuksena.

Alun perin tarkoitus oli, että Oy Gardenia-Helsinki Ab vuokraa sekä talvipuutarhan että liiketilat ja vuokraa liiketiloja edelleen viheralan yrityksille. Visio on kuitenkin osoittautunut tältä osin toimimattomaksi ja kaupunginhallitus päätti siirtää tilojen vuokrauksen kiinteistövirastolle lokakuun 2003 alusta lukien.

Oy Gardenia-Helsinki Ab:n vuotuiset toimintakulut ovat olleet noin miljoona euroa vuodessa. Yhtiön tulot ovat kertyneet palvelujen myynnistä (noin 400 000 euroa/vuosi) ja kaupungin maksamasta avustuksesta (noin 600 000 euroa/vuosi).

Kaupungin avustus on vuosina 2000–2012 ollut keskimäärin 567 000 euroa vuodessa ja sen kokonaismäärä yhteensä 7 368 308 euroa. Ilman avustusta toiminta olisi tappiollista.

Oy Gardenia-Helsinki Ab:n visio ei ole toteutunut toivotulla tavalla, sillä toimintakeskukseen ei ole saatu



suunnitellun mukaisesti viher- ja ympäristöalan yrittäjiä vuokralaisiksi. Vaikuttaa siltä, että yhtiön perustamisajankohtana asetetut tavoitteet on asetettu ylioptimistisiksi eikä niillä ole ollut realistisia toteutumismahdollisuuksia.

Yhtiön toimintaa ja taloudellista tilaa on seurattu neljännesvuosittain kaupungin tytäryhteisöraporteissa. Seuranta voidaan pitää yhtiön taloudellinen tilanne huomioon ottaen riittävänä.

Kiinteistö Oy Kaapelitalo

Vuonna 1991 perustettu kaupungin kokonaan omistama Kiinteistö Oy Kaapelitalo tarjoaa työ- ja toimiloja taiteen, kulttuurin, käsityön ja niitä tukevien liiketoimintojen tarpeisiin. Perustamisen yhteydessä rakennuksen käyttötarkoitukseksi määriteltiin ”yleisten ja kaupallisten toimintojen yhdistelmä, jossa yhdistyvät asukaspalvelut, tuotantopainotteinen kulttuurityö ja sitä tukeva liiketoiminta”. Tämän tarkoituksen voidaan todeta toteutuvan edelleen.

Yhtiön toiminta perustuu Kaapelitehtaan ja Suvilahden kiinteistöjen (vuodesta 2008 lähtien) omistukseen sekä tilojen vuokraamiseen kulttuurisektorin toimijoille. Vuonna 2012 Kaapelitehtaan vuokrattavien tilojen käyttöaste oli 99 prosenttia. Yhtiön tilat soveltuvat hyvin kulttuuritoimialan tarpeisiin ja ne ovat joustavasti muunneltavissa.

Yhtiön perustamisen yhteydessä tehtiin periaatepäätös, jonka perusteella kiinteistöyhtiön osakkaat tai vuokralaiset vastaavat täysimääräisesti haltuunsa tulevien tilojen kustannuksista. Yhtiön toiminta on ollut taloudellisesti kannattavaa ja se on rahoittanut tilojensa peruskorjaukseen liittyvät investoinnit pääosin tulorahoituksella. Vuonna 2012 liikevaihto oli 5,1 miljoonaa euroa ja investoinnit noin miljoona euroa.

Yhtiö ei ole saanut kaupungilta toimintaansa varsinaisesti avustusta. Sen sijaan Suvilahden alueesta maksetaan tällä hetkellä alennettua vuokraa, koska aluetta vasta kunnostetaan eikä yhtiö siten voi vuokrata sitä täysimittaisesti kulttuurialan toimijoille.

Yhtiön toimintaa ja taloudellista tilaa on seurattu puolivuositteittain kaupungin tytäryhteisöraporteissa. Seuranta voidaan pitää yhtiön taloudellinen tilanne huomioon ottaen riittävänä.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että Oy Gardenia-Helsinki Ab ei ole saavuttanut sille perustamisen yhteydessä asetettuja tavoitteita. Yhtiön investoinnit ja käyttökustannukset eivät ole tasapainossa suhteessa tulokertymään. Lisäksi yhtiön asiakasmäärät ovat olleet ennakoitua vähäisempiä. Näiden seurauksena yhtiö on taloudellisesti riippuvainen kaupungin maksamasta vuotuisesta avustuksesta.

Kiinteistö Oy Kaapelitalo on saavuttanut sille perustamisen yhteydessä asetetut tavoitteet. Tilojen käyttöaste on korkea ja toiminta taloudellisesti kannattavaa. Korjausinvestoinnit on voitu pääosin kattaa tulorahoituksella.

Hanketta suunniteltaessa on syytä määrittää, mitä hankkeella tavoitellaan ja toisaalta selvittää, onko hankkeen tavoitteiden toteutumiseksi olemassa realistisia edellytyksiä. Markkinatutkimuksella tai muulla menettelyllä voidaan arvioida, ovatko hankkeen toteuttamistapa, sen kustannukset, sijainti ja ympäristön tarjoamat palvelut sellaisia, jotka mahdollistavat hankkeen toteuttamisen asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin tytäryhteisöjä perustettaessa tulee laatia realistinen suunnitelma hankkeen toteuttamisesta.
- investoinneille tulee määritellä selkeät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä seurata niiden toteutumista.



4.3 TOIMIALARAJAT YLITTÄVÄT ARVIOINNIIT

4.3.1 VANHEMPIEN TUKEMINEN LASTEN JA NUORTEN HYVINVOINNISSA

Uudistettu lastensuojelulaki (417/2007, 12 §) edellyttää kuntia laatimaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman (Lasu). Lasu oli osa Helsingin strategiaohjelmaa vuosille 2009–2012. Sen yhtenä tavoitteena on lisätä helsinkiläisten lasten ja nuorten hyvinvointia sekä vahvistaa vanhemmuutta.

Arvioinnin kohteena oli kaksi hyvinvointitavoitteen vanhemmuuteen sisältyvää osa-aluetta; Kvartti-valmennusmalli ja läheisneuvonpito. Näiden osalta selvitettiin asetetut tavoitteet ja arvioitiin niiden toteutumista. Toteutumista arvioitiin tutustumalla ohjeisiin, lainsäädäntöön ja muuhun kirjalliseen materiaaliin sekä haastatteluin.

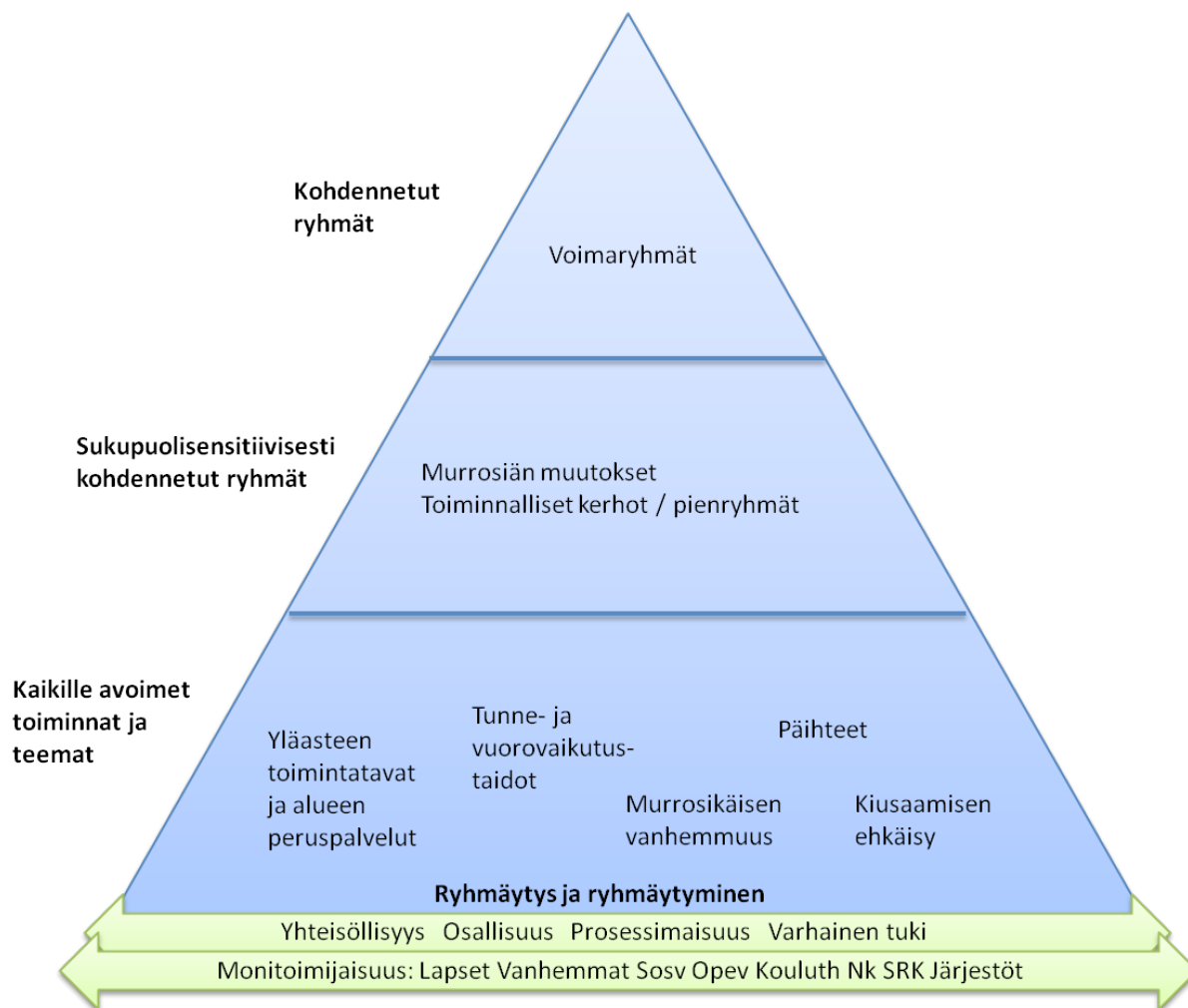
Tavoitteen kärkihanke on jaettu kahteen alakohtaan:

- Luodaan Kvartti-valmennusmalli, jonka tavoite on tarjota sekä tiedollista tukea että vertaistuen mahdollisuuksia vanhemmille. Toimintaa toteutetaan moniammatillisena yhteistyönä koulujen yhteydessä.
- Läheisneuvonpito työmuotona vakiinnutetaan.

Kvartti-valmennusmalli

Kvartti-valmennusmallia on kehitetty osana sosiaaliministeriön rahoittamaa Etelä-Suomen Lapsen ääni -kehittämishjelmaa ja sen Tukevasti alkuun -hanketta. Tukevasti alkuun -hanke on toteutettu kahdessa osassa. Ensimmäinen toteutettiin vuosina 2009–2011 ja toinen osa 2011–2012. Ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli luoda toimintamalli, jonka avulla voitaisiin tukea nuorten myönteistä kehitystä siirryttäessä alakoulusta yläkouluun.

Hankkeen ensimmäisessä osassa kehitetty toimintamalli on kuvattu kuviossa 6. Tavoitteena oli luoda lapsi- ja perhelähtöisiä, monitoimijaisia varhaisen tuen menetelmiä lasten ja nuorten omassa kehitysympäristössä. Helsingissä kehittäminen kohdistui ylä- ja alakoulun siirtymävaiheessa oleviin lapsiin ja heidän vanhempiansa. Hankkeessa kehitetty menetelmä nimettiin aluksi Tukevasti-toimintamalliksi ja hankkeen toisessa vaiheessa mallia alettiin kutsua Kvartti-vanhempainiltamalliksi. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa siitä käytettiin nimitystä Kvartti-valmennusmalli.

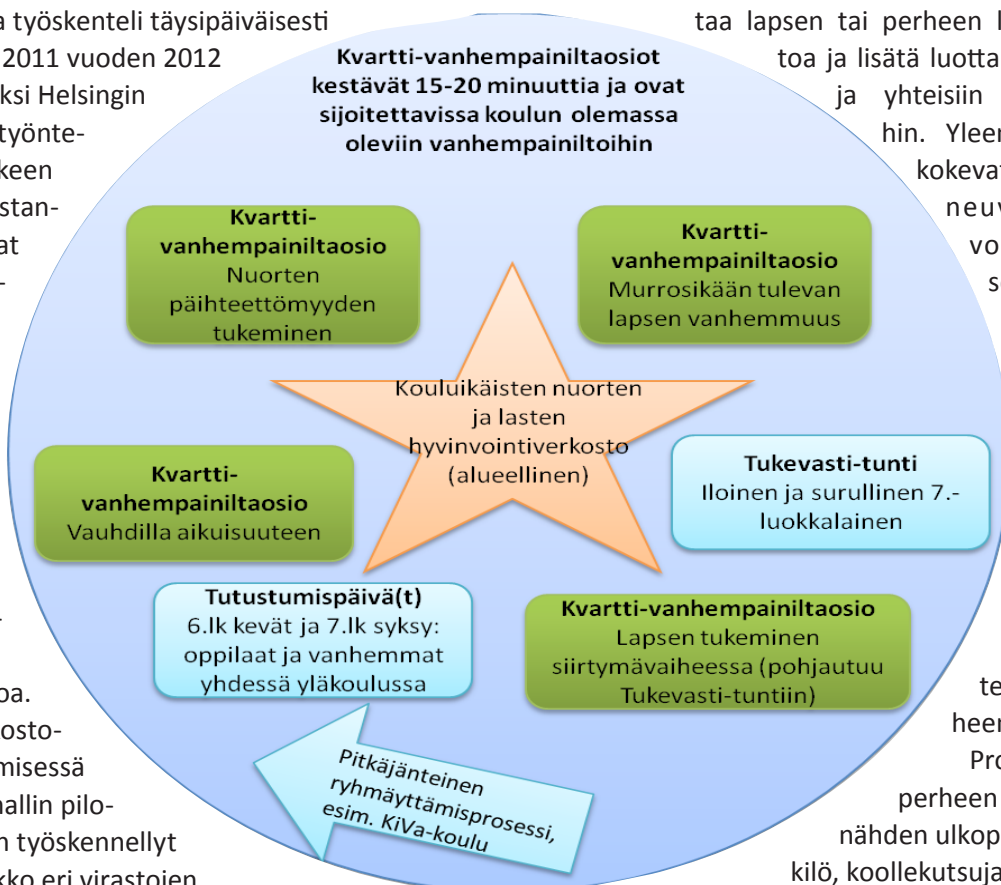


Kuvio 6. Tukevasti-toimintamallin kuvaus (Alanne Marinoora, 2011)

Tukevasti alkuun -hankkeen toisen osan tavoitteena oli tukea Kvartti-mallin käyttöönottoa Helsingin eri kouluissa. Hankkeen aikana mallia testattiin ensin pilottikouluissa ja hankkeen toisen vaiheen aikana vielä laajemmin. Hankkeen loppumisen jälkeen opetusvirasto on päättänyt ottaa Kvartti- tai vastaavan vanhempainiltamallin käyttöön kaikissa Helsingin kouluissa. Toiminta hyödyntää jo olemassa olevia vanhempainiltoja, mutta lisää myös eri hallintokuntien työmäärää.

Kvartti-malli on suunniteltu siten, että se on sovellettavissa ja sijoitettavissa koulun olemassa oleviin vanhempainiltoihin tai -tapaamisiin. Jokaisen osion tavoitteena on kannustaa vanhempia vuoropuheluun sekä lastensa että muiden vanhempien kanssa. Malli on tuotettu yhteistyössä opiskelijoiden, vanhempien sekä muiden toimijoiden kanssa ottamalla huomioon olemassa olevat rakenteet.

Hankkeessa työskenteli täysipäiväisesti lokakuusta 2011 vuoden 2012 loppuun kaksi Helsingin kaupungin työntekijää. Hankkeen kokonaiskustannukset olivat 132 716 euroa, mistä Helsingin kaupungin maksettavaksi jäi valtionavustuksen jälkeen 29 prosenttia eli noin 38 500 euroa. Lisäksi verkostojen kehittämisessä ja Kvartti-mallin pilotoinnissa on työskennellyt lukuisa joukko eri virastojen henkilöstöä, joiden työpanosta on vaikeata mitata, koska se on tapahtunut henkilöiden normaalina työnä.



Kuvio 7. Kvartti-vanhempainiltamalli (Tukevasti alkuun, vahvasti kasvuun-hanke, Helsinki, 2012)

taa lapsen tai perheen läheisverkostoa ja lisätä luottamusta omiin ja yhteisiin voimavaroihin. Yleensä perheet kokevat läheisneuvonpidossa voimaantumisen tunteita, tulleensa kuulluksi ja saavansa arvostusta osakseen.

Läheisneuvonpito käynnistyy sosiaalityöntekijän tai perheen aloitteesta. Prosessia ohjaa perheen tilanteeseen nähden ulkopuolinen henkilö, koollekutsuja. Valmisteluvaiheessa koollekutsuja kartoittaa asiakasperheen kanssa perheelle tärkeät läheiset ja perheen asiassa olennaiset viranomaiset ja kutsuu

heidät mukaan kokoukseen.

Kokoukseen kuuluu kolme erillistä vaihetta: 1) tiedonanto, 2) läheisverkoston keskinäinen (ilman viranomaisia tapahtuva) neuvonpito, 3) suunnitelman esittäminen ja sen hyväksymisestä päättäminen. Prosessiin kuuluu yksi tai useampi seurantakokous. Seurantakokouksissa arvioidaan perheen tilannetta ja suunnitelman toteutumista.

Läheisneuvonpidossa on niin sanotun ydinperheen lisäksi mukana perheen sukulaisia, ystäviä ja viranomaisia. Viranomaisista paikalla voi olla esimerkiksi lääkäri, psykologi tai päihdeasiantuntija. Psykologin tehtävä voi olla esimerkiksi kertoa sukulaisille, mitä huoltajan masennus tarkoittaa ja miten sukulaiset voivat auttaa perhettä tässä tilanteessa.

Teorian mukaan keskeistä läheisneuvonpitomenetelmässä on, että asiakas saa yhdessä läheistensä kanssa mahdollisuuden ongelmallisen tilanteen rat-

Läheisneuvonpito

Uudistetussa lastensuojelulaisissa lastensuojelun painopisteen edellytetään siirtyvän ennaltaehkäisyyn, varhaiseen tukeen ja avohuoltoon. Tämä edellyttää uudenlaisen yhteistyön virittämistä. Läheisneuvonpidon avulla pyritään vastaamaan näihin vaatimuksiin.

Lastensuojelulaki ei nimenomaisesti edellytä läheisneuvonpidon järjestämistä, mutta lain eri kohdissa korostetaan läheisten roolia. Tällaisia ovat muun muassa lastensuojelutarpeen selvitys, asiakassuunnitelma, asiakkaan salassapidettävä neuvottelu ja lapsen läheisverkoston kartoittaminen. Myös lain edellyttämään lapsen kuulemiseen sopii läheisneuvonpito.

Läheisneuvonpito teoriassa

Läheisneuvonpidon tarkoitus on yhdistää ja vahvis-



kaisuun omista tarpeistaan ja voimavaroistaan lähtien, kuitenkin oikeutettuna tarvitsemaansa viranomaisverkoston tukeen. Läheisneuvonpidon avulla pyritään vähentämään lastensuojelussa viranomais- ja asiakasperheen välille helposti syntyvää vastakkainasettelua ja tukemaan uudenlaisten kumppanuusrakenteiden kehittymistä. Tavoitteena on rakentaa luottamusta ja tehdä lastensuojelutyötä näkyvämmäksi, avoimemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi.

Läheisneuvonpidossa lapsen läheis- ja viranomaisverkostoista etsitään sellaisia aikuissuhteita, joiden avulla ja yhdistelmillä löydetään riittävästi vanhemmuutta lapsen arkeen. Lapselle valitaan aina avustaja, jonka koollekutsuja valmistelee neuvonpitoon. Koollekutsuja hoitaa yhteydenpidon ja valmistelee kaikki kutsuttavat läheiset ja viranomaiset neuvonpitoon. Huoltajilla, lapsilla ja lasten avustajilla on mahdollisuus tutustua viranomaisien yhteenvetoihin ennen neuvonpitoa. Läheisneuvonpidon suunnitelma tehdään aina kirjallisena ja lähetetään kaikille neuvonpidossa läsnä olleille.

Läheisneuvonpidon käytännön toteutus on saanut alkunsa lastensuojelussa ja yleensä tilanteissa, joissa on pohdittu lasten sijoittamisen tarvetta. Suuntaus on sittemmin ollut se, että läheisneuvonpitoa tulisi tarjota jo asiakkuuden varhaisemmassa vaiheessa, eikä rajoittaa sitä huostaanottoilanteisiin. Läheisneuvonpitoa on hyvien tulosten ja asiantuntijoiden mukaan syytä harkita myös muilla sektoreilla kuin lastensuojelussa. Se soveltuu hyvin myös kouluympäristöön, vanhus-, päihde- sekä mielenterveyspalveluihin.

Läheisneuvonpito käytännössä

Helsingissä lastensuojelun läheisneuvonpidossa työskentelee tällä hetkellä kaksi vakituista henkilöä. Läheisneuvonpito toimintamuotona on alkanut Helsingissä vuonna 1998. Helsingissä läheisneuvonpito vakinaistettiin vuonna 2010.

Vakinaistamisen jälkeen läheisneuvonpidon toimemsiantojen määrä kaksinkertaistui ja niitä tulee vuosittain noin 30. Toimintaa ei voida markkinoida asiakkaille, koska resurssit ovat rajalliset eikä läheis-

neuvonpitoa voida järjestää kaikille. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuntalaiset voivat joutua eriarvoiseen asemaan, koska kaikilla alueilla ei voida tarjota samoja palveluja. Sosiaalitoimen resurssien vähyyys, erot toimintakulttuureissa sekä esimiesten asenteet ovat syinä tähän ja esteenä varhaiselle puuttumiselle.

Läheisneuvonpidon järjestämistä ehdottaa yleensä sosiaalityöntekijä. Joskus myös asiakas voi ehdottaa neuvonpitoa. Jälkikäteen asiakas voi joskus ihmetellä, miksei neuvonpitoa ole järjestetty jo varhaisemmassa asiakkuusvaiheessa. Usein läheisneuvonpitoon päädytään vasta, kun tilanne on jo kriisiytynyt. Yhä useammalla sosiaalityöntekijällä tulisikin olla koulutus läheisneuvonpidon menetelmistä ja valmius niiden järjestämiseen jo varhaisessa vaiheessa.

Sosiaali- ja terveysvirastossa tulee harkita sosiaalityöntekijän velvoitetta kartoittaa läheisneuvonpidon tarve aina jo varhaisessa vaiheessa kuten esimerkiksi lastensuojelutarpeen selvityksen yhteydessä, kiireellisen sijoituksen tai avohuollon tukitoimena tehdyn sijoituksen yhteydessä, ennen perhekuntoutuksen päättymistä, läheisverkostoa kartoitettaessa (LsL 32§) sekä lapsen tai nuoren kotiutumista valmisteltaessa. Tämä velvoite tulee kirjata sosiaali- ja terveysviraston eri lastensuojelun asiakkuutta koskeviin pysyväisohjeisiin. Tämä edistää Lasu:n tavoitteen mukaista palvelun käytön vakiintumista useampiin toimipisteisiin ja parantaa kuntalaisten yhdenvertaisuutta.

Läheisneuvonpidon kustannukset

Läheisneuvonpidon avulla voidaan aikaansaada kustannussäästöjä. Helsingissä on vuosien varrella purkaantunut huostaanottoja läheisneuvonpidon ansiosta. Tämä on taloudellisesti ja inhimillisesti merkittävä asia.

Lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle on kustannuksiltaan hyvin kallis vaihtoehto. Lapsen sijoittaminen sijaisperheeseen maksaa noin 22 000 euroa vuodessa, ammatilliseen perhekotiin noin 60 000 euroa vuodessa ja laitoshiitoon yli 90 000 euroa vuodessa. Läheisneuvonpito maksaa THL:n selvityksen mukaan keskimäärin 1 500 euroa/tapaaminen.



Johtopäätökset

Tukevasti alkuun -hankkeelle asetetut tavoitteet saavutettiin. Valmennusmalli saatiin hankkeen aikana kehitettyä ja opetusvirasto on ottanut aktiivisen roolin mallin juurruttamisessa Helsingin kouluihin. Helsingin kouluissa on jo aikaisemmin ollut käytössä erilaisia osallistavia vanhempainiltamalleja. Kehitettyllä mallilla toimintatapoja voitaisiin yhdenmukaistaa ja toiminnan vaikuttavuuden arviointia parantaa.

Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman mukaisen laajemman tavoitteen, lasten ja nuorten hyvinvoinnin lisääminen ja vanhemmuuden vahvistaminen, toteutumiseen ei hankkeen tulosten perusteella vielä voida ottaa kantaa, koska Kvartti-vanhempainiltamallin vaikutuksia lasten ja heidän vanhempiensa hyvinvointiin ei ole voitu mitata. Kehitetty malli antaa kouluille yhden työkalun lisää tavoitteen saavuttamisessa.

Läheisneuvonpitoon liittyvä tavoite on toteutunut suunnitelmakaudella. Läheisneuvonpito on levinnyt uusiin toimipisteisiin. Läheisneuvonpito prosessit ovat lisääntyneet ja läheisneuvonpidon koollekutsuja on enemmän kuin yksi henkilö.

Kokemukset läheisneuvonpidosta ovat tutkimusten

mukaan pääosin hyviä. Asiakkaiden ja työntekijöiden tyytyväisyys on ollut suurempaa kuin muissa lastensuojelun menetelmissä. Läheisneuvonpidon yleiset periaatteet on koettu oikeiksi ja tärkeiksi. Läheisneuvonpito ei tästä huolimatta ole kovin laajasti käytössä. Suurimmat esteet menetelmän käyttöönotolle ovat olleet sosiaalitoimen aivan liian pienet resurssit ja erot toimipisteiden kulttuureissa.

Läheisneuvonpitoa menetelmänä tulee vahvistaa. Sosiaalityöntekijöille tulee tarjota tietoa ja koulutusta läheisneuvonpidon menetelmistä, jotta asenteet muuttuisivat positiivisiksi.

Läheisneuvonpidon laajentamista muille sektoreille, esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluihin, tulee harkita. Läheisneuvonpito on yhteiskunnalle taloudellisesti edullinen menetelmä, koska vain osan tukitoimista hoitaa viranomaisen ja osan läheiset.

Lapsen huostaanotto on järeä auttamistoimenpide. Yhteiskunnan tulee tarjota perheelle läheisneuvonpidon kaltaisia kevyempiä tukitoimia, joiden avulla ongelmaksiin tilanteisiin voidaan puuttua. Sosiaalityöntekijällä tulee olla velvoite selvittää läheisneuvonpidon tarve aina jo varhaisessa vaiheessa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- opetusviraston tulee jatkaa Kvartti-valmennusmallin soveltamista kaupungin kouluissa ja arvioida sen vaikuttavuutta lasten ja heidän vanhempiensa hyvinvointiin.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee lisätä läheisneuvonpitoa lastensuojelussa, koska sen avulla on onnistuttu välttämään kalliita huostaanottoja ja sitä kautta saamaan kustannussäästöjä.
- sosiaali- ja terveysviraston ja opetusviraston tulee selvittää mahdollisuuksia laajentaa läheisneuvonpitoa muihinkin palveluihin, esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluihin sekä opetustoimeen.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee päivittää lastensuojelun asiakkuuksia koskevia pysyväisohjeita siten, että sosiaalityöntekijällä on velvoite selvittää mahdollisuus läheisneuvonpidon käyttöön kaikissa lastensuojeluprosessin eri vaiheissa.



4.3.2 MAAHANMUUTTAJIEN TYÖLLISTYMISTÄ EDISTÄVÄT TOIMENPITEET

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupunki kehittänyt maahanmuuttajien työllistymistä edistäviä palvelupolkuja ja kielikoulutusta strategiaohjelman mukaisesti.

Kaupungin strategiassa 2009–2012 oli toimenpiteenä se, että maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa parannetaan luomalla kokonaisjärjestelmä maahanmuuttajien ohjaamiseksi koulutukseen ja työmarkkinoille yhteistyössä pääkaupunkiseudun kaupunkien ja työvoimahallinnon kanssa. Tarkoitus oli kehittää ja ottaa käyttöön asiakaslähtöinen palvelupolku sekä tukea maahanmuuttajien kiinnittymistä työmarkkinoille ja laajemmin yhteiskuntaan lisäämällä ja kehittämällä aikuisten suomen kielen opetusta.

Strategiaohjelman linjaukset liittyvät valtion ja pääkaupunkiseudun kaupunkien välisen aiesopimuksen toteuttamiseen vuosina 2010–2012. Aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi sisälsi pääosin työ- ja elinkeinotoimistojen vastuulla olevia tehtäviä, mutta osa koskee myös kaupunkia.

Strategiakaudella 2009–2012 muunkielisen väestön määrä, samoin kuin ulkomaan kansalaisten määrä, kasvoi Helsingissä noin 24 prosenttia. Muunkielisen väestön osuus oli 11,5 prosenttia vuonna 2012, ja osuuden ennustetaan kasvavan 21,2 prosenttiin vuonna 2030.

Arviointi kohdistui toimiin, joista vastaavat henkilöstökeskuksen henkilöstövoimavaraosasto ja maahanmuutto-osasto, sosiaaliviraston maahanmuuttoyksikkö sekä kielenopetuksen osalta opetusvirasto ja työväenopistot. Arvioinnin aineistona on käytetty erityisesti kaupungin työllisyydenhoidon toimintakertomuksia sekä aiesopimuksen seurantaraportteja, joita on täydennetty tilastotiedoilla ja sähköpostitse pyydytyillä lisätiedoilla.

Kaupungin työllistämistoimenpiteet

Kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden maahanmuuttoyksikkö palvelee pääasiassa pakolaistaustaisia maahanmuuttajia, mutta yksikössä laaditaan kotou-

tumista koskevan lain mukaisia alkukartoituksia myös muille kohderyhmille, jotka eivät ole TE-palvelujen asiakkaita. Vuonna 2012 alkukartoitus tehtiin 52 asiakkaalle ja kotoutumissuunnitelmia laadittiin 228. Käytännössä TE-toimisto on pääasiallinen kotoutumissuunnitelmia laativa taho, sillä vuonna 2011 Helsingin TE-toimisto laati 2 455 kotoutumissuunnitelmaa.

Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien aiesopimuksessa 2010–2012 sovittiin siitä, että sopijaosapuolet varaavat lisämäärärahoja sopimuksen mukaisten toimien toteuttamiseen. Helsinki on varannut siihen vuosittain sovittua enemmän eli noin 1,5 miljoonaa euroa ja 1,95 miljoonaa euroa vuonna 2010, josta tosin käytettiin vain noin 1,5 miljoonaa euroa. Joka vuosi toteuma on jäänyt jonkin verran suunniteltua pienemmäksi johtuen pääasiassa siitä, että kaikkia TE-toimistoon ilmoitettuja palkkatukityöpaikkoja ei ole saatu täytettyä.

Valtion ja pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyösopimuksen myötä maahanmuuttajien työllistymisen edistämisen prosessikuvaus laadittiin kussakin kaupungissa. Helsingissä prosessia kehitettiin vuoden 2010 aikana. Prosessikuvaus täsmentää valtion ja kaupungin välisen työnjaon, ja se sisältää kaupungin osalta niin sanotun 6+6 kk -mallin, joka koostui kuuden kuukauden harjoittelujaksosta ja kuuden kuukauden palkkatukityöjaksosta kaupungin virastossa tai liikelaitoksessa, sekä Duurin moniammatilliset palvelut tai muut sosiaali- ja terveystieteiden tarjoamat palvelut.

Aiesopimuskaudella 2010–2012 kaupunki pilotoi uutena työllistämistoimenpiteenä 6+6 kk -mallia, jossa harjoittelujakson ja palkkatukityöjakson lisäksi oli olennaista intensiivinen kielen opetus. Elokuusta 2011 alkaen malliin osallistujille tarjottiin myös henkilökohtaisen uravalmentajan palveluja. Suurin osa kaupungin tarjoamista paikoista on ollut päiväkodeissa ja vanhustenhoidossa, joten käytännössä 6+6 kk -malli on ollut pääasiassa naisten työllistämismuoto.

6+6 kk -malli otettiin käyttöön vuoden 2010 kesäkuussa. Vuonna 2010 mallissa aloitti 60 maahan-



muuttajaa ja vuosina 2011 ja 2012 noin 100 henkilöä kumpanakin vuonna. Vuoden 2010 puolella mallissa aloittaneista maahanmuuttajista vuoden kestävän jakson päätti yhteensä 39 maahanmuuttajaa vuonna 2011. Heistä 41 prosenttia löysi joko työtä tai koulutuspolun. Vuonna 2012 vastaava vaikuttavuusprosentti oli henkilöstökeskuksen kyselyn perusteella 33 prosenttia.

Henkilöstökeskuksessa on syksyllä 2012 selvitetty mallin jatkoa. Malliin osallistuneet maahanmuuttajat ovat saaneet työelämäkokemusta ja parantaneet kielitaitoaan, mutta henkilöstökeskuksen näkökulmasta malli on ollut erittäin raskas hallinnoida. Lisäksi, kun osallistujamäärää ei voida pitää riittävänä maahanmuuttajien työllistymisen edistämisen näkökulmasta, henkilöstökeskus on päätenyt siihen, että mallin hyvät käytännöt täytyy pystyä valtavirtaistamaan muihin käytössä oleviin palveluihin. Arviointijakohtana uuden aiesopimuksen mukaista vuoden 2013 toimintaa oltiin vasta valmistelemissa.

Edellä kuvatun 6+6 kk -mallin ja siihen liittyvän ura- ja valmennuspalvelun lisäksi Helsinki on aiesopimuskaudella 2009–2012 ohjannut lisäresursseja maahanmuuttaja-asiakkaiden neuvontaan ja ohjaukseen VirkaInfo -neuvontapisteen sekä Infopankki -verkkopalvelun ja kotivanhempien kielenopetuksen muodossa.

Maahanmuuttajille tarjotaan myös kaupungin normaaleja työllistämistoimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi tuettu palkkatyö, työharjoittelu ja työelämävalmennus, oppisopimuskoulutus ja rekrytointikoulutus. Kaupunki on järjestänyt myös yrittäjäkoulutusta ja yritysneuvontaa sekä ylläpitänyt yrityshautomoa. Yritysneuvonnan asiakkaista 35 prosenttia oli maahanmuuttajia vuonna 2012.

Lisäksi nuorille 17–24-vuotiaille maahanmuuttajataustaisille on järjestetty valmentavaa koulutusta (Kava), josta vastaavat henkilöstökeskus ja nuorisoi-

asiainkeskus. Nuoriin kohdistuvien toimenpiteiden tärkeyttä korostaa se, että muunkielisten 15–29-vuotiaiden syrjäytymisriski on moninkertainen kantaväestöön nähden. Muunkielisten miesten syrjäytymisriski on kaikkein suurin.³

Henkilöstökeskus on selvittänyt työllistämistoimenpiteiden vaikuttavuutta kyselytutkimuksen avulla. Yhteenvedon tuloksista voidaan todeta, että oppisopimuskoulutus ja rekrytointikoulutus sekä nuorten työpajat ja tulevaisuustiski pystyivät auttamaan maahanmuuttajia työllistymis- ja koulutuspoluille vuonna 2012 paremmin kuin työllisyydenhoidon asiakkaita keskimäärin.

Työpajoilla ja tulevaisuustiskillä muunkielisiä on kuitenkin ollut lukumääräisesti vähän. Ne työllistämistoimenpiteet, joissa muunkielisiä on lukumääräisesti eniten, eli työharjoittelu/työelämävalmennus sekä palkkatukityö eivät ole johtaneet työllistymiseen tai ammattiin johtavaan koulutukseen kovinkaan kattavasti. Eri toimenpiteet eivät kuitenkaan ole rinnasteisia, vaan niillä on erilaisia kohderyhmiä ja erilaiset vaikuttavuuden edellytykset. Oppisopimuskoulutuksen ja rekrytointikoulutuksen edellytykset ovat parhaimmat, kun otetaan huomioon se, että niissä yhdistyy tutkinnon suorittaminen ja työssä oppiminen.

Kielikoulutus

Valtion työvoimahallinto on päävastuussa työmarkkinoille hakeutuvien, työttömien maahanmuuttajien kielikoulutuksesta. Kaupunki vastaa pääasiassa muista ryhmistä, eli työllisistä ja työvoiman ulkopuolella olevista.

Kaupungin tarjoamien suomen kielen opetustuntien määrä lisääntyi 10 prosenttia vuodesta 2009 vuoteen 2011. Täsmällisiä tietoja kysynnän ja tarjonnan kohtaavuudesta ei ollut saatavilla. Kaupungin kustantamaan S2-opetukseen (suomi toisena kielenä työväenopistoissa, aikuislukiossa ja ostopalveluna) pyrittiin rakentamaan yhtenäinen ilmoittautumisjärjestelmä, josta jonotilanne eri tasoilla olisi selvinnyt. Tämä ei kuitenkaan onnistunut tietojärjestelmien yhteensovittamisen ongelmien vuoksi.

Maahanmuuttajien elinolojen ja palveluiden seurantaraportin mukaan työväenopistojen ja eräiden

³ Muunkieliset 15–29-vuotiaat miehet 25,5 prosenttia, naiset 20,4 prosenttia. Kotimaankieliset miehet 5,7 prosenttia, naiset 3,0 prosenttia. (Myrskylä, P. Maahanmuutto ja nuorten syrjäytymisriskit pääkaupunkiseudulla. Kvartti 2/2012)



muiden tahojen järjestämää suomi toisena kielenä -opetusta on liian vähän, ja kurssit ovat usein täynnä. Aikuislukion opetuksen osalta opetusviraston arvio on, että syksyisin ilman paikkaa jää noin 100–150 hakentaa ja keväisin muutamia kymmeniä.

Osasyynä kaupungin järjestämien kurssien täyttymiseen on ollut se, että työvoimapolitiittisen kielikoulutuksen taso ei ole ollut riittävä. Helsinki on yhdessä muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa pyrkinyt vaikuttamaan työvoimapolitiittisen kielikoulutuksen määrään. Kun työvoimahallinto on lisännyt kielikoulutuksen tarjontaa, kaupunki on pystynyt paremmin profiloimaan kielikoulutusta työvoiman ulkopuolella oleville ja työllisille. Lisäksi aikuislukio ja työväenopistot ovat keskittyneet perustehtävänsä mukaiseen kielenopetukseen aiempaa selvemmin.

Uutena kielikoulutuksen muotona kaupunki aloitti keväällä 2011 leikkipuistoissa ja perhetaloissa maahanmuuttajien kieli- ja kotoutuskoulutukset, joiden ideana on, että vanhemman opiskellessa lapsille järjestetään hoitoa ja ryhmätoimintaa. Ensimmäisissä koulutuksissa oli 86–88 opiskelijaa, ja syksyllä 2012 tarjonta laajeni 100 opiskelijaan. Syksyksi 2013 tarjonta laajenee kahdella uudella kurssilla, mutta silti tarjonta on vielä kysyntää pienempi.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupunki kehittänyt maahanmuuttajien työllistymistä edistäviä palvelupolkuja ja kielikoulutusta strategiaohjelman mukaisesti. Pääkysymykseen voidaan vastata osittain myönteisesti.

Valtion ja pääkaupunkiseudun kaupunkien aiesopimuksen myötä Helsingissä on laadittu maahanmuut-

tajien työllistymisen edistämisen prosessikuvaus. Näin ollen strategiaohjelmassa mainittu kokonaisjärjestelmä ja siihen liittyvä asiakaslähtöinen palvelupolku on otettu käyttöön prosessikuvauksen muodossa.

Kielikoulutusta on strategiakaudella kehitetty ja lisätty, mutta kielikoulutuksen kysyntä on edelleen suurempi kuin tarjonta. Kaupunki on pyrkinyt vaikuttamaan kielikoulutuksen kysynnän ja tarjonnan tasapainoon myös siten, että kielen opetusta on profiloitu selkeämmin eri ryhmille ja työnjakoa työvoimahallinnon kanssa on terävöitetty.

Strategiaohjelman ja aiesopimuksen myötä merkittävin muutos kaupungin toimenpiteissä on ollut 6+6 kk -mallin pilotointi vuosina 2010–2012. Malli ei jatku enää sellaisenaan, vaan kaupungin henkilöstökeskus pyrkii valtavirtaistamaan mallin hyviä käytäntöjä. Kuinka se käytännössä pystytään toteuttamaan, oli vielä avoinna arviointiajankohtana. Mallin vaikuttavuus työllisyystoimenpiteenä on ollut keskivertoa eli reilu kolmasosa on saanut työpaikan tai koulutuspaikan. Muiden kaupungin työllistämistoimenpiteiden osalta havaittiin, että erityisesti oppisopimuskoulutus ja rekrytointikoulutus ovat toimineet maahanmuuttajien kohdalla hyvin.

Maahanmuuttajiin kohdistuvan seurantatiedon hajanaisuus vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista. Seuranta voitaisiin terävöittää ottamalla käyttöön muutamia vuosittain seurattavia mittareita, joiden avulla saataisiin tietoa esimerkiksi maahanmuuttajaväestön työmarkkina-aseman kehittymisestä suhteessa kantaväestöön. Kehittyneimmillään nämä mittarit ottaisivat huomioon maassaoloajan pituuden, ja tämän näkökulman huomioimista tilastoissa henkilöstökeskus onkin pitänyt esillä.



Tarkastuslautakunta toteaa, että

- henkilöstökeskuksen tulee selvittää, voidaanko muunkielisten oppisopimuskoulutusta ja rekrytointikoulutusta markkinoida laajemmin työnantajille ja maahanmuuttajille. Erityisesti tulee ottaa huomioon syrjäytymisvaarassa olevat nuoret miehet.
- henkilöstökeskuksen, opetusviraston ja työväenopistojen tulee varmistaa maahanmuuttajien suomen kielen opetuksen riittävyys sekä kaupungin oman järjestämisvastuun osalta että vaikuttaa jatkossakin valtion järjestämän työvoimapoliittisen kotoutumiskoulutuksen riittävyteen.
- henkilöstökeskuksen maahanmuutto-osaston tulee terävöittää maahanmuuttajaväestön työllisyys-tilanteeseen ja toimeentuloon kohdistuvaa seurantaan siten, että määritellään vuosittain seurattavat mittarit.

4.3.3 MÄÄRÄAIKAISTEN PALVELUSSUHTEIDEN KÄYTTÖ OPETUS-, SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMESSA

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko määräaikaisen palvelussuhteen käyttö sosiaalivirastossa, terveyskeskuksessa ja opetusvirastossa asianmukaista, toisin sanoen, onko määräaikaisen palvelussuhteen käytöllä pätevät perustelut. Arvioinnin kannalta olennaisia lainkohtia ovat Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), 3 § ja Työsopimuslaki (55/2001), ensimmäisen luvun 3 §.

Helsingin kaupungin ohje pysyvistä ja määräaikaisista palvelussuhteista perustuu lainsäädäntöön, joten arvioinnissa pidettiin hyväksyttävänä määräaikaisuuden perusteina kaupungin ohjeessa mainittuja edellytyksiä, jotka ovat:

- sijaisuus
- avoinna olevan tehtävän hoitaminen
- projektiluonteinen työ
- töiden kausiluonteisuus
- kelpoisuuden puuttuminen
- toimintojen vakiintumattomuus
- harjoittelu
- muu perusteltu syy, kuten työntekijän oma pyyntö

Lainkohtien ja yllä lueteltujen edellytysten tulkinna hyödynnettiin oppaita ja oikeuskäytäntöä.

Arvioinnin aineiston muodostivat henkilöstötietojärjestelmän tiedot ajanhetkellä 31.12.2011, satunnaisotanta valikoituihin nimikkeisiin, pääluottamusmiehille tehdyt puhelintiedustelut ja kullekin virastolle tehty kirjallinen tiedustelu sekä kussakin virastossa toteutettu kahden henkilöstöhallinnosta vastaavan henkilön haastattelu. Haastattelussa saatujen tietojen jälkeen joitakin tietoja tarkennettiin asianomaisista yksiköistä sekä talous- ja suunnittelukeskuksesta, henkilöstökeskuksesta ja kaupunginsihteeriltä.

Henkilöstötietojärjestelmän tietojen perusteella tunnistettiin kussakin virastossa ne nimikkeet, joissa määräaikaisen suhteellinen osuus oli suuri. Rajausperusteena käytettiin määräaikaisuutta muulla kuin sijaisuusperusteella, jotta saatiin esille muut määräaikaisuuden syyt kuin esimerkiksi perhevapaiden sijaisuudet.

Satunnaisotannan kohteeksi valittiin seuraavat nimikkeet: sosiaalivirastosta hoitaja, terveyskeskuksesta terveydenhoitaja ja opetusvirastosta päätoiminen tuntiopettaja (yleissivistävä koulutus) sekä tuntiopettaja (ammattillinen koulutus). Kustakin nimikkeestä tarkasteltiin 10 satunnaisesti valitun henkilön palvelussuhdehistoriaa. Vaikka sijaisuudet oli rajattu pois aineistosta ajanhetkellä 31.12.2011, määräaikaisen työhistoriassa saattoi olla sekä sijaisuuksia että muita määräaikaisuuden perusteita. Täl-



löin tarkasteluun nousi myös kysymys siitä, onko lain hengen mukaista, että sama henkilö on toistuvasti määräaikaisena sijaisena, vaikka kullekin yksittäiselle sijaisuudelle sinänsä on laillinen peruste.

Riskialttiit määräaikaisuuden perusteet

Melko suppean otannan perusteella lainvastaista määräaikaisuuksien ketjuttamista ei esiintynyt. Muun käytettävissä olleen aineiston ja oikeuskäytännön perusteella arvioituna kussakin virastossa havaittiin kuitenkin tulkinnallisesti hankalia määräaikaisuuden perusteita, jotka voivat olla juridisesti riskialttiita.

Sosiaaliviraston osalta arvioinnissa tuli esiin vastaanottokeskusten virkojen perustamispäätös, jonka kaupunginhallitus teki 18.6.2012. Kaupunginhallitus päätti vastoin sosiaalilautakunnan esitystä, talous- ja suunnittelukeskuksen lausunnon ja esittelijänä toimineen apulaiskaupunginjohtajan esityksen mukaisesti, että virat perustetaan määräaikaisesti. Perusteena oli toiminnan vakiintumattomuus, joka on määräaikaisuuden perusteista yksi vaikeammin tulkittavia. Arvioinnin perusteella kyseiseen päätökseen sisältyy riski, että mahdollisessa oikeuskäsittelyssä toiminnan katsottaisiin vakiintuneen 1.7.2012 alkaen.

Sosiaalivirasto katsoi toiminnan vakiintuneen 1.7.2012, jolloin työsuhteisissa tehtävissä toimineet henkilöt vakinaistettiin siltä osin kuin työvoiman tarpeen katsottiin jatkuvan vastaanottokeskusten määrän vähentyessä 1.7.2012. Sosiaalivirasto ei kuitenkaan voinut vakinaistaa viroissa toimivia henkilöitä, koska kaupunginhallitus päättää virkojen perustamisesta.

Terveyskeskuksen osalta ongelmallisena erikoistapauksena arvioinnissa tuli esiin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman (Lasu) mukaisilla erillismäärärahoilla palkatut terveydenhoitajat. Koska nämä määräaikaisesti palkatut terveydenhoitajat tekevät valtioneuvoston asetuksen edellyttämää tavanomaista terveydenhoitajan työtä neuvoloissa ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa, arvioinnissa on katsottu, ettei näiden terveydenhoitajien määräaikaiselle palvelussuhteelle ole asianmukaista perustetta. Ilman tätä lisätyövoimaa asetuksen mukaisia laajoja terveystarkastuksia ei voitaisi toteuttaa neuvoloissa ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa.

Neuvoloissa ainoastaan niiden kahden terveydenhoitajan työsuhteen, jotka on kiinnitetty Hyve4v-toimintamallin kehittämiseen neuvoloissa, voidaan katsoa täyttävän lain hengen mukaisen pätevän perusteen eli työn projektiluontoisuuden. Lisäksi määräaikaiselle henkilöstölle neuvoloissa on ainakin osittain ollut laillinen peruste siirtymävaiheessa, eli tilapäinen lisätyövoiman tarve tilanteessa, jossa tarkastettiin kaksi ikäryhmää vuoden 2011 aikana.

Opetusviraston osalta määräaikaisuuden perusteiden asianmukaisuuden tulkintaan vaikutti Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 7.9.2012, jonka perusteella opetusviraston on syytä tarkastella joitakin toimintatapoja aiempaa tarkemmin. Helsingissä, kuten monissa muissakin kaupungeissa, julistetaan opettajavirat ja tuntiopettajan tehtävät, joissa opettajatarve on pysyvä, haettavaksi kerran vuodessa. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tekemän oikeudellisen arvioinnin mukaan ”avoin virka voidaan täyttää määräaikaisesti vakituisen virantäyttämismenettelyn ajaksi, joka yleensä kestää muutaman kuukauden” eikä viran täyttämisen siirto seuraavaan kevääseen ole laissa sallittu peruste määräaikaisuudelle. Näin ollen edellä mainitussa tapauksessa koko lukuvuoden mittaiset määräaikaiset virantäytöt voidaan tulkita lainvastaisiksi silloin, kun virkasuhteeseen valittu on tehtävään kelpoinen.

Toinen opetusviraston toimintatapa, joka voisi mahdollisessa oikeuskäsittelyssä osoittautua laittomaksi määräaikaisuuden perusteeksi, on tuntiopettajien näkeminen joustovarana. Erityisesti, jos kelpoisuusehdot täyttävä päätoiminen tuntiopettaja nimitetään toistuvasti määräajaksi perusteena tunti- ja oppilasmäärän pysyvyyden epävarmuus, kaupungin on työnantajana pystyttävä todentamaan epävarmuus.

Lisäksi havaittiin, että opetusvirastossa on ollut käytettävissä jo neljän vuoden ajan opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä valtionavustus ryhmäkokojen pienentämiseen. Näiden resurssiopettajien kannalta on hankalaa, että rahoituksen kohtalo on auki vuoden välein. Opetusviraston näkökulmasta nämä opettajat ovat kuitenkin siinä mielessä ylimääräisiä, että heidän palkkaamisensa pysyvästi ei ole välttämätöntä nykyisen lainsäädännön mukaan, koska se ei säätele ryhmäkokojen suuruutta. Käytännössä eril-



lismääräraha rinnastuu tässä tapauksessa projektiluontoiseen työhön.

Arvioinnin aikana havaittiin myös, että kaupungin ohjetta määräaikaisuuden hyväksyttävistä perusteista on syytä joiltakin osin täsmentää. Toiminnan vakiintumattomuus on yksi vaikeimmin tulkittavista määräaikaisuuden perusteista, joten sen edellytyksiä tulisi kuvata tarkemmin. Lisäksi kaupungin ohje jättää liiaksi tulkinnanvaraa sen osalta, millä edellytyksillä rahoituksen epävarmuudella voidaan perustella määräaikaisuutta. Ohjeesta käy epäsuorasti ilmi, että rahoituksen epävarmuuteen on liityttävä työn projektiluonteisuus tai työvoiman tarpeen lakkaaminen rahoituksen päätyttyä, mutta ohjeen sanamuotoja tulisi tältä osin korjata, jotta ei synny käsitystä siitä, että rahoituksen epävarmuus sinänsä voi oikeuttaa määräaikaisten työsopimusten käyttämiseen.

Johtopäätökset

Jokaisessa kolmesta virastosta ilmeni vähintään yksi tulkinnallisesti hankala tapaus, jonka osalta esiintyy riski, että mahdollisessa oikeuskäsittelyssä todettaisiin kaupungin toimineen lain hengen vastaisesti palikatessaan työntekijöitä määräaikaiseen palvelussuhteeseen.

Muilta osin voidaan arvioinnissa esiin tulleiden seikkojen nojalla todeta kokonaisarviona, että määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö sosiaalivirastossa, terveyskeskuksessa ja opetusvirastossa on asianmukaista. Tämä arvio ei kuitenkaan poissulje sitä, etteikö yksittäisiä epäasianmukaisia perusteita voisi ilmetä.

Kokonaisarvio määräaikaistapauksien asianmukaisesta käytöstä on myönteinen seuraavien seikkojen nojalla:

- alalla on työvoimapulatilanne, jolloin työvoiman tarve on järkevää turvata pysyvillä työsuhteilla (Sosv, Terke, Opev)
- varahenkilöjärjestelmien käyttö (Sosv, Terke)
- Seure henkilöstöpalveluyhtiön käyttö lyhyisiin sijaisuuksiin (Sosv ja Terke, opetusvirastossa välityspalveluna)
- pääluottamusmiehille puhelimitse tehty tiedustelu
- tehdyt otannat osoittivat, että virastoissa ei ollut pitkiä määräaikaisuuden ketjutuksia ja, että pääasiallisesti määräaikaisuuden peruste oli yksiselitteisesti asianmukainen
- virastotasoinen ohjeistus ja valvonta (Sosv ja Terke)
- opetusviraston viranhakuprosessi on järjestetty koordinoitusti, jolloin määräaikaisten palkkaamista voidaan valvoa

Virastojen on kuitenkin syytä jatkuvasti kiinnittää huomiota siihen, ettei samoille henkilöille kerry toistuvia sijaisuuksia, ellei kyse ole työntekijän omasta tahdosta tai siitä, ettei hänellä ole tehtävään vaadittua kelpoisuutta, minkä vuoksi häntä ei voida vakiinaistaa. Lisäksi opetusviraston tulee kiinnittää huomiota siihen, että määräaikaisuuden perusteet ovat lainmukaiset niissä tilanteissa, joissa tuntiopettajat nähdään joustovarana.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sosiaali- ja terveysviraston tulee ottaa huomioon, että työn projektiluonteisuus ei ole määräaikaisuuden laillinen peruste lainsäädännön edellyttämässä tavanomaisissa tehtävissä.
- opetusviraston tulee varmistaa määräaikaisten virkojen perusteiden lainmukaisuus uusimman oikeuskäytännön perusteella.
- sosiaali- ja terveysviraston tulee sisällyttää palvelussuhdeohjeeseensa kohta siitä, että arvioitaessa sijaisuutta määräaikaisuuden laillisena perusteena on otettava huomioon yksittäisen sijaisuuden lisäksi kokonaistilanne eli se, onko työvoiman tarve pysyvä.



- henkilöstökeskuksen tulee tarkentaa kaupunkitason ohjeen kohtaa toimintojen vakiintumattomuus sekä täsmentää ohjetta siltä osin kuin kyseessä on käytettävissä olevan rahoituksen epävarmuus määrääkaisuuden perusteena.

4.4. KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNI

4.4.1 TIETOJÄRJESTELMIEN YHTEENTOIMIVUUS PÄÄKAUPUNKISEUDULLA

Arviointi oli pääkaupunkiseudun kaupunkien viides ulkoisten tarkastusten toteuttama yhteisarviointi. Arvioinnissa mukana olivat Helsinki, Espoo ja Vantaa. Tavoitteena oli selvittää, miten pääkaupunkiseudun kaupunkien omat ja yhteiset tavoitteet tukevat palvelujen yhteiskäytön ja tietohallintolain periaatteiden edellyttämää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta sekä miten yhteentoimivuutta on kehitetty viime vuosina.

Yhteentoimivuus tarkoittaa lyhyesti sitä, että eri osapuolten prosessit, tiedot ja mahdolliset tietojärjestelmät toimivat yhteen. Prosessien ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa on kyse sekä palvelujen saatavuudesta että tehokkuudesta. Esimerkiksi terveydenhuollon ja sairaanhoidon henkilökunnan työajasta, toimipisteestä riippuen, menetetään arviolta 5–25 prosenttia kankeasti toimivien järjestelmäratkaisujen takia. Tämän arvioidaan vastaavan yli 200 erikoislääkärin työpanosta vuosittain HUS:n tasolla.⁴ Helsingin tasolla laskettuna erikoislääkäreiden menetetty työpanos vastaisi vuositasolla karkeasti arvioiden 5–6 miljoonaa euroa.⁵

Arvioinnin aineisto koostui asiakirjoista, haastattelusta sekä sähköpostitiedusteluista eri toimialoille. Lisäksi tarkasteltiin kunkin kaupungin suurimpia tietojärjestelmäinvestointeja.

Valtakunnalliset tavoitteet

Velvoittava ohjaus tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi on tiivistynyt vuoden 2011 tietohallintolain ja terveydenhuoltolain myötä. Lisäksi EU:n INSPIRE -direktiiviin perustuvat paikkatietolaki (421/2009) ja -asetus edellyttävät, että kansallisista

paikkatietoaineistoista ja -palveluista luodaan Eurooppaan yhteinen, helposti hyödynnettävä paikkatietoinfrastruktuuri.

Syyskuun 2011 alusta voimaan tullut laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta edellyttää, että viranomaisen on suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa sekä noudatettava laadittua ja ylläpidettyä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä. Lain tavoite on, että eri hallinnonalojen ja koko julkisen hallinnon tietojärjestelmät kehitetään asteittain keskenään yhteentoimiviksi ja sitä kautta julkisen hallinnon toiminta tehostuisi ja julkisten palvelujen laatu ja saatavuus paranisivat.

Tietotekniikassa arkkitehtuuri on yleiskäsite, jolla pyritään kuvaamaan järjestelmän rakennetta. Kokonaisarkkitehtuuri kuvaa, kuinka organisaation toimintaprosessit, tiedot, tietojärjestelmät ja teknologiat toimivat kokonaisuutena. Olennaista on toimintalähtöisyys, eli käytännössä tietojen hallintaa, tietojärjestelmiä ja teknologisia ratkaisuja tulee kehittää organisaation strategisista tavoitteista ja palveluprosessien parantamisesta lähtien.

⁴ HYKS-sairaanhoidon alueen kuntien ja HUS:n asiakas- ja potilastietojärjestelmäpalvelun hankinnan perustelumuis-tio 6.2.2012

⁵ Luvun laskemisessa on käytetty apuna Tilastokeskuksen palkkatilastoja erikoislääkärin kokonaisansioista 2011, Helsingin HUS-menoja ja niiden osuutta HUS:n toimintamenoista 2011.



Keskeinen kuntia koskeva tietojärjestelmien yhteentoimivuuden vaatimus tulee terveydenhuoltolaista (1326/2010), jonka mukaan asiakkaan vapaa liikkuvuus edellyttää perus- ja erikoistason terveyden- ja sairaanhoidolta yhteentoimivia tietojärjestelmiä koko sairaanhoitopiirin alueella (potilastietorekisteri). Vuoden 2011 syksyllä HYKS-alueen kuntien ja HUS:n kesken käynnistettiin yhteisen asiakas- ja potilastietojärjestelmän hankinnan suunnittelu. Hanke nimettiin Apotti-hankkeeksi, jossa hankinnasta vastaa isäntäkaupunkina Helsinki.

Pääkaupunkiseudun omat yhteistyötavoitteet

Arvioinnissa havaittiin, että pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan hyväksymissä strategia-asiakirjoissa ja pääkaupunkiseudun yhteistyösopimuksessa pääkaupunkiseudun tietojärjestelmien yhteentoimivuus oli tavoitteena esillä vuosina 2004 ja 2006, mutta ei enää vuosina 2008–2009. Uudempia pääkaupunkiseututasoisia strategia-asiakirjoja ei ole laadittu.

Samansuuntainen kehitys oli havaittavissa kaupunkien omissa tietohallintoon liittyvissä tavoitteissa. Helsingin tietotekniikkastrategiassa 2007–2010 pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyö oli näkyvästi esillä, kun taas tietotekniikkaohjelmassa 2012–2014 painottui kaupungin sisäinen yhteentoimivuus. Helsingin strategiaohjelma 2009–2012 sisälsi yleisellä tasolla tavoitteen pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun yhteistyön kehittämisestä.

Tietojärjestelmäyhteistyön kehittyminen

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta hyväksyi helmikuussa 2006 ”Pääkaupunkiseudun linjaukset kunta- ja palvelurakennemuutoksessa” -asiakirjan ja perusti 14 työryhmää, joiden tarkoituksena oli tiivistää ja laajentaa kaupunkien välistä yhteistyötä. Työryhmistä yksi oli PKS-tietohallintoryhmä, joka teki palvelualoittaisia toimenpide-ehdotuksia liittyen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantamiseen. Ryhmä laati Pääkaupunkiseudun tietohallinnon kehittämissuunnitelman 18.9.2007.

Arvioinnin perusteella vuonna 2007 esitetyt tavoitteet tietojärjestelmäyhteistyöstä ovat toteutuneet

vain yksittäisissä palveluissa ja yhteisiä järjestelmiä on hankittu vain muutama jo aiemmin käytössä olleiden lisäksi. Lisäksi kaupunkien välinen strateginen tietohallintoyhteistyö on vähentynyt.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuus on edennyt hietaasti osittain sen vuoksi, että palvelujen yhteiskäyttö ei ole toteutunut suunnitellussa laajuudessa. Osittain syynä on ollut se, että kaupungit eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen hallinnointivastuusta tai kaupunkien omat sopimukset järjestelmätoimittajien kanssa ovat estäneet käytön laajentamisen.

Yhteinen sairaanhoidon asiakaspohja ja yhteisen asumisen, maankäytön ja liikenteen suunnittelu aiheuttavat tarpeen laajemmalle seudulliselle ja alueelliselle yhteistyölle. Näistä tehtävistä huolehtivatkin pääosin kuntayhtymämuotoiset elimet (HUS, HSL, HSY), jotka ovat tärkeässä roolissa palveluihin liittyvän tietotekniikan yhteentoimivuuden edistämisessä. Myös palveluseteliprosessien sähköistämiseen tähtäävää yhteistyötä on tehty suurten kaupunkien kesken.

Keskeinen väline seututasoisen tiedon, uutisten, yhteistyöelinten asiakirjojen ja kansalaisille suunnattujen palvelujen tarjonnalle on ollut yhteinen portaali www.helsinginseutu.fi ja tuorempi yhteispalvelu pääkaupunkiseudun palvelukartta ja toimipisterekisteri. Pääkaupunkiseudulla on syntynyt myös uudenlaista yhteistyötä. Avoimen tiedon ja rajapintojen käytön lisäämiseen tähtäävä Helsinki Region Infoshare on kansainvälisestikin ainutlaatuinen hanke ja herättänyt mielenkiintoa valtakunnallisesti.

Arvioinnissa selvitettiin myös, mitkä ovat olleet kaupunkien viime vuosien suurimmat tietojärjestelmäinvestoinnit. Tuloksena oli, että ne koskevat lähinnä kaupunkien omia keskitettyjä tietojärjestelmiä ja vain osa hankkeista tähtää valtakunnan tai seudullisen tason yhteentoimivuuteen.

Yhteiset tai yhteentoimivat tietojärjestelmät

Pääkaupunkiseudulla on muun muassa taulukon 16 mukaisia yhteisiä tietojärjestelmiä.

Taulukko 16. Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteisiä tietojärjestelmiä, tilanne tammikuussa 2013

| |
|---|
| Maankäyttö, asuminen ja liikenne |
| - Asumisoikeusasuntojen tietojärjestelmä - Reittiopas - eCity/ARSKA sähköisten dokumenttien myyntipalvelu |
| Kuntarekisterit ja paikkatiedot |
| - HSY:n ylläpitämä SePe Seudullinen perusrekisteri |
| Sosiaali- ja terveystoimi |
| - HUS:n aluetietojärjestelmä eri sovelluksineen |
| Opetus-, sivistys-, kulttuuri- ja vapaa-ajanpalvelut |
| - Helmet-kirjastojärjestelmä - Työväenopistojen kurssienhallintajärjestelmä (tulossa 2013) ja kursseille ilmoittautuminen (käytössä) - Pyöräily- ja ulkoilukarttapalvelu |
| Sisäiset palvelut |
| - Hijat-palkanlaskentajärjestelmä - Rekrytointijärjestelmä - Seuren rekrytointipalvelu |
| Toimialasta riippumattomat yhteiset järjestelmät ja sivustot |
| - Palvelukartta - Vetuma verkkotunnistaminen ja -maksaminen (nykyään valtakunnallinen) - Vuonna 2006 julkaistulle Helsinginseutu.fi -sivustolle on koottu kaupunkien yhteiset, kuntarajoista riippumattomat palvelut. Se toimii myös kaupunkien yhteisinä ”kotisivuina” Internetissä. - Vuodesta 2010 alkaen on kehitetty Helsinki Region -Infoshare palvelua, joka tarjoaa avoimen tiedon jakelupalvelun ja uusien sovellusten julkaisualustan. |
| Vireillä oleva yhteistyö |
| - Yhteinen asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotti (HUS, Helsinki, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi ja Kerava - Espoo vetäytyi 2013) - Palveluseteli- ja ostopalvelujen hallintajärjestelmä (Espoo, Tampere, Turku, Oulu ja Kouvola; Vantaalla ja Helsingillä mahdollisuus olla mukana KL-kuntahankintojen kautta.) |

Joissakin palveluissa yhteentoimivuutta on edistetty hyvin (muun muassa seudulliset rekisterit, kirjasto, työväenopistot, palvelukartta). On kuitenkin palveluita, esimerkiksi opetus- ja liikuntatoimessa, joissa kaupungit käyttävät samoja tietojärjestelmiä, mutta niillä on käytössä sen eri versioita. Tämä tilanne hyödyttää lähinnä tietojärjestelmätoimittajia.

Tietohallintolain muutoksiin varautuminen

IT-maailma ja -ympäristö ovat muuttuneet voimak-

kaasti viime vuosina. Tietohallinnon asiakaslähtöiseen kehittämiseen sekä yhteisten tietojärjestelmien käytön laajentamiseen kansallisesti, alueellisesti ja yli kuntarajojen on tehty useita kehittämissuunnitelmia ja esityksiä. Tietojärjestelmien yhtenäisyyden tavoitteita on asetettu muun muassa seuraavissa valtakunnan tason työryhmissä: JUHTA, KuntaIT ja ValtioIT – myöhemmin JulkICT. Vuonna 2012 laadittiin kansallinen ICT-strategia, jonka valmistelua ohjaavassa

ryhmässä Helsingin tietotekniikkapäällikkö on ollut mukana.

Valtiovarainministeriö ja sektoriministeriöt ovat käynnistäneet julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityön. Suuret kaupungit ovat mukana Kuntaliiton koordinoimassa kuntasektorin kokonaisarkkitehtuurityössä. Seudullisen kokonaisarkkitehtuurityöryhmän perustamista harkitaan pääkaupunkiseudun kaupunkien kesken.

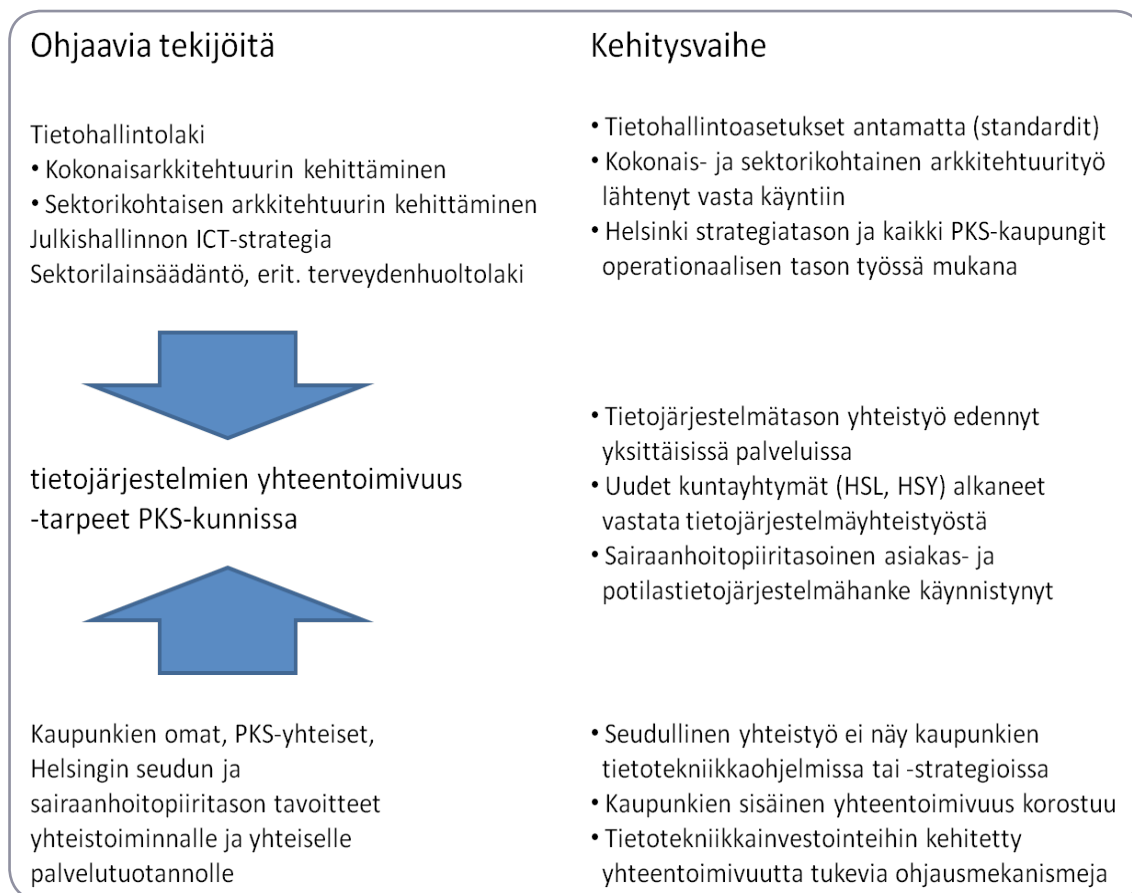
Espoossa tietotekniikkaa koordinoi kaksi ja Vantaalla yksi työryhmä. Helsingissä tietotekniikkaa ohjaa peräti kolme työryhmää, kaupunginjohtajan johtama tietotekniikkaohjelman koordinoitiryhmä, rahoitusjohtajan johtama tietohallinnon hankeohjausryhmä ja tietohallintopalvelujen johtoryhmä. Tietotekniikan koordinoitiryhmän tehtävänä on

määrittää tietotekniikan hyödyntämisen tavoitteet ja yhtenäisyys, hankeryhmän tehtävä on koordinoida tietotekniikan hyödyntämisen kehityshankkeita ja johtoryhmä määrittää käytännössä kaupunkiyhtenäiset palvelut ja toimintakäytännöt.

Helsingin voimassa oleva tietotekniikkaohjelma 2012–2014 painottaa kaupungin sisäisten tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmää pyritään tällä hetkellä Helsingissä toteuttamaan tietojärjestelmien hankehallinnan avulla. Tietotekniikkayksiköstä on nimetty kokonaisarkkitehtuurista vastaava henkilö.

Johtopäätökset

Arvioinnin tulokset voidaan tiivistää kuviossa 8 esiteyllä tavalla:



Kuvio 8. Pääkaupunkiseudun kaupunkien tietotekniikan yhteentoimivuutta ohjaavia tekijöitä ja yhteentoimivuuden kehitysvaihe



Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden tavoite heijastuu pääkaupunkiseudun kaupunkeihin sekä ylä-tason normiohjauksen että kaupunkien keskinäisten linjausten ja yhteistyösopimusten kautta. Velvoittava ohjaus on tiivistynyt vuonna 2011 voimaan tulleen tietohallintolain ja terveydenhuoltolain myötä.

Kaupunkien keskinäiset yhteistyölinjaukset ovat puolestaan väljentyneet ja yhteistyö hiipunut vuoden 2007 jälkeen. Pääkaupunkiseudulla ei ole tällä hetkellä tavoitetilaa pääkaupunkiseudun tietohallintoyhteistyölle eikä tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle pääkaupunkiseututasoisesti. Toimialoittain yhteistyötä tehdään vaihtelevasti.

Yhteentoimivuudessa on kyse ensisijaisesti prosessien ja tietojen yhteentoimivuudesta ja vasta sen jälkeen tulevat ratkaistaviksi tietojärjestelmiin ja teknologiaan liittyvät kysymykset. Kokonaisarkkitehtuurin

tarkoitus on kytkeä nämä neljä osa-aluetta toisiinsa. Toistaiseksi kokonaisarkkitehtuurien kehittäminen vaikuttaa olevan liian IT-painotteista toimintaa joh-taakseen aitoon prosessien ja sitä kautta lopulta tie-tojärjestelmien yhteentoimivuuden parantamiseen.

Pääkaupunkiseututasoisen/seudullisen yhteentoimi-vuuden kehittäminen edellyttää yhteistä strategista tahtotilaa, joka tällä hetkellä pääkaupunkiseudun kaupungeilta puuttuu. Arvioinnin perusteella tarvet-ta sille kuitenkin vaikuttaisi olevan useissa palveluis-sa. Myös päällekkäisten kustannusten välttämisen näkökulmasta joko pääkaupunkiseudun tai laajempi kuntasektorin yhteistyö olisi tarkoituksenmukaista, jotta investointimäärärahat tulevat käytetyksi tehokkaasti ja jotta tietojärjestelmien yhteentoimivuus turvataan myös laajemmin jatkossa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin tietohallintoon liittyvää ohjausta tehdään tällä hetkellä kolmessa eri työryhmässä. Tä-män ohjausmallin toimivuus tulee selvittää.
- tietohallinnon ohjausryhmistä yhden tulee ottaa vastuu tietojärjestelmiin liittyvästä seututason strategisesta yhteistyöstä, jotta yhteistyön puute ei johda tarpeettomiin päällekkäisiin kustannuk-siin.
- kaupungin tulee linjata, minkälaista pääkaupunkiseututasoista ja seudullista yhteistyötä tarvitaan kokonaisarkkitehtuuriin ja tietojärjestelmäinvestointeihin liittyvissä asioissa sekä käynnistää tämä yhteistyö.

4.4.2 UUDET ASUINALUEET JA INVESTOINTIEN SUUNNITTELU KESKIPITKÄLLÄ AJANJAKSOLLA

Talous- ja suunnittelukeskuksen kehittämisosasto to-teuttaa uusia asuinalueita aluerakentamisprojektei-na. Näiden investointien suunnittelua arvioitiin Jät-käsaaren ja Kalasataman esimerkkikohteiden avulla.

Arvioinnissa selvitettiin vuosien 2007–2012 maan-myyntituloja sekä uusien alueiden esirakentamiseen käytettyjä menoja kuten maanpuhdistusta, rakenta-miskelpoiseksi saattamista sekä katujen ja puistojen

rakentamista, jotta saatiin kuva panos-tuotos -suh-teesta.

Jätkäsaaren ja Kalasataman uudet asuinalueet

Kaupunginhallitukselle annetun selvityksen mukaan Jätkäsaaren esirakentamistöihin oli käytetty 35 mil-joonaa euroa vuoden 2011 loppuun mennessä. Lisäk-si Länsisataman alueen esirakentamiseen käytettiin



12,9 miljoonaa euroa vuonna 2012. Kalasataman alueen maaperän puhdistamiseen ja esirakennustöihin oli käytetty 35 miljoonaa euroa vuoden 2011 loppuun mennessä. Vuonna 2012 alueella käytettiin esirakentamiseen ja maaperän puhdistamiseen 16,7 miljoonaa euroa. Molempia aluerakentamisalueita hallinnoi logistiikkaoperaattori, jotta alueiden rakentaminen sujuvoituu. Kalasataman keskuksen rakentamisen toteuttaa kaupunginvaltuuston valitsema yhtiö.

Jätkäsaaren katujen rakentamiseen käytettiin 18,3 miljoonaa euroa vuosina 2011 ja 2012. Kalasataman katuihin ja rantarakenteisiin käytettiin vuosina 2010–2012 yhteensä 23,2 miljoonaa euroa.

Kaupungin maan myyntitulot

Kaupungin kiinteän omaisuuden myyntituloja (Y) ja Kamppi-Töölönlahti -alueen tonttien myyntituloja (KT) on toteutunut viime vuosina seuraavasti:

Taulukko 17. Maanmyyntitulot vuosina 2007–2012, miljoonaa euroa (käyvin hinnoin)

| Vuosi | Budjetoitu | Toteutunut | Erotus |
|-----------------|--------------|--------------|---------------|
| 2007 Y | 49,0 | 65,1 | +16,1 |
| 2007 KT | 28,5 | 47,0 | +18,5 |
| 2008 Y | 53,0 | 46,3 | -6,7 |
| 2008 KT | 20,0 | 0,0 | -20,0 |
| 2009 Y | 103,0 | 40,8 | -62,2 |
| 2010 Y | 61,0 | 34,9 | -26,1 |
| 2010 KT | 14,0 | 18,0 | +4,0 |
| 2011 Y | 85,0 | 34,6 | -50,4 |
| 2011 KT | 12,0 | 0,0 | -12,0 |
| 2012 Y | 85,0 | 54,0 | -31,0 |
| 2012 KT | 0,0 | 25,9 | +25,9 |
| Yhteensä | 510,5 | 366,6 | -143,9 |

Vuosina 2007–2012 toteutui noin 144 miljoonaa vähemmän kiinteän omaisuuden myyntituloja kuin vuosittaisiin talousarvioihin oli budjetoitu. Toteuma oli noin 72 prosenttia budjetoidusta. Vuonna 2012 toteuma oli usean huonon vuoden jälkeen tyydyttävä. Myyntitavoitteesta jäätin jälkeen vain viisi miljoonaa euroa, kun Leppäsuolta saatiin budjetoimattomia myyntituloja.

Tavoitteiden saavuttamattomuuteen ovat olleet suurimmaksi osaksi syynä ulkoiset tekijät kuten esi-

merkiksi rakennusalan ja talouden laskusuhdanteet. Voidaan miettiä, ovatko myyntitavoitteet olleet aina realistisia eri taloussuhdanteissa. Kaavoista tehdyt valitukset ovat puolestaan hidastaneet rakentamisen aloittamista Kruunuvuorenrannassa ja Kalasataman keskuksessa.

Kaupunginvaltuustolle raportoidaan vuosittain maan hankinta, täyttötöyt, rakentamiskelpoiseksi saattaminen sekä maiden puhdistaminen. Vuosina 2007–2011 investoinnit olivat seuraavat:

Taulukko 18. Maanhankinnasta ja täyttötöistä yms. aiheutuneet menot vuosina 2007–2011, miljoonaa euroa (käyvin hinnoin)

| Vuosi | Täyttötöyt yms. | Maanhankinta |
|-----------------|-----------------|--------------|
| 2007 | 48,6 | 30,3 |
| 2008 | 8,6 | 8,1 |
| 2009 | 22,1 | 14,6 |
| 2010 | 16,7 | 10,9 |
| 2011 | 58,5 | 7,9 |
| Yhteensä | 154,5 | 71,8 |

Kun nämä yhteensä 226,3 miljoonaa euroa otetaan huomioon menoina, niin vuosina 2007–2011 jäi nettotuotoksi maanmyyntituloista ainoastaan noin 60 miljoonaa euroa. Laskelmissa ei ole huomioitu katujen ja puistojen rakentamista.

Kun edellä saaduista 60 miljoonasta eurosta vähennetään vuoden 2012 kaupunginhallituksen erilaisten esirakentamismäärärahojen käyttö 49,2 miljoonaa euroa ja lisätään maan myyntitulot 78 miljoonaa euroa, jää nettotuotoksi noin 89 miljoonaa euroa. Kun tästä vähennetään vielä vuoden 2012 maanhankintamenot 68,3 miljoonaa euroa, jää nettotuotoksi noin 20,8 miljoonaa euroa. Tämä on keskimäärin vain noin 3,5 miljoonan euron vuosituotto kuuden viime vuoden aikana.

Maanmyyntitulot eivät siten merkitse kaupungille suuria tuloja, koska saadut tulot kuluvat pääosin maan hankintaan ja erilaisiin esirakentamismenoihin. Uusilla alueilla ostetaan maata ja esirakennetaan sitä aikanaan. Tästä aiheutuneet menot saadaan katettua vasta pitkän ajan kuluttua.

Koska talousarviossa ja taloussuunnitelmassa on budjetoitu tuleville vuosille merkittävät maanmyyntitulot, on kaupungin eri hallintokuntien, erityisesti kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston ja rakennusviraston, toimittava siten, että asetettuun maanmyyntitavoitteeseen päästään. Kaavoitetuista rakentamiskelpoisista tonteista saadaan enemmän tuottoa kuin myymällä raakamaata.

Kaupunki vuokraa edelleen suuren osan asuintalontonteista kaupunginvaltuuston vuonna 1997 hyväksymän maanmyyntipolitiikan mukaisesti.

Projektialueiden taloudelliset laskelmat

Arabianrannan asuinalueen toteuttamisen taloudellisista vaikutuksista tehtiin vuonna 2002 selvitys. Sen mukaan kestää peräti 48 vuotta rakentamisen aloittamisesta ennen kuin tuosta uudesta kaupunginosasta saadut tulot kasvavat erilaisia investointeihin ja käyttömenoihin kuluneita menoja suuremmiksi. Menojen arvioitiin olevan 605 miljoonaa euroa ja tulojen 639 miljoonaa euroa. Tuloista suurimman osan eli 65 prosenttia arvioitiin kertyvän veroista. Verotuloista lähes 80 prosenttia eli 336 miljoonaa euroa arvioitiin kertyvän kunnallisveroista. Valtaosan menoista puolestaan muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen kustannukset.

Uusien asuinalueiden ja niiden investointien suunnittelua kehitetään kokonaistaloudellisine tarkasteleluineen talous- ja suunnittelukeskuksessa. Menojen ja tulojen arvioiminen voi olla hankalaa, kun aina ei tiedetä tarkkaan esimerkiksi esirakentamiskustannuksia. Myös maaperän pilaantuneisuus voi yllättää negatiivisella tavalla.

Investoinnin kannattavuuden arviointia hankaloittaa seurannan pitkä kesto, kuten Arabianrannasta tehty laskelma osoittaa. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että esimerkkialueiden laskentataulukkoissa oli monipuolisesti otettu huomioon erilaiset uusien asuinalueiden rakentamiseen vaikuttavat menot ja tulot. Talous- ja suunnittelukeskuksen on edelleen kehitettävä ja toteutettava uusien aluerakentamisalueiden tulojen ja menojen arviointia, seuranta ja taulukoiden päivytystä toteumatiedoilla esimerkiksi esirakentamiskustannuksista sekä tonttien myynnistä ja vuokrauksista.



Useiden kalliiden ja laajojen projektialueiden toteuttaminen yhtä aikaa asettaa suuria haasteita kaupungin kiristyvälle taloudelle, jossa esimerkiksi lainanottoa joudutaan kasvattamaan. Siksi hankkeiden toteuttamista on priorisoitava.

Alueiden kaavoittamisessa keskeinen asia on kaavan hinta eli kaupungille rakentamisesta aiheutuvat kerrosneliömetrikustannukset. Jos ne muodostuvat liian suuriksi, alueen tonteista ei myytäessä saada kattettua niihin investoituja kustannuksia. Kaupungin ei tule nostaa rakentamisen kustannuksia lainsäädäntöä tiukemmilla omilla määräyksillään, kuten tarkastuslautakunta on jo aikaisemmin todennut.

Kaupunkisuunnitteluvirasto tuottaa puolestaan teknistaloudellisia ja ympäristötekniisiä selvityksiä asema- ja osayleiskaavasunnitteluun. Kaavataloudellisissa laskelmissa arvioidaan alueiden rakentamiskustannuksia sekä yhdyskuntataloudellisia vaikutuksia kaupungille. Laskelmat tulee laatia siten, että ne antavat päätöksenteolle ja hallintokunnille mah-

dollisimman luotettavat tiedot alueiden esirakentamiskustannusten arviointiin ja budjetointiin.

Johtopäätökset

Uusien asuinalueiden rakentamiskustannusten ja tuottojen suunnittelua ja seuranta 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 RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

4.5.1 METRON AUTOMAATTIOHJAUSJÄRJESTELMÄN HANKINTA

Arvioinnissa selvitettiin Helsingin metron automaattiohjausjärjestelmään liittyvää päätöksentekoa ja sopimuksia. Arviointikriteereinä olivat säännösten

noudattaminen ja asetettujen tavoitteiden saavuttaminen.



Metron automatisoinnin arviointiin liittyy lisäksi suoraan tai välillisesti useita muitakin hankintoja kuten Herttoniemen valvomorakennus, metrovarikon laajennus ja automatisointi sekä uusien metrojunien hankinta. Arvioinnissa sivuttiin myös Länsimetron lyhyempänä toteutettavaa laiturijonon ja junapituutta sekä metron kuljetuskapasiteetin riittämistä tulevaisuudessa.

Tarkastuslautakunnan 3. jaosto teki arviointikäynnin liikennelaitokselle aiheeseen liittyen. Arviointia tehtäessä käytössä oli kattava asiakirja-aineisto sekä tehdyt hallinnon päätökset liitteineen.

Hankesuunnitelma, aikataulu ja niin sanottu etenemissopimus

Helsingin kaupunginvaltuusto päätti toukokuussa 2006 metron automatisointihankkeesta, jonka tarkistettu kustannusarvio oli 70 miljoonaa euroa (alv 0 prosenttia). Kulunvalvontatekniikan uusimisen kustannusarviota jouduttiin tarkistamaan kesäkuussa 2008 peräti 115 miljoonaan euroon (alv 0 prosenttia) erilaisten kustannusnousujen sekä turvallisuutta parantavien toiminnallisten lisäysten takia. Tavoitteena oli tuolloin, että kuljettajaton liikenne aloitettaisiin vuoteen 2013 mennessä. Tämän hetkisen tietämyksen mukaan metron automatisoitu liikenne alkaa vasta loppusyksyllä 2016 eli lähes neljä vuotta myöhemmin.

Metron maailmallakin ainutlaatuisen automatisoinnin hankintasopimus oli katkolla keväällä 2012 siihen liittyvien toimittajan ja hankkijan välisten erimielisyyksien johdosta, jotka koskivat erityisesti toimitusaikaa ja -hintaa.

Liikennelaitoksen johtokunta hyväksyi monien vaiheiden jälkeen kesäkuussa 2012 liikennelaitoksen ja Siemensin muodostaman konsortion 27.5.2012 tekemän etenemissopimuksen, jolla pyrittiin varmistamaan Länsimetron liikenteen aloittaminen suunnitellussa aikataulussa. Osapuolet sopivat, että kiista noin 20 miljoonan euron kustannuksista ratkaistaan välimiesoikeudessa loppuvuodesta 2015.

Kustannukset ja niiden hallinta

Metron automatisoinnin kustannukset olivat yh-

teensä hieman yli 17,3 miljoonaa euroa arvonlisäverottomina vuodesta 2007 joulukuun loppuun 2012. Hankkeen maksuista on jo vähennetty täysimääräinen 10 prosentin viivästymismaksu automatisoinnin toimitusajan siirtymisen takia.

Automaattimetron hankesuunnitelman hinta nousi yli 60 prosenttia vuonna 2008 vuoteen 2006 verrattuna erilaisten kustannusnousujen ja toiminnallisten lisäysten takia.

Viime vuosina liikennelaitoksen erityisesti metron liittyvät hankkeet ovat ylittäneet alkuperäisen kustannusarvionsa (automatisointi, metrovarikko). Siksi liikennelaitoksen koko suunnittelujärjestelmän uudelleenarviointi investointihankkeiden kustannusarvioiden pitävyyden varmistamiseksi on tarpeen.

Hankkeen kustannusarvion toteutumisesta ei ole vielä tarkkaa tietoa, koska lopulliset kustannukset selviävät vasta vuonna 2016. Näihin vaikuttaa osaltaan myös välimiesoikeuden päätös kustannusten jaosta.

Hankkeen taloudellinen kannattavuuslaskelma perustui automatisointiin ja sitä kautta saataviin kustannussäästöihin henkilöstössä, maanpäällisessä liikenteen supistamisessa ja matkustajien ajansäästöissä. Koska liikenne aloitetaan automaattisena suunnitelmien mukaan vuonna 2016, niin vasta tuolloin voidaan realistisesti arvioida saavutettavia kustannussäästöjä, jotka vaikuttavat metron automatisointihankkeen kannattavuuslaskelmaan.

Kaupungin toiminnan arviointi

Markkinaoikeus hyväksyi hankinta-asioiden ratkaisussaan (MAO:514/10) menetelmät, joilla kokonais- taloudellisesti edullisin Siemensin tarjous automatisoinnista valittiin. Arvioinnissa keskityttiin vain kyseiseen hankintaan, eikä arvioitu esimerkiksi aiempia konsultointia koskevia hankintoja.

Hankkeen kilpailuttaminen oli haastavaa, sillä teknisesti vaikea hanke vaati poikkeuksellisen paljon lisäselvityspyyntökirjeitä (13 kappaletta), joilla muun muassa täsmennettiin tarjouspyyntöä. Metrojunien lisähankinnan neuvotteluvaihe vaati puolestaan peräti yli 20 täsmäntävää lisäkirjettä.



Liikennelaitos on erityisesti syksystä 2011 lähtien paneutunut automatisoinnin viivästymiseen ja on ollut usein yhteyksissä toimittajaan sekä informoinut säännöllisesti johtokuntaansa.

Rakennus- ja ympäristötoimen apulaiskaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen tuella liikennelaitos vältti automatisoinnista luopumisen. Metron automatisointi on välttämätöntä Länsimetron toteutuksen kannalta.

Liikennelaitos on toiminut asiakirjojen perusteella kaupungin etua noudattaen, tosin kustannusten hallinta on osoittautunut vaikeaksi.

Liikennelaitoksen johtokunnan sekä myös kaupunginhallituksen edellyttämä säännöllinen raportointi metron automatisointihankkeesta helpottaa luottamushenkilöiden mahdollisuutta seurata hankkeen etenemistä tulevaisuudessa. Kaupunginhallituksen olisi pitänyt puuttua jo aikaisemmin automatisointihankkeeseen ja liikennelaitoksen toimintaan sekä vaatia tiukempaa raportointia hankkeen etenemisestä.

Kapasiteettiselvitys sekä lyhemmät laiturit ja junat

Päätökset tehtiin aikanaan siten, että Länsimetro rakennetaan säästösyistäkin lyhyillä laitureilla ja vuoroväliä tihennetään automatisoinnin myötä. Lyhyempiä laitureita ja junia sekä niihin olennaisesti liittyvää kuljetuskapasiteettia on selvitetty yli 30 vuoden päähän. Selvitysten mukaan kapasiteetti riittää tulevaisuudessa, mikäli automaattimetron junien vuoroväli toimii kuten on suunniteltu.

Johtopäätökset

Metron automatisoinnissa on kyse ainutlaatuisesta hankkeesta, jonka kilpailuttaminen oli haastavaa. Myös hankintasopimuksen laatiminen kesti kauan. Automatisointihanke on myöhässä jo useita vuosia, sillä vuonna 2008 tavoitteena oli aloittaa kuljettajaton liikenne vuoteen 2013 mennessä. Lopulliset kustannukset ja investoinnin kannattavuuslaskelman oikeellisuus selviävät käyttöönoton jälkeen. Länsimetron liikenne alkanee vuonna 2016.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginhallituksen tulee puuttua jo aikaisessa vaiheessa suurten investointihankkeiden viivästymisiin.
- liikennelaitoksen tulee parantaa pitkäaikaisten investointiensä suunnittelu- ja toteutusprosesseja sekä ennen kaikkea hankintaosaamisensa sisältöä kuten hankkeiden kustannusarvioiden laskentaa.
- liikennelaitoksen johtokunnan sekä kaupunginhallituksen on seurattava jatkossa tiiviisti metron automatisointihankkeen toteuttamista, kuten jo tehdyt päätökset edellyttävät.
- automaattimetrolikenteen aloittamisen jälkeen liikennelaitoksen ja kaupunginhallituksen tulee seurata, toteutuuko automatisoinnista kaupunginvaltuustolle vuonna 2008 esitetty investoinnin kannattavuuslaskelma.



4.5.2 ASUNTOTUOTANTOTOIMISTON TOTEUTTAMAT ASUINKIINTEISTÖYHTIÖIDEN PERUSKORJAUSURAKAT

Tarkastuslautakunta totesi vuoden 2011 arviointikertomuksessaan, että peruskorjaushankkeiden kustannusarvioissa tulee ottaa tarkemmin huomioon mahdolliset puutteelliset piirustus- ja korjaustiedot, koska ne voivat aiheuttaa huomattavia lisä- ja muutostyökustannuksia.

Asuntotuotantotoimiston peruskorjausprosessin toimintaa arvioitiin selvittämällä sen asianmukaisuutta sekä hankkeiden kilpailutusta, ohjeistusta ja toteutusta. Arviointia varten haastateltiin asuntotuotantotoimiston asiantuntijoita.

Peruskorjausprosessin toimivuus sekä syyt lisä- ja muutostöihin

Asuntotuotantotoimisto on noudattanut erilaisia sekä kaupungin että rakennusalan säännöksiä. Se on saavuttanut sille asetetut sitovat toiminnalliset tavoitteet peruskorjauksiin liittyen vuosina 2011 ja 2012. Tavoite on tosin muutettu lukumääräisestä tavoitteesta yleisemmäksi vuoden 2010 jälkeen. Vuonna 2012 käynnistettiin 420 asunnon peruskorjaus.

Joissakin asuinkiinteistöjen korjaushankkeissa on syntynyt viime vuosina runsaasti lisä- ja muutostöitä, muun muassa koska kiinteistöjen korjauksissa tarvittavat lähtötiedot, joko valmiina saadut tai itse hankitut, ovat olleet osin puutteellisia. Tehtyjen lisä- ja muutostöiden määrään ovat vaikuttaneet myös tilaajatahon haluamat lisäykset ja muutokset suunnitelmiin, erityisesti hankesuunnitelman hyväksymisen jälkeen.

Vuosina 2005–2008 merkittävimmät lisä- ja muutostyöt liittyivät lämpö-, vesi- ja viemäritöihin asuntotuotantotoimistossa tehdyn selvityksen mukaan. Niitä oli kappale- ja euromääräisesti hieman yli neljännes kaikista. Myös sähkötöistä aiheutui lisäkustannuksia. Lisä- ja muutostyötilauksia seurataan luokittelemalla niiden syyt kuuteen eri kategoriaan.

Asuntotuotantotoimisto oli ryhtynyt riittäviin parannustoimenpiteisiin vuoden 2011 arviointikertomuksessa esitettyjen havaintojen perusteella. Vuonna

2012 oli laadittu ja otettu käyttöön uusi peruskorjausten menettelytapaohje prosessikaavioineen sekä peruskorjauskohteiden lähtötietojen kartoitusohje ja hankesuunnitteluohje.

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että asuntotuotantotoimiston peruskorjausprosessia ja lähtötietojen keräämistä on parannettu entisestään ja, että se toimii asianmukaisesti. Parantamistoimenpiteiden tulokset ovat todennettavissa vasta tulevina vuosina, mikäli peruskorjaushankkeiden prosentuaalisesti isot lisä- ja muutostyöt vähenevät.

Esimerkkikohte suurista lisä- ja muutostöistä

Esimerkkikohteena suurista lisä- ja muutostöistä selvitettiin vuonna 1974 valmistunutta Rastilantie 5 kiinteistön peruskorjausurakkaa Vuosaarella. Korjaushanke oli suunniteltu vuonna 2009. Urakkasopimus 143 asunnon peruskorjaamisesta solmittiin vuonna 2010. Viimeiset lisä- ja muutostyötilaukset, joita oli kaikkiaan 91 kappaletta, oli maksettu urakoitsijalle maaliskuussa 2012.

Uudistuneet ja täsmentyneet menettelytapa- ja lähtötieto-ohjeet eivät vielä voineet vaikuttaa tämän peruskorjausurakan toteutukseen. Kiinteistöistä paljastui muun muassa elementtikerien epätasaisuuksia ja myös vesikattojen rakenteet poikkesivat oletuksesta. Edellä olevien seikkojen korjaus tuli kalliiksi. Kohteen lisä- ja muutostöihin käytettiin kaikkiaan 0,9 miljoonaa euroa (sisältää alv:n), joka oli lähes 22 prosenttia kokonaisurakkasummasta.

Urakkatarjousten määrä ja hintojen vaihtelevuus

Tehdyn selvityksen mukaan saatujen urakkatarjousten hinta vaihteli vuonna 2012 eri peruskorjausurakoissa melkoisesti. Vuonna 2012 kilpailutettiin viisi peruskorjaushanketta, joista neljä toteutetaan kokonaisurakoina. Energiatohokkuuden parantamiseksi tehdyissä ratkaisuissa on suuria vaihteluita hankkeiden välillä sekä prosentuaalisesti että euromääräisesti. Korjausaste vaihtelee myös suuresti erityisesti kohteen rakentamisvuodesta sekä aikaisemmista



korjauksista riippuen.

Asuntotuotantotoimisto on saanut yleensä useampia tarjouksia asuinkiinteistöjen peruskorjauksiin kuin uudisrakentamiseen. Vuonna 2012 tarjouksia saatiin keskimäärin 4,8 kappaletta per peruskorjauskilpailutus ja uudisrakennuskohteisiin keskimäärin 3,1 tarjousta per kilpailutus. Ero tasaantui hieman edellisvuosista tarjoushalukkuuden noustua uudisrakennuspuolella.

Johtopäätökset

Asuntotuotantotoimisto on yhteistyössä muun muassa Helsingin kaupungin asunnot Oy:n kanssa kehittänyt kaupungin asuinkiinteistöjen peruskorjausprosessia sekä parantanut korjattavien kiinteistöjen lähtötietoja, jotta välttyttäisiin suurilta lisä- ja muutostöiltä tulevaisuudessa. Vuonna 2012 kilpailutetut peruskorjausurakat toteutetaan pääosin kokonaisurakoina ja niihin saatiin riittävästi urakkatarjouksia.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- Helsingin kaupungin asunnot Oy:n tulee yhdessä asuntotuotantotoimiston tai muun rakennuttajakonsultin kanssa kehittää ja parantaa peruskorjauskohteiden lähtötietojen oikeellisuutta, jotta vältetään suuret ja ennakoimattomat lisä- ja muutostyökustannukset kaupungin asuinkiinteistöjen peruskorjaushankkeissa.

4.5.3 HELSINGIN ULKOMAINOSSOPIMUS

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.

Helsingin kaupunki käynnisti vuonna 2007 tarjouskilpailun ulkomainoslaitteiden vuokrauksesta. Kiinteistölautakunta hyväksyi Clear Channel Suomi Oy:n (myöhemmin tekstissä Clear Channel tai yhtiö) tarjouksen 15.4.2008. Sopimuksessa sovittiin vuokratavaksi mainospaikkoja Clear Channelille noin 5,2 miljoonan euron vuosivuokralla. Yhtiö ei ole vielä kertaakaan maksanut täysimääräistä sopimuksen mukaista korvausta. Suuri osa sopimuksessa sovitusta mainoslaitteista on edelleen pystyttämättä. Clear Channel ja kaupunki ovat käyneet tilanteesta neuvotteluja. Vastuu ulkomainoslaitteipaikkojen vuokraamisesta on sittemmin siirtynyt kiinteistövirastolta rakennusvirastolle. Yleisten töiden lautakunta antoi 13.11.2012 rakennusvirastolle oikeuden allekirjoittaa sovintosopimus Clear Channelin kanssa. Sovintosopi-

mus on allekirjoitettu 14.12.2012.

Laitemäärä on sovintosopimuksessa 656 mainoslaitetta pienempi kuin alkuperäisessä sopimuksessa. Kaikkiaan kaupungilta jää alkuperäiseen sopimukseen verrattuna saamatta vuokratuloja noin 140 000 euroa kuukaudessa, noin 1,7 miljoonaa euroa vuodessa ja noin 25,5 miljoonaa euroa koko sopimuskaudella. Luvuissa ei ole otettu huomioon tekemättä jätettäviä vuokrantarkistuksia. Kaupungilta jäävät siten saamatta merkittävät tulot.

Tarjouskilpailu ja sopimuksen sisältö

Kaupunginhallitus kehotti 14.8.2005 tuolloin toimintua ulkomainostyöryhmää ryhtymään kilpailutuksen valmisteluun. Kiinteistölautakunta päätti 6.11.2007 ulkomainosvälinepaikkojen tarjouskilpailusta. Laitteiden sijoittamisessa tarjoajien tuli noudattaa ulkomainostyöryhmän loppuraportin periaatteita ja muita ulkomainoslaitteita koskevia ohjeita. Lisäksi tarjouspyynnössä ilmoitettiin laitteiden enimmäismäärä ja vyöhykerajoitukset.



Määräaikaan mennessä tarjouksen jätti seitsemän yhtiötä. Clear Channelin tarjous voitti tuolloin selkeästi tarjousvertailun. Missään vaiheessa tarjouksia vertailtaessa ei ilmeisesti käyty läpi tarjousten sisältämiä ulkomainospaikkoja sen pohjalta, ovatko ne ulkomainosohjeiden mukaisia tai muuten mahdollisia toteuttaa, vaan luotettiin siihen, että yhtiöt tarjoavat toteuttamiskelpoisia paikkoja.

Kiinteistölautakunta päätti 15.4.2008 hyväksyä Clear Channelin tarjouksen ja vuokrata yhtiölle 1 910 ulkomainoslaittepaikkaa tarjouksen mukaisilla vuokrilla ajaksi 1.8.2008–31.7.2023. Sopimuksen liitteenä oli luettelo ulkomainospaikkojen sijoittumisesta. Tätä luetteloa on pidetty liikesalaisuutena eikä esimerkiksi rakennusvalvontavirastossa ole nähty sitä.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kilpailutusprosessi tapahtui liian keskitetysti ja suljetusti kiinteistövirastossa. Aineistoa ei näytetty missään vaiheessa muille hallintokunnille eikä esimerkiksi tarjousten paikkamääristä ollut muilla käsitystä.

Sopimuksen mukaan vuokralainen hankkii ja asentaa mainoslaitteet ja vastaa kaikista toiminnan kustannuksista. Vuokralainen vastaa myös mainospaikan käyttämiseen tarvittavan rakennusvalvontaviranomaisen luvan hankkimisesta. Ulkomainospaikkojen vuokranmaksuvelvollisuus alkaa sopimuksen mukaan sen kuukauden alusta, jolloin rakennuslupa mainoslaitetyypin pystyttämiseen on myönnetty. Lupahakemukset kunkin paikan osalta on toimitettava kahden kuukauden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta.

Jos sopimuksen mukaan kaupungille suoritettavien vuokrien maksu viivästyy kuukauden tai jos yhtiö syyllistyy kaupungin kannalta muutoin merkittävään sopimuksen rikkomiseen tai muuhun menettelyyn joka on omiaan vahingoittamaan kaupunkia, kiinteistölautakunnalla on oikeus heti purkaa sopimus. Sopimuskumppanit ovat velvollisia korvaamaan toisilleen vahingon, joka sille saattaa aiheutua mahdollisesta sopimuksen rikkomisesta tai sen päättymisestä edellä kuvatulla tavalla.

Lisäksi sopimuksessa mainitaan, että ulkomainoslaitteet sijoitetaan tarjouspyynnössä osoitetuille paikoille. Tarjouspyynnössä ei kuitenkaan eritellä paikkoja vaan todetaan, että ne määritellään myöhemmin

sopimuksessa ja sijoituspaikkojen tulee olla ulkomainostyöryhmän loppuraportin mukaisia. Ilmeisesti loppuraportti ja ohjeet ovat siis sanelleet reunaehdot yhtiön tarjouksessa esittämälle sijoittamissuunnitelmalle.

Rakennusviraston edustajat kuvailivat sopimusta monin tavoin puutteelliseksi. Muun muassa velvoitteet ovat epäselviä; onko yritys täyttänyt velvoitteensa jo sillä, että se hakee lupaa ulkomainospaikalle, vaikka lupaa ei myönnettäisi. Myöskään lupien hakematta jättämisen vaikutuksia ei käsitellä sopimuksessa.

Sopimusristiriidat

Pian sopimuksen voimaantulon jälkeen ilmeni, että yhtiö ei kyennyt täyttämään sopimuksen mukaisia velvoitteitaan sovituissa aikatauluissa. Sopimuksen allekirjoittamista seuraavana syksynä yhtiö oli hakenut lupaa 662 mainospaikalle, kun niitä olisi tullut olla haettuna 1 910 kappaletta. Lupia mainoslaitteille haettiin rakennusvalvonnasta edelleen liian vähän sopimukseen nähden myös seuraavina vuosina.

Clear Channel on esittänyt vaatimuksia kaupunkia kohtaan, koska sopimuksen mukaiselle laitemäärälle ei ole mahdollista saada toimenpidelupaa. Yhtiö on vaatinut tästä ja työläästä lupaprosessista koituneiden kustannusten korvaamista. Yhtiön mukaan se on tehnyt hukkainvestointeja hankkimalla mainoslaitteita vuokrasopimuksessa sovittuun määrään, kun rakennusvalvontaviranomaisen mallihyväksyntä oli myönnetty. Yhtiö on rakennusviraston mukaan useaan kertaan uhannut kaupunkia oikeustoimilla. Rakennusvalvontaviraston mukaan yhtiö on esittänyt sopimuskauden alussa, että sen tekemät virheelliset investoinnit johtuvat kaupungin hidastelusta lupien myöntämisessä.

Yleisten töiden lautakunta antoi 13.11.2012 rakennusvirastolle oikeuden allekirjoittaa sovintosopimus Clear Channelin kanssa. Sovintosopimuksessa ulkomainospaikkojen määrää vähennettiin 1 254 paikkaan alkuperäisestä 1 910 paikasta. Mainoslaittepaikkojen vuokrat pysyivät alkuperäisen sopimuksen mukaisena. Myös kaupungin käyttöön tulevien mainospintojen määriä muutettiin. Sovintosopimusta perusteltiin sillä, että sopimuksen mukaiselle laitemäärälle ei ole



mahdollista saada toimenpidelupaa muun muassa kaupunkikuvallisista ja liikenteellisistä syistä.

Clear Channelin kilpailija on tehnyt oikaisuvaatimuksen yleisten töiden lautakunnan päätöksestä tehdä sovintosopimus yhtiön kanssa. Oikaisuvaatimukseen antamassaan lausunnossa Clear Channel on esittänyt, että kaupungista johtuvista syistä toimenpidelupia ulkomainoslaitteille ei voitu hakea ja myöntää alkuperäisessä aikataulussa. Yhtiön mukaan sopimuksen mukaista määrää mainoslaitteita ei ole voitu rakentaa, koska rakennusvalvontaviranomainen ei ole myöntänyt lupia vuokrasopimuksessa sovittuihin paikkoihin. Clear Channelin mukaan sovintosopimus perustuu siihen, että kaupunki ei ole voinut vuokrata alkuperäisen sopimuksen mukaisia mainospaikkoja yhtiölle, mistä on aiheutunut Clear Channelille korvattavaa vahinkoa.

Rakennusviraston ja rakennusvalvontaviraston näkemykset

Rakennusviraston mukaan alkuperäisen sopimuksen laitemäärät ovat ylimitoitettuja, ulkomainospaikat on esitetty epätasaisesti ja sopimuksen sisältö on osin epäselvä. Yhtiö on lähettänyt rakennusvirastoon listoja, joista käy ilmi, mille paikoille mainoslaitelupia on haettu ja onko hakemus hyväksytty tai hylätty.

Sovintosopimuksessa laitemääriä pienennettiin, koska selvityksen perusteella kaikki ulkomainoslaitteet eivät mahdu alun perin suunnitelluille paikoille. Ra-

kennusviraston mukaan tällainen selvitys olisi tullut tehdä jo ennen ulkomainospaikkojen kilpailuttamista.

Selvitystyön tuloksena syntyi näkemys siitä, kuinka paljon, minkälaisia ja miten sijoitettuja ulkomainoslaitteita Helsinkiin on mahdollista asentaa. Tarkastelussa kävi ilmi, että yleisiltä alueilta ei löydy sopimuksen mukaista määrää mainoslaitteille soveltuvia paikkoja. Selvityksessä on käytetty konsulttina WSP Finland Oy:tä, joka on toiminut myös Clear Channelin konsulttina ja ollut päävastuussa lupien hakemisessa. Rakennusviraston lausunnon mukaan saman konsultin käyttämisellä ei ole vaikutusta asian valmistelussa.

Clear Channel on todennut rakennusvirastolle, että he ovat tehneet kalliin tarjouksen ja hinnat ovat Pohjoismaiden korkeimmat. Sopimus on solmittu suhdannehuipulla eikä ole lainkaan varmaa, että tarjoukset nykytilanteessa olisivat yhtä korkeita kuin vuoden 2008 alussa.

Rakennusvalvontaviraston mukaan Clear Channel on 15.1.2013 mennessä hakenut lupaa 1 123 rakennelmalle, joista 1 094 on saanut luvan. 29 rakennelman lupahakemukset on palautettu uudelleen valmisteltavaksi. Palauttamisen tarkoituksena on sopia siitä, miten haettu asia saadaan toteutettua. Yhtään yhtiön lupahakemusta ei ole hylätty toisin kuin yhtiö on esittänyt. Yhtiö on hakenut lupia ulkomainoslaitteille vuodesta 2008 lähtien seuraavasti:

Taulukko 19. Haetut luvat vuosina 2008–2012

| Vuosi | Lupia | Rakennelmia |
|-----------------|------------|--------------|
| 2008 | 58 | 461 |
| 2009 | 107 | 563 |
| 2010 | 14 | 55 |
| 2011 | 5 | 5 |
| 2012 | 15 | 39 |
| Yhteensä | 199 | 1 123 |

Myöskään Clear Channelin väite siitä, että lupaprosessit olisivat olleet hitaita, ei pidä rakennusvalvontan tietojen mukaan paikkaansa. Rakennus-

valvontavirastosta saadun taulukon perusteella käsittelyaika yhtiön lupahakemuksissa ajanjaksolla 1.8.2008–24.1.2012 on ollut keskimäärin 14 päivää.



Lupahakemusten laatuun petyttiin varsinkin alussa; useat hakemukset olivat puutteellisia ja hakijaa on pyydetty täydentämään hakemuksia. Jotkut hakemukset ovat olleet selkeästi ohjeiden vastaisia ja osa hakemuksista on korvattu uudella hakemuksella. Clear Channelin laitteet eivät yhtä lukuun ottamatta olleet sopimuksen allekirjoittamishetkellä vielä malli-hyväksytyjä. Yhtiö on kuitenkin syyttänyt kaupunkia siitä, että heidän laitteensa eivät olleet kelvollisia ja he ovat tehneet hukkinvestointeja.

Rakennusvalvontaviraston mukaan Clear Channelilla ei välttämättä ole ollut realistista käsitystä lupaprosessista. Myös aikataulu oli liian kireä; sopimuskausi alkoi jo 1.8.2008, kun sopimus oli allekirjoitettu vasta kesäkuussa 2008. Sopimuksen laitemäärä on saattanut tulla liian suureksi, jos yhtiö ei ole tutustunut tarjousvaiheessa riittävästi reunaehtoihin.

Ongelmalliseen tilanteeseen on ajautettu rakennusvalvontaviraston mukaan siksi, että kilpailutusprosessissa ei kuultu tarpeeksi muita virastoja, yhtiö ei ollut mahdollisesti kunnolla valmistautunut lupaprosessiin ja sen tarjouksessa esittämät paikat saattoivat olla huonosti valittuja.

Johtopäätökset

Havaintojen perusteella näyttää siltä, että ulkomainoslaittepaikkojen 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.

Ilmeisesti myöskin Clear Channelille oli tarjousta antaessaan epäselvää, mihin se oli sitoutumassa, koska lupahakemukset ulkomainoslaitteille olivat alussa puutteellisia ja hakemuksia jätettiin hitaasti sopimuk-

sen velvoitteisiin nähden. On myös mahdollista, että yhtiön tarjouksessaan esittämät mainospaikat olivat ohjeistuksen vastaisia tai epähoukuttelevia, koska merkittävälle osalle niistä ei ole haettu lupaa rakennusvalvontavirastosta.

Tarjouspyynnössä kaupunki esitti ainoastaan mahdolliset tarjottavat enimmäismäärät mainoslaitteille. Tarjouskilpailuun osallistuvien yhtiöiden vastuulla oli tarjota soveltuvaksi katsomansa määrä mainospaikkoja ja vastata siitä, että tarjottavat paikat ovat ohjeistuksen mukaisia. Clear Channel on myöhemmin esittänyt, että sopimuksen mainospaikkamäärä olisi tullut liian suureksi kaupungista johtuvista syistä. On täysin mahdollista, että osa paikoista ei ole toteuttamiskelpoisia. Kuitenkin kaikki alkuperäisen sopimuksen paikat ovat yhtiön tarjouksessaan ehdottamia ja niiden olisi tullut täyttää ulkomainoslaitteohjeistuksen määräykset.

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 hakemistaan 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 ulkomainoslaitapaikkojen 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 tulevissa ulkomainoslaitapaikkojen kilpailutuksissa, jotta päätöksentekijällä on käytettävissä kaikki sopimusosapuolen valintaan vaikuttava tieto.

4.6 SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

4.6.1 HUS:N JA HELSINGIN HOITO- JA PALVELUKETJUYHTEISTYÖ

Potilaiden siirtyminen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä (HUS) Helsingin kaupungin järjestämään jatkohoitoon ei ole sujunut ongelmitta. Mikäli kaupunki ei voi järjestää ajoissa jatkohoittoa, alkaa kertyä niin sanottuja siirtoviivepäiviä, joista HUS:lle maksetaan siirtoviivemaksua. Siirtoviiveistä on kertynyt Helsingin kaupungille yhteenlaskettuna lähes 7 miljoonan euron kulut vuodesta 2007 vuoteen 2011. Vuonna 2012 siirtoviivemaksuja kertyi tämän lisäksi lähes 2,2 miljoonaa euroa.

HUS:n ja Helsingin kaupungin ulkoisten tarkastusten ensimmäisessä yhteisarvioinnissa haettiin vastausta siihen, onko Helsingin kaupungin ja HUS:n hoito- ja palveluketjujen kehittäminen sujuvoittanut helsinkiläisten potilaiden ja asiakkaiden siirtymistä hoidon tai hoivan tarpeen mukaiselle oikealle paikalle. Arvioinnissa selvitettiin, miten hoito- ja palveluketjuja on kehitetty viime vuosina ja mitkä ovat olleet tulokset. Lisäksi selvitettiin, miten potilasvirrat ovat kehittyneet HUS:n ja Helsingin välillä ja edelleen kaupungin sisällä erityisesti vanhuspalveluissa.

Arviointiaineistona oli asiakirja-aineistoa HUS:n ja Helsingin kaupungin palvelu- ja hoitoketjuihin liittyvistä hankkeista, siirtyviin ja jonottaviin potilaisiin liittyvää tilastoaineistoa ja HUS:n ja Helsingin kaupungin asiantuntijoiden haastatteluja.

Potilaiden jatkohoito Helsingin kaupungilla

Osa HUS:ssa hoidetuista potilaista tarvitsee jatko-hoitoa perusterveyden- tai sosiaalihuollon hoitopaikoissa. Näistä potilaista tehdään siirtoilmoitus Navitas-siirtoportaalin välityksellä potilaan kotikuntaan. Helsingissä kaupunginsairaala ottaa vastaan kaikki helsinkiläisten siirtoilmoitukset. Terveyskeskuksessa toimii kolme hoitokoordinaattoria, jotka valmistelevat erikoissairaanhoidosta jatkohoitoon siirtyvien potilaiden siirtoja. Ensisijaisesti potilaat pyritään ohjaamaan kotihoitoon tai takaisin siihen ympärivuorokautiseen hoitopaikkaan, josta potilas on erikoissairaanhoitoon tullut.

Kaupunginsairaalassa potilaat ovat joko Marian sairaalan, Herttoniemen, Laakson ja Malmin akuuttiyksiköissä tai kuntoutusyksikössä. Asiakkaita ohjataan myös sosiaaliviraston Kuntokartanoon HUS:sta. Kotiin ohjattavia potilaita tuetaan kotihoidon keinoin. Sosiaaliviraston alaisuudessa oli yhdeksän arviointi- ja kuntoutusyksikköä, joissa yhdessä Kuntokartanon kanssa on yhteensä 293 paikkaa.

Kaupungin omien sairaaloiden perusterveydenhuollon vuodeosastopaikat ovat vähentyneet vuodesta 2009 vuoteen 2012 yhteensä 972 paikalla. Vuonna 2012 perusterveydenhuollon paikkoja omilla sai-



raaloissa oli yhteensä 1 032, tämän lisäksi erikseen ovat ostopalvelupaikat, kotisairaala- ja erikoissairaanhoidon ja psykiatriset paikat.

Kaikki (sekä omat että ostetut) palveluasumisen ja laitoshoidon paikat ovat lisääntyneet vuodesta 2009 vuoteen 2011 yhteensä 179 paikalla. Vanhainkotipaikkoja ja osin myös pitkäaikaishoitopaikkoja on aktiivisesti vähennetty ja vastaavasti palveluasumispaikkoja on lisätty. Omia ja ostettuja palveluasumispaikkoja oli vuonna 2011 yhteensä 2 679 ja laitospaikoja 2 142.

Ikääntyvät suurin ryhmä

Kaikista siirtoviivepotilaista noin 77 prosenttia kuuluu 65 vuotta täyttäneiden ryhmään. Vuonna 2012 helsinkiläispotilaiden siirtoviivepäivät liittyivät useimmiten aivoinfarktiin (11,7 prosenttia siirtoviivepotilaista) tai reisiluun murtumaan (7,2 prosenttia).

Helsingin sairaaloissa toimii moniammatillinen SAP-ryhmä (Selvitys, Arviointi, Palveluohjaus), joka arvioi kokonaisvaltaisesti asiakkaan hoidon ja palvelun tarpeen. Arvion perusteella potilaat ohjataan joko kotiin, jatkokuntoutukseen tai edelleen SAS-arviointiin (Selvitys, Arviointi, Sijoitus).

SAS-prosessissa arvioidaan saadaanko asiakkaan toimintakykyä kuntouttamalla paranemaan, onko hänen terveydentilansa vakiintunut (akuutit sairaudet hoidettu, onko asiakkaalla asianmukaiset diagnoosit esimerkiksi muistisairauteen ja lääkityksen teho arvioitu) ja onko kotihoidon piirissä tarkoituksenmukaisinta jatkaa vai tarvitaanko ympärivuorokautista hoitoa. Kuntoutuksen osalta kiinnitetään huomiota riittävän pitkään kuntoutus- ja toipilasaikaan. Päätöksenteossa käytetään apuna eri hoitoisuusmittareita.

Kuntoutus- ja arviointiyksiköiden potilaiden arviointiprosessi on pitkä. Finne-Soverin (Vanhenemiseen varautuva kaupunki, 2012) Helsinkiä koskevan tutkimuksen mukaan vanhusten perusteellisten tutkimusten tulisi ajoittua huomattavasti aikaisempaan vaiheeseen, jotta iäkkäälle itselleen tai yhteiskunnalle olisi tutkimuksista hyötyä. Erityisesti iäkkäiden tilan ja palvelutarpeiden perusteellisen arvioinnin aikaisaminen lisää sekä palvelun vaikuttavuutta että kustannustehokkuutta pitkällä tähtäimellä. Arviointia ei

aina myöskään kyetä tekemään kiireisissä sairaaloiden päivystyksissä.

Hoito- ja palveluketjujen tilanne

Sekä HUS:n että Helsingin strategioissa on tavoitteena, että keskeisille potilasryhmille laaditaan yhteiset palveluketjut. Helsingin kaupungin sitovina tavoitteina vuonna 2012 olivat HUS:sta siirtyvien potilaiden siirtoviivepäivien jääminen kahteen vuorokauteen ja että kaupunginsairaalaan palveluasumiseen yli kuusi kuukautta jonottavia ei ole lainkaan. Helsingissä toteutettiin vuonna 2010 pitkäaikaishoidon siirtäminen terveyskeskuksesta sosiaalivirastoon. Samassa yhteydessä vähennettiin pitkäaikaishoitopaikkoja ja ostopalveluja nopeassa tahdissa jopa niin, että paikkojen määrä yhden vuoden aikana laski 29 prosenttia. Tämä ja hallinnolliset muutokset vuoden 2010 alussa ovat olleet osasyynä akuuttiosastojen ruuhkautumiseen vuoden 2010 aikana. SAS-jonotusajat pitenevät ja SAS-jonottajien määrä sairaaloissa nousi merkittävästi, kunnes vuoden 2012 alusta alkaen tilanne on parantunut. Jatkohoitopaikkoja ja erityisesti palveluasumispaikkoja on lisätty.

HUS:n ja Helsingin kaupungin terveyskeskuksen ja sosiaaliviraston välisten kokonaissiirtoviivepäivien määrä on kasvanut 3,8-kertaiseksi vuodesta 2008 vuoteen 2011. Hoitoketjujen sujuvuus on parantunut Helsingin kaupungilla parin viime vuoden aikana ja siirtoviiveiden määrä on laskenut vuonna 2012. Tästä huolimatta siirtoviivepäivien keskimääräinen pituus on pidentynyt, ollen vuoden 2012 lopulla 4,1 päivää.

Helsinkiläispotilaiden siirtoviiveen jatkuva pidentyminen johtuu osittain siitä, että SAS-sijoittajat toimivat aiempaa harkitummin pyrkien vähentämään turhia siirtoja. He myös sijoittavat asiakkaita kiireellisyysjärjestyksessä, eivätkä siinä järjestyksessä kuin asiakkaat ovat hoitoon tulleet.

Tällä hetkellä Helsinki pystyy ottamaan paremmin ortopedisia kuin neurologisia potilaita jatkohoitoon. Vanhusten pitkäaikaishoidon tärkein ja jatkuvasti kasvava sairausryhmä ovat kuitenkin neurologiset sairaudet (erityisesti muistisairaudet).



Hoitoketjujen kehittäminen

Siirtoviiveiden vähentämistä ja hoitoketjujen kehittämistä on tavoiteltu 2000-luvulla useissa eri työryhmissä. Tällaisia ovat olleet Ylikäyttötyöryhmä, Operatiivinen asiantuntijaryhmä Sutjake, Alueelliset hoitoketjutyöryhmät, Mittarityöryhmä ja Tehokas-työryhmä. HUS:n ja Helsingin edustajien asiantuntija-haastattelun mukaan eri työryhmien koordinaatiota tarvittaisiin enemmän. Selkeät suuntaviivat tälle on laadittu sosiaali- ja terveysministeriön ja pääkaupunkiseudun kuntien aiesopimuksen osahankkeessa 1, jossa esitetään uutta hallintomallia HUS-metropoli-alueen yhteistyön ja työtapojen koordinoimiseksi.

HUS:n ja Helsingin välillä kehitettyjä hoitoketjuja on runsaasti. Lisäksi Helsingin hoito- ja palveluketjuihin liittyy melko runsas mutta hajanainen joukko eritasoisia ohjeita, joiden soveltamista käytäntöön ei kuitenkaan seurata eikä mitata. Kehittämistyön aikaansaannokset ovat usein jääneet kesken ja päätökset viemättä käytäntöön.

Myös hoidon porrastuksessa on ongelmia. Sairaaloissa koetaan usein, että potilaita viedään erityisesti ostopalveluasumisesta tarpeettomasti päivystykseen. Kotihoidon lääkäreiden vastuulle kuuluu vain osa palvelutaloista ja he ovat yleensä tavoitettavissa vain virka-aikaan. Lisäksi eri hoitopaikoissa hoitohenkilöstön osaamisen taso vaihtelee. Virka-ajan ulkopuolella on ohjeistettu, että hoitajat konsultoivat ennen sairaalapäivystykseen lähettämistä joko 10023:aa tai sairaaloiden päivystyksen vuorovastaavasairaanhoidajaa. Palvelujen käytön koordinoimattomuus on ongelma erityisesti päivystykseen tulevilla potilailta, joilla on useampia terveysongelmia. Ennakoiva suunnittelu puuttuu ja ohjaus johtaa yhä asiakkaiden ”pompotteluun”. Jatkohoitopaikoista koetaan olevan pulaa ja HUS:n ja Helsingin tulisi tehdä kuntoutukseen liittyvää yhteistyötä selvästi nykyistä enemmän.

Koska HUS:n ja Helsingin kaupungin välillä on kuitenkin jo kymmenen vuoden ajan tehty siirtoviiveisiin ja hoitoketjuihin liittyvää yhteistyötä, kommunikaatio ja yhteisymmärrys ovat parantuneet selvästi. Siirtoviiveitä ei kehittämistyöllä kuitenkaan ole kyetty suoranaisesti vähentämään. Hyviä esimerkkejä yhteistyöllä saavutetuista hyvin toimivista hoitoketjuistakin on. Tällainen on lonkkamurtumapotilaan hoitoketju,

josta Espoo on kehittänyt palkitun Lonkkaliukumäki-mallin. Myös aivohalvauspotilaiden (AVH) hoitoketju toimii hyvin akuuttivaiheessa, joskin jatkohoidossa on vielä kehitettävää. Lisäksi on olemassa yksittäisten oireiden hoitoketjuja, jotka toimivat hyvin.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella hoito- ja palveluketjujen kehittämisellä on voitu sujuvoittaa ainoastaan yksittäisten diagnoosiryhmien tai priorisoinnin kautta kii-reellisempien sijoittumista jatkohoitoon. Sen sijaan siirtoviiveitä ja jonoja ei ole kyetty purkamaan kehittämistyöllä, vaan siihen on voitu vaikuttaa lähinnä järjestämällä uusia jatkohoitopaikkoja. Onnistunutta yhteistyötä hoito- ja palveluketjujen kehittämisessä HUS:n kanssa on kuitenkin jo tehty ja tätä työtä tulee jatkaa. Hoitoketjuun liittyvät ongelmat on ratkaistava yhdessä HUS:n perusterveydenhuollon yksikön kanssa.

Kaupungin siirtoviiveisiin ja jonoihin liittyvät sitovat tavoitteet eivät toteutuneet suunnitellulla tavalla 2012. Siirtoviive- ja jonotusaikojen pidentyminen osoittaa, että kaupungin hoito- ja palveluketjuissa sekä jatkohoitopaikkojen riittävydessä on puutteita.

Hoito- ja palveluketjujen kehittäminen väestön ikääntymisen haasteeseen vastaten tarkoittaa painopisteen muuttamista hoidosta ennaltaehkäisevään toimintaan. Moniammatillista arviointia tarvittaisiin siis jo ennen kuin potilas tai asiakas on sairaalassa.

Sairaaloiden päivystysten ruuhkaa vähentäisi, mikäli potilasta hoitavien tahojen sekä omaisten kesken olisi yhteistyötä ja potilasta koskevat tiedot olisivat saatavissa viiveettä sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja sairaanhoidon välillä. Tällä voitaisiin varmistaa, että sairaaloiden päivystyksissä voidaan käynnistää nykyistä perusteellisempi iäkkään potilaan tilan arviointi.

Lisäksi sen välttämiseksi, että asiakkaita ohjattaisiin tarpeettomasti kuormittamaan sairaaloiden päivystyksiä, sekä oman että ostettavan ympärivuorokautisen palveluasumisen, ei-ympärivuorokautisen palveluasumisen, senioritalojen, asuntoloiden ja erilaisten asumispalveluyksiköiden hoitohenkilöstö tulee ohjeistaa konsultoimaan sairaanhoidollisissa asi-



oissa kussakin tapauksessa määriteltyä tahoja.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen yhdistämiseltä odotetaan paljon. Se yhtenäistää päätöksentekoprosessit, prosessien selkeyttämisen ja johtamisen sekä tulosten ja vaikuttavuuden

seuraamisen. Esimerkiksi kaupunginsairaalan ja SAS-arvioinnin prosessit tulee kytkeä toisiinsa siten, ettei saman potilaan tai asiakkaan kuntoa ja toimintakykyä arvioida useaan kertaan eri paikoissa tarpeettomasti. Hoitoketjujen kannalta keskeisessä asemassa tulee olemaan uusi kuntoutuksen osaamiskeskus.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveyslautakunnan ja -viraston tulee yhdessä HUS:n kanssa

- etsiä keinot hoitoketjun keskeisten ongelmakohtien ratkaisemiseksi sekä vahvistaa hoitoketjuohjeituksen täytäntöönpanoa ja koulutusta.
- syventää kuntoutukseen liittyvää yhteistyötä, jossa kaupungin osapuolena on uusi kuntoutuksen osaamisyksikkö.

sosiaali- ja terveyslautakunnan ja -viraston tulee omassa toiminnassaan

- selvittää, miten sosiaalihuoltolain mukaista iäkkään palvelutarpeen arviointia voitaisiin toteuttaa nykyistä perusteellisempänä ja moniammatillisena siten, että sillä voidaan ennakoita ja ehkäistä tulevia, mahdollisesti kalliitakin palvelutarpeita.
- taata, että ympärivuorokautista neurologisten asiakkaiden jatkohoitoa on saatavilla tarvetta vastaavasti.

4.6.2 TERVEYSKESKUKSEN YKSITYISILTÄ OSTAMIEN ASIAKASPALVELUJEN LAADUN VALVONTA

Vuonna 2012 terveyskeskuksen asiakaspalveluiden ostot muilta kuin valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä oli 28,83 miljoonaa euroa. Ostopalvelujen käytön

määrä on lisääntynyt terveyspalveluissa mm. suun terveydenhuollon hoitotarpeen täyttämisen, lääkärin ja palvelusetelikokeilujen myötä.

Taulukko 20. Terveyskeskuksen asiakaspalvelujen ostot muilta kuin valtiolta, kunnilta tai kuntayhtymiltä 2012, miljoonaa euroa

| Palvelu | Miljoonaa euroa |
|--|-----------------|
| Hammaslääkäripalvelut | 9,09 |
| Sekalaiset lääkäripalvelut ja terveysneuvonta | 7,02 |
| Terveysasemaosaston HIV-ostopalvelut | 3,51 |
| Kaupunginsairaalan akuuttihoidon ostopalvelupaikat | 4,28 |
| Kaupunginsairaalan lääkinnällinen kuntoutus | 2,07 |
| Kotihoito | 1,79 |
| Muut ostopalvelut | 1,07 |
| Yhteensä | 28,83 |

Lähde: Sosiaali- ja terveysvirasto, talous- ja strategiapalvelut



Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten terveyskeskuksen eri palvelujen laatua valvotaan ja mitä havaintoja valvonnassa on tullut esille. Arvioinnin kohteeksi valittiin taulukon mukaiset, ostopalvelumenoiltaan merkittävimmät, yli miljoonan euron asiakaspalvelujen ostot yksityisiltä. Arviointi toteutettiin kyselynä palvelusta vastaaville päälliköille ja arviointiperusteena käytettiin terveyskeskuksen hankintastrategiaa, ostopalveluiden laatua koskevia ohjeita sekä kyselyyn vastanneiden omaa näkemystä laadunvalvonnan toimivuudesta.

Tarkastuslautakunta arvioi sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalvelujen laadunvalvontaa viimeksi vuonna 2004. Tuolloin havaintona oli, että ostopalvelujen laadussa ei ollut suuria puutteita.

Terveyspalveluiden laadun valvonta

Laissa yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) määritellään lupa toimia palvelun tuottajana. Tuottajien tulee hakea lupa sosiaali- ja terveystieteiden ja valvontavirasto Valviralta. Palvelujen valvonta

kuuluu aluehallintovirastolle ja sille kunnalle, jossa palvelu annetaan.

Terveyskeskuksen hankintastrategian (22.2.2008) mukaan ydintoimintoihin liittyviä tehtäviä voidaan hankkia ulkopuolisilta tuottajilta silloin, kun se ei vaaranna palvelujen laatua tai kustannustehokkuutta. Ostettavan palvelun laadun on vastattava sisällöltään vähintään oman tuotannon laatutasoa.

Terveyskeskus ostaa yksityisiltä erityispalveluita (HIV-ostot, terveysneuvonta ja lääkärin kotikäynnit), ydinpalveluja tukevia erityispalveluita (lääkinnällinen kuntoutus, kotihoidon erityisryhmät) ja vuokraa työvoimaa henkilökuntapulatilanteessa (lääkärityövoima). Lisäksi suun terveydenhuollossa on jouduttu ottamaan käyttöön kattava keinovalikoima (ostopalvelut, palveluseteli) palvelutarpeen kattamiseksi.

Ostettavien palvelujen laadunvalvontajärjestelmä

Arvioitavien palvelujen laadunvalvontajärjestelmä ja toteutunut laatu oli kyselyn mukaan seuraava:

| Laadunvalvontajärjestelmä | Toteutunut laatu |
|--|---|
| <i>Suun terveydenhuollon</i> ostopalvelun laatu varmistetaan tarjouskilpailussa (tarjouspyynnön lakisääteiset, omat ja erityiset kriteerit) tai hyväksymällä tarjoajia palvelusetelituottajaksi tietyin kriteerein. Ostopalvelun ja jononpurun toimijat käyttävät suun terveydenhuollon kanssa yhteistä potilastietojärjestelmää, johon myös laatua koskeva tieto välittyy. Lisäksi kerätään asiakaspalautetta. | Sopimuksia ei ole jouduttu purkamaan. Palvelusetelipilotin alussa, kun uusia toimijoita tuli lyhyellä ajankaksolla paljon, syntyi jonkun verran laatuun liittyviä haasteita. |
| <i>Terveysneuvonnassa ja lääkärin kotikäynneissä</i> tarjoajan laatutaso selvitetään kilpailutuksen yhteydessä tarjouspyynnössä ja sopimuksessa palvelukuvauksen avulla. Terveysneuvontapalvelulla on tilaajien ja palveluntuottajan yhteinen ohjausryhmä, joka seuraa toimintaa. Asiakastytyväisyyttä seurataan kerran vuodessa asiakastytyväisyyskyselyllä, seuraamalla www.0910023.fi -sivustoa ja terveyskeskuksen palautepostin kautta tulleita palautteita. Ostopalvelua ei verrata omaan toimintaan, sillä sitä ei järjestetä itse. | Neuvontapalvelussa edellisen palveluntuottajan toiminnassa oli useita puutteita. Kaikki puutteet reklamitiin kirjallisesti, pyydettiin korjaamaan puutteet sekä käytiin neuvotteluja sopimuksen soveltamisesta. Sopimusta ei kuitenkaan purettu, vaan siitä saatuja kokemuksia hyödynnettiin jatkossa. Uuden tuottajan kanssa yhteistyö ja laatu ovat säilyneet hyvänä. |



| | |
|--|--|
| <p><i>Lääkäri työvoiman vuokraamisessa</i> tarjoajan laatutase selvitetään tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuslomakkeen ja palvelukuvauksen avulla. Vuokratyövoiman laadun seurannasta ja arvioinnista vastaavat yksiköiden esimiehet, jotka raportoivat poikkeamat päivystyksen vuokratyön yhteyshenkilölle, joka ottaa yhteyden tuottajatahoon. Lääkinnällisen kuntoutuksen tarjouspyynnöissä laadulla on 50 prosentin painoarvo. Kielteiset asiakaspalautteet käsitellään kuntoutustyöryhmässä tai johtoryhmässä, lievemmät työparin toimesta. Kolonoskopian palvelusetelituottajille on tiukat hyväksymiskriteerit, jotka ovat yleisesti nähtävillä Internetissä. Kriteereitä on seurattu tarkasti.</p> | <p>Vuokralääkäreistä osa on joskus ollut liian hitaasti työskenteleviä. Lisäksi lääkärin kielitaito on voinut olla puutteellinen. Sopimuksia ei kuitenkaan ole jouduttu purkamaan. Lääkinnällisen kuntoutuksen ostopalveluissa on joskus ilmennyt vähäisiä puutteita, mutta sopimuksia ei ole jouduttu irtisanomaan. Terveyskeskuksen väliraportissa (19.1.2012) palvelusetelikoelusta paksusuolen tähystyksen palvelusetelin valinneista 66 prosenttia ilmoitti, ettei kokenut puutteita ostopalvelutoiminnassa ja kaikki olivat tyytyväisiä hoitopaikkaan tai lääkäriin.⁶</p> |
| <p><i>Terveysasemien HIV-hoidon ja vieroituksen</i> palvelut poikkeavat muista palveluista, sillä niillä ei ole vaihtoehtoja tuottajaa. Palvelun laatua seuraa säännöllisesti kokoontuva ohjaus- ja seurantaryhmä, joka on toiminut 2000-luvun alusta lähtien. Toiminta on laajentunut ja sitä kehitetään jatkuvasti.</p> | <p>HIV-positiivisten erityispalveluiden ja vieroituksen ostopalvelujen laadussa ei ole havaittu puutteita eikä sopimuksia ole jouduttu purkamaan.</p> |
| <p><i>Kotihoidossa</i> tarjoajan laatutase varmistetaan tarjouspyynnön ammattitaito- ja muilla vaatimuksilla sekä seitsensivuisella palvelukuvauksella. Ostopalvelun laatua seurataan, mitataan ja valvotaan seuraamalla asiakkaiden tai omaisten reklamaatioita ja puuttamalla niihin. Lisäksi kaupungin kotihoito tekee viikoittain kotikäynnin ostopalveluasiakkaan luo tai asiakkaiden hoitoa seurataan muuten vähintään kerran kuukaudessa ja kirjataan seuranta Pegasos-terveystietojärjestelmään.</p> | <p>Kotihoidossa asiakaspalveluostot sujuvat yleisesti ottaen hyvin. Satunnaisia ongelmia on ollut, kun tuottaja on luvannut keskittää tiettyjen asiakkaiden hoitamisen tietyille nimikkohoitajalle, mutta hoitajat ovat vaihtuneet silti. Hoitajien huonon saatavuuden vuoksi ruotsinkielisen iltakotihoidon ostaminen on lopetettu ja siirretty kaupungin omaksi toiminnaksi.</p> |

Kaikissa muissa paitsi HIV-hoidon ja vieroituksen palveluissa on käytössä tarjouskilpailu- tai palvelusetelimenettely, jossa jo tarjouspyyntöön tai hyväksymisehtoihin kirjataan tuottajan ja palvelun vähimmäis- ja laatuvaatimukset sekä liitetään palvelukuvaukset. Sopimuksen jälkeinen seurantajärjestelmä sen sijaan poikkeaa palveluittain. Suun terveydenhuollossa on muista palveluista poiketen sähköinen järjestelmä, johon laatuun liittyvät puutteet voidaan kirjata. Osassa palveluista (vuokralääkärit, kotihoidon ostot) esimies tarkkailee ostopalvelutoimintaa oman toiminnan rinnalla, osassa (terveysneuvonta, kolonoskopia, HIV-hoito) lähinnä asiakaskysely tai -palaute toimii tiedon lähteenä.

Johtopäätökset

Vuoteen 2004 verrattuna kilpailuttaminen ja palvelusetelien käyttö tuottajan valintamenetelmänä ovat yleistyneet ja sen myötä tuottajien vähimmäisvaatimukset ja laukriteerit ovat tulleet tutummiksi eri terveyspalveluissa. Laadunvalvonta terveydenhuollon ostettavissa asiakaspalveluissa on yleensä ottaen järjestelmällistä, ammattihenkilökunnan osalta tiukkaa ja sopimusten valvonta yleensä toimivaa. Laukriteerit painottuvat eri palvelujen tarjouskilpailuissa kuitenkin hyvin eri tavoin.

⁶ Puutteet koskivat lähinnä hoitopaikan löytämistä, lisätiedon saamista ja sitä, että palvelusetelitoiminta oli vielä uutta tuottajalle.



Terveysneuvonnassa oli selkeitä laatuongelmia edellisen tuottajan kanssa, mutta ei enää nykyisen. Ostettavien kotipalvelujen laadussa raportoitiin olleen paikoin puutteita, samoin satunnaisesti vuokralääkäripalveluissa ja vähäisessä määrin lääkinnällisessä

kuntoutuksessa. Sopimuksia ei ole kuitenkaan jouduttu purkamaan. Jossain määrin koettiin ongelmaksi se, missä määrin laadun valvonnasta vastaa hankintatoimi ja missä määrin se on substanssivastaavan vastuulla.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- terveyspalvelujen hankinnoissa tulee määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin ne tahot, jotka vastaavat sopimuksen toteutumisesta, tuottajien valvonnasta ja palvelun laadun valvonnasta.

4.6.3 SOSIAALIASIAMIEHEN TYÖTILANNE JA RESURSSIT

Sosiaaliasiamiehen toiminta perustuu lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Sen mukaan sosiaaliasiamiehen tulee neuvoa ja avustaa asiakkaita, mikäli heillä on muistutettavaa saamastaan sosiaalipalvelusta, seurata sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa, toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja antaa siitä vuosittain selvitys kaupunginhallitukselle.

Sosiaaliasiamiehen tehtäväkenttään kuuluvat sekä yksityinen että julkinen sosiaalihuolto (muun muassa lastensuojelu, toimeentulotuki, vammaishuolto, kehitysvammaishuolto, vanhustenhuolto, omaishoidontuki). Saman asiakkaan asiat voivat olla useamman vastuualueen asioita, ja niissä yhdistyy kunkin alueen lainsäädännön ja viraston toimintakäytäntöjen ja soveltamisohjeiden hallinta. Samassa perheessä voi olla myös useampi perheenjäsen asiakkaana omine erityistilanteineen.

Sosiaaliasiamieheen otetaan yhteyttä puhelimitse, sähköpostitse ja kirjeitse. Eniten yhteydenottoja tulee toimeentulotukiasioissa. Seuraavaksi eniten yhteyttä otetaan lastensuojeluasioissa. Monet asiakkaat tarvitsevat konkreettista apua asioidensa eteenpäin viemiseen.

Tätä arviointia varten haastateltiin sosiaaliasiamiestä.

Toimeentulotuen ongelmia ja mahdollisia ratkaisuja

Suurin sosiaaliasiamiehen yhteyttä ottava ryhmä ovat toimeentulotukiasiakkaat. Sosiaaliasiamiesten arvioimissa toimeentulotukipäätöksissä löytyy säännöllisesti korjattavaa, ja virheet ovat voineet olla isojaakin, useamman kuukauden taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavia. Asiakkaat eivät ole aina ymmärtäneet sitä, mistä virheet aiheutuvat tai he eivät ole saaneet asioita omin avuin korjautettua päätöksen tehneessä toimipaikassa. Esimerkiksi toimeentulotukiasiakkaiden hakemusten liitteiden arkistointi vaikuttaisi olevan puutteellista. Myös sosiaalitoimistot toimivat eri tavoin. Joissakin toimistoissa asiakkaiden tilannetta ja olosuhteita tulkitaan tiukemmin ja joissakin myönnetään toimeentulotukea joustavammin kuin toisissa.

Lisäksi valittu toimintatapa palvelusuunnitelmien tekemisessä vain tietyille asiakasryhmille sekä sosiaalityö vain yhden vastuualueen osalta, vaikka asiointia on useammalla vastuualueella, voivat heikentää asiakkaan tarvitsemaa ohjausta ja neuvontaa.

Sosiaaliasiamiehen mukaan asiakkaiden ja perheiden tilanteen kartoituksesta tulisi tehdä kokonaistilanteen kuvaus. Tilanteen tiivistelmä ja nykytilanne tulisi olla käytävissä koko ajan kaikilla viranhaltijoilla, jotka tekevät asiaan liittyviä päätöksiä, eikä



päätöstä saisi allekirjoitettua ennen tämän yhteen-
vetosivun läpikäyntiä. Yhden sivun otteesta tulisi aina
selvitä sairaudet, vammat ja diagnoosit, jotka voivat
vaikeuttaa asiointia tai tuoda erityisiä tarpeita ja olo-
suhteita asiakkaiden elämään.

Toimeentulotukiprosessia (päättökentekoprosessia)
tulisi arvioida, sillä moni asia olisi jo alkujaan voitu
tehdä toisin eikä muutoksenhakua tai lukuisia yh-
teydenottoja toimeentulotuen työntekijöihin ja so-
siaaliasiamiehiin olisi tarvittu. Myös arkistointisivun
kehittäminen asiakastietojärjestelmään (ATJ) vähen-
täisi samaan asiaan liittyviä lukuisia yhteydenottoja
tai moneen kertaan asiakkaille lähetettäviä lisäselvi-
tyspyyntöjä.

Toimeentuloasiakkaiden mahdollisuus kuntoutumi-
seen olisi myös olennaista selvittää. Olisi tärkeää
saada tietoa siitä, keiden työkykyä voitaisiin mah-
dollisesti parantaa riittävällä kuntoutuksella, jos sitä
olisi aidosti asiakkaille järjestettävissä. Sosiaaliviras-
ton entisen Eläkeselvitysryhmän eli nykyisen Työky-
vyn selvitysryhmän toiminta ja sen mahdollisuudet
muun muassa nuorten ja keski-ikäisten asiakkaiden
kuntoutumiseen olisi arvioitava esimerkiksi sen osal-
ta, missä määrin sosiaalitoimistot käyttävät Työkyvyn
selvitysryhmän palveluita, keiden osalta palvelut jää-
vät vielä käyttämättä ja mikä on yksikön resurssitilan-
ne yksikön tavoitteisiin nähden.

Lastensuojelun ongelmia ja mahdollisia ratkaisuja

Sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottaneilla lastensuoje-
lun asiakkailta on usein paljon epäluottamusta las-
tensuojelua ja lastensuojelun työntekijöitä kohtaan.
Kaksi tapaamista vuodessa huostaanotettujen lasten
vanhempien kanssa isoissa asiakassuunnitelmapala-
vereissa ei ole kaikissa tapauksissa riittävää. Sosiaa-
liasiamiehet käyvät keskustelua huostaanotettujen
lasten vanhempien kanssa, koska monet lastensuo-
jelun toimintatavat ja käsitteet ovat heille vieraita,
jopa lastensuojelun tarkoitus heidän lastensa koh-
dalla. Sosiaaliasiamiehet kertovat vanhemmille myös
lastensuojelulainsäädännön sisällöistä ja avaavat
lastensuojelun työntekijöiden käyttämiä ilmaisia ja
erilaisia toimintatapoja. Sosiaaliasiamies osallistuu
ajoittain lastensuojeluasiakkaiden asioissa järjestet-
tyihin palaveriin. Joissakin tilanteissa yhteistyövai-
keuksia asiakkaiden ja sosiaalityöntekijöiden välillä

saadaan vähennettyä.

Toimintatapoja ja resursointia olisi muutettava myös
sitien, että huostaanotettujen lasten vanhempia voi-
taisiin tukea enemmän, ja heidän kanssaan olisi mah-
dollista käydä läpi huostaanottoa.

Sosiaaliasiamiehen työtilanne ja resurssit

Sosiaaliasiamiehen työvoimaresurssi on supistunut
vuoden 2011 lopusta lähtien, jolloin resurssi oli 2,5
henkilötyövuotta. Vuonna 2012 resurssit vähenivät
tilapäisesti. Vuonna 2013 toteutuneessa sosiaali- ja
terveysviraston organisaatiouudistuksessa sosiaa-
liasiamiesresursseja on vähennetty pysyvästi yhdellä
sosiaaliasiamiehellä, 1,5 henkilötyövuoteen.

Vaikeutunut työtilanne näkyy siinä, että sosiaaliasia-
miesten puhelinaikoja on jouduttu vähentämään nel-
jästä viikoittaisesta puhelinpäivystyksestä kolmeen.
Asiakasasioiden selvittely joudutaan aloittamaan
usein vasta viiveellä. Osa asiakasasioista edellyttää
laaja-alaista perehtymistä eikä siihen ole ollut riittä-
västi aikaa. Kaikki asiakasyhteydenotot tilastoidaan
yhteydenottolomakkeelle.

Johtopäätökset

Nykyinen sosiaaliasiamiesresurssi on varsin vähäi-
nen Helsingin asukasmäärään nähden. Lisäksi sosi-
aaliasiamiesten selvitettäväksi tulevat asiat ovat
olleet jatkuvasti yhä monimutkaisempia ja vievät ai-
empaa enemmän aikaa.

Sosiaalipalvelujen, etenkin toimeentulotuen asiak-
kaiden ja perheiden tilanteen kartoituksesta tulisi
tehdä kokonaistilanteen kuvaus. Tilanteen tiivistel-
mä ja nykytilanne tulisi olla käytettävissä koko ajan
kaikilla viranhaltijoilla, jotka tekevät asiaan liittyviä
päätöksiä. Mikäli toimeentulotukiasiakkaan tilanne
selvitettäisiin perusteellisesti yhdellä kertaa, voisi
tämä lisätä sekä toimeentulotukityön taloudellisuut-
ta että myös parantaa toimeentulotuen asiakkaan
asemaa. Sosiaaliasiamiehen mukaan lastensuojelussa
työn vaikuttavuutta voitaisiin puolestaan lisätä sillä,
että asiakasvanhempia otettaisiin entistä paremmin
aidosti yhteistyökumppaneina mukaan lastensuoje-
lutööhön.



Tarkastuslautakunta toteaa, että

- asiakkaista tulee tehdä tiivis, jatkuvasti päivittyvä kuhunkin asiakassuhteeseen liittyvä tilannekuvaus, joka on kaikkien asiakasta tai hänen perhettään koskevia samaan ongelmakokonaisuuteen liittyviä päätöksiä tekevien viranomaisten käytettävissä. Tietojen vaihtoa viraston sisällä on lisättävä siltä osin, kun salassapitomääräykset eivät sitä estä.
- toimeentulotukiprosessia tulee parantaa siten, että asiakkaiden tilanteesta laaditaan aluksi kokonaiskartoitus ja että tilannetta voidaan tarvittaessa selvittää aiempien tietojen pohjalta, jotta yhteydenotot sosiaaliasiamieheen vähenevät.
- perhe- ja sosiaalipalvelujen osaston lastensuojelun asiakkaat (vanhemmat) tulee ottaa prosessiin mukaan toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi alusta alkaen siten, että he ymmärtävät toiminnan sisällön. Keinona voisi olla esimerkiksi läheisneuvonpito.
- organisaatiomuutoksen jälkeisen siirtymävaiheen ajaksi sosiaaliasiamiestoimintaan tulee ohjata lisäresursseja vähintäänkin tilapäisesti muusta sosiaali- ja terveystoimesta.

4.7 SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNI

4.7.1 OPPISOPIMUSKOULUTUKSEN KÄYTTÖ JA TEHOSTAMISMAHDOLLISUUDET

Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 oli tavoitteena tehostaa oppisopimusjärjestelmän käyttöä väylänä työelämään. Oppisopimuskoulutus on noussut esiin myös yhtenä tapana toteuttaa nuorten yhteiskuntatakuuseen liittyvä koulutustakuu, jonka mukaan jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan jatkomahdollisuus lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko oppisopimusjärjestelmän käyttö tehostunut Helsingissä strategiakaudella 2009–2012. Tarkastelu rajoittui kaupungin järjestämään oppisopimuskoulutukseen, joka kattaa sekä ne oppisopimukset, joissa kaupunki on työnantajana, että kaupungin oppisopimustoimiston avustuksella solmitut oppisopimukset, joissa kaupungin roolina on hoitaa viranomaistehtävä ja järjestää tietopuolinen opetus.

Arvioinnissa on tulkittu, että strategiaohjelman ta-

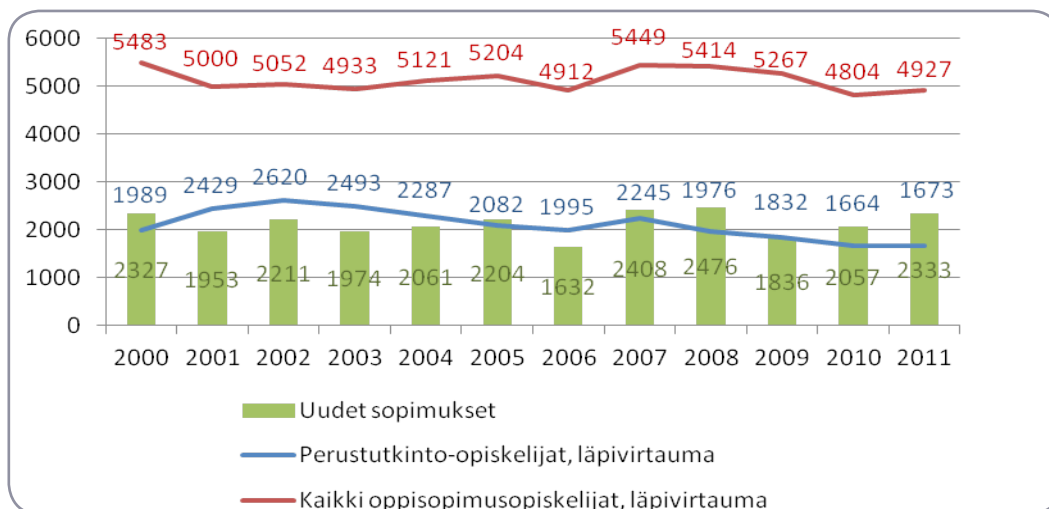
voite oppisopimusjärjestelmän käytön tehostamisesta väylänä työelämään viittaa käytännössä perustutkintoihin, koska lisäkoulutus ei ole niinkään väylä työelämään, vaan jo työelämässä toimiville tarkoitettua koulutusta. Käytännössä siis oppisopimuksen käyttö väylänä työelämään tehostuu ensisijaisesti siten, että nuorten mahdollisuudet työllistyä ja kouluttautua oppisopimuksen avulla paranevat.

Arvioinnissa selvitettiin ensinnäkin, onko oppisopimusten määrä ja erityisesti nuorten perustutkinto-opiskelijoiden määrä kasvanut. Toiseksi tarkasteltiin sitä, onko oppilaitospaikkaa vaille jääneille 15–17-vuotiaille nuorille tarjottu mahdollisuuksia oppisopimussuhteeseen kaupungin kanssa, sillä strategiaohjelmassa tämän asian selvittäminen mainittiin. Kolmas selvitettävä kysymys oli, onko oppisopimuskoulutusta markkinoitu erityisesti niillä aloilla, joilla on tai joille ennakoitua työvoimapulaa. Neljänneksi tarkasteltiin Helsingissä toteutettua tuetun oppisopimuksen mallia.

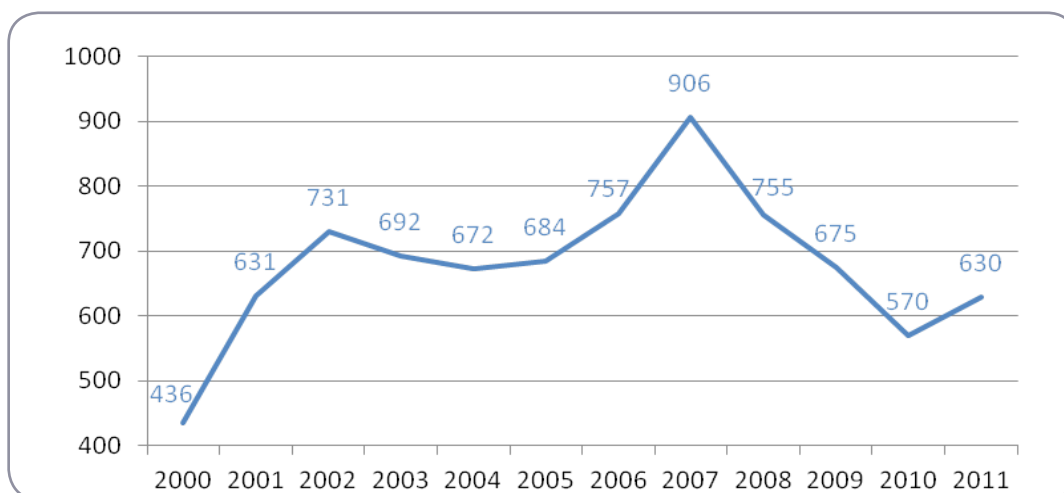
Keskeiset havainnot

Oppisopimuskoulutus on Suomessa pääasiallisesti aikuisten koulutusmuoto. Helsingissäkin oppisopimuskoulutus painottuu hyvin voimakkaasti vanhempiin ikäluokkiin verrattuna juuri peruskoulunsa päättäneisiin. Ikäluokittain tarkasteltuna oppisopimuskoulutus oli vuonna 2011 suositumpaa vielä 55–59-vuotiaiden kuin 15–19-vuotiaiden keskuudessa.

Kuvioista 9 ja 10 nähdään, että oppisopimusopiskelijoiden kokonaismäärä samoin kuin perustutkinto-opiskelijoiden kokonaismäärä sekä nuorten perustutkintoa opiskelevien oppisopimusopiskelijoiden määrä on strategiakaudella 2009–2012, vuosina 2009–2011 laskenut vuoden 2008 tasosta ja ollut alhaisempi kuin 2000-luvun puolivälissä. Opiskelijamäärien kehityksen perusteella oppisopimuskoulutus ei ole tehostunut väylänä työelämään.



Kuvio 9. Oppisopimusten läpivirtaama, eli osallistujien määrä kunakin vuonna, ja uudet sopimukset sekä perustutkintoa opiskelevien oppisopimusopiskelijoiden määrän (läpivirtaama) kehitys 2000–2011



Kuvio 10. Alle 25-vuotiaita perustutkintoa opiskelevia oppisopimusopiskelijoita

Kun tarkastellaan pelkästään niitä oppisopimuksia, joissa kaupunki on työnantajana, vuosina 2009–2011 voimassa olleiden oppisopimusten määrä on ollut noin 1 300. Kaupungin omista oppisopimuksista kes-

kimäärin 38 prosenttia on sisältänyt palkkatuen, eli oppisopimus on ollut työllistämistoimenpide. Niissä Helsingin oppisopimustoimiston kautta solmituissa oppisopimuksissa, joissa kaupunki ei itse ole ollut



työnantajana, palkkatukipäästösten osuus on ollut 10–13 prosenttia vuosina 2009–2011.

Strategiaohjelman mukaisesti Helsingissä on selvitetty ilman oppilaitospaikkaa jääneiden 15–17-vuotiaiden mahdollisuuksia oppisopimussuhteeseen kaupungin kanssa. Selvittämistä pidemmälle ei kuitenkaan ole edetty, koska kaupunki ottaa vain 17 vuotta täyttäneitä oppisopimussuhteeseen johtuen siitä, että palkkatukikelpoisia ovat 17 vuotta täyttäneet. Palkkatukikelpoisuuden edellyttäminen on henkilöstökeskuksen linjaus, kun taas opetusviraston alainen oppisopimustoimisto pitää tärkeänä, että kaupunki palkkasi myös alle 17-vuotiaita. Palkkatuki on oppisopimusopiskelijaa kohden noin 7 000 euroa vuodessa.

Kaupungin vastahakoisuus nuorten palkkaamisessa näkyi myös tilastossa. Kun kaupungin virastoissa ja liikelaitoksissa oli vuonna 2011 keskimäärin 26 prosenttia kaikista Helsingin oppisopimustoimiston järjestämän oppisopimuskoulutuksen opiskelijoista, 15–19-vuotiaista oppisopimusopiskelijoista kaupungin palveluksessa oli vain 11 prosenttia. Helsingin kaupunki ei siis näytä esimerkkiä nuorimpien työllistämässä oppisopimuksen avulla.

Henkilöstökeskuksen voidaan katsoa toimineen strategiaohjelman linjauksen mukaisesti siten, että oppisopimuskoulutusta on markkinoitu työvoimapolusta kärsivillä aloilla tai aloilla, joille ennakoitaan työvoimapolua kaupungin sisällä. Oppisopimustoimisto ei ole vielä laajamittaisesti tehnyt markkinointia työvoimapolu-aloille, mutta hyvänä käytäntönä voidaan nostaa esiin yksityisille hoiva-alan yrityksille kohdennettu markkinointikierron. Henkilöstökeskus ja oppisopimustoimisto ovat myös tukeneet työvoimapolu-ammateista esimerkiksi lähihoitajien ja ruotsinkielisten lastenhoitajien rekrytointia oppisopimuskoulutuksen avulla.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös nuorten tuetun oppisopimuksen mallia. Helsingissä oli käynnissä vuosina 2009–2012 opetus- ja kulttuuriministeriön osarahoituksella Oppari-hanke (Oma ura opparista). Siinä kehitettiin oppisopimukseen perustuvaa koulutuspolkua, joka entistä paremmin vastaisi myös 15–19-vuotiaiden nuorten tarpeita. Erityisinä kohderyiminä hankkeessa olivat joustavan perusopetuksen

luokkien (JOPO) oppilaat, ammattistarttien ja kymppiluokkien opiskelijat sekä työpajanuoret.

Opparihankkeen piirissä on ollut 53 nuorta, joista 40 oli arviointiajankohtana joko valmistunut tai joiden opinnot jatkuivat. 13 opiskelijan sopimus oli purkaantunut joko opiskelijasta tai työnantajasta johtuvasta syystä. Nuoret ovat työskennelleet pääosin yrityksissä; viisi nuorta myös kaupungilla Palmiassa ja Starassa.

Oppariin valikoituneille nuorille on tyypillisesti ollut haasteellista sopeutua perinteiseen koulumuotoiseen opiskeluun. Tällaiset nuoret ovat usein vaarassa jäädä kokonaan koulutusjärjestelmän ulkopuolelle. Helsingissä omaksutun mallin etuna on se, että nuori ei pääse putoamaan tyhjän päälle; hänet voidaan ohjata suoraan peruskoulusta tuettuun oppisopimukseen.

Oppari-hanke päättyi 31.12.2012. Vuonna 2013 toiminta jatkuu Joppari-hankkeessa, johon opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi 107 000 euroa vuodelle 2013. Jatkossa Jopparin toiminta on tarkoitus vakiinnuttaa osaksi Stadin ammattiopiston yhteyteen muodostettavaa Avoimen ammattiopiston mallia.

Oppari ja sen jatkaja Joppari ovat kustannustehokkaita tapoja tukea koulutuksellisessa syrjäytymisvaarassa olevia nuoria, koska projektin kustannukset muodostuvat lähinnä vain projektikoordinaattorin palkkamenoista. Joppari-hankkeessa tavoitellaan 50 nuoren saamista tuettuun oppisopimukseen vuonna 2013, joten suhteessa hankkeen rahoitukseen kustannus tulisi olemaan 2 140 euroa per nuori. Vastavasti noin 50:lle peruskoulun päättävälle nuorelle on käytettävissä opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä yhteiskuntatakuun mukainen korotettu koulutuskorvaus. Korotettu koulutuskorvaus ja tuettu oppisopimus todennäköisesti käytetään samoille 50 nuorelle, joten kovin merkittävästä määrästä ei edelleenkin ole kyse.

Kotimaisessa keskustelussa nostetaan usein esiin Saksa oppisopimuskoulutuksen mallimaana. Saksa, samoin kuin Itävalta ja Sveitsi, ovat duaalikoulutuksen mallimaita, joissa oppisopimuskoulutukseen lähtevien osuus 16–18-vuotiaiden ikäluokasta on runsas puolet. Saksassa oppisopimuksella on sosiaalisesti



arvostettu asema myös nuorten koulutusmuotona ja sekä työnantajat että koulutetut voivat luottaa tutkintojen tasoon.

Johtopäätökset

Kokonaisuutena arvioiden oppisopimuskoulutuksen käyttö väylänä työelämään ei ole tehostunut strategiakaudella Helsingin kaupungin oppisopimustoimiston kautta solmituissa oppisopimuksissa. Uutena toimintamuotona kaupunki on kuitenkin alkanut opetus- ja kulttuuriministeriön osarahoituksella tukea 15–19-vuotiaiden nuorten oppisopimuskoulusta. Tämän Oppari-projektin kautta on voitu auttaa muutamia kymmeniä nuoria löytämään paikkansa opiskelu- ja työelämässä. Nuoret ovat työllistyneet pääosin pieniin yrityksiin.

Oppari-hankkeen laajentaminen on arvioinnin perusteella tarkoituksenmukaista, sillä tuetun oppisopimuksen malli on kustannustehokas tapa tukea niitä koulutuksellisessa syrjäytymisvaarassa olevia nuoria, joilla on riittävät valmiudet ja halukkuus oppisopimuskoulutukseen. Hankkeessa kehitettyjen toimintamallien jatkaminen ja niiden kytkeminen

työpajatoimintaan on turvattu vuodeksi 2013 opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamassa Joppari-hankkeessa.

Nämä hankkeet ovat kuitenkin siinä mielessä marginaalista toimintaa, että ne keskittyvät erityisiin kohderyhmiin. Nuorten oppisopimusta voidaan kuitenkin tarkastella laajemmin yhtenä vaihtoehtona peruskoulun jälkeiseen koulutukseen. Kaupungin strategiaohjelmassa vuosille 2009–2012 oli toimenpiteenä oppisopimusjärjestelmän käytön tehostaminen väylänä työelämään. Valtuuston hyväksymän strategian tavoitetilasta huolimatta opetusviraston ja henkilöstökeskuksen kannat eroavat toisistaan. Henkilöstökeskuksen linjaus on, että 15–16-vuotiaita ei palkata oppisopimussuhteeseen kaupungille. Vuoden 2013 alusta alkaen peruskoulun päättäviä koskee koulutustakuu, joten kaupungin on linjattava yhteinen näkemys nuorten oppisopimuskoulutuksen tukemisen tarpeesta ja keinoista.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin tulee tarjota oppisopimuskoulutusta nuorille 15–17-vuotiaille kaupungin omissa työpaikoissa.
- sivistys- ja henkilöstötoimesta vastaavan apulaiskaupunginjohtajan tulee linjata yhteistyössä henkilöstökeskuksen, nuorisoasiainkeskuksen, opetusviraston ja oppisopimustoimiston kanssa keinot edistää oppisopimuksen käyttöä nuorten väylänä työelämään perusopetuksen jälkeen.
- tuetun oppisopimuksen mallin jatkuvuus tulee turvata ulkopuolisen hankerahoituksen ohella tarvittaessa kaupungin omalla rahoituksella.

4.7.2 KOULULAISTEN ILTAPÄIVÄTOIMINTA

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantaminen on strategiaohjelman keskeinen teema. Lapsilla, nuorilla ja perheillä tulee olla tasa-arvoiset mahdollisuudet hyvinvointiin alueesta riippumatta. Koululaisten

aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on lasten hyvinvoinnin edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Opetushallitus on vuonna 2011 päättänyt perusope-

tuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan perusteista, joiden mukaan toiminta tulee järjestää.

Arvioinnissa selvitettiin, onko iltapäivätoiminnan järjestämisessä otettu riittävästi huomioon opetushallituksen ohjeet ja mitä mahdollisia kehittämiskohteita toiminnassa on.

Yleistä

Perusopetuslain (POL 628/1998) mukaiseen iltapäivätoimintaan voivat hakea kaikki peruskoulun 1.-2. luokkien oppilaat ja kaikkien vuosiluokkien erityisoppilaat. Toimintaan haetaan vuodeksi kerrallaan ja valinnassa noudatetaan sovittuja valintaperusteita. Lapsella ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta saada perusopetuslain mukaista iltapäivätoimintaa. Velvollisuutta tarjota iltapäivätoimintaa kunnalla ei ole.

Talousarviossa vuonna 2012 opetusviraston tavoitteena oli, että perusopetuslinja järjestää iltapäivätoimintaa kaikille toimintaan hakeutuville 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille. Syksyllä 2012 Helsingissä jokaiselle kohderyhmään kuuluvalle lapselle pystyttiin tarjoamaan iltapäivätoimintapaikka. Iltapäivätoiminnassa oli vuonna 2012 huomattavasti eli 1 094 lasta

enemmän kuin edellisellä vuonna.

Iltapäivätoiminta tarjoaa lapselle mielekästä ja turvallista toimintaa koulupäivän jälkeen. Lasten vanhemmille toiminta mahdollistaa myöhälle iltapäivään asti jatkuvan työssäoloajan. Toiminta alkaa heti koulupäivän jälkeen ja kestää korkeintaan klo 17 asti. Iltapäivätoimintaa ohjaavat koulutetut ohjaajat. Iltapäivätoiminnan ohjaajien pätevyysvaatimuksista on säädetty laissa (POL 48e §). Iltapäivätoiminnassa lapsella on lain mukainen oikeus välipalaan.

Iltapäivätoiminnasta peritään kiinteä kuukausimaksu. Kuukausimaksusta voi hakea huojennusta perheen tulojen perusteella. Asiaksmaksu on 80 euroa kuukaudessa päivittäin klo 16 päättyvästä toiminnasta. Toimintaa voidaan tarjota klo 17 saakka, jolloin maksu on 100 euroa kuukaudessa.

Iltapäivätoiminta lukuina

Helsingissä iltapäivätoimintaa järjestävät järjestöt, seurakunnat, opetustoimi ja sosiaalitoimi. Pääosa suomenkielisestä toiminnasta on järjestöjen ja seurakuntien toimintaa, joka rahoitetaan opetustoimen avustuksiin varatuilla määrärahoilla.

Taulukko 21. Helsingin perusopetuksen iltapäivätoiminnan oppilaat vuosina 2006–2012

| Suomen- ja ruotsinkielinen toiminta | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 20.9. 2012 | Muutos edelliseen vuoteen |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| Järjestöt | 1 710 | 2 000 | 2 095 | 2 360 | 2 331 | 2 306 | 3 129 | 823 |
| Seurakunta | 450 | 466 | 565 | 623 | 675 | 727 | 788 | 61 |
| Opetustoimi | 692 | 686 | 729 | 815 | 762 | 851 | 1 062 | 211 |
| Sosiaalitoimi | 504 | 403 | 350 | 285 | 287 | 303 | 302 | -1 |
| YHTEENSÄ | 3 356 | 3 555 | 3 739 | 4 083 | 4 055 | 4 187 | 5 281 | 1 094 |

Taulukosta käy ilmi, että järjestöjen tarjoaman toiminnan paikkaluku kasvoi edellisestä vuodesta 823 paikalla. Opetustoimen paikkaluvun kasvu oli 211. Seurakunnan paikkaluku kasvoi 61 paikalla. Sosiaalitoimen paikkaluku laski yhdellä paikalla. Lisäystä edelliseen vuoteen oli yhteensä 1 094 paikkaa.

Suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä iltapäivätoiminnassa suurimmat lapsimäärät 20.9.2012 olivat itäisessä (875 lasta), koillisessa (775) ja läntisessä

asuinpiirissä (704). Yhteensä toiminnassa oli mukana 5 281 lasta. Suomenkielisten osuus oli 87 prosenttia ja ruotsinkielisten 13 prosenttia.

Iltapäivätoimintaan osallistuvien oppilaiden prosentuaalinen osuus kohderyhmästä oli 37,7 prosenttia. Suomenkielisistä lapsista toimintaan osallistui 35,2 prosenttia ja ruotsinkielisistä lapsista 71,9 prosenttia. Eteläisen asuinpiirin alueella toimintaan osallistui eniten eli 52,1 prosenttia kohderyhmästä. Keskisen



asuinpiirin alueella toimintaan osallistui 45,4 prosenttia kohderyhmästä. Prosentuaalisesti vähiten toimintaan osallistui koillisen asuinpiirin alueella eli 27,3 prosenttia. Itäisen asuinpiirin alueella toimintaan osallistui 28,4 prosenttia kohderyhmästä.

Asiakastyytyväisyyskysely ja toiminnan kehittämistarpeet

Opetusvirasto on selvittänyt iltapäivätoiminnan laadullisten tavoitteiden toteutumista asiakastyytyväisyysmittauksin. Asiakastyytyväisyysmittausten tulokset ovat hyvät. Iltapäivätoiminnan kehittämistoiveet liittyivät vanhempien osallisuuteen ja iltapäivätoiminnan lepohetkiin.

Useat vanhemmat olivat kyselyssä sitä mieltä, että he eivät ole saaneet mahdollisuutta osallistua lapsen iltapäiväryhmän toiminnan suunnitteluun. Vanhempien mielipiteitä tuleekin järjestelmällisesti kysyä ja ottaa huomioon paremmin. Mahdollisuus vanhempien kuulemiseen on esimerkiksi syksyllä ennen toimintapaikkakohtaisen toimintasuunnitelman hyväksymistä. Opetusviraston strategian mukaan huoltajien ja oppilaiden osallisuutta tulee vahvistaa.

Opetushallituksen mukaan toiminnan suunnittelussa tulee huolehtia lapsen tarpeesta olla itsekseen ja mahdollisuudesta rauhoittua turvallisessa ilmapiirissä koulun jälkeen. Vanhemmat olivat jonkin verran tyytymättömiä lasten mahdollisuuksiin päivittäin levähtää ja olla rauhassa.

Toiminnan asiantuntijoiden puolelta kehittämiskoh-

teena nähtiin sähköisen haun kehittäminen iltapäivätoimintaan. Sähköinen hakumenettely keventää ja nopeuttaa hakemismenettelyä. Sähköisten palvelujen vahvistaminen on kirjattu opetusviraston strategiaan painotuksiin.

Johtopäätökset

Iltapäivätoiminnalle asetetut opetushallituksen ohjeiden mukaiset tavoitteet on pääosin saavutettu. Asiakastyytyväisyyskyselyn mukaan vanhemmat olivat iltapäivätoimintaan keskimäärin tyytyväisiä. Kaikille kohderyhmään kuuluville lapsille oli tarjolla iltapäivätoimintapaikka syksyllä 2012.

Lasten vanhemmat näkivät vain joitakin kehittämiskohteita iltapäivätoiminnassa. Jossain määrin tyytymättömyyttä ilmeni liittyen vanhempien mahdollisuuteen osallistua iltapäiväryhmän toiminnan suunnitteluun. Vanhempien mielipiteitä tuleekin järjestelmällisesti kysyä ja ottaa huomioon paremmin. Mahdollisuus vanhempien kuulemiseen on esimerkiksi syksyllä, ennen toimintapaikkakohtaisen toimintasuunnitelman hyväksymistä.

Lisäksi lasten vanhemmat toivoivat lapsille lepohetkiä sekä mahdollisuuksia rauhoittua ja olla itsekseen. Toimitiloja suunniteltaessa ja iltapäivätoiminnan volyymin kasvaessa tulee jatkossa paremmin ottaa huomioon lasten mahdollisuus rauhalliseen oleiluun. Henkilökunta koki sähköisen hakumenettelyn puuttumisen ongelmana iltapäivätoiminnassa. Sähköinen hakumenettely tehostaa ja helpottaa hakumenettelyä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin tulee jatkossakin pyrkiä järjestämään iltapäivätoimintapaikkoja tarpeen mukaan sekä toteuttaa sähköinen hakumenettely.
- iltapäivätoiminnalle tulee suunnitella asianmukaiset toimitilat siten, että lapsilla on mahdollisuus myös rauhoittumiseen ja lepoon.
- vanhempien ja lasten mielipiteitä tulee selvittää ja ottaa ne huomioon lasten iltapäivätoimintaa suunniteltaessa.



4.7.3 KAUPUNGIN STRATEGIAOHJELMAN 2009–2012 TOTEUTTAMINEN TYÖVÄENOPISTOISSA

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten työväenopistot ovat onnistuneet valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttamisessa ja millaisia toimenpiteitä ne ovat tehneet, jotta asetettuihin tavoitteisiin on päästy.

Kaupungin strategiaa toteutetaan ja ohjataan vuosittain talousarviolla, jossa hyväksytään kaupungin toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarviossa esitetyt tavoitteet ovat kaupungin strategian seurannan mittaristo.

Suomenkielisellä ja ruotsinkielisellä työväenopistolla on molemmilla sitovana toiminnallisena tavoitteena toteutuneiden opetustuntien määrä ja sitovana taloudellisena tavoitteena toimintamenojen kokonaismäärä.

Vuoden 2012 talousarviossa on lisäksi asetettu tavoitteeksi, että työväenopistot ovat mukana kehittämässä sähköistä asiointia pääkaupunkiseudun kuntien yhteishankkeena. Lisäksi opistot ottavat huomioon ikääntyvän ja maahanmuuttajataustaisen väestön määrän kasvun opetustarjonnassa ja työväenopistojen organisaatioiden uudistamismahdollisuudet selvitetään sekä Helsingin että pääkaupunkiseudun tasolla.

Yhteistyötä pääkaupunkiseudulla

Vuonna 2012 suomenkielisen työväenopiston tavoitteena oli järjestää 101 100 ja ruotsinkielisen työväenopiston 22 000 opetustuntia. Tavoitteen toteuttamiseksi valtuusto antoi virastojen käyttöön määrärahat ja sitovan menotavoitteen. Vuonna 2012 virastot ovat saavuttaneet sekä taloudelliset että toiminnalliset tavoitteet. Myös aikaisempina vuosina tavoitteet on saavutettu.

Kaupunginvaltuuston myöntämän määrärahan lisäksi toimintaa on rahoitettu opetushallituksen opintotasetilavastuksella. Avustuksia on vuoden 2012 aikana käytetty maahanmuuttajien suomen kielen opetukseen ja erilaisiin seniorien kursseihin. Nämä ovat olleet myös valtuuston talousarviossa määrittelemät painopisteet opetuksen suuntaamisessa.

Viime vuosina talousarvion ulkopuolinen rahoitus on lisääntynyt. Varsinkin valtion tarjoaman avustuksen käyttötarkoitus on määritelty hyvin tarkasti. Tämä voi vähentää valtuuston päätösvaltaa määrärahojen suhteen.

Pääkaupunkiseudun kansalaisopistojen yhteistyö on viime vuosien ollut erittäin aktiivista ja sen tuloksena on luotu pääkaupunkiseudun yhteinen kurssi-ilmoitustautumisjärjestelmä, joka otettiin käyttöön vuoden 2009 lopussa. Se on parantanut palveluiden saataavuutta ja näin on pystytty tehostamaan toimintaa koko pääkaupunkiseudun tasolla. Toimintaa on suunniteltu laajemmalla mittakaavalla ja on pystytty paremmin käyttämään samoja opettajia pääkaupunkiseudun opistoissa, koska päällekkäistä opetusta on onnistuttu vähentämään. Opistot ovat myös järjestäneet yhteisiä seminaareja ja koulutusta henkilöstölle. Yhteistyötä jatketaan ja seuraavana kehityskohteena vuoden 2013 aikana on yhteisen kurssihallintajärjestelmän käyttöönotto.

Työväenopistojen yhteistyö Helsingin muiden virastojen kanssa toimii jo pääosin hyvin. Opetusviraston tilat ovat työväenopistojen käytössä ja yhteistyö kulttuuripuolen virastojen kanssa on koettu toimivaksi. Liikuntaviraston ja työväenopistojen yhteistyötä kurssien järjestämisessä erityisesti erityisryhmille, iäkkäille ja maahanmuuttajille, voitaisiin kuitenkin lisätä. Työväenopistojen ja liikuntaviraston ohjatut liikuntakurssit ovat tällä hetkellä erittäin suosittuja. Kaupungin kokonaisedun kannalta olisi suositeltavaa selvittää, onko kursseissa päällekkäisyyttä, jota purkamalla saataisiin lisää voimavaroja liikuntakurssien järjestämiseen.

Tuottavuuden kasvattaminen toiminnan kehittämisessä

Vuosittainen kustannustason nousu vaikuttaa suoraan työväenopistojen kulurakenteeseen. Molempien opistojen suurin menoerä ovat palkat ja niiden sivukulut. Viime vuosina palkat ovat nousseet kunta-alan yleiskorotusten vaikutuksesta. Työväenopistojen kannalta tämä nostaa kustannuksia ja lisää



tarvetta toiminnan tuottavuuden jatkuvalle parantamiselle. Toinen merkittävä kuluerä virastojen toiminnassa ovat vuokrat. Suomenkielisen työväenopiston opistotalo on peruskorjattu ja sen vaikutukset vuokramenoihin ovat olleet huomattavat. Ruotsinkielisen työväenopiston opistotalon peruskorjaus on suunniteltu toteutettavaksi vuosina 2016 ja 2017. Peruskorjauksen vaikutukset opistotalosta maksettavaan vuokraan tulevat myös olemaan merkittävät. Suomenkielinen työväenopisto on laatinut vuonna 2009 palveluverkkosuunnitelman, jonka pohjalta tilojen käyttöä on tehostettu. Ruotsinkielisen työväenopiston toiminta on pääosin keskittynyt yhteen toimipisteeseen.

Talous- ja suunnittelukeskus toteutti työväenopistojen organisaatioselvityksen vuonna 2011. Siinä suositeltiin yhteistyön laajentamista ja toimintojen yhdistämisen selvittämistä pääkaupunkiseudulla. Suomen- ja ruotsinkielisen työväenopiston yhdistämisestä ei katsottu saatavan vastaavaa hyötyä. Selvityksessä suositeltiin, että suomenkielisen työväenopiston organisaatiota muutetaan siten, että alueopistot lakkautetaan ja rakennetta muutetaan

ainepohjaiseksi. Suomenkielinen työväenopisto on kehittänyt toimintaansa selvityksen pohjalta vuoden 2012 aikana ja uusi organisaatiomalli otetaan käyttöön 1.5.2013.

Työväenopistot keräävät tällä hetkellä palautetta kurssilaisilta. Suomenkielinen työväenopisto laatii palautteista koko virastoa koskevat yhteenvedot. Ruotsinkielinen työväenopisto käyttää palautteita suoraan yksittäisten kurssien kehittämiseen. Kyselyt tehdään molemmissa virastoissa kevätkaudella niille opiskelijoille, jotka sillä hetkellä opiskelevat.

Johtopäätökset

Molemmat virastot toteuttavat samaa toiminta-ajasta ja niillä on yhtenevät sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talous- ja suunnittelukeskuksen toteuttamassa selvityksessä virastojen yhdistämistä ei pidetty ajankohtaisena. Selvityksen pohjalta suomenkielisen työväenopiston organisaatio on uudistettu ja virastojen yhdistämistä voidaan ryhtyä arvioimaan uudelleen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- suomenkielisen ja ruotsinkielisen työväenopiston tulee selvittää yhteistoiminnasta saatavat synergiaedut tilojen, kurssien ja koko toiminnan yhdistämisen osalta.

4.7.4 TYÖTERVEYSPALVELUJEN TOIMIVUUS

Työterveyskeskuksen toiminta perustuu työterveyshuoltolakiin (1383/2001), jonka mukaan työnantajan on kustannuksellaan järjestettävä työterveyshuolto työstä ja työolosuhteista johtuvien terveysvaarojen ja -haittojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä työntekijöiden turvallisuuden, työkyvyn ja terveyden suojelemiseksi ja edistämiseksi. Työterveyspalvelujen käyttöoikeus on tiettyjä rajoituksia lukuun ottamatta kaikilla kaupungin palveluksessa olevilla työntekijöillä. Kaupungin palveluksessa oli vuoden 2012 lopussa 40 129 henkilöä.

Työterveyskeskuksen toiminta tukee strategiaohjelman tavoitteita, jotka koskevat eläkkeelle siirtymisen kohottamista, henkilöstön työssä jaksamista, työhyvinvoinnin edistämistä ja ikäjohtamista. Päämääränä on työelämän laadun parantaminen ja työurien pidentäminen.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, toimiiko Helsingin kaupungin työterveyshuolto asianmukaisesti. Aihetta tarkasteltiin valtuuston hyväksymän strategiaohjelman, virastojen ja kaupungin työntekijöiden



näkökulmasta. Arvioinnin aineisto koostui pääasiassa työterveyskeskukseen tehdystä arviointikäynnistä ja henkilöstön työhyvinvointia käsittelevistä raporteista.

Työterveyskeskuksen toiminta

Työterveyskeskuksen toiminta jakautuu kahteen osaan. Toisaalta sen tehtävänä on huolehtia työterveyshuoltolain mukaisesti kaupungin työntekijöiden työkyvystä ja toisaalta järjestää kaupungin päätöksen mukaisesti työntekijöiden sairaanhoitopalvelut.

Viime vuosina työterveyskeskuksen toiminnan painopiste on siirtynyt aiempaa enemmän lakisäänteiseen työolosuhdetyöhön, minkä seurauksena työterveyshuollon vastaanottokäyntien määrä on laskenut. Sillä ei kuitenkaan ole ollut vaikutusta kaupungin työntekijöiden asiakastyytyväisyyteen, vaan tyytyväisyyttä kuvaava kokonaisarvosana on noussut vuodesta 2010 lähtien, ollen vuonna 2012 jo 9,3 (asteikolla 4–10). Tyytyväisyys työterveyskeskuksen ajanvarauksen toimivuuteen kääntyi vuonna 2012 puolestaan laskuun.

Työterveyskeskuksen henkilöstömäärä on säilynyt muuttumattomana koko valtuustokauden ajan. Työelämässä on kuitenkin tapahtunut muutoksia, joiden vuoksi henkilöstörakenne ei työterveyskeskuksen mukaan enää täysin vastaa tämänhetkistä tarvetta. Mielenterveydellisistä ongelmista johtuvat sairauspoissaolot ovat lisääntyneet eikä työterveyskeskuksen työpsykologien määrä ole tällä hetkellä riittävä. Toiminnan tehokkuutta voitaisiin parantaa lisäämällä työterveyshoitajien määrää 2–3 henkilöllä, sillä kaikki asiakkaat eivät tarvitse lääkärin vastaanottoa vaan hoitajalla käynti riittää.

Kaupungin strategiaohjelmassa lähtökohtana on ollut nostaa kaupungin työntekijöiden eläkkeelle siirtymisen keski-ikä. Työterveyskeskus on tukenut tavoitteen toteutumista siten, että se on pyrkinyt tehostamaan niiden kaupungin työntekijöiden terveydentilan seurantaan, joilla on vähintään 60 sairauspoissaolopäivää vuodessa. Toiminnalla on tavoiteltu erityisesti työkyvyttömyyseläkkeiden määrän vähentämistä. Tavoitteissa on onnistuttu, sillä eläkkeelle siirtyvien keski-ikä on noussut ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrä laskenut.

Työkykyindeksin perusteella kaupungin työntekijöiden työkyky ja työssä jaksaminen ovat hieman parantuneet valtuustokauden aikana. Merkille pantavaa on, että koettu työkyky vaihtelee suuresti eri ikäryhmien välillä. Vuonna 2012 työkykynsä koki erinomaiseksi tai hyväksi 82 prosenttia kaikista vastaajista. Kaikissa ikäryhmissä oli henkilöitä, jotka kokivat työkykynsä heikoksi. Mielenterveysongelmien suhteellinen osuus poissaolojen syynä on kasvanut.

Työhyvinvointikyselyn perusteella kaupungin työntekijöiden kokema työhyvinvointi on hyvää tasoa eikä se ole muuttunut merkittävästi viime vuosina. Sairauspoissaolojen kohdalla kehitys on ollut myönteistä, sillä niiden määrä on laskenut valtuustokaudella. Vuonna 2012 sairauspoissaoloprosentti oli 4,8. Edellisvuoteen verrattuna sairaus- ja tapaturmapoissaoloja oli lähes 30 000 päivää vähemmän, mikä johti koko kaupungin tasolla yli neljän miljoonan euron kustannussäästöihin.

Työterveyskeskus on selvittänyt säännöllisesti asiakasvirastojensa tyytyväisyyttä palveluihinsa. Tyytyväisyys on ollut hyvää tasoa eikä siinä ole tapahtunut viime vuosina merkittäviä muutoksia.

Työkyvyttömyyden kustannukset merkittävät

Työkyvyttömyydestä kaupungille aiheutuvat kustannukset ovat huomattavat. Kevan laatimien laskelmien mukaan vuonna 2010 työkyvyttömyydestä aiheutuvat suorat kustannukset olivat noin 93,6 miljoonaa euroa ja välilliset kustannukset mukaan laskien peräti 190,7 miljoonaa euroa. Summa vastaa noin 14 prosenttia koko kaupungin kyseisen vuoden palkkasummasta. Työterveyskeskuksen laskelmien mukaan kaupungin työntekijöistä keskimäärin noin 2 000 henkilöä on päivittäin sairauslomalla. Poissaolojen, erityisesti pitkäkestoisten, määrän vähentämiseen tulisikin kiinnittää huomiota.

Työterveyspalvelujen järjestämistapa vaihtelee suurissa kaupungeissa. Kustannusvertailussa Helsingin työterveyspalvelut ovat Tampereen, Espoon ja Vantaan palveluja kalliimpia. Toisaalta myös palvelujen sisällössä on eroja. Helsingin henkilöstömäärään suhteutettuna työterveyskeskuksen kustannukset ovat säilyneet lähes muuttumattomina. Työterveyshuollon keskimääräistä kustannusta kaupungille voitai-



siin laskea, jos ennalta ehkäisevän työterveyshuollon osuutta painotettaisiin nykyistä enemmän ja Kansaneläkelaitoksen maksamaa korvausta siten lisättäisiin. Toiminnan kustannustehokkaassa järjestämisessä on otettava huomioon, että vuosittain noin 3 000 työterveyshuollon vastaanottoaikaa jää käyttämättä, koska asiakas ei saavu vastaanotolle tai peru tarpeetonta vastaanottoaikaa. Käytännössä peruuttamattomiin vastaanottokäynteihin kuuluu yhden työterveyslääkärin ja -hoitajan vuosittainen työpanos. Jatkossa asiakkaalta olisi perusteltua periä korvaus käyttämättä jääneestä vastaanottokäynnistä.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella kaupungin henkilöstön eläkkeelle siirtymisikä, työssä jaksaminen ja työhyvinvointi ovat parantuneet valtuustokauden aikana.

Lisäksi kaupungin henkilöstö ja asiakasvirastot ovat olleet tyytyväisiä työterveyskeskuksen palveluihin. Havaintojen perusteella työterveyskeskuksen toiminta on asianmukaista ja se on tukenut strategiaohjelman tavoitteiden saavuttamista.

Työterveyskeskuksen mukaan sen vaikutusmahdollisuudet esimerkiksi sairauspoissaolojen määrään tai eläkkeelle siirtymiseen ovat rajalliset, sillä kyse on laajemmasta työolosuhteisiin liittyvästä kokonaisuudesta. Merkittävämmässä roolissa ovat kaupungin virastojen ja liikelaitosten esimiehet ja työyhteisöissä vallitsevat työolosuhteet. Esimiesten vastuuta korostetaan myös työterveyshuoltolaissa, jonka mukaan työnantajan on ilmoitettava työntekijän sairauspoissaolosta työterveyshuoltoon viimeistään silloin, kun sairauspoissaolo on jatkunut kuukauden ajan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginhallituksen tulee varmistaa, että hallintokunnat yhteistyössä työterveyskeskuksen kanssa ryhtyvät toimenpiteisiin, joilla kaupungin työntekijöiden sairauspoissaolojen määrää saadaan entisestään vähennettyä.
- työterveyskeskuksen tulee alentaa työterveyshuollon kustannuksia painottamalla aiempaa enemmän ennalta ehkäisevää työterveyshuoltoa.

4.8 KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMEN TOIMIALAAN LIITTYVÄT ARVIOINNIT

4.8.1 ASUNTOTUOTANNON SUJUVOITTAMINEN KAAVOITUKSEN JA TONTINLUOVUTUKSEN KEINAIN

Sekä vuosien 2008–2017 Maankäytön ja asumisen toteutusohjelmassa että vuoden 2012 lopulla hyväksytyssä ”Kotikaupunkina Helsinki. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma” -raportissa asuntorakentamisen edellytykset taataan aktiivisen maa- ja tonttipolitiikan avulla sekä huolehtimalla asuntotuotannon edellyttämän kaavavarannon riittävydestä.

Asuntotuotannossa on jääty edellisellä ohjelmakaudella jälkeen tavoitteista. Uudessa ohjelmassa luovutettavien tonttien määrää on tarkoitus nostaa.

Helsingissä on vuosikymmenten aikana kaavoitettu asuntotuotantoon liki kaikki soveltuvat tontit. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman mukaisesti kaupungin tulee kehittää asuntotuotantoprosessiaan. Kaavoitus- ja tonttiprosessit ovat Helsingissä delegoinnin lisäämisestä huolimatta moniporaiset, aikaa vievät ja resursseja sitovat.

Asuntotuotantoprosessia hidastavat suhdanteet, vähäinen kilpailu, kaavoitusprosessin kesto (kaavan laadintaprosessi ja asemakaavamääräykset), esirakentaminen (kaavoitettavien tonttien sijainti ja laatu)



ja sen aikataulujen peräkkäisyys kunnallistekniikan ja kadunrakentamisen kanssa sekä poikkeukselliset ympäristöolosuhteet, jotka käyvät ilmi vastaprosessin myöhäisessä vaiheessa. Usein näihin prosesseihin vielä kytkeytyy hierarkkinen päätöksentekoketju. Lisäksi erilaiset ympäristönormit ja kaupungin omat määräykset muun muassa autopaikoista hankaloittavat varsinkin tiivistä ja kaupunkimaista asunorakentamista.

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.

Kaavoitettavan maan lisääminen ja kaavoituksen nopeuttaminen

Kalliit asunnot ovat erityisesti Helsingin kanta-kaupungin ja sen lähialueen ominaisuus, mikä kertoo sen, että kaupunkimaiselle asumiselle ja sijainnille lähellä Helsingin keskustaa on kysyntää. Moottoritiemäisten sisääntuloväylien täydennysrakentaminen olisi keino saada merkittävästi lisää asukkaita olemassa olevan kaupunkirakenteen yhteyteen alueille, joihin kohdistuu asuntojen hintojen perusteella suuri kysyntä. Kuitenkin ympäristönormit kuten suojaetäisyydet melun ja hiukkaspäästöjen vuoksi osaltaan estävät kaupunkirakenteen tiivistämisen, joka puolestaan olisi suuren mittakaavan ympäristötavoitteiden mukaista.

Sisääntuloväylien täydennysrakentaminen on mahdollista vain, jos ympäristönormeissa voidaan jouttaa tai autoliikenteen haitat selvästi pienenevät, autoilijoiden matka-aikojen pidentyminen sallitaan tai tunnelointiratkaisut saadaan taloudellisesti kannattaviksi. Joka tapauksessa ympäristönormeihin olisi syytä pyrkiä vaikuttamaan, jotta luottamushenkilöiden olisi niin halutessaan edes mahdollista tehdä päätös väylien täydennysrakentamisesta.

Autopaikkainormin joustamattomuus on ongelma, kun kaupunkirakennetta pyritään tiivistämään ja rakentamaan kaupunkimaista ympäristöä. Korkean ra-

kennustehokkuuden alueella autot on pakko viedä maan alle, mikä tulee hyvin kalliiksi. Normin tulisi joustaa ainakin hyvien joukkoliikenneyhteyksien läheisyydessä, hintasäädelyssä asuntotuotannossa ja täydennysrakentamisessa. Myös asunnon ja autopaikan hinta tulisi erottaa toisistaan ja pysäköinnin kustannukset kohdistaa pysäköintipaikkojen käyttäjille. Tämä saattaisi laskea itse asuntojen hintaa ja myös pysäköintipaikkojen tarve voisi tulevaisuudessa laskea.

Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön ohjelma- luonnoksesta esitetyissä lausunnoissa kehoitettiin kaupungin toimielimiä tarkastelemaan nykyistä enemmän kaavaratkaisujen sekä kaavamääräysten kustannusvaikutuksia. Kaupunkisuunnitteluviraston viranhaltijoiden mukaan kaavojen kustannusvaikutuksia pyritään ottamaan huomioon ja virasto onkin järjestänyt tähän liittyvää koulutusta.

Sekä kaupunkisuunnitteluvirastossa että talous- ja suunnittelukeskuksessa haastatellut henkilöt nostivat esille kumppanuuskaavoituksen keinona vähentää erimielisyyksiä kaavasta ja vähentää kustannuksia ottamalla rakennuttaja mukaan heti kaavaprosessin alkuvaiheessa. Kumppanuuskaavoitusta suositellaan myös uudessa asumisen ja maankäytön toteutusohjelmassa silloin, kun menettelyllä voidaan sujuvoittaa asuntotuotantoprosessia.

Kaupunkisuunnitteluvirastossa pidettiin myös poikkeamispäätösten tekemistä lisäämisen arvoisena menettelynä. Poikkeamismenettelyssä ohjausvaikutus on lähellä kaavaa, mutta prosessi on kevyempi. Menettelyssä on kyse siitä, että jos poikkeamishakemuksen tekijän suunnitelman laatu ylittää kaavassa asetetulle tasolle, kaavasta on mahdollista saada poikkeamispäätös.

Asuntotuotantoprosessin hitaus johtuu osittain siitä, että hallintokunnille on annettu mahdollisuus lausua käsityksensä kaavasta erillisellä, aikaa vievällä lausuntokierroksella. Usein kaavoitus, tontinluovutus, esirakentaminen, kunnallistekniikan toteuttaminen ja kadunrakentaminen toteutetaan peräkkäisinä hankkeina, sillä prosessien limittämistä ei ole täysin sisäistetty. Kaavat ovat tarkkoja, mikä nostaa kaavoitetun alueen hintaa myös niillä alueilla, jotka eivät ole keskeisiä ja haluttuja. Useissa haastatteluissa tuo-



tiin myös esille, että koko asuntotuotannon prosessi olisi nopeampi, jos prosesseja voitaisiin toteuttaa yhtäaikaisesti.

Kaupunkisuunnitteluvirasto on yhdessä kiinteistöviraston kanssa käynnistänyt työryhmän asuntotuotantokaavojen toteuttamisedellytysten parantamiseksi. Työryhmä on tunnistanut noin 20 toimenpidettä, jotka on nimetty vastuuhenkilöiden hoidettavaksi. Yhtenä toimenpiteenä muodostetaan poikkihallinnollinen asuntotuotantokaavojen koordinaatioryhmä työnimellä "kick off-ryhmä". Kaupunginjohtaja on myös asettanut johtajistokäsittelyssä marraskuussa 2012 asuntotuotannon prosessin sujuvoittamistyöryhmän, jonka tavoitteena on löytää tuotantoprosessia nopeuttavia ja tehostavia toimintamalleja sekä kartoittaa asuntotuotannon kustannuksia alentavia toimenpiteitä vuoden 2013 loppuun mennessä.

Lähes kaikissa arvioinnin haastatteluissa nostettiin myös esille se, että rakennusalan keskittyneisyys ja kilpailun puute haittaavat merkittävästi asuntotuotantoa. Ratkaisuna ongelmaan esitettiin kaupunkisuunnitteluvirastosta ryhmärakentamiseen kannustamista, mikä on otettu esille myös uudessa asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa.

Tontinluovutusprosessin keventäminen

Asuntotuotantoprosessissa tontinluovutus on merkittävä osa kokonaisprosessia silloin, kun on kyse kaupungin omistamasta maasta. Toisaalta tontinluovutusprosessi on päällekkäinen muiden prosessien kanssa, joten sellaisenaan se ei pitkitä asuntotuotantoprosessia.

Kaupunki myy asuntotontteja, mutta pääasiallinen tontinluovutusmuoto on vuokraus. Tontteja varataan hakemusten perusteella kaupungin omalle rakennuttajalle asuntotuotantotoimistolle ja muillekin rakennuttajille.

Asuntotonttien varaamisesta päättää johtosäännön mukaan kaupunginhallitus. Kiinteistölautakunnalla on kaupunginhallituksen päätöksen mukaan oikeus päättää muutoksista tonttien rahoitus- ja hallintamuotoon. Varausesitykset valmistellaan kiinteistöviraston tonttiosastolla. Kiinteistölautakunta tekee valmistelun jälkeen esityksen kaupunginhallituksel-

le asuntotonttien varaamisesta. Valtuusto päättää vuokrausperusteista.

Tonttien varaus-, vuokraus- ja myyntiprosessit ovat Helsingissä moniportaiset. Kiinteistöviraston käsittelyiden lisäksi yksittäisten tontinluovutusten käsittely kaupunginhallituksessa ja valtuustossa merkitsee 1–2 kuukautta enemmän aikaa prosessiin. Moni asia käsitellään lautakunnassa, koska delegointia käytetään päätöksenteossa vähän.

Tontinluovutuksen prosessia keventäisi päätöksentekoa koskevien vuokrausperusteiden muuttaminen siten, että valtuustoon vietäisiin vain raamit kaupunginosittain ja lautakunta päättäisi vuokrausperusteista. Päätösvaltaa voitaisiin myös siirtää alaspäin siten, että sopimuspäätöstä ei tarvitsisi tehdä enää lautakunnassa vaan virkamiestasolla. Tämä edellyttäisi vain johtosääntömuutosta.

Johtopäätökset

Kaupunkimaisen asumisen suuren kysynnän ja korkeiden hintojen vuoksi uusia asuntoalueita on syytä kaavoittaa kaupunkimaisiksi alueiksi nykyisen kanta-kaupungin jatkeeksi. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat yhdyskuntarakenteen tiivistämistä.

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

Myös autopaikkanormin 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 koordinoida asuntotuotannon prosessien limittämistä toisiinsa.

Tarkoille asemakaavoille on olemassa perusteita keskusta- ja täydennysrakennusalueilla. Kustannustietoisuutta kaavoista on syytä kuitenkin edelleen kehittää sekä kaupunkisuunnitteluviraston sisällä että muiden toimijoiden kanssa yhteistyön ja koulutuksen keinoin.

Kaavaprosessin nopeuttamiseksi ja eri näkemysten sovitteluksi hyviä pieniä keinoja ovat poikkeamis- päätösten ja kumppanuuskaavoituksen lisääminen edelleen, jotka mainitaan uudessa AM-ohjelmassa ja joita voidaan suositella jatkossakin käytettäväksi.

Asuntojen hintoja on osin mahdollista saada lasketua ryhmärakennuttamismallissa ja kaupungin tulisi olla aktiivinen ryhmärakennuttamisen edistämässä.

Tontinluovutuksessa päätösvaltaa on haluttu keskittää, koska Helsingin kaupunki on asemaltaan poikkeuksellinen. Sen neuvotteluosapuolet maanhankinnassa, kaavoituksessa ja rakentamisessa ovat yleensä isoja ja vahvoja (valtion eri tahot kuten eri ministeriöt, Senaattikiinteistöt, puolustusvoimat), minkä vuoksi tontinluovutusta ei ole delegoitu kovin pitkälle. Mikäli tontinluovutusprosessia kuitenkin haluttaisiin lyhentää, ainoa mahdollisuus on muuttaa delegointisäännöksiä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

asuntotuotannon sujuvoittamiseen liittyen

- mikäli vilkasliikenteisten väylien varrelle halutaan täydennysrakentamista, tämä edellyttää joustavampaa melu- ja 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 markkinahinaltaan edullisimmilla alueilla.

kaavoitukseen ja tontinluovutukseen liittyen

- kaupunkisuunnitteluviraston tulee pysäköintipolitiikkaselvityksen ja autottomista kohteista saatavien tulosten perusteella arvioida, toimiiko kaavoituksessa käytettävä autopaikkamäärien laskentaohje järkevällä ja perustellulla tavalla.
- tontinluovutuksen delegointisäädösten väljentämistä tulee harkita siten, että kaupunginvaltuusto vahvistaisi tontinluovutuksen vuokrausperusteiden periaatteet ja sopimuspäätökset voitaisiin mahdollisuuksien mukaan tehdä kiinteistölautakunnan sijasta virkamiestasolla.

4.8.2 KOULUTILOJEN KOSTEUSVAURIOIT

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko koulutilojen terveellisyyden seuranta ja havaittuihin ongelmiin reagointi Helsingissä asianmukaista. Asianmukaisuudella tarkoitettiin kouluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden tarkastusten toteuttamista lain ja asetuksen mukaisesti, terveysuojeluviranomaisen suorittaman valvonnan riittävyttä sekä kaupungin toimintamallin toimivuutta kosteusvaurioituneiden koulujen havaitsemisessa, tutkimisessa ja korjaamisessa.

Arviointi kohdistettiin peruskouluihin ja sisäilmaongelmista erityisesti kosteusvaurioihin, mutta kaupungin toimintamallin osalta havainnot liittyvät yleisemminkin sisäilmaongelmien ratkaisemiseen kaupungin kiinteistöissä.

Taustatiedoksi selvitettiin kosteusvaurioiden yleisyys kaupungin peruskouluissa ja hyödynnettiin kansallisen tason arvioita kosteus- ja homevaurioiden taloudellisista vaikutuksista. Työterveyslaitoksen tutkijaryhmä on arvioinut eduskunnan tarkastusvaliokunnalle vuonna 2012 laatimassaan selvityksessä, että valtakunnallisesti 1,5 miljardin euron kertaluonteinen panostus nykyisten merkittävästi kosteus- ja homevaurioituneiden rakennusten korjaamiseksi maksaisi itsensä kolmessa vuodessa takaisin kansantaloudellisena hyötynä terveysvaikutusten kautta. Selvityksen mukaan on riittävä näyttöä kosteus- ja homevaurioiden yhteydestä seuraaviin sairauksiin tai oireisiin: astman syntyminen ja paheneminen, yskä, hengityksen vinkuminen, hengenahdistus, ylempien hengitysteiden oireet, allerginen nuha, hengitystieinfektiot ja keuhkoputkentulehdus.

Arvioinnin aineiston muodostivat asiakirjojen ohella kiinteistöviraston tilakeskuksessa ja ympäristökeskuksessa tehdyt haastattelut, kouluterveydenhuoltoon kohdistuneet tietopyynnöt, muille asianosaisille tahoille kohdistetut sähköpostitiedustelut sekä suomenkielisten peruskoulujen rehtoreille osoitettu kysely.

Koulujen korjaustarpeet ja sisäilmaongelmien laajuus

Opetustoimen kiinteistöjen korjausvelka oli Helsingissä Trellum Consulting Oy:n selvityksen mukaan 491 miljoonaa euroa vuonna 2011. Korjausvelka kuvastaa rakennusten nykykunnan ja tavoitekunnan erotusta rahamääräisesti. Opetusrakennusten nykykunto on keskimäärin 60 prosenttia jälleenhankintavastaa, kun korjausvelan laskennassa tavoitekunnoksi määritellään 75 prosenttia.

Vuosina 2011–2012 kaupunki on käyttänyt opetustoimen korjaushankkeisiin 62,5–64 miljoonaa euroa vuodessa. Määrärahoista toteutetaan sekä peruskorjaukset että kosteusvaurio- tai laajemmin sisäilma- ja korjaukset. Kaikissa lähivuosien peruskorjauskohdeissa on sisäilmaongelmia. Elokuun 2012 tilanteessa 52 prosenttia peruskouluista oli joko korjattavana tai odotti korjausta vuosina 2013–2017. Näistä 65 peruskoulusta 14:ssä oli käynnistetty akuutti sisäilma- tai kosteusvauriokorjaus tammi-elokuussa 2012. Korjaushankkeille kirjattujen korjausperusteiden perusteella 15 prosentissa peruskouluista korjauksen syynä oli kosteusvaurio. Lukumääräisesti näitä peruskouluja oli 19.

Suomenkielisten peruskoulujen rehtoreille suunnatussa kyselyssä 73 prosenttia rehtoreista vastasi, että koulussa on todettu sisäilmaongelmia. Kun rehtoreilta tiedusteltiin, millaisia rakenteisiin tai rakennustekniikkaan liittyviä ongelmia heidän johtamansa peruskoulun koulukiinteistöissä on havaittu kahden viimeisen vuoden aikana, peräti 80 prosenttia vastaajista nimesi kosteusvauriot tai vesivahingot (51 koulua). Variaatio vesivahingon ja vakavan kosteusvaurion välillä on hyvin suuri, ja siten terveydelle haitallisten kosteusvaurioiden määrästä antaa paremman kuvan mikrobikasvun esiintyminen, jota oli vastaajien mukaan havaittu 31 prosentissa peruskouluja. On mahdollista, että kyselyyn vastaajissa olivat yllämainittuna ne rehtorit, joiden kouluissa sisäil-



maongelmia esiintyy. Kyselyn vastausprosentti oli 65. venssi on 4–5 vuotta.

Terveydellisten olojen seuranta

Arvioinnissa terveellisyden seuranta rajattiin koskemaan peruskoulun oppilaiden näkökulmaa eli kouluterveydenhuollon ja terveydensuojeluviranomaisen lakisääteisiä rooleja. Perusopetuksen piirissä on Helsingissä noin 33 000 lasta. Työsuojelun ja työterveyshuollon roolia tarkasteltiin vain yleisellä tasolla osana kaupungin toimintamallia ja opetusviraston sisäilmaprosessia.

Kouluterveydenhuoltoon kohdistunut arviointikysymys liittyi siihen, onko kouluympäristön terveellisyden ja turvallisuuden tarkastus toteutettu lain ja asetuksen mukaisesti. Terveyshuoltolain (1326/2010) 16 §:n mukaan kouluterveydenhuollon palveluihin sisältyy ”kouluympäristön terveellisyden ja turvallisuuden sekä koulu yhteisön hyvinvoinnin edistäminen sekä seuranta kolmen vuoden välein” (niin sanottu koulun työolotarkastus). Lain sanamuoto ei välttämättä edellytä, että kouluterveydenhuollon on itse järjestettävä tarkastus, vaan valtioneuvoston asetuksen (338/2011, 12 §) mukaan ”koulu yhteisön ja opiskelu ympäristön terveellisyys ja turvallisuus on tarkastettava yhteistyössä oppilaitoksen ja sen oppilaiden tai opiskelijoiden, koulu- tai opiskeluterveydenhuollon, terveystarkastajan, henkilöstön työterveyshuollon, työsuojeluhenkilöstön ja tarvittaessa muiden asiantuntijoiden kesken”. Tarkastus on siis tehtävä yhteistyössä. Lisäksi asetukseen on kirjattu, että ”tarkastuksessa todettujen puutteiden korjaamista on seurattava vuosittain.”

Kouluterveydenhuolto ei Helsingissä tee itse koulujen työolotarkastuksia, vaan rinnastaa työterveyshuollon tekemät työpaikkaselvitykset koulun työolotarkastukseksi. Suppeasti tulkiten koulun työntekijöiden työskentelyolosuhteiden terveellisyden tarkastuksen voidaan ajatella täyttävän myös oppilaiden työskentelyolosuhteiden terveellisyden tarkastusvaateen, mutta laajassa mielessä työpaikkaselvitys ei voi täyttää oppilaiden työolojen tarkastuksen veloitetta, koska hyvinvointiin liittyviä näkökulmia tarkastellaan vain työntekijöiden näkökulmasta. Työpaikkaselvitys ei myöskään voi täyttää lainmukaista veloitetta kolmen vuoden välein tehtävästä työolojen tarkastuksesta, koska työpaikkaselvityksen frek-

Kouluterveydenhoitaja on rehtoreiden vastausten perusteella ollut läsnä vain noin kolmasosassa kouluihin tehdyistä tarkastuksista, ja oppilaiden edustusta ei lainkaan. Kouluterveydenhuollon mukaan terveydenhoitajaa ei ole aina pyydetty mukaan tarkastuksiin ja sen vuoksi syksyllä 2012 sovittiin työterveyshuollon ja kouluterveydenhuollon yhteistyötapaamisessa tilanteen korjaamisesta. Kouluterveydenhuolto ei ole keskitetysti seurannut muiden tahojen tekemissä tarkastuksissa havaittujen puutteiden korjaamista, mutta arvioinnin aikana on aloitettu seurantalomakkeen kehittämistyö. Yksittäisen koulun tasolla kouluterveydenhoitaja kuitenkin seuraa puutteiden korjaamista noin puolessa kouluja rehtoreiden vastausten perusteella.

Toinen terveydellisten olojen valvontaan liittynyt arviointikysymys koski sitä, valvooko kunnan terveydensuojeluviranomainen riittävästi sitä, ettei kouluissa aiheudu terveydensuojelulain tarkoittamaa terveyshaittaa. Arvioinnissa havaittiin, että Valviran suosituksen mukainen tarkastustiheys ei ole toteutunut. Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman mukaan koulujen ja oppilaitosten tarkastustiheys/vuosi on 0,3 eli kerran kolmessa vuodessa. Ympäristökeskuksen rekisterissä peruskoulu kohteita on Helsingissä noin 200 ja siten Valviran suosituksen mukaan tarkastettavia peruskoulu kohteita tulisi vuosittain olla noin 66. Ympäristökeskus on tehnyt valvontasuunnitelman mukaisia peruskoulujen tarkastuksia 1–12 vuosina 2010–2012. Kun pyynnöstä tehdyt tarkastukset lasketaan mukaan, vuosina 2010–2012 on tehty 4–16 peruskoulun tarkastusta vuosittain.

Tarkastusten vähäisyys johtuu toisaalta resurssien puutteesta ja toisaalta siitä, että koulut ovat jo niin huonossa kunnossa, että niiden tarkastaminen ei onnistu ennalta ehkäisevänä valvontana; lähes aina koulusta löytyy jotakin korjattavaa ja siten korjauskehotusten jälkivalvonta työllistää.

Kaupungin toimintamallin toimivuus

Kolmantena arviointikysymyksenä tarkasteltiin sitä, onko kaupungin toimintamalli kosteusvaurioiden havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja korjaamiseksi toimiva.



Toimivuutta arvioitiin rehtoreiden kyselyn, tilakeskuksen asiantuntija-aastattelun sekä ympäristökeskuksen, työterveyshuollon ja HKR-Rakennuttajan sisäilmaryhmän näkemysten perusteella.

Kaupungin toimintamalli kosteusvaurioiden havaitsemiseksi ja niiden korjaamiseksi on monilta osin kehittynyt. Kaupungin tasolla on toiminut sisäilmatyöryhmä vuodesta 2007 lähtien ja opetusvirastoon perustettiin oma sisäilmatyöryhmä vuonna 2010. Kaupunkitasolla on ollut kirjallisesti kuvattu toimintamalli sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi vuodesta 2010 lähtien, ja vuoden 2012 aikana opetusviraston oma ryhmä laati virastokohtaisen tarkentavan sisäilmaohjeen. Opetusviraston sisäilmatyöryhmä toimii aktiivisesti ja osapuolet ovat olleet tyytyväisiä sen toimintaan. Virastokohtaisen sisäilmatyöryhmän etuna erityisesti silloin, kun kiinteistöjä on paljon, on nähty se, että moniammatillisessa ryhmässä voidaan priorisoida kiinteistöjen tutkimis- ja korjausjärjestystä.

Rehtoreille suunnatun kyselyn perusteella rehtoreiden enemmistö koki, ettei kaupunki ole ryhtynyt riittävästi korjaustoimiin ongelmien ilmetessä. Myös tyytymättömyyttä tilakeskuksen toimintaan esiintyi. Pääosin sekä riittämätön korjauksiin ryhtyminen että tyytymättömyys tilakeskukseen selittyy määrärahojen riittämättömyydellä, kun kaikkia havaittuja ongelmia ei pystytä korjaamaan riittävän nopeasti ja riittävän laajasti. Kuitenkin myös tyytymättömyyttä isännöinnin laatuun esiintyi.

Tyytymättömyys isännöintiin voi johtua siitä, että teknisiä isännöitsijöitä on tilakeskuksessa liian vähän ja heillä on liian vähän aikaa ja asiantuntemusta kosteusvauriokorjausten hoitamiseen. Sekä rehtoreiden että sisäilma-asiantuntijoiden näkemykset viittaavat kuitenkin myös siihen, että isännöinnin laatu on vaihtelevaa.

Tilakeskuksen oman näkemyksen mukaan se ei pysty tällä hetkellä riittävästi ohjaamaan kosteusvauriokorjaamisen ketjua, johon kuuluvat tutkimusvaihe, suunnitteluvaihe ja rakentamisvaihe. Ohjausvastuun parantamiseksi tilakeskus tarvitsisi teknisten isännöitsijöiden tueksi useampia kosteusvauriokorjaamiseen ja sisäilma-asioihin erikoistuneita asiantuntijoita. Asiantuntijoiden määrän lisäämisen ohella

tiedonkulun parantaminen HKR-Rakennuttajan sisäilmaryhmän ja tilakeskuksen välillä on tarpeen, jotta tilattavista tutkimuksista ja tehdyistä korjauksista välittyä ajantasainen tieto. Tiedonkulussa on ollut ongelmia, kun isännöitsijä voi tilata tutkimuksia suoraan tutkimuskonsulteilta tai urakoitsijan kautta, jolloin HKR on joskus huomannut tehneensä myös päällekkäisiä tutkimuksia. Joissain tapauksissa isännöitsijä on kutsunut urakoitsijan paikalle suoraan odottamatta tutkimuksia, jolloin on riskinä, että korjaukset kohdentuvat väärin.

Sisäilmaongelmaisia kouluja on niin paljon, että tilojen käyttäjät saattavat joutua odottamaan perusteellista korjausta vuosia, HKR-Rakennuttajan sisäilmaryhmän mukaan jopa kolmesta kymmeneen vuotta. Kiireellisiä hätäkorjauksia tehdään paljon, mutta ne eivät aina poista sisäilmaongelmia. Rakennusten perusteellinen korjaaminen on kallista ja tilakeskus joutuu priorisoimaan useita pienempiä korjauksia yhden perusteellisen korjauksen sijasta. Määrärahojen ohella korjausten toteuttamista hidastaa korvaavien väistötilojen puute.

Teknisempänä, mutta käytännön työssä merkittävänä epäkohtana sekä työterveyshuolto että HKR-Rakennuttajan sisäilmaryhmä toivat esiin sen, että tietoa tehdyistä korjauksista on ollut vaikea löytää. Tilakeskuksessa ongelma on tiedostettu ja käytössä olevia tietojärjestelmiä oltiin arviointiajankohtana kehittämässä siten, että korjausten kuittaaminen tulisi näkyviin myös muille toimijoille kuin tilakeskukselle. Käytännössä tämä asia edistyy sitten, kun sähköisen huoltokirjan Pakin uusi versio otetaan käyttöön. Pakin tietoja voivat katsella esimerkiksi rehtorit, työsuojelu, työterveyshuolto ja ympäristökeskus. Pakin toimivuuden kannalta on tärkeää, että sinne kirjataan kaikki huolto- ja korjaustoimenpiteet sekä mittauksien ja sisäilmatutkimukset samoin kuin tieto tehdyistä korjausehdotuksista ja niiden etenemisestä.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että koulutilojen terveellisyden seurannassa on puutteita ja että havaittuihin sisäilmaongelmiin ei pystytä aina reagoimaan riittävän nopeasti.



Terveydenhuoltolain edellyttämä kouluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden seuranta kolmen vuoden välein ei täysin toteudu Helsingissä. Lain mukaan seurantavastuu on kouluterveydenhuollolla. Helsingissä kouluterveydenhuolto ei järjestä koulun työolojen tarkastuksia itse, ei kutsu niitä koolle, ei koordinoi muiden tahojen tekemiä tarkastuksia eikä tilastoi tarkastusten frekvenssiä. Näin ollen kouluterveydenhuolto ei ole myöskään tietoinen siitä, toteutuvatko muiden tahojen tekemät tarkastukset kolmen vuoden välein. Kouluterveydenhoitaja ei ole säännönmukaisesti ollut läsnä työterveyshuollon tekemissä työpaikkaselvityksissä tai ympäristökeskuksen tarkastuksissa. Jotta terveydenhuoltolain edellyttämät koulun työolojen tarkastukset toteutuisivat kolmen vuoden välein, tarvitaan nykyistä parempaa koordinaatiota toimijoiden välillä ja kouluterveydenhuollon aktiivisempaa roolia.

Ympäristökeskus terveydensuojeluviranomaisena ei ole pystynyt tarkastamaan kouluja Valviran suosittelemien tarkastustiheyden mukaisesti. Vuosina 2010–2012 on tarkastettu vuosittain 4–16 peruskoulua, kun Valviran suosituksen mukainen määrä on yli 60. Ympäristökeskuksen valvonnan tulisi olla ensisijaisesti ennalta ehkäisevää valvontaa, mutta tällä hetkellä koulujen huono kunto johtaa siihen, että lähes jokainen tarkastus johtaa korjauskehotukseen ja työllistää siten jälkivalvonnan muodossa.

Kaupungin toimintamalli kosteusvaurioiden, ja yleisemmin sisäilmaongelmien havaitsemiseksi ja niiden korjaamiseksi on monilta osin kehittynyt (sisäilmatyöryhmä kaupungin tasolla ja opetusvirastossa sekä kirjatut toimintamallit). Opetusviraston sisäilmatyöryhmä on koettu toimivaksi yhteistyömuodoksi.

Peruskoulujen osalta ongelmallista on, että sisäilmaongelmaisia kouluja on niin paljon, että koulut joutuvat odottamaan korjausta pitkään ja rehtorit kokevat, etteivät korjaukset ole riittäviä. Lisämäärärahat pelkästään korjaushankkeisiin eivät välttämättä ole tehokkaita, kun tilakeskuksen teknisten isännöitsijöiden työpanos ja asiantuntemus eivät riitä oh-

jaamaan kosteusvauriotutkimuksia sekä korjausten suunnittelua ja toteuttamista. Investointimäärärahat tulisivat käytetyksi tehokkaammin ja todennäköisyys korjausten uusimistarpeelle ja sitä kautta lisäkustannuksille pienentyisi, jos tilakeskuksella olisi nykyistä paremmat ohjausmahdollisuudet. Käytännössä tämä tarkoittaisi kosteusvaurio- ja sisäilmaosaamisen vahvistamista. Tällä hetkellä asiantuntemusta tarvitaan erityisesti akuuttien ongelmien ratkaisemiseen, mutta jatkossa tulisi panostaa enemmän ongelmien ennalta ehkäisyyn ja ongelmien havaitsemiseen ajoissa, jotta terveydelle haitallisilta sisäilmaongelmilta vältyttäisiin.

Kansallisen tason arvioita hyödyntämällä voidaan todeta, että merkittävien kosteus- ja homevaurioiden korjaaminen kaupungin kiinteistöissä on investointi, joka maksaa itsensä takaisin, kun huomioon otetaan sairauspoissaoloista, terveydenhoidosta ja työkyvyttömyyseläkkeistä sekä tuottavuusmenetyksistä aiheutuvat kustannukset. Tämä edellyttää kuitenkin korjausten kohdentamista oikein ja korjausten onnistumista.

Kosteus- ja sisäilmaongelmia esiintyy myös uusissa rakennuksissa. Tarkastuslautakunta arvioi vuoden 2011 arviointikertomuksessaan rakentamisen ja kiinteistönhoidon vastuita ja totesi, että terveyttä vaarantavien ongelmien ehkäisemiseksi rakentamisen valvonta tulee toteuttaa riittävillä resursseilla ja että rakentamisesta ja kiinteistönhoidosta vastaavien virastojen on kehitettävä yhteistyötään tilakeskuksen kanssa.

Tämä arviointi kohdistui peruskouluihin. Korjaustarpeen ja tarvittavien investointimäärärahojen tarkastelussa kosteus- ja homevaurioita on tarkoituksenmukaista tarkastella laajemmin ottaen huomioon kaupungin käytössä olevat palvelu- ja toimitilat kokonaisuutena. Kaupunginhallituksen valtuustolle esittämässä strategialuonnoksessa investointiraami tiukentuu, joten investointihankkeiden priorisoiminen tulee entistä tärkeämmäksi.



Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginhallituksen tulee valmistella valtuustolle investointimäärärahojen kohdentamista koskevan päätöksenteon tueksi selvitys kaupungin palvelu- ja toimitilojen kosteus- ja homevaurioiden laajuudesta ja niiden korjaamisen vaatimista kustannuksista.
- sosiaali- ja terveysviraston koulu- ja opiskeluterveydenhuollon, ympäristökeskuksen, työterveyskeskuksen ja opetusviraston työsuojelun tulee yhteistyössä laatia kaupunkitason ohje koulujen terveydellisten olojen tarkastusten järjestämisestä siten, ettei päällekkäistä työtä tehdä, vastuunjako on selkeä ja että koulut ja oppilaitokset tulevat tarkastetuksi säännöllisesti kolmen vuoden välein terveydenhuoltolain ja valtioneuvoston asetuksen (338/2011) edellyttämällä tavalla.
- tilakeskuksen tulee varmistaa sisäilmaongelmien tutkimus-suunnittelu-korjaus -ketjun riittävä ohjaus.
- kaupungin virastojen ja liikelaitosten tulee yhdessä kaupungin sisäilmatyöryhmän kanssa arvioida virastokohtaisten sisäilmatyöryhmien perustamisen tarve.

4.8.3 KAUPUNGIN TYHJÄT TILAT

Helsingin kaupunki hallitsee merkittävää kiinteistöomaisuutta ja on muun muassa Suomen suurin vuokranantaja. Kaupungin kiinteistöjen ylläpidosta, peruskorjauksesta ja vuokraamisesta huolehtii kiinteistöviraston tilakeskus.

Helsingin kaupungin kiinteistöjä vuokrataan sekä kaupungin omille toiminnolle että yksityisille yrityksille ja yhteisöille. Yksityisiä asiakkaita on noin viidenes asiakaskunnasta. Vuokrattavia tiloja kaupungilla on noin 2,7 miljoonaa neliometriä. Vuonna 2011 tilakeskus sai vuokratuloja noin 375 miljoonaa euroa.

Vuoden 2012 talousarvion mukaan tilakeskus vastaa rakennettujen kiinteistöjen omistajahallinnosta ja on Helsingin kaupungin palvelutoimintaa tukeva asiantuntija ja toimija kaupungin talonrakennus- ja toimitila-asioissa. Tilakeskuksen tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin palveluhallintokuntien tilantarpeiden tyydyttämisestä kaupungin määrittämien strategioiden mukaisesti ja luoda tilankäytön alueellisen tarkastelun avulla edellytyksiä kaupungin palvelutilojen käytön ja omistamisen tehostamiselle.

Kiinteistöviraston sitovana toiminnallisena tavoitteena vuodelle 2012 oli, että tyhjien tilojen osuus tilakannasta on enintään seitsemän prosenttia.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, kuinka paljon Helsingin kaupungin omistamia tiloja on tyhjänä, mistä syystä tilat ovat tyhjinä, millaisia tyhjiä tilat tyypillisesti ovat ja missä ne sijaitsevat. Lisäksi selvitettiin, millaisia suunnitelmia tyhjiä tiloja varten on olemassa ja miten paljon Helsingin kaupungilta jää saamatta tuloja tilojen vajaakäytön vuoksi.

Tyhjiä tilaa noin neljä prosenttia tilakannasta

Kiinteistötoimen hallinnossa on kaupungin omistama palvelu- ja toimitilaa noin 2 544 000 huoneistoneliometriä (h²), josta kaupungin omien toimijoiden käytössä on noin 74 prosenttia ja ulkopuolisille toimijoille vuokrattua tilaa noin 19 prosenttia. Noin seitsemän prosenttia (187 000 h²) tiloista oli tyhjänä 28.2.2013. Tästä tilasta noin 88 400 h² on korjattavana tai varattu myyntiä tai vuokrausta varten. Loput 98 900 h² on tosiasiallisesti tyhjänä. Tämä on noin 3,9 prosenttia koko tilakannasta.

Merkittävä osa kaupungin ulkopuolisille vuokratuista tiloista on taloudellisesti kannattamattomia ja niihin liittyy myös merkittäviä korjausinvestointitarpeita.

Kaupungin omistamat tyhjiä tilat ovat käyttötarkoi-



tukseltaan hyvin erilaisia kohteita. Tämä johtuu siitä, että kaupungin laajaa palvelutoimintaa varten on rakennettu eri palveluiden vaatimuksia vastaavia erityiskohteita, joiden muuntojoustavuus on siten varsin heikko. Keskeisemmillä paikoilla sijaitsevia tiloja on helpompi saada vuokralle kuin syrjässä sijaitsevia. Vapaana on muun muassa toimisto- ja liikehuoneistoja, autohallipaikkoja, varastotilaa, saunoja, väestönsuojia sekä arkisto- ja sairaalatilaa.

Satamalta tyhjiä tiloja

Kiinteistöviraston tilakeskuksen ylläpitovastuulle tulee tyhjiä tiloja ja rakennuksia, kun hallintokunnat luopuvat tiloista, joita ne eivät tarvitse palvelutuotantonsa tarpeisiin. Tyhjiällä olevia rakennuksia tulee tilakeskuksen hallintaan lisäksi kaupungin maanhankinnan, lahjoitusten ja testamenttien yhteydessä sekä ulkoisten vuokralaisten luopuessa vuokraamistaan kaupungin omistamista tiloista ja rakennuksista. Suuria kiinteistömassoja tilakeskuksen hallittavaksi tulee myös hallinnollisilla päätöksillä. Viime vuosina tilakeskukselle on siirtynyt kiinteistöjä muun muassa entisiltä satama-alueilta sekä väestönsuojat pelastuslaitokselta.

Tilakeskus on valmistellut hallinnassaan olevien rakennusten ja osaketilojen luokituksen, jossa kohteet on jaettu neljään eri luokkaan. Tyhjiä tilojen kehittäminen perustuu laadittuun malliin. Kaikki tilat on luokiteltu sen perusteella ja kehittäminen tapahtuu tämän suunnitelman pohjalta:

1. Pidä: Kohteet, jotka kaupunki omistaa ja ylläpitää pitkällä tähtäimellä
2. Kehitä/pidä: Kohteet, jotka kaupunki pitää ja kehittää omistuksessaan
3. Kehitä/luovu: Kohteet, joita kehitetään luopumistarkoituksessa
4. Luovu: Kohteet, joista luovutaan ilman kehittämispanosta

Tyhjänä olevat tilat on myös luokiteltu ja ne ovat luokissa kolme ja neljä. Tyhjänä olevia tiloja, joissa ei ole meneillään korjauksia tai joita ei kehitetä jo sovittuun uuteen käyttötarkoitukseen, on noin 100 000 htm².

Suuri osa tyhjiällä olevista tiloista on ominaisuuksiltaan niin huonossa kunnossa, että niitä ei voi ottaa mihinkään käyttöön ilman korjaustoimenpiteitä. Nykyisessä taloustilanteessa myös kiinteistöjen ostajaehdokkailla on ollut vaikeuksia saada rahoitusta tilojen kunnostamista varten. Kohteet, joita ei saada vuokrattua ja joihin liittyy merkittävä korjausvelka, pyritään ensisijaisesti myymään.

Kaupungin omista toiminnoista vapautuneita tiloja, joiden ominaisuudet ovat sen mahdollistaneet, on vuokrattu väliaikaisesti muun muassa kulttuuritoimijoiden käyttöön esimerkiksi Jätkäsaarella ja Kalasatamassa. Tiukassa taloudellisessa tilanteessa korjausvelkaan verrattuna niukat määrärahat on tarpeen kohdentaa kaupungin oman palvelutoiminnan käytössä olevien tilojen korjaamiseen, jotta kaupungin palvelujen tuottamiseen tarvittavien tilojen terveellisyys, turvallisuus ja käytettävyys voitaisiin turvata.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetään, että käytössä olevat tilat täyttävät jatkuvasti terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset. Vaatimusten toteutumisesta vastaa viime kädessä tilan omistaja. Tilojen vuokraaminen väliaikaiseen käyttöön siten, että vuokralainen vastaisi muutos- ja korjauskustannuksista ei ole osoittautunut käytännössä toimivaksi.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen toimitilamarkkinat -tilaston mukaan vuoden 2011 toimistotilojen uusien vuokrasopimusten neliöhinnat olivat Helsingissä keskimäärin 14,80 euroa/m² kuukaudessa. Liiketilojen uusien vuokrasopimusten keskimääräinen neliöhinta oli 23,16 euroa ja tuotannollisten tilojen 9,00 euroa kuukaudessa.

Tilakeskuksen tyhjiä tilojen mahdollisen vuokratuoton ei voida katsoa olevan keskimääräisten vuokrien tasolla. Saamatta jäävän vuokran määrää ei ole mahdollista määrittää vallitsevan hintatason perusteella. Tilakeskuksen asiantuntijat eivät osanneet esittää arviota sille, minkä verran tyhjiä tiloista voisi saada vuokraa, koska tilat ovat hyvin erilaisia. Ne sijaitsevat eri puolilla kaupunkia ja ovat hyvin vaihtelevassa kunnossa. Osaa tiloista ei edes voi vuokrata ilman kunnostusta.



Johtopäätökset

Tilakeskus on vuonna 2012 päässyt valtuuston asettamaan tavoitteeseen tyhjien tilojen osuudessa. Tyhjiä tiloja on ollut 7,0 prosenttia tilakannasta. Tilakeskus on vuodelle 2013 muuttanut tyhjän tilan laskentatapaa vastaamaan yksityisen sektorin käyttämää mallia, jolloin myös tavoitetta on päivitetty.

Tyhjät tilat sijoittuvat eri puolille kaupunkia, mutta esikaupunkialueella sijaitseviin tiloihin on vaikeampi saada vuokralaista kuin tiloihin kantakaupungissa. Kaupungin omistamat tyhjät tilat ovat käyttötarkoitukseltaan hyvin erilaisia kohteita.

Tyhjiä tiloja pyritään ensisijaisesti vuokraamaan tai myymään. Sellaiset kohteet, joita ei onnistuta vuokraamaan tai myymään, on myös mahdollista purkaa. Useat tyhjät tilat ovat jonkin isomman tilan osia, jol-

loin purkaminen ei tule kyseeseen.

Tyhjiä tiloja on mahdollista ottaa tilapäisesti esimerkiksi kulttuurikäyttöön mikäli tilat täyttävät terveellisyys-, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset. Kiinteistöviraston tilakeskus ei vuokraa tiloja alennetulla vuokralla, mutta hallintokunnat voivat halutessaan antaa tukea vuokranmaksuun.

Tyhjistä tiloista saamatta jäävistä vuokratuotoista ei voida esittää luotettavaa arviota. Tilat ovat hyvin erilaisia ja vaihtelevassa kunnossa. Osaa tiloista ei voida vuokrata ilman kunnostamista. Mikäli kaupungilla ei ole käyttöä tilalle, johon liittyy suuri korjausvelka, se pyritään myymään.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kiinteistöviraston tilakeskuksen tulee edelleen jatkaa kaupungin toiminnassa tarpeettomien korjausvelkaisten tilojen myymistä.

LIITTEET

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

TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012



Yläriivi: Tuulikki Vuorinen, Jaakko Ojala, Katja Utti-Lankinen, Olli Viding ja Nils Torvalds
Alarivi: Antti Vuorela (vpj), Hannele Luukkainen (pj), Salla Korhonen ja Sari Näre

JAOSTOJEN JÄSENET

| | 1. jaosto | 2. jaosto | 3. jaosto |
|-------------------|--------------------|---------------------|----------------|
| PUHEENJOHTAJA | Hannele Luukkainen | Sari Näre | Antti Vuorela |
| VARAPUHEENJOHTAJA | Olli Viding | Tuulikki Vuorinen | Jaakko Ojala |
| JÄSEN | Nils Torvalds | Katja Utti-Lankinen | Salla Korhonen |



JAOSTOJA VUONNA 2012 AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT

| 1. jaosto | |
|------------------|--------------------|
| Ahlqvist Arto | konsernitarkastaja |
| Kähkönen Liisa | kaupunkitarkastaja |
| Mettomäki Tuomas | kaupunkitarkastaja |
| Palomäki Tarja | kaupunkitarkastaja |
| Peltola Pertti | kaupunkitarkastaja |
| Ritari Jari | kaupunkitarkastaja |
| Roine Kari | kaupunkitarkastaja |
| Terävä Timo | arviointipäällikkö |
| Tiili Minna | kaupunkitarkastaja |
| 2. jaosto | |
| Hynninen Harri | ATK-suunnittelija |
| Kähkönen Liisa | kaupunkitarkastaja |
| Mettomäki Tuomas | kaupunkitarkastaja |
| Palomäki Tarja | kaupunkitarkastaja |
| Peltola Pertti | kaupunkitarkastaja |
| Terävä Timo | arviointipäällikkö |
| Tiili Minna | kaupunkitarkastaja |
| 3. jaosto | |
| Hynninen Harri | ATK-suunnittelija |
| Jäske Petri | kaupunkitarkastaja |
| Kähkönen Liisa | kaupunkitarkastaja |
| Mettomäki Tuomas | kaupunkitarkastaja |
| Palomäki Tarja | kaupunkitarkastaja |
| Ritari Jari | kaupunkitarkastaja |
| Roine Kari | kaupunkitarkastaja |
| Terävä Timo | arviointipäällikkö |
| Tiili Minna | kaupunkitarkastaja |
| Konserniasiat | |
| Arto Ahlqvist | konsernitarkastaja |



LIITE 2. TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012, TARKASTUSALUEJAKO

| 1. jaosto | 2. jaosto | 3. jaosto |
|--|--|--|
| <p>Kaupunginhallitus Johtajisto Hallintokeskus Talous- ja suunnittelukeskus Helsingin kaupungin taloushallinto- palvelu -liikelaitoksen jk Taloushallintopalvelu -liikelaitos (Talpa) Helsingin Energia -liikelaitoksen jk Helsingin Energia -liikelaitos Helsingin Satama -liikelaitoksen jk Helsingin Satama -liikelaitos Henkilöstökeskus Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitoksen jk Henkilöstön kehittämispalvelut -liike- laitos (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 jk Korkeasaaren eläintarha Nuorisolautakunta Nuorisoasiainkeskus 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 HKL -liikelaitoksen jk HKL -liikelaitos Palmia -liikelaitoksen jk Palmia -liikelaitos Yleisten töiden lautakunta Rakennusvirasto Pelastuslautakunta Pelastuslaitos Ympäristölautakunta Ympäristökeskus</p> |
| <p>Helsingin kaupungin konserniyhtiöt ja säätiöt, 1. jaoston vastuualue (seuraavassa on lueteltu keskeisimpiä):</p> | | |
| <p>Helsingin Konsernihankinta Oy Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy Finlandia-talo Oy 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 Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Helsingin Stadion Oy Urheiluhallit Oy Vuosaaren Urheilutalo Oy</p> | <p>Valtion asuntolainoittamat tai korkotuetut yhtiöt: Helsingin kaupungin asunnot Oy Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keski- näinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Muut asuntoyhtiöt: Auroranlinna Koy Helsingin Asuntohankinta Oy Tilayhtiöt: Helsingin Tennispalatsi Koy Kaapelitalo Koy Lasipalatsin Mediakeskus Oy Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshau- tomot Oy Viikin viher- ja ympäristötietokes- kus Koy Helsingin Toimitilat Koy Helsingin Leijona Oy Kaisaniemen Metrohalli Koy</p> | <p>Muut yhtiöt: Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy Oy Gardenia-Helsinki Ab Forum Virium Helsinki Oy Helsingin Väylä Oy Työmaahuolto Oy Posivire Oy Seure Henkilöstöpalvelut Oy Säätiöt: Helsingin Musiikkitalon säätiö Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö Helsingin Seniorisäätiö Helsingin teatterisäätiö Helsingin kaupungin 450-vuotis- taiteilijatalosäätiö Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Oulunkylän sairaskotisäätiö Stadion-säätiö UMO-säätiö</p> |



LUETTELO TARKASTUSLAUTAKUNNALLE VALMISTELLUISTA ARVIOINTIMUISTIOISTA

| 1. jaosto |
|---|
| Tarkastuslautakunnan vuosina 2009–2011 arviointikertomuksissa esittämien suositusten vaikuttavuuden arviointi |
| Palvelutyytyväisyyden kehitys. Strategiaohjelman tavoitteen 1 osa-arviointi |
| Tuottavuus- ja työhyvinvointiohjelman säästötavoitteet 2012 |
| Tietojärjestelmien yhteentoimivuus pääkaupunkiseudulla |
| Uudet asuinalueet ja investointien suunnittelu keskipitkällä ajanjaksolla |
| Investointihankkeiden taloussuunnittelu |
| Työterveyspalvelujen toimivuus |
| Tytäryhteisöjen johdon palkitsemisjärjestelmät |
| Yhdeksän virastoihin ja liikelaitoksiin ja kuusi konserniyhteisöihin kohdistuvaa tavoitearviointimuiستيota |
| 2. jaosto |
| Vanhempien tukeminen lasten ja nuorten hyvinvoinnissa |
| Terveyskeskuksen ostettujen asiakaspalvelujen laadun valvonta |
| HUS:n ja Helsingin kaupungin välisen hoito- ja palveluketjuyhteistyön arviointi |
| Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta |
| Oppisopimuskoulutuksen käyttö ja tehostamismahdollisuudet |
| Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttö opetus-, sosiaali- ja terveystoimessa |
| Maahanmuuttajien työllistymistä edistävät toimenpiteet |
| Yhdeksän virastoihin kohdistuvaa tavoitearviointimuiستيota |
| 3. jaosto |
| Asuntojen kaavoituksen ongelmakohdat |
| Tontinluovutusprosessin keventäminen asuntotuotannon lisäämiseksi |
| Helsingin ulkomainossopimus Clear Channel Suomi Oy:n kanssa |
| Kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 toteuttaminen työväenopistoissa |
| Kouluilojen kosteusvauriot ja niiden terveydelliset ja taloudelliset vaikutukset |
| Asuinkiinteistöyhtiöiden peruskorjausurakoiden toteuttamistavat, hintaerot ja lisätilaukset |
| Päätöksenteko ja sopimukset metron automaattiohjausjärjestelmästä |
| Kaupungin tyhjät tilat |
| 16 virastoihin ja liikelaitoksiin kohdistuvaa tavoitearviointimuiستيota |



**HELSINGIN KAUPUNKI
TARKASTUSLAUTAKUNTA**

**Unioninkatu 25
PL 400
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
Puhelin (09) 310 1613
www.hel.fi/tav**