

Helsingin  
kaupunki

2015

# Arviointikertomus





# Sisällys

<b>4</b>	<b>Tarkastuslautakunnan katsaus</b>
<b>5</b>	<b>Tiivistelmä</b>
<b>6</b>	<b>Tarkastuslautakunta</b>
<b>9</b>	<b>Suosittelusten vaikuttavuuden arviointi</b>
<b>13</b>	<b>Sitovien toiminnallisten tavoitteiden arviointi</b>
<b>17</b>	<b>Kaupungin talouden arviointi</b>
<b>24</b>	<b>Toiminnan arviointi</b>
<b>25</b>	<b>Kaupunkitasoiset arvioinnit</b>
25	Harmaan talouden torjunta
27	Tuloksellisuuden mittaaminen
31	Palkkatasa-arvo ja samapalkkaisuus
<b>35</b>	<b>Kaupunkikonsernin arvioinnit</b>
35	Konsernin tytäryhteisöihin liittyvien strategian toimenpiteiden toteutuminen
<b>39</b>	<b>Toimialarajat ylittävät arvioinnit</b>
40	Nuorisotakuun toteutuminen
43	Kaupungin työllisyydenhoidon vaikuttavuus
46	Pyöräilyn edistämishjelman toteutuminen
50	Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen
52	Yhteistyön toimivuus lastensuojelun ja lasten ja nuorten peruspalvelujen välillä
<b>55</b>	<b>Kaupunginjohtajan toimialan arvioinnit</b>
56	Innovaatorahaston tuloksellisuus
<b>59</b>	<b>Rakennus- ja ympäristötoimen arvioinnit</b>
60	Katu- ja puistosuunnitelmien toteuttaminen
<b>62</b>	<b>Sosiaali- ja terveystoimen arvioinnit</b>
63	Sosiaali- ja terveysviraston yhdistäminen
65	Palvelujen järjestäminen muistisairaille
<b>69</b>	<b>Sivistystoimen arvioinnit</b>
70	Palvelukustannusten kehitys opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa
73	Maahanmuuttajanuorten suomen kielen opetus ammatillisessa koulutuksessa, työkokeilussa ja palkkatukityössä
<b>77</b>	<b>Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen arvioinnit</b>
78	Toimitilojen korjausvelan hallinta
81	Att:n ja Hekan toiminnan mittaaminen ja yhteistyö vuokra-asuntojen peruskorjauksissa
<b>84</b>	<b>Liitteet</b>

# Tarkastuslautakunnan katsaus

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa valtuustolle päätöksenteon kannalta olennaista tietoa strategiaohjelmassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Lautakunta on julkaissut vuoden 2015 arviointikertomuksen, jonka havaintoja valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet sekä virastot ja liikelaitokset voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Kuntalaisille kertomus antaa arvokasta tietoa siitä, miten kaupunki on suoriutunut tehtävistään vuonna 2015.

Valtuuston hyväksymä vuosien 2013–2016 strategiaohjelma ohjaa tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kohdentumista ja painotuksia. Arviointiaan varten lautakunta on jakautunut kahteen jaostoon. 1. jaoston vastuualueina vuonna 2015 olivat kaupunginjohtajan toimiala, kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi sekä rakennus- ja ympäristötoimi. Arvioinneissa nousi esille muun muassa, että kaupunki on onnistunut varsin hyvin harmaan talouden torjunnassa, innovaatorahaston rahoittamien hankkeiden tuloksellisuutta on vaikea osoittaa ja kaupungin toimitilojen kuluminen tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon investointibudjetin valmistelussa.

Lautakunnan 2. jaoston vastuualueina olivat sosiaali- ja terveystoimi sekä sivistystoimi. Arvioinneissa havaittiin muun muassa, että muistisairaalle kotona asuminen ei välttämättä ole paras vaihtoehto sairauden edetessä, pitkäaikaistyöttömien työllistämistoimenpiteiden kohdentaminen on vaikeaa puutteellisten tietojen vuoksi ja maahanmuuttajien suomen kielen koulutus toteutuu parhaiten yhdistämällä se esimerkiksi ammatillisiin opintoihin. Valtuuston talousarviossa 2015 asettamien sitovien toiminnallisten tavoitteiden osalta voidaan todeta, että niiden toteutumisen aste parani edellisvuodesta. Tarkemmin arviointien havaintoja ja niiden perusteella esitettyjä suosituksia on kuvattu tässä arviointikertomuksessa.

Tarkastuslautakunnan tehtävät laajenivat toukokuusta 2015 lukien eduskunnan hyväksytyä uuden kuntalain (410/2015). Jatkossa lautakunnan tulee valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen lisäksi arvioida, onko kaupungin toiminta järjestetty tarkoituksenmukaisella ja tuloksellisella tavalla. Tuloksellisuusarviointitehtäväänsä lautakunta ryhtyy toteuttamaan vuoden 2016 arviointisuunnitelmalla, jonka valmistelussa otetaan huomioon myös valtuustoryhmiltä ja valtuutetuilta tulleet arviointiaihe-ehdotukset.

Tarkastuslautakunta laati vuonna 2015 yhteistyössä tarkastusviraston kanssa kehittämissuunnitelman arvioinnin vaikuttavuuden parantamiseksi. Kehittämistoimenpiteet kohdistuvat muun muassa valtuuston ja tarkastuslautakunnan yhteistyön lisäämiseen ja lautakunnan arviointihavainnoista tiedottamiseen.

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset kaikille vuoden 2015 arvioinnissa avustaneille ja vuoden 2016 arviointisuunnitelman valmistelua varten arviointiaihe-ehdotuksia tehneille.

**Yhteistyöterveisin**

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

**Yksityiskohtaisemmat arviointien taustamuistiot ovat luettavissa osoitteessa:**

**[www.hel.fi/tarkastuslautakunta](http://www.hel.fi/tarkastuslautakunta)**

# Tiivistelmä

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ohessa on poimintoja vuotta 2015 koskevien arviointien tuloksista.

## Hallintokuntien sitovista tavoitteista toteutui 85 prosenttia.

Hallintokuntien 88 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta toteutui 75. Tytäryhteisöjen 12 sitovasta tavoitteesta toteutui 10. Tavoitteiden toteutumisen aste parani edellisvuodesta.

## Investointien toteutumisessa on parannettavaa.

Vuonna 2015 menokasvu toteutui strategiaohjelman tavoitetta korkeampana käyttömenoissa. Investointien puolella menojen toteuma oli vain 68 prosenttia varatuista määrärahoista. Investointien rahoituspohja on heikentynyt eikä vuosikate riittänyt kattamaan edes poistoja.

## Kaupungin toimitilojen investointitarve on mittava.

Toimitilat on salkutettu sen mukaan, onko tarkoitus pitää tila vai luopua tilasta, ja vaatiiko tila kehittämistä. Salkutusta ei ole vielä riittävän aktiivisesti hyödynnetty korjausvelan hallinnan välineenä. Rakennusten kuluminen tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon investointibudjetin valmistelussa.

## Kaupungin vastuu pitkäaikaistyöttömyyden kustannuksista on kasvanut lakimuutosten myötä. Työllistämistoimenpiteiden kohdentaminen on kuitenkin vaikeaa puutteellisten tietojen vuoksi.

Työllisyydenhoidon vastuu on valtiolla eikä kaupunki saa tietoja esimerkiksi sen rahoitusvastuulle kuuluvien työmarkkinatuen kuntaosuuden saajien koulutus- ja työhistoriasta. Jos vastuuta työllistämisestä resurssineen ei siirretä kunnille, on välttämätöntä turvata kunnille tiedonsaanti työvoimahallinnon asiakastietojärjestelmästä.

## Muistisairaalle kotona asuminen ei välttämättä ole turvallinen ja inhimillisesti katsoen paras vaihtoehto sairauden edetessä.

Muistisairaiden määrä kasvaa voimakkaasti väestön ikääntymisen myötä. Muistisairaat tarvitsevat ympärivuorokautisen hoidon lisäksi erityisesti heille suunnattuja, sairauden eri vaiheisiin muunneltavia palveluasumisen vaihtoehtoja, joten niitä tulisi lisätä.

## Maahanmuuttajien suomen kielen koulutus toteutuu parhaiten osana muita opintoja ja työllistämistä sekä toiminnallisena kielikoulutuksena.

Henkilökohtaiseksi laaditut opintopolut nopeuttavat ammattiin valmistumista, joten niitä on lisättävä järjestelmällisesti.

## Innovaatorahaston rahoittamien hankkeiden tuloksellisuutta on vaikea osoittaa.

Tarkastuslautakunnan otoksena arvioimista hankkeista suuri osa ei ole ollut kovin tuloksellisia ja vaikuttavia saatuun avustukseen suhteutettuna. Jatkossa avustuksia tulee myöntää vain sellaisille hankkeille, jotka luovat tulevaisuuden elinkeino- ja osaamisperustaa rahaston sääntöjen mukaisesti.

## Kaupunki on onnistunut hyvin harmaan talouden torjunnassa niillä keinoilla, joita sillä on käytettävissään.

Harmaan talouden torjuntaohje tulee päivittää ja kaupungin tulee edelleen pyrkiä vaikuttamaan siihen, että tiedonsaantioikeus verohallinnolta paranee.

# Tarkastus- lautakunta

## 1.1 Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoontulo

Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä ja kuntalain mukaisen arvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, kuten kaupungin tilintarkastajan valinnan.

Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Arviointiin liittyvät havainnot esitetään valtuustolle laadittavassa arviointikertomuksessa. Lisäksi lautakunta voi laatia valtuustolle erillisiä raportteja kaupungin toiminnan ja taloudenhoidon kannalta merkittävistä asioista. Ennen arviointikertomuksen tai erillisen raportin valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot. Kaupunginhallitus antaa loppuvuodesta valtuustolle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta.

Kaupunginvaltuusto nimesi 16.2.2013 vuosien 2013–2016 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa oli vuonna 2015 yhdeksän jäsentä ja yhdeksän henkilökohtaista varajäsentä. Tarkastuslautakunta jakaantui kahteen jaostoon, joiden kokoonpanot on esitelty taulukossa 1. Jaostot suorittavat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja taloudenhoidon arviointia lautakunnan päättämän vastualuejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on arviointikertomuksen liitteenä.

## 1.2 Arviointi- ja tarkastustoiminta

Tarkastuslautakunta piti vuoden 2015 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 14 kokousta. Lautakunnan kaksi jaostoa pitivät vuoden 2015 arviointia koskien yhteensä 26 kokousta, joista viisi oli arviointikäyntejä kaupungin eri virastoihin. Lautakunta merkitsi keväällä 2016 tiedoksi kaupunginjohtajiston selonteot toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden sekä strategiaohjelman tavoitteiden toteutumisesta vuonna 2015. Lisäksi lautakunta merkitsi tiedoksi selonteot

Länsimetro-hankkeen edistymisestä, kaupunkikonsernin muutoksista ja tulevaisuuden suunnitelmista sekä kaupungin johtamismallin uudistuksesta. Syksyllä 2015 lautakunta merkitsi tiedoksi selonteot harmaan talouden torjunnasta kaupunkikonsernissa ja kaupungin toimitilojen korjausvelan hallinnasta. Lisäksi lautakunta perehtyi arviointikäynnillä tietokeskuksen toimintaan ja tavoitteiden toteutumiseen.

Pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien arviointiyhteistyötä jatkettiin vuonna 2015. Lautakuntien puheenjohtajat muodostavat PKS-kaupunkien yhteisiä arviointeja koordinoivan ohjausryhmän. Yhteistyönä suoritettu arviointi käsitteli nuorisotakuun toteutumista.

Kaupunginvaltuusto valitsi 10.4.2013 tarkastuslautakunnan valmistelusta kaupungin vuosien 2013–2016 ja optiona vuosien 2017 ja 2018 tilintarkastajaksi KPMG Julkisenhallinnon Palvelut Oy:n, päävastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Leif-Erik Forsberg. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2015 tilintarkastuksesta.

Lautakunta hyväksyi 15.5.2013 koko toimikauden 2013–2016 kattavan toimintasuunnitelman. Lisäksi kutakin vuotta varten laaditaan arviointisuunnitelma, johon sisällytetään arviointiaiheista olennaisimmat ja ajankohtaisimmat. Vuonna 2015 arviointien kohteina oli teemoja eri hallintokunnista.

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kahta jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman vuotta 2015 koskevan arviointisuunnitelman mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa arviointityössä noudatettiin virastossa laadittua arviointia käsikirjaa, johon on koottu kaikki arviointiin liittyvät toimintaohjeet ja lomakkeet. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

Viraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja, kauppatieteiden maisteri Pirjo Hakanpää (JHTT). Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, ekonomi Marjo Niska-aro (JHTT), eläköitymiseensä 30.9.2015 asti. Tämän jälkeen avointa sijaisuutta hoiti konsernitarkastaja, hallintotieteen maisteri Arto Ahlqvist (JHTT). Arviointiprosessista vastasi arviointipäällikkö, hallintotieteen maisteri Timo Terävä (JHTT), joka toimi myös tarkastuslautakunnan sihteerinä. Käytännön arviointityötä tehtiin arviointisuunnitelman mukaisesti yhden tai useamman tarkastajan toimesta. Lautakunnan jaostojen työtä koordinoivina arviointivastaavina toimivat kaupunkitarkas-





## Lautakunnan kokoonpano

Taulukko 1

- 1. jaosto
- 2. jaosto



Wille Rydman (4.11.2015 alkaen)  
valtiotieteiden maisteri

**PJ**



Pentti Arajärvi  
oikeustieteen tohtori

**VPJ**



Terhi Koulumies (4.11.2015 asti)  
valtiotieteiden maisteri

**PJ**



Mari Holopainen  
kauppatieteiden maisteri



Mia Haglund  
valtiotieteiden kandidaatti



Sari Mäkimattila  
lääketieteen tohtori, dosentti



Tuomas Viskari  
yhteiskuntatieteiden maisteri



Jaana Lamminperä  
oikeustieteen kandidaatti



Nuutti Hyttinen  
kauppatieteiden maisteri,  
oikeustieteen kandidaatti



Patrik Gayer  
yhteiskuntatieteiden maisteri





taja (ts. konsernitarkastaja 1.10.2015 alkaen), valtiotieteiden tohtori Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja, hallintotieteiden tohtori Liisa Kähkönen.

### 1.3 Muu toiminta

Suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteinen seminaari järjestettiin Helsingissä 11.–12.2.2015. Tilaisuuden aiheina olivat muun muassa kuntalain kokonaisuudistuksen vaikutukset tarkastustoimeen, julkissektorin tuloksellisuusarviointi, sote-uudistus, kuntien johtamisjärjestelmät ja omistajaohjaus. Vuoden 2015 aikana tarkastusvirasto valmisteli yhteistyössä tarkastuslautakunnan jaostojen kanssa arvioinnin vaikuttavuuden parantamiseen liittyvän kehittämissuunnitelman, joka käsiteltiin lautakunnassa marras-

kuussa. Kehittämistoimenpiteet kohdistuvat valtuuston ja tarkastuslautakunnan yhteistyön lisäämiseen, raportointiin, osaamisen kehittämiseen, tiedottamiseen ja arviointiprosessiin.

### 1.4 Arviointikertomuksen 2014 käsittely

Kaupunginvaltuusto merkitsi 17.6.2015 tiedoksi vuoden 2014 arviointikertomuksen ja siihen pyydyt lausunnot. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 9.12.2015. Tarkastuslautakunta seuraa vuonna 2014 esittämiensä suositusten toteutumista vuoden 2016 arviointikertomuksessaan.

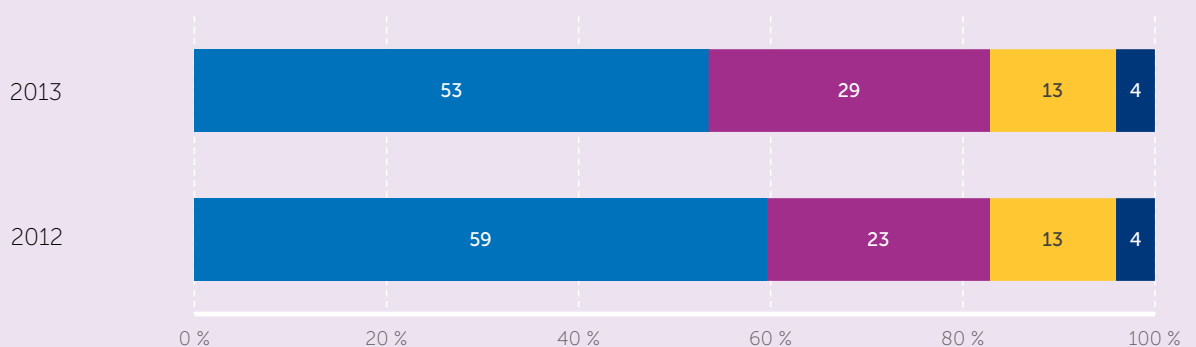


# Suosituksien vaikuttavuuden arviointi

- Kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä.
- Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa.
- Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet negatiiviset.
- Kriteerin toteutumista ei ole voitu todeta käytettävissä olevalla materiaalilla tai vaikutuksia ei ole ollut, koska suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

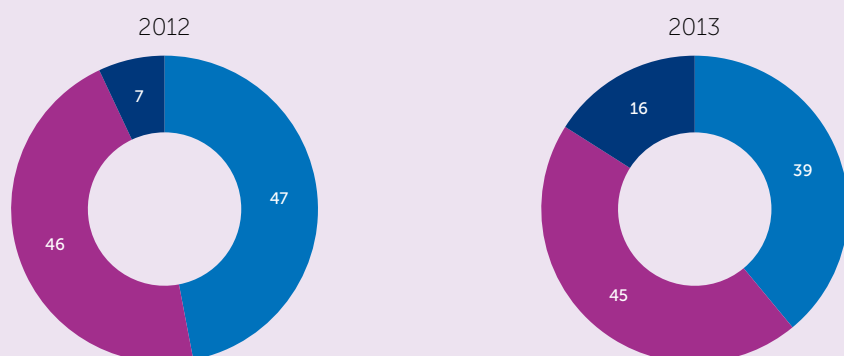
Yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta vuosina 2012 ja 2013, %

Kuvio 2



Yhteenveto arvioinnin tuloksista vaikutusten osalta vuosina 2012 ja 2013, %

Kuvio 3



\*Vaikutusten osalta suosituksien lukumäärä on pienempi kuin toimenpiteisiin ryhtymisen osalta, sillä prosenttiosuudessa ei ole huomioitu niitä suosituksia, jotka eivät ole johtaneet toimenpiteisiin tai joiden toteutumista ei voitu käytettävissä olleella materiaalilla todeta.



Onko vuoden 2013 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?



Toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty. Kaikkien vaikutuksia ei vielä voitu arvioida.

## Yhteenvedo suositusten toteutumisesta arviointiaiheittain

Taulukko 2

- Toteutuu hyvin / vaikutukset pääosin myönteisiä
- Toteutuu melko hyvin / osa vaikutuksista myönteisiä, osa ei vielä havaittavissa
- Toteutuu vain osittain / vaikutuksia ei vielä havaittavissa
- Kriteerin toteutumista ei ole voitu todeta käytettävissä olleella materiaalilla tai vaikutuksia ei ole ollut, koska suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
<b>Kaupunkitasoiset arvioinnit</b>	3,8	4,4
Tarkastuslautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuuden arviointi	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arviointi	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Kaupungin talouden tila ja kehitys	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Talousarvioraamin ohjausvaikutus ja sitovien taloudellisten tavoitteiden sitovuus	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Tilojen käyttöön liittyvien strategisten tavoitteiden toteutuminen ja palveluverkon sopeuttaminen	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen palveluhankinnoissa	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Virastojen tietojärjestelmähankkeet	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Yhteistyön välttäminen veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa	<span style="color: red;">●</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">○</span>
<b>Toimialarajat ylittävät arvioinnit</b>	4,5	4,0
Joukkoliikenneinvestointien kustannustehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Helsingin järjestöavustusten jakoperiaatteiden toteutuminen	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
<b>Kaupunginjohtajan toimialan arvioinnit</b>	4,3	4,0
Toimenpiteet valtuutettujen aloitteiden ja toivomusponsien johdosta	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Designpääkaupunkihankkeen 2012 onnistuminen	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">○</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">○</span>
<b>Sosiaali- ja terveystoimen toimialan arvioinnit</b>	3,6	3,4
Toimenpiteet kaupunkilaisten terveyserojen kaventamiseksi	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Nuorten toimeentulokiasiakkaiden syrjäytymisen ehkäiseminen	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Kuntouttavan työtoiminnan tulokset	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Nuorten päihdehoitoon pääsy	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avustajapalvelun toteutuminen	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Omaishoidon lakisääteisen vapaan järjestäminen ja palvelun riittävyys	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
<b>Sivistys- ja henkilöstötoimen toimialan arvioinnit</b>	3,8	3,9
Positiivisen diskriminaation tavoitteiden toteutuminen Helsingin kouluissa	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Lähiliikuntapaikat ja kaupunkilaisten liikunnan lisääminen	<span style="color: red;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
Työnohjauksen riittävyys ja vaikuttavuus opetusvirastossa	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: red;">●</span>
<b>Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialan arvioinnit</b>	3,0	-
Vaikutusten arviointi kaavoituksessa	<span style="color: red;">●</span>	<span style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 2px;">○</span>
<b>Yhteensä</b>	3,8	3,9

Tulos on laskettu pisteyttämällä yksittäisiä suosituksia koskevat arviot asteikolla 1–5 ja laskemalla niistä arviointiaihekohtainen, toimialoitainen ja kaikki yhteensä keskiarvo. Kuvion pallot vastaavat numeerisia arvoja seuraavasti ● = 5, ● = 4 ja ● = 3.

## 2.1 Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi

Kuntalain (410/2015) perusteluissa on todettu, että tarkastuslautakunnan olisi hyvä seurata arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten perusteella toteutettuja toimenpiteitä. Jälkiseurantaa ei siis ole kirjattu lakiin, mutta sitä suositellaan lain perusteluissa. Tarkastuslautakunta on suurissa kaupungeissa vakiintuneen käytännön mukaisesti seurannut vuosittain arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten vaikuttavuutta ja raportoinut havainnoistaan valtuustolle. Tavoitteena oli arvioida, mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan vuoden 2013 arviointikertomuksessa esittämällä suosituksilla on ollut.

Vaikutuksia arvioitiin selvittämällä, mihin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin hallintokunnat ovat ryhtyneet ja mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Suositusten toteutumista arvioitiin kolmiportaisella asteikolla.

Vuoden 2013 arviointikertomuksessa käsiteltiin 23 arviointiaihtetta ja esitettiin 70 suositusta. Kaksi suositusta jätettiin arvioinnin ulkopuolelle, koska niistä toisessa arvioinnin toteuttaminen ei olisi ollut mielekästä suosituksen luonteen vuoksi ja toinen olisi edellyttänyt laajemman arvioinnin suorittamista. Arvioitavia suosituksia oli siten yhteensä 68.

Suosituksien vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin, kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2014 antamaan selvitykseen ja suorittamalla kysely niille kaupungin palveluksessa oleville henkilöille, joiden työtehtäviin kuului kehittää suosituksessa mainittua toimintoa tai seurata sen kehittymistä.

### Valtaosa suosituksista on johtanut toimenpiteisiin

Kuviossa 2 on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Prosenttiosuudet on laskettu suosituksista. Vertailuna on esitetty edellisvuonna toteutetun, vuotta 2012 koskeneen arvioinnin tulokset suosituksittain. Vuoden 2013 arviointikertomuksen suosituksista valtaosa (82 prosenttia) johti toimenpiteisiin, toimenpiteitä oli toteutettu ainakin osittain tai suunnitelmat niistä olivat olemassa. Vuoden 2012 arviointikertomuksen suositusten osalta tulos oli kokonaisuutena sama, mutta vuoden 2012 suosituksissa oli enemmän sellaisia, jotka olivat toteutuneet kokonaan.

Niiden suositusten osuus, joiden johdosta ei ole lainkaan ryhdytty toimenpiteisiin, on pysynyt melko pienenä (13 prosenttia). Voidaan sanoa, että tarkastuslautakunnan arvioinnit ja niiden johdosta esitetyt suositukset ovat kohdistuneet olennaisiin asioihin.

### Positiivisten vaikutusten osoittaminen on edellisvuotta vaikeampaa

Niistä toimenpiteistä, jotka olivat johtaneet kokonaan tai osittain toimenpiteisiin, vaikutukset olivat myönteisiä 39 prosentissa tapauksista (kuvio 3). Vaikutuksia ei ollut vielä havaittavissa 45 prosentissa. Vuoden 2012 suosituksista

suurempi osa oli johtanut myönteisiin vaikutuksiin. Vastavasti niiden suositusten osuus, joiden vaikutuksia ei voida osoittaa, oli kasvanut 16 prosenttiin.

Suosituksia, joiden vaikutuksia ei voitu osoittaa, liittyivät esimerkiksi talousarvion sitovien tavoitteiden tavoitetason nostamiseen, rakentamisen valvonnan laadun parantamiseen, valtuutettujen toivomusponsojen ehdotusten huomioimiseen, kaavojen yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointiin ja positiivisen diskriminaation määräämää saavien koulujen tavoiteseurantaan.

### Aihekohtaisen tarkastelun perusteella suositukset ovat relevantteja

Taulukko 2 sisältää aihekohtaisen yhteenvedon vuoden 2013 arviointikertomuksessa annettujen suositusten toteutumisesta. Se, että kaikki keskiarvot ovat vähintään kolme, osoittaa, että tarkastuslautakunnan antamat suositukset ovat olleet relevantteja. Toimenpiteisiin ryhtymisen osalta kokonaiskeskiarvo oli 3,8 asteikolla, jossa arvo kolme tarkoittaa toimenpiteisiin ryhtymistä osittain ja arvo viisi toimenpiteisiin ryhtymistä täysin. Vaikutusten keskiarvo muodostui hieman korkeammaksi (3,9) kuin toimenpiteiden, mikä johtuu siitä, että negatiivisia vaikutuksia ei arvioitu olleen. Taulukossa esitettyihin keskiarvoihin ei vaikuta se, jos vaikutuksia ei ole voitu arvioida käytettävissä olevalla aineistolla.

Arviointien toimialoittaisesta vertailusta voidaan todeta, että toimialarajat ylittävät arvioinnit ja kaupunkitasoiset suositukset ovat toteutuneet hieman paremmin kuin muut, joskin toimialarajat ylittäviä aiheita oli vain kaksi. Keskiarvojen vertaaminen toimialojen kesken on mielekästä vain niiden toimialojen kesken, joissa on useita aiheita.

Arviointiaiheet, joissa suositukset olivat parhaiten johtaneet toimenpiteisiin, liittyivät kaupungin talouteen, työnohjaukseen opetusvirastossa, terveyserojen kaventamiseen ja järjestöavustusten sähköiseen järjestelmään – jossa tosin suosituksia oli vain yksi. Mikäli tarkastellaan myös positiivisia vaikutuksia, myös aiheissa ”sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arviointi” ja ”tilojen käyttöön liittyvien strategisten tavoitteiden toteutuminen ja palveluverkon sopeuttaminen” saavuttivat hyvän keskiarvon. Designpääkaupunkihankkeeseen liittyviä suosituksia ei voitu arvioida, koska suosituksia ei ole voitu panna täytäntöön, sillä vastaavia hankkeita ei vielä ole ollut.

Suosituksia, jotka eivät toteutuneet, oli monenlaisia. Osa oli sellaisia, joissa toimenpidettä yhä harkittiin (hankintoja koordinoivan ryhmän perustaminen). Oli myös toimenpiteitä, joita ei rahoitussyistä voitu toteuttaa (liikuntainvestoinnit lähiliikuntapaikkoihin tai työllistämistoimet valtion rahoituksella). Myös kasvava asiakasmäärä esimerkiksi toimeentulotuessa suhteessa henkilöstöresursseihin hankaloitti toteuttamista (nuorten toimeentulotukiasiakkaiden sosiaalityö). Joukossa oli kuitenkin myös suosituksia, joita ei aiotakaan toteuttaa. Tällöin tavoitteen saavuttamiseksi on pidetty parempana toisenlaista menettelyä kuin suositeltua toimenpidettä. Esimerkiksi tilankäytön tehostamista käsitellään osana talousarviota sen sijaan, että laaditaan kaupunkitasoinen tilaohjelma. Yhteistyön välttämiseksi veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa päätettiin lisätä pakolliset tarjoajien poissulkemisehdot hankintavai-



heessa tarjouspyyntöteksteihin ja sopimusluonnoksiin sen sijaan, että tarjoajilta pyydetäisiin maakohtaisia tilinpäätöstietoja. Kaupunki on myös päättänyt pitää kiinni laitosasumisen vähentämistavoitteesta muun muassa omaishoidon lomituksessa.

Positiivisia vaikutuksia voidaan sanoa olleen talouteen ja tilankäytön tehostamiseen liittyvillä suosituksilla, jotka ovat olleet muutoinkin yhdenmukaisia kaupungin taloudenpidon kanssa. Liikennesuunnittelussa on onnistuttu parantamaan joukkoliikenteen asemaa. Tiedottamisen myötä lähiliikuntapaikkojen on tutkittu lisänsä liikkuvien määrää. Tämän tiedon ansiosta lähiliikuntapaikkojen rakentamista aiotaan jatkaa. Työttömien määrän lisääntyessä kuntouttavan työtoiminnan lisääntyminen on parantanut vaikeasti työllistettävien asemaa. HYKS:n lastenpsykiatrian ja nuortenpsykiatrian sekä Helsingin lastensuojelun yhteistyötä on kehitetty lasten ja nuorten edun mukaisesti, kuten nuorten päihdehoitoon liittyvässä arvioinnissa suositeltiin. Nuorten toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisen ehkäisemistä koskevan arvioinnin suosituksen mukaisesti nuorten ohjaaminen työvoiman palvelukeskus Duuriin, ja sen myötä Duurin resurssien hyödyntäminen, on parantunut.

Myös tarkastuslautakunnan huomioilla sitovista tavoiteista ja raportoinnista on ollut vaikutuksia. Opetusviraston työnohjauksesta saatu palaute on seurannan mukaan hyvää. Yksittäisistä suosituksista vaikuttavia ovat olleet kes-

kitetyn järjestöavustusten jakojärjestelmän kehittäminen, hankintakeskuksen roolin paraneminen kilpailutuksissa ja valtuuston työjärjestyksen muuttaminen siten, että aloitteen käsittelylle on asetettu määräaika.

### Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan vuoden 2013 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on pääosin ryhdytty. Havaittavissa olevat toimenpiteiden vaikutukset ovat olleet myönteisiä, mutta suurempi osa toimenpiteistä on sellaisia, joiden vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä tai joiden vaikutuksia ei voida arvioida. Tulokset tukevat johtopäätöstä, että lautakunnan esittämät suositukset ovat olleet olennaisia, mutta toisaalta vaikutusten aikaansaaminen on vaikeaa. Toisaalta osa lautakunnan suosituksistakin on sellaisia, joiden vaikutukset ovat nähtävissä vasta pitkällä aikavälillä.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

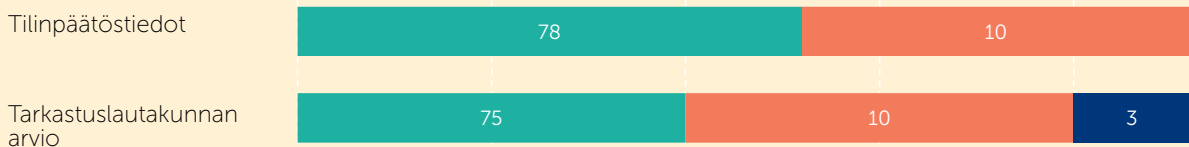
- kaupunginhallituksen ja lauta- sekä johtokuntien tulee
- varmistua siitä, että hallintokunnat ryhtyvät toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten johdosta.

# Sitovien toiminnallisten tavoitteiden arviointi

- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voitu todentaa

Virastojen ja liikelaitosten sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2015, kpl

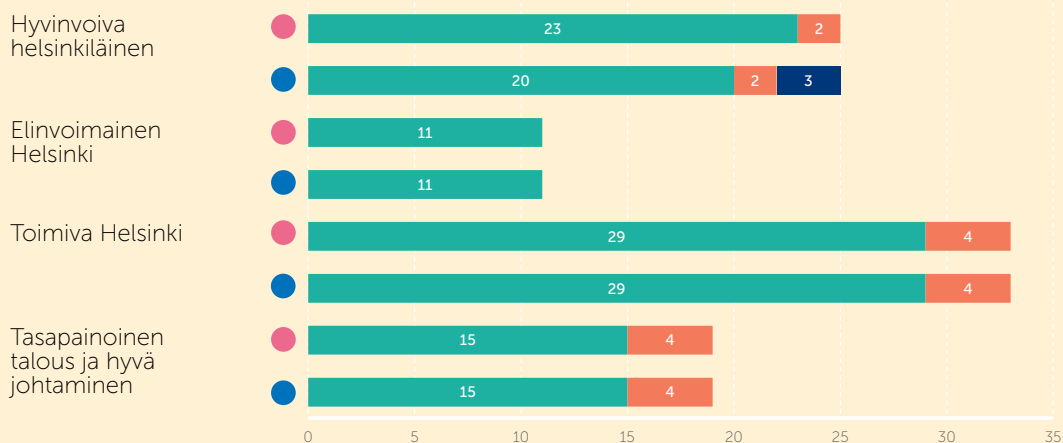
Kuvio 4



Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueilla vuonna 2015, kpl

Kuvio 5

- Tilinpäätöstiedot
- Tarkastuslautakunnan arvio





Tässä luvussa tarkastellaan talousarviossa asetettujen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumista. Kustakin virastosta ja liikelaitoksesta on laadittu erilliset tavoitearviointimuistiot, joiden havaintoja on hyödynnetty tässä yhteenvedossa.

### 3.1 Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen hallintokunnissa

Vuoden 2015 talousarviossa oli yhteensä 88 kaupunginvaltuuston hyväksymää, virastoille ja liikelaitoksille asetettua sitovaa toiminnallista tavoitetta. Tilinpäätösraportoinnin mukaan niistä toteutui 78 (89 prosenttia). Kuviosta 4 nähdään, että tarkastuslautakunnan arvion mukaan toteutuneita tavoitteita oli 75 (85 prosenttia). Eriäviä näkemyksiä oli siis kolmen tavoitteen kohdalla, joiden toteutumista ei tarkastuslautakunnan arvion mukaan voitu todentaa. Tavoitteiden toteutumisen aste hieman parantui edellisvuodesta, jolloin toteutuneita tavoitteita oli 83 prosenttia.

Kolme tavoitetta, joita ei voitu todentaa, olivat liikuntavirastolle asetettuja ulkoiluteiden, kuntoratojen ja hiihtolatu-pohjien ylläpitoon liittyviä. Tavoitteena on ensinnäkin, että ulkoiluteitä ja kuntoratoja ylläpidetään Helsingissä 188 km ja toiseksi, että hiihtolatu-pohjia ylläpidetään 230 km. Liikuntavirasto on pyydettäessä toimittanut kilometrimääriä koskevia tietoja, mutta ylläpidon osalta tavoitteen toteutumista on vaikea yksiselitteisesti todentaa. Kolmantena liikuntaviraston tavoitteena, jonka täsmällistä toteutumista on vaikea osoittaa, oli se, että ulkoiluteitä aurataan ja hiekoitetaan talvella tarvittaessa päivittäin 45 km. Liikuntaviraston mukaan kunnossapidon taso määritellään yleisesti siten, että ulkoiluteillä on turvallista liikua ja ne aurataan ja hiekoitetaan tarpeen mukaan ja että hiihtolatu-pohjia ajetaan lumitilanteen salliessa. Vuoden 2016 talousarviossa näitä ongelmallisiksi havaittuja tavoitteita ei ole enää asetettu.

Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnalliset tavoitteet toteutuivat parhaiten kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla, sivistystoimessa ja kaupunginjohtajan toimialalla. Heikoiten toteutuivat sosiaali- ja terveystoimen tavoitteet, joista kolme 12 tavoitteesta jäi toteutumatta. Sosiaali- ja terveystoimen osalta kaikki sosiaali- ja terveyspalvelujen seitsemän tavoitetta toteutuivat, mutta erillisinä talousarviokohtina olleet toimeentulotukeen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät tavoitteet jäivät toteutumatta.



### 3.2 Tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueittain

Kaupunginkanslia on talouden ja toiminnan seurantaraportteissa määritelty, mihin strategiaohjelman osa-alueeseen kukin sitova toiminnallinen tavoite liittyy. Kuviossa 5 tavoitteiden toteuma on esitetty kyseisen jaottelun mukaisesti. Strategian osa-alueella "Elinvoimainen Helsinki" oli vain 11 tavoitetta, jotka kaikki toteutuivat. Heikoiten toteutuivat tasapainoiseen talouteen ja hyvään johtamiseen liittyvät tavoitteet, joiden toteumaprosentiksi jäi 79. Osa-alueella "Hyvinvoiva helsinkiläinen" on kolme tavoitetta, joiden toteutumista arvioinnissa ei voitu todentaa, joten osa-alueen toteumaprosentti jäi tarkastuslautakunnan arvion mukaan 80 prosenttiin.

#### Toteutumatta jääneet tavoitteet osa-alueittain

##### Hyvinvoiva helsinkiläinen:

- Sosiaali- ja terveystoimen: Ehkäisevään toimeentulotukeen käytetään kolme prosenttia toimeentulotukimäärärahoista ja vähintään puolet ehkäisevästä toimeentulotuesta kohdennetaan vähävaraisille lapsiperheille.
- Sosiaali- ja terveystoimen: Kuntouttavaa työtoimintaa saa 1 800 henkilöä vuodessa.

##### Toimiva Helsinki:

- Pelastuslaitos: I-riskialueella pelastustoiminnan keskimääräinen lähtö- ja ajoaika kohteeseen ensimmäisellä 1+3 -vahvuusyksiköllä on enintään 6 minuuttia vähintään 60 prosentissa tehtävistä.
- Pelastuslaitos: Ensihoidon tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia vähintään 70 prosentissa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä.
- Ympäristökeskus: Asumisterveyttä koskevista toimenpiteiden pyynnöistä 80 prosenttia on ratkaistu 220 vuorokaudessa asian vireille tulosta.
- HKL: Raitoliikenteen luotettavuus on 99,85 prosenttia ja metrolinjojen 99,96 prosenttia. Tavoite toteutui vain metrolinjojen osalta.

##### Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen:

- Kaupunginkanslia: Talouden ohjauksen tasapainotavoite: Pidetään emokaupungin käyttömenojen reaalkasvu asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamisen tavoitteella.
- Stara: Työhyvinvointia kehitetään siten, että sairauspoissaolojen määrä vähenee vuodesta 2014 vähintään 0,2 prosenttiyksikköä.
- Varhaiskasvatusvirasto: Deflatoidut menot €/1–6-vuotiaiden väestöä kohden Helsingissä eivät kasva.
- Kiinteistövirasto: Ulkoiset maanvuokrat ovat vähintään 195 milj. euroa.





Kaupungin hallintokuntien, samoin kuin tytäryhteisöjen, sitovien toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty valtuustossa 2.3.2016. Virastojen ja liikelaitosten lauta- ja johtokunnat ovat käsitelleet virasto- ja liikelaitoskohtaiset tilinpäätöstiedot Helsingin kaupungin taloussäännön mukaisesti. Suoraan kaupunginhallituksen alaisen kaupunginkanslian ja tietokeskuksen virastopäälliköt ovat päätöksillään hyväksyneet kaupungin tilinpäätökseen yhdistettävät virastojen tilinpäätöstiedot. Työterveyskeskus siirtyi virastomuotoisesta toimijasta liikelaitokseksi vuoden 2016 alusta lähtien. Sen tilinpäätöstiedot on hyväksytty osana kaupungin tilinpäätöstä kaupunginhallituksessa.

### 3.3 Dokumentoinnin puutteet

Kaupungin tilinpäätösohje hallintokunnille sisältää ohjeet sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentoinnista. Ohjeen mukaan kunkin viraston ja liikelaitoksen on toimitettava sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentoinnin kuvaus ja mahdollinen seurantaraportti tai laskelma osana tilinpäätösaineistoa.

Kaikki hallintokunnat olivat toimittaneet tilinpäätöstyötilaan sitovien toiminnallisten tavoitteidensa dokumentointikuvauksen. Kuudesta dokumentointikuvauksesta kuitenkin puuttuivat ohjeen mukaiset raportit tai laskelmat.

Pyydettyä ne saatiin. Lisäksi kuuden viraston kohdalla osa tavoitteista oli dokumentoitu ohjeen mukaisesti, osa ei. Tilanne on parantunut edellisvuodesta, sillä 19 virastoa oli toiminut täysin ohjeen mukaisesti, kun edellisvuonna vastaava luku oli 14. Näin ollen 12 hallintokunnalla yhteensä 31:stä on vielä parannettavaa tavoitteiden toteutumisen dokumentoinnissa. Saatujen lisäselvitysten johdosta voidaan kuitenkin todeta, että tavoitteiden dokumentointi oli vuonna 2015 luotettavaa.

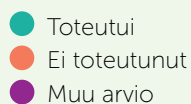
#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

tukkutorin, hankintakeskuksen, ympäristökeskuksen, kaupunginorkesterin, Työterveysliikelaitoksen ja kaupunkisuunnitteluviraston tulee jatkossa

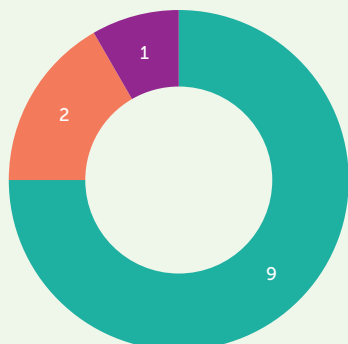
- toimittaa Talpaan, osana tilinpäätösaineistoa, sellaiset dokumentit, joiden perusteella sitovien tavoitteiden toteutuminen voidaan varmentaa.

kaupunginkanslian, rakennusviraston, Staran, pelastuslaitoksen, sosiaali- ja terveysviraston ja liikuntaviraston tulee jatkossa

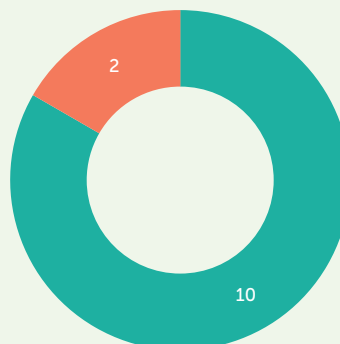
- kiinnittää huomiota siihen, että kaikkien sitovien tavoitteiden osalta toimitetaan Talpaan, osana tilinpäätösaineistoa, sellaiset dokumentit, joiden perusteella toteutuminen voidaan varmentaa.



Tilinpäätöstiedot



Tarkastuslautakunnan arvio



### 3.4 Tytäryhteisöille asetettujen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen

Vuoden 2015 talousarviossa asetettiin sitovia toiminnallisia tavoitteita yhteensä 12 yhtiölle. Tilinpäätösraportointiin mukaan niistä toteutui yhdeksän ja kaksi jäi toteutumatta. Yhden tavoitteen osalta tilinpäätöksessä ei otettu kantaa tavoitteen toteutumiseen, vaan Oy Gardenia-Helsinki Ab:n osalta todettiin, että ”yhtiö asetettu selvitystilaan”. Arvioinnin perusteella syyskuussa 2015 selvitystilaan asetetun yhtiön tavoite toteutui ennen kuin kaupunki päätti yhtiön toiminnan lopettamisesta elokuussa. Sekä Gardenian oman selvityksen että kaupunginkanslian mukaan yhtiö toteutti talouden tervehdyttämisohjelmaa siihen asti, kunnes se asetettiin selvitystilaan. Gardenia suljettiin yleisöltä marraskuun lopussa.

Arvioinnin perusteella kaikkiaan 12 tavoitteesta toteutui 10 (83 prosenttia), kuten kuvioista 6 nähdään. Tavoitteet, jotka eivät toteutuneet, olivat Seure Henkilöstöpalvelut Oy:lle asetettu tavoite ”Hintojen nousu enintään kustannustason nousua vastaava” ja Helsingin kaupungin asunnot Oy:lle asetettu tavoite ”Kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen”. Tavoitteiden toteutumisen aste parantui selvästi edellisvuodesta, jolloin toteutuneita tavoitteita oli tarkastuslautakunnan arvion mukaan vain 64 prosenttia.

Tavoitteita oli asetettu 12 yhtiölle, joista 11 laati dokumentointikuvauksen. Helen Oy ei laatinut erillistä kuvausta, mutta tavoitteen toteutuminen on todettavissa kaupunginvaltuuston pöytäkirjasta 2.12.2015. Kahdelta yhtiöltä pyydettiin lisätietoja tavoitteen toteutumisesta. Dokumentointi oli luotettavaa.

Kaupungin virastojen ja liikelaitosten osalta sitovan tavoitteen toteutumista kuvaavat tiedot ovat tilinpäätöksessä pääsääntöisesti tarkemmat kuin tytäryhteisöjen osalta. Tytäryhteisöjen osalta tilinpäätös sisältää vain tiedon, to-

teuiko tavoite vai ei, ja jos tavoite ei ole toteutunut, on annettu selitys tavoitteen toteutumattomuuden syistä. Raportointia voitaisiin kehittää vielä siten, että annettaisiin lyhyt selonteko siitä, millä perusteella tavoite toteutui. Jos tavoite on asetettu lukumuodossa, selonteoksi tavoitteen toteutumisesta riittää toteutunut luku.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- kehittää tilinpäätösraportointia siten, että myös tytäryhteisöjen osalta sitovien tavoitteiden toteutumistiedot sisältävät lyhyen perustelun sille, millä perusteella tavoite toteutui.

### 3.5 Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2015 talousarvion sitovista toiminnallisista tavoitteista toteutui tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan 85 prosenttia. Tytäryhteisöille asetetuista tavoitteista toteutui 83 prosenttia.

Toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty valtuustossa. Tilinpäätösraportoinnissa toteutuneiksi ilmoitetuista hallintokuntien sitovista toiminnallisista tavoitteista kolmen toteutumista ei tarkastuslautakunnan arvion mukaan voida todentaa.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentoinnin osalta havaittiin, että kaupungin 31 virastosta ja liikelaitoksesta 12 ei ollut toimittanut tilinpäätöstyötilaan tavoitteen toteutumistietoja ohjeen edellyttämällä tarkkuudella. Pyydettyä toteutumistietoja saatiin kattavasti. Tytäryhteisöt toimittavat sitovien tavoitteiden toteutumistiedot kaupunginkansliaan. Tiedot olivat tavoitteen toteutumisen arvioinnin kannalta puutteellisia kahden yhtiön osalta. Niidenkin osalta täydentävät tiedot saatiin pyydettyäessä.

# Kaupungin talouden arviointi

Strategiaohjelman mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen vuonna 2015, bruttobudjetoidut yksiköt ja tuet hallintokunnille, %

Taulukko 3

	Toteuma	Talousarviossa käytetyt oletukset
Väestönkasvun ennuste	+ 1,31	+ 1,50
Peruspalvelujen hintaindeksin muutos	+ 0,60	+ 1,10
Tuottavuuden parantamistavoite: yhden prosentin vähennys	- 1,00	- 1,00
<b>Strategiaohjelman tavoitteen sallima käyttömenojen reaalikasvu</b>	<b>+ 0,91</b>	<b>+ 1,60</b>
<b>Toteutunut menokasvu</b>	<b>+ 2,93</b>	

Toteutuneiden määrärahojen osuus sitovista käyttötalouden määrärahoista vuosina 2011–2015, %

Taulukko 4

2011	2012	2013	2014	2015
81	74	74	81	89

Investointimäärärahojen toteutuminen vuosina 2011–2015, meur

Kuvio 7

- Käytettävissä
- Toteuma



Kansantalouden kasvu on ollut pitkään heikkoa. Vuonna 2015 bruttokansantuotteen volyymi kasvoi 0,5 prosenttia Tilastokeskuksen ennakkotietojen 16.3.2016 mukaan. Vuonna 2016 Euroopan komissio ennustaa (26.2.2016) bruttokansantuotteen kasvavan 0,5 prosenttia. Komission mukaan Suomen kokonaistuotanto pysyttelee edelleen kriisiä edeltänyttä tasoa alhaisempana. Suomen Kuntaliiton julkaisemien vuoden 2015 tilinpäätösten ennakkotietojen (10.2.2016) mukaan kuntasektorin vuoden 2015 yhteenlaskettu tulos oli 0,27 miljardia, joka oli lähes edellisvuoden tasolla, kun yhtiöittämisten vaikutuksia ei oteta huomioon. Velkaantumisen kasvu hieman taittui ja tulos oli ennakoitua parempi säästötoimien ansiosta.

#### 4.1 Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen

##### Käyttömenot kasvoivat strategiaohjelman tavoitetta enemmän

Kaupungin strategiaohjelmassa käyttömenojen kasvua rajoittavana tavoitteena on, että emokaupungin käyttömenojen reaalisuus pidetään asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamisen tavoitteella. Tätä tuottavuustavoitetta on toteutettu vuoden 2014 talousarviosta lähtien. Taulukossa 3 esitetty laskelma osoittaa, että menokasvun rajoittamisessa ei vuonna 2015 onnistuttu. Toteutunut menokasvu oli 2,9 prosenttia, kun tarkastellaan menokasvua ilman liikelaitoksia, rahastoja ja nettobudjetoituja yksiköitä. Strategian taloustavoitteen mukainen sallittu kasvu olisi ollut vain 0,9 prosenttia. Strategiatavoitteesta poikkeamista selittää kaksi tekijää. Ensinnäkin menokasvu oli suurinta sellaisissa toiminnoissa, joihin kaupungin on vaikea omilla toimenpiteillään vaikuttaa: erikoissairaanhoidossa (HUS-menot), työmarkkinatuen kuntaosuudessa ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskustoiminnassa. Valtio vastaa vastaanottokeskustuksen kuluista, jotka kuitenkin näkyvät kaupungilla menokasvuna. Toinen selittävä tekijä on, että talousarviovaiheessa kasvuvaraa arvioitiin olevan 0,7 prosenttiyksikköä enemmän kuin tilinpäätösvaiheen mukaiset ennusteet ja indeksit sallivat.

Veroja ja valtionosuuksia kertyi vuonna 2015 yhteensä 3,3 miljardia euroa, joka oli noin 84 miljoonaa euroa budjetoitua enemmän. Verotuloja kertyi 3,1 miljardia euroa, vuoteen 2014 nähden 3,9 prosenttia enemmän. Kunnallisverokertymä kasvoi 1,9 prosenttia ja yhteisöverokertymä 20,2 prosenttia edellisvuodesta. Yhteisöveron kertymän nousu on seurausta siitä, että Helsingin kuntakohtainen jako-osuus nousi vuonna 2015 verrattuna vuoteen 2014. Myös valtionosuudet (273,2 miljoonaa euroa) kasvoivat edellisvuodesta uudistuneen valtionosuusjärjestelmän myötä.

##### Suurimmat ylitykset toteutuivat työllisyyden hoitamisen kuntaosuuksissa ja HUS-menoissa

Toimintamenoihin oli vuoden 2015 talousarviossa varattu 4 686,3 miljoonaa euroa. Toteuma ylitti talousarvion 11 miljoonalla eurolla. Euromääräisesti suurimmat talousarvi-



on ylitykset olivat HUS-menoissa (40,3 miljoonaa euroa) ja sosiaali- ja terveysviraston alakohdassa työllisyyden hoitaminen (29 miljoonaa euroa), johon sisältyi työmarkkinatuen kuntaosuus. HUS-menoissa ylityksen suuruus johtuu muun muassa siitä, että aiemmista vuosista poiketen HUS ei hyvittänyt jäsenkunnilleen sairaanhoitopiirin ylijäämää. Työmarkkinatuen kuntaosuuden maksuperusteet muuttuivat 1.1.2015 alkaen, minkä vuoksi myös työllisyyden hoidon menot olivat lähes kaksinkertaiset budjetoituu verrattuna.

Menot ylittyivät myös toimeentulotuessa (5,6 miljoonaa euroa) ja sosiaali- ja terveyspalveluissa (5,1 miljoonaa euroa), mutta kummassakin tulot ylittivät arvioidun vielä enemmän. Sosiaali- ja terveysviraston menojen osalta on huomionarvoista, että viraston omat menot pysyivät budjetoidussa: ylityksen syynä olivat vastaanottokeskustoiminnan laajentumisesta aiheutuneet kulut, jotka valtio korvaa kaupungille täysimääräisesti.

Kokonaisuutena hallintokunnat pystyivät noudattamaan talousarviota selvästi aikaisempia vuosia paremmin (taulukko 4). Vuonna 2015 valtuuston asettamia sitovia käyttötalouden määrärahoja oli 64, joista 57 toteutui. Ylitysoikeuden valtuustolta tarvitsi siis seitsemän määrärahaa, joista neljä syntyi edellä kuvatuissa sosiaali- ja terveysviraston määräraha-kohtissa. Lisäksi kaupunginkirjaston ja kulttuurikeskuksen menot ylittyivät ulkopuolisella tulorahoituksella rahoitettujen hankkeiden johdosta. Yksi ylitys perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneisiin määrärahoihin talousarviokohtalla "avustukset asuintalojen hissien rakentamiseen". Kaikki sitovien käyttötalousmäärärahojen ylitykset on hyväksytty valtuustossa. Kuusi niistä hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 1.2.2016 eli siinä vaiheessa, kun ylitys oli jo tapahtunut.

Lisäksi liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kaikki neljä liikelaitosta saavuttivat niille asetetun sitovan taloudellisen tavoitteen.

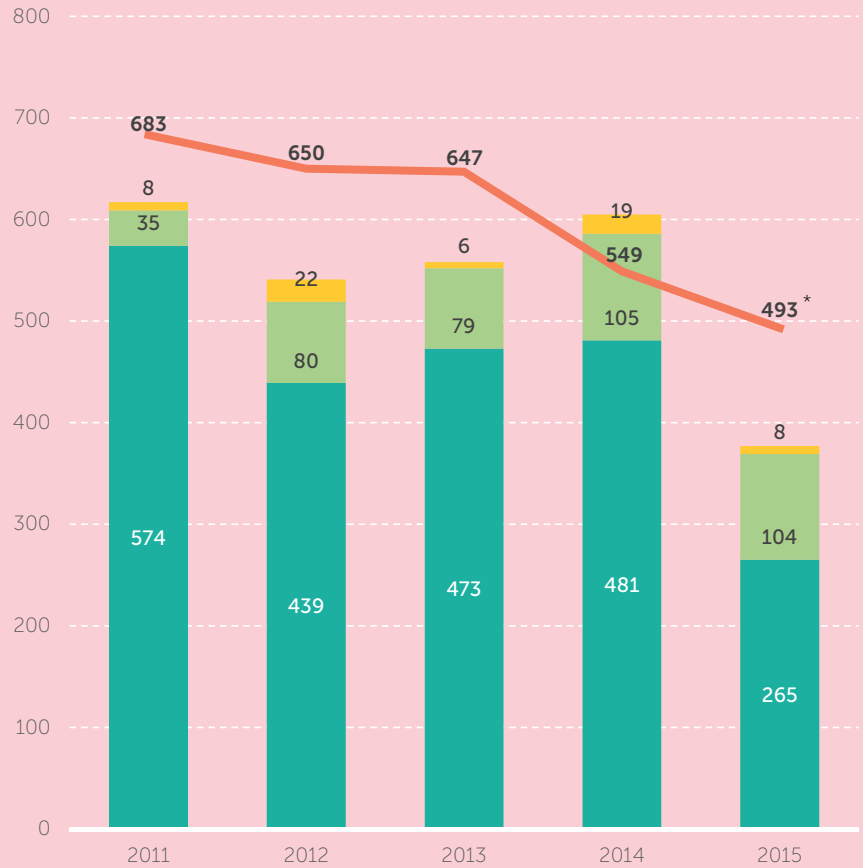
Sellaisia talousarviokohtia, jotka alittivat budjetoidut menot tai ylittivät toimintakatteensa yli miljoonalla eurolla, oli peräti 16. Suurin ero talousarvioon syntyi tilakeskuksen toimintakatteessa, joka oli 12,2 miljoonaa euroa ennakoitua parempi. Menopuolella säästöä syntyi lauhasta talvesta kun taas tuloihin vaikuttivat erillislaskutettavien palveluiden lisääntyminen sekä käyttötaloushankkeiden jälleensalkutuksen tuloutukset.

Muut merkittävimmät talousarvion alitukset syntyivät eläkkeissä (7,2 miljoonaa euroa), jaksotetuissa henkilöstömenoissa (7,1 miljoonaa euroa), kaupunginkanslian toimintamenoissa (6,8 miljoonaa euroa), rakennusvalvontaviras-

Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys vuosina 2011–2015 (sisältäen liikelaitokset), meur

Kuvio 8

- Vuosikate
- Maanmyyntituotot
- Rakennusten ja osaketilojen myynti
- Investointimenot



Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot - investoinnit

(Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot) / investoinnit (%)

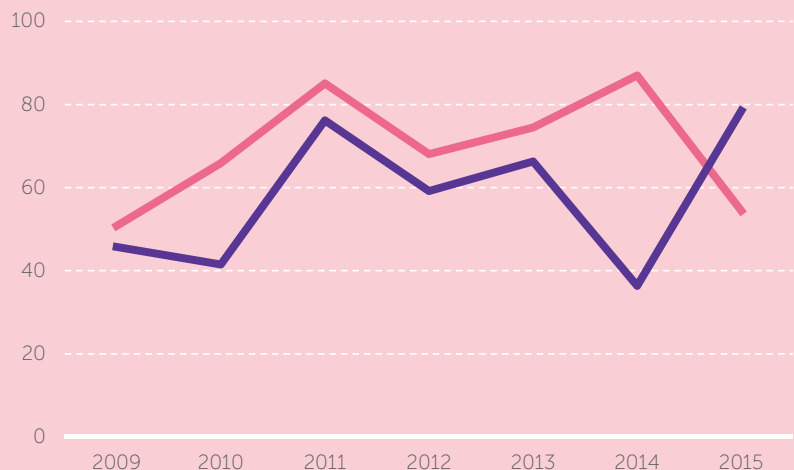
	2011	2012	2013	2014	2015
Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot - investoinnit	- 66	- 109	- 89	+ 56	- 116
(Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot) / investoinnit (%)	90	83	86	110	76

\* Investointimenot vuonna 2015 ilman Helsingin Bussiliikenne Oy:n liiketoimintakauppaa sekä eräisiin apporttiluovutuksiin liittyviä kirjanpidollisia kirjauksia

Investointien tulorahoitusprosentin kehitys vuosina 2009–2015, %

Kuvio 9

- Konserni
- Emo





ton toimintakatteessa (4,3 miljoonaa euroa) sekä katu- ja viheralueiden ylläpidossa (3,9 miljoonaa euroa).

Suhteellisesti suurimmat poikkeamat tapahtuivat asuntotuotantotoimiston ja hankintakeskuksen toimintakatteissa. ATT:n osalta toimintakatteen ennakoitiin olevan 716 000 euroa positiivinen, toteuman ollessa peräti 3,5 miljoonaa euroa positiivinen. Toteumaan myötävaikutti se, että korkomenot olivat huomattavasti talousarviota pienemmät. Toimintakateavoitteen ylittävä osa siirrettiin asuntotuotantorahastoon. Hankintakeskuksen osalta toimintakatteen positiivinen poikkeama oli suhteellisesti suuri, mutta euromääräisesti vain 400 000 euroa ennakoitua parempi.

### Investointimäärärahoja jäi käyttämättä

Kaupungin strategiaohjelmassa investointien vuotuiseksi tasoksi on asetettu 435 miljoonaa euroa, joka oli vuoden 2015 talousarviossa tarkistettu tasoon 447 miljoonaa euroa. Kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien käytettävissä oli 571,5 miljoonaa euroa, kun ei huomioida apporttiomaisuuden siirtoja ja Helsingin Bussiliikenne Oy:n omistusjärjestelyjä. Investointimenojen toteuma ilman apporttiomaisuuden siirroista ja Helsingin Bussiliikenne Oy:n omistusjärjestelyistä aiheutuneita menoja oli vain 388 miljoonaa euroa. Ne huomioiden toteuma oli 466 miljoonaa euroa.

Investointiraami on ollut voimassa kaksi vuotta, vuosina 2014 ja 2015. Kumpanakin vuonna tavanomaiset investoinnit ilman yhtiöittämiä tai muita apporttiomaisuusjärjestelyihin liittyviä investointimenoja ovat jääneet selvästi alle raamin. Vuoden 2014 investointiraamista jäi käyttämättä 44,1 miljoonaa euroa ja lisäksi ylitysoikeuksina myönnettyistä määrärahoista jäi käyttämättä 117,7 miljoonaa euroa, eli yhteensä 161,8 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 investointimäärärahojen toteuma oli 71 prosenttia. Vuonna 2015 vastaava toteumaprosentti oli 68 prosenttia ja käyttämättä jäi yhteensä 183,9 miljoonaa euroa.

Vuosina 2011–2012 investointien toteumaprosentti oli yli 80, vuosina 2013–2014 toteuma oli 71 prosenttia ja vuonna 2015 jo alle 70 prosentin. Investointiosassa on tyypillistä se, että edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella on myönnetty ylitysoikeuksia käytettäväksi viivästyneisiin hankkeisiin. Viime vuosina noin viidesosa investointeihin käytettävissä olevista määrärahoista on perustunut ylitysoikeuksiin.

Kuviosta 7 nähdään, että kunkin vuoden hintatasossa tarkasteltuna investointeihin käytettävissä olevat määrärahat eivät ole merkittävästi pienentyneet, mutta investointien toteuma on pudonnut 500 miljoonan euron tasolta vajaan 400 miljoonan euron tasolle. Investointien toteutuksesta viivästyttävät erilaiset tekijät kuten valitukset. Lisäksi tarkastuslautakunnan arvioinneissa on käynyt ilmi, että investointiraamin vajaakäyttö voi ainakin osaksi johtua hallintokuntien, erityisesti rakennusviraston ja kiinteistöviraston tilakeskuksen, riittämättömistä rakennuttajaresursseista.

Vuonna 2015 investointiosassa oli 12 yli miljoonan euron suuruista talousarvion alitusta. Esirakentaminen toteutui 17,2 miljoonaa euroa talousarviota pienempänä, kun kaikkia esirakentamiskohteita ei päästy aloittamaan suunnitellusti. Muut yli viiden miljoonan euron alitukset liittyivät

projektialueiden katuihin (8,3 miljoonaa euroa), kaupunginkanslian irtaimen omaisuuden hankintoihin, erityisesti keskitettyyn tietotekniikkaan (7,3 miljoonaa euroa), katujen, liikenneväylien ja ratojen perusparantamiseen ja liikennejärjestelyihin (6,2 miljoonaa euroa) sekä tilakeskuksen korjaushankkeisiin (5,9 miljoonaa euroa).

Kokonaisuutena investointiosassa oli yhteensä 49 sitovaa määrärahaa. Niistä 41:n osalta talousarvio määräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (84 prosenttia). Ylityneitä talousarviokohtia oli kahdeksan. Niistä viisi perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettyihin ylitysoikeuksiin. Kaksi ylitystä oli hyvin pieniä, työterveyskeskuksen 352,80 euroa ja suomenkielisen työväenopiston 8,40 euroa. Niille olisi tullut hakea ylitysoikeus.

Euromääräisesti suurin ylitys tapahtui kohdassa 8.2 Arvopaperit, kaupunginhallituksen käytettäväksi. Talousarviossa tähän oli varattu 7,1 miljoonaa euroa toteuman ollessa 84,5 miljoonaa euroa. Valtuusto myönsi tarvittavat ylitysoikeudet vuoden 2015 aikana. Suurin ylitystä selittävä erä oli 44,6 miljoonaa euroa, joka käytettiin Helsingin Bussiliikenne Oy:n omistusjärjestelyihin. Muut ylitystä selittävät erät olivat luonteeltaan sellaisia, että kirjanpidolliset tulo- ja menoerät olivat yhtä suuret. Ne liittyivät apporttiluovutuksiin, joita olivat Lasipalatsin rakennukset (20,7 miljoonaa euroa) ja 400-vuotiskotisäätiön rakennusten siirto ensin Helsingin kaupungille ja sen jälkeen apporttiomaisuutena Heka Oy:lle (13,4 miljoonaa euroa).

Toinen merkittävä talousarvion ylitys investointiosassa liittyi yhteishankkeisiin liikenneviraston kanssa. Kyseisen seitsemän miljoonan euron ylitys perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettyihin ylitysoikeuksiin.

## 4.2 Talouden tunnuslukujen kehitys

### Tulorahoituksen taso heikentynyt pysyvästi

Strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena on, että investoinneista yhä suurempi osuus rahoitetaan tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Kuviosta 8 voidaan havaita, että kehitys on ollut tavoitteen mukaista vuosina 2013–2014, mutta laskenut vuonna 2015 alemmalle tasolle Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittämisen myötä. Vuonna 2011 vuosikatetta nosti veroprosentin korotus.

Vuoden 2015 talousarviossa kiinteän omaisuuden myyntitulotavoitteeksi oli asetettu 100 miljoonaa euroa. Toteuma oli 104 miljoonaa euroa eli tavoite saavutettiin. Lisäksi muun pääomatalouden tavoitteena oli, että kaupungin ydintoiminnan kannalta tarpeettomien kiinteistöjen ja osakehuoneistojen myyntiä jatketaan tavoitteena 20 miljoonan euron myyntitulot. Koska vuoden 2015 aikana rakennuksia ja osakkeita myytiin 8 miljoonalla eurolla, tavoite ei toteutunut. Yhteensä 120 miljoonan euron myyntitavoitteista toteutui 112 miljoonaa euroa.

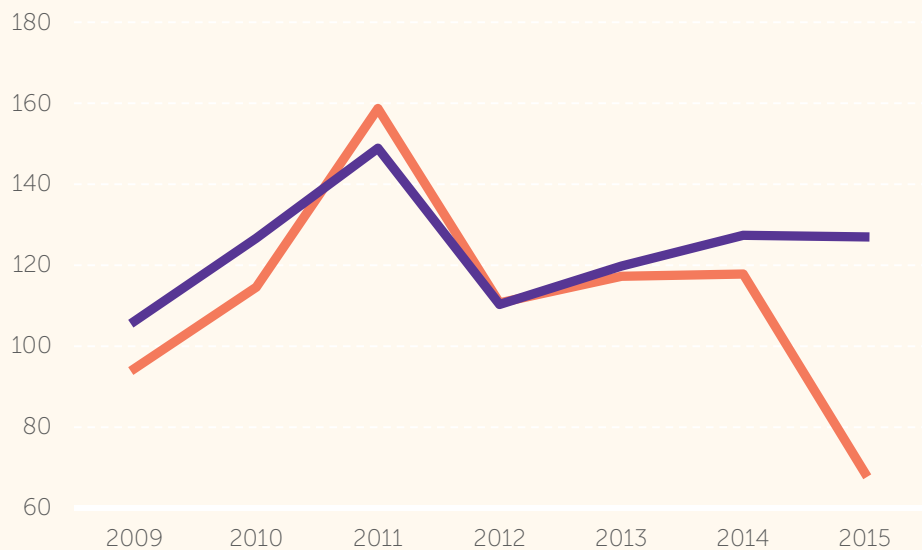
Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittäminen heikensi vuosikatteen tasoa pysyvästi vuodesta 2014, koska Helen Oy:n liikevoitto ei ole enää parantamassa kaupungin vuosikatetta tai tulosta ylimääräisten tuloutusten muodossa.



### Vuosikate suhteutettuna poistoihin vuosina 2009–2015, %

Kuvio 10

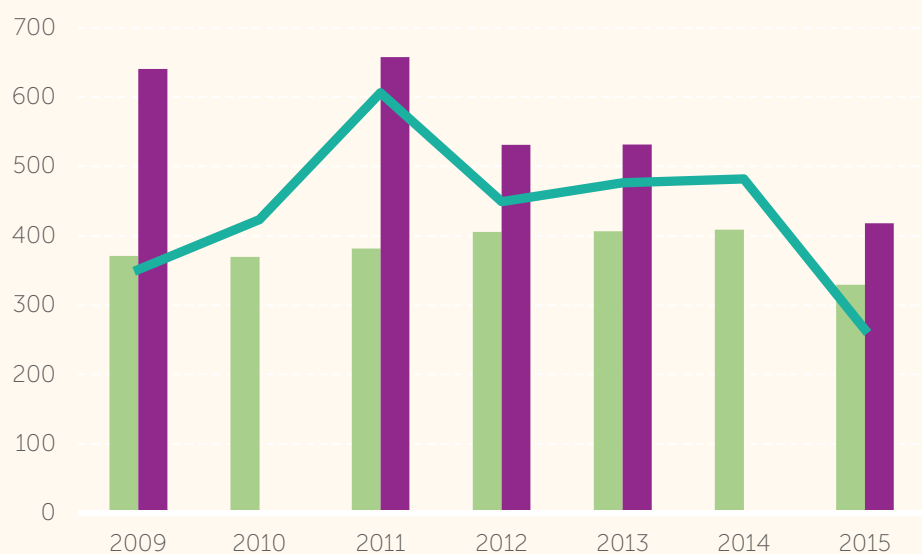
- Kaupunki sisältäen liikelaitokset
- Konserni



### Vuosikatteen riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoihin vuosina 2009–2015 (sisältäen liikelaitokset); meur

Kuvio 11

- Investointien omahankintameno
- Poistot
- Vuosikate



\* Luvut on esitetty vuoden 2015 rahan arvossa perustuen tietoon Julkisten menojen hintaindeksi, kuntatalous yhteensä (Kuntaliitto ja Tilastokeskus 11.2.2016 ja Kuntaliitto, ennakkolliset tiedot)

## Lainanhoitokate ja kassan riittävyys vuosina 2009–2015

Taulukko 5

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lainanhoitokate	4,3	4,7	4,2	3,4	4,3	1,7	2,1
Kassan riittävyys, päivissä	53	45	58	46	63	44	70
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, meur	*	*	*	*	*	-387	-396

Luvut on esitetty ilman vuoden 2014 liikelaitosten yhtiöittämisten kirjanpidollisia vaikutuksia

\* Ei vertailukelpoista tietoa.

## Lainoja koskevat tunnusluvut vuosina 2009–2015, meur

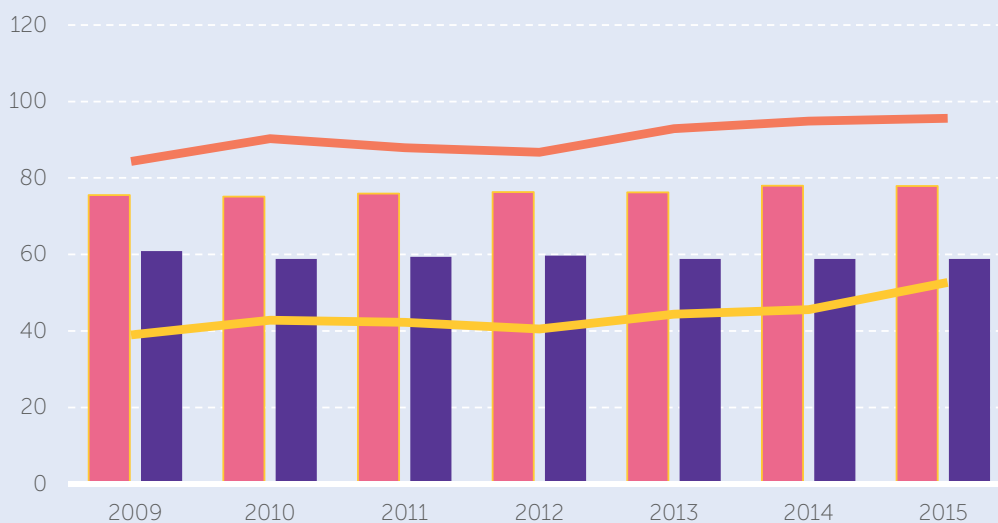
Taulukko 6

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lainakanta 31.12.	890	1 171	1 286	1 201	1 515	1 579	1 582
Ottolainojen korot	11	12	20	17	11	17	18
Ottolainojen lyhennykset	59	65	99	115	91	191	111
Konsernin lainakanta	3 366	4 072	4 200	4 177	4 787	4 941	5 011
Konsernin lainasaamiset	739	676	623	526	478	472	476

## Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2011–2015, %

Kuvio 12

- Omavaraisuusaste, kaupunki
- Suhteellinen velkaantuneisuus, kaupunki
- Omavaraisuusaste, konserni
- Suhteellinen velkaantuneisuus, konserni





Kuviosta 9 havaitaan, että kaupungin investointien tulorahoitusprosentti (mukaan lukien liikelaitokset ja rahastot) on ollut heikko vuosina 2009 ja 2010, kunnes kunnallisveroprosenttia nostettiin vuonna 2011. Vuosikatteen riittävyys heikkeni jälleen vuonna 2012, mutta parani vuoteen 2014 mennessä. Vuoden 2015 tilanteessa emokaupungin tulorahoituksen riittämättömyys ja konsernin tunnusluvun vastaava paraneminen ovat seurausta yhtiöittämisestä. Kuviossa on käytetty vuonna 2015 edellisiin vuosiin nähden vertailukelpoista lukua.

#### **Vuosikate ei riittänyt kattamaan suunnitelman mukaisia poistoja**

Vuonna 2015 vuosikate oli 265 miljoonaa euroa ja se kattoi suunnitelman mukaisista poistoista vähemmän kuin edellisellä vuonna eli 68,7 prosenttia (kuvio 10). Konsernitason tunnusluku, vuosikatteen osuus poistoista, oli 127 prosenttia.

Tulorahoitus ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen. Kuviossa 11 on esitetty vuosikatteen riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenojen, joista vuoden 2009 ja vuosien 2011–2013 investointien omahankintameno ovat verrattavissa toisiinsa. Vuosien 2010 ja 2014 luvut eivät ole vertailukelpoisia, koska vuonna 2010 investointien omahankintameno olivat positiiviset vesilaitoksen myyntituloista johtuen ja vuonna 2014 yhtiöittämisen ansiosta. Vuoden 2015 vuosikate ei emokaupungissa ole riittänyt suunnitelman mukaisiin poistoihin.

Taulukon 5 perusteella lainanhoitokate ja kassan riittävyys ovat parantuneet edellisestä vuodesta. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta kertoo,

kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. Kuten taulukosta havaitaan, kertymä on ollut negatiivinen. Luvun ollessa negatiivinen menoja joudutaan kattamaan joko olemassa olevia kassavaroja vähentämällä tai ottamalla lisää lainaa. Vuonna 2015 kaupunki kattoi tulorahoituksen ja investointitason eron kassavaroja pienentämällä.

Kaupunki on antanut kirjjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeen mukaisen selvityksen poistojen ja investointien vastaavuudesta 2014–2018. Suunnitelman mukaisten poistojen ja poistonalaisten investointien omahankintamenojen ero on pysynyt samana kuin edellisellä vuonna, 27 prosenttina. Perustelujen mukaan investointi- ja poistotason poikkeamaan vaikuttavat muun muassa HKL:n joukkoliikenteen perusinvestoinnit, eräät peruspalvelutuotannon uudisrakentamisinvestoinnit sekä uusien alueiden esirakentamis-, katu- ja puistoinvestoinnit.

#### **Velkaantuneisuuden kasvu hidastui**

Taulukosta 6 havaitaan, että lainakanta lähti kasvuun vuoden 2009 taantumassa. Vuonna 2015 kasvu pysähtyi, kun lainakanta kasvoi vain 3,4 miljoonaa euroa.

Suhteellinen velkaantuneisuus on ollut kasvussa vuodesta 2012 lähtien ja kasvu on jatkunut vuonna 2015 etenkin emokaupungin osalta (kuvio 12). Omavaraisuusaste on pysynyt vakaana.

#### **Johtopäätökset**

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan velkaantumiskehitystä hidastetaan pitämällä emokaupungin käyttömenojen reaalisuus kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamisen tavoitteella ja rahoittamalla nykyistä merkittävästi suurempi osuus investoinneista tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Vuonna 2015 strategiaohjelman tavoite ei toteutunut. Tähän kuitenkin vaikuttivat merkittävästi sellaiset menolajit, joihin kaupungin on vaikea omilla toimillaan vaikuttaa. Investointien rahoittamista koskevan tavoitteen osalta vuosi 2015 toteutui heikosti.

Investointimäärärahojen osalta huomionarvoista on investointimäärärahojen vajaakäyttö, joka on viime vuosina kasvanut. Tarkastuslautakunnan arvioinneissa on ilmennyt, että yksi syy tälle voivat olla riittämättömät henkilöresurssit suunnitella ja rakennuttaa suunnitellut investoinnit.

Vuonna 2015 kaupungin taloudellinen asema muuttui oleellisesti vuodesta 2014 liikelaitosten, erityisesti Helsingin Energian, yhtiöittämisen vuoksi. Vuosikate oli vuonna 2015 riittämätön poistoihin nähden. Tämä pakottaa jatkossakin tiukkaan menokuriin. Kustannustason kehityksen lisäksi toimintamenojen kasvuvuorassa tulisi huomioida myös verorahoituksen kehitys.

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

kaupunginkanslian tulee

- selvittää rakennuttajaresurssien riittävyys suhteessa käytettävissä oleviin investointimäärärahoihin.



# Toiminnan arviointi



# Kaupunkitasoiset arvioinnit



Onko kaupunki toteuttanut strategiansa mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi?



Toimenpiteitä on toteutettu mahdollisuuksien mukaan. Harmaan talouden ohje tulee päivittää.



Mitataanko keskeisten palvelujen tuloksellisuutta monipuolisesti?



Mittaaminen on monipuolista ainakin suurimpien virastojen keskeisissä palveluissa.



Saavatko miehet ja naiset samoista tehtävistä samaa palkkaa?



Käytännössä miehet saavat suurempaa palkkaa useista erisistä johtuen.

## 5.1

### Harmaan talouden torjunta

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupunki toteuttanut strategiaohjelman ja globaalin vastuun strategian mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Arviointi kohdistui kaupunkitasolla suoritettuihin toimenpiteisiin ja kaupungin hankintojen kokonaismäärän kannalta merkittävimpien rakennuttamispalveluja tilaavien hallintokuntien toimenpiteisiin. Näitä olivat asuntotuotantotoimisto (ATT), Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL), Helsingin kaupungin rakennusvirasto (HKR), kiinteistöviraston tilakeskus, liikuntavirasto, pelastuslaitos ja Stara.

Kaupunginvaltuuston strategiaohjelman 2013–2016 eettisten periaatteiden mukaan ”kaupunki torjuu aktiivisesti harmaata taloutta ja edellyttää sitä myös sopimuskumppaneiltaan. Kaupunki on aktiivinen yhteistyössään verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta kansallisesti ja kansainvälisesti voidaan ehkäistä harmaata taloutta. Helsinki pyrkii osaltaan torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin.” Globaalin vastuun strategian (26.9.2012) mukaan taloutta tulee hoitaa vastuullisesti ja torjua harmaata taloutta. Tämä tapahtuu tilaajavastuulakia (1233/2006) ja kaupungin harmaan talouden torjuntaohjetta noudattaen (19.12.2011).

Arvioinnin keskeisimmän aineiston muodostivat harmaan talouden torjuntaan liittyvä kaupungin kirjallinen aineisto, verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön laatimat selvitykset, kaupungin riskienhallintapäällikön haastattelu ja seitsemälle rakennustoimintaa tilaavalle hallintokunnalle osoitettu kysely.

Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa (1207/2010) harmaa talous on määritelty koskemaan ”organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääte-

siä veloitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi”.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön Harmaa talous 2015 -raportin mukaan julkisyhteisöjen tavaraj- ja palveluostot sekä niiden teettämät rakennusurakat ovat vuositasolla noin 33–35 miljardia euroa. Helsingin kaupungin palvelujen ostojen määrä vuonna 2015 oli tilinpäätöksen mukaan noin 1,66 miljardia euroa. Julkisten hankintojen merkitys on huomattava esimerkiksi rakentamiseen liittyvillä toimialoilla. Sen vuoksi julkiset hankinnat ovat tärkeä kohdealue harmaan talouden torjunnassa.

Harmaan talouden torjuntaa lainsäädäntötasolla toteutetaan käytännössä lailla julkisista hankinnoista (348/2007), lailla tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), rakennusalan käännetyllä arvonlisäverovelvollisuudella (Arvonlisäverolaki 1993/1501 ja Verohallinnon ohje 1.4.2011), verovelkarekisterillä (Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1999) ja eräillä työmaiden ilmoitusveloitteisiin liittyvillä laeilla.

### Helsinki on toteuttanut aktiivisesti toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi

Tarkastuslautakunta antoi vuonna 2010 arviointikertomuksessaan suosituksia harmaan talouden torjunnasta. Suositusten mukaisesti kaupunki on määritellyt harmaan talouden koordinoituvastuun ja tiukentanut harmaan talouden torjuntaohjetta. Hankintaosaamista on päivitetty koulutuksilla, joihin on sisällynyt myös harmaan talouden torjuntaan liittyviä sisältöjä. Hankintoja on keskitetty, joskin siinä on edetty hitaasti. Kilpailutuksissa on alettu käyttää ai-



empaa laajemmin tarjousten vertailuperusteina myös muita kriteereitä kuin halvinta hintaa. Suositusten mukaisesti ja tehostaakseen harmaan talouden torjuntaansa, Helsinki on pyrkinyt saamaan aikaan lakimuutoksia tietojensaantioikeuteen verottajalta, mutta asia ei ole edennyt valtionhallinnossa.

Kaupunginhallitus antoi 19.12.2011 harmaan talouden torjuntaa hankintojen yhteydessä koskevan toimintaohjeen, joka kattaa tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat sekä hankintalain kynnysarvot alittavat ja ylittävät hankinnat, joihin ei sovelleta tilaajavastuulakia. Talousarvion noudattamishojien mukaan koko kaupunkikonsernin tulee noudattaa harmaan talouden torjuntaohjetta.

Yksityiskohtaisessa ohjeessa kuvataan menettelytavat kulunvalvontaan ja henkilötunnisteiden käyttöön, alihankinnan ketjuttamisen rajoittamiseen ja tietojen luovuttamiseen verohallinnolle. Ohjeen mukaan toimittajalta on edellytettävä selvitys palvelun tai tavaran toimittajan rekisteröitymisestä kauppa-, ennakoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, selvitys verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksamisesta ja selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisten työehtojen sisällöstä. Ohjeistus on lainsäädäntöä tiukempi, mutta jo joiltakin osin vanhentunut, sillä lait tilaajavastuusta ja julkisista hankinnoista ovat täsmentyneet viime vuosina.

Arvioinnissa toteutetun kyselyn vastausten ja Verohallinnon vuonna 2015 Helsingin hankinnoista laatiman ilmiöselvityksen mukaan kaupungin harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden vaikutukset ovat olleet myönteisiä. Kaupungin sopimuskumppaneina toimivien yritysten harmaan talouden riski on muita yrityksiä matalampi. Raportissa Verohallinto esitti, että julkisia hankintoja tekevillä viranomaisilla tulisi olla lakisääteinen tiedonsaantioikeus palveluja tarjoavien yhteisöjen julkisten veloitteiden hoitamiseen liittyviin tietoihin. Myös Helsingin kaupunki on esittänyt samaa hankintalain kokonaisuudistuksesta antamassaan lausunnossa.

### **Rakennustoiminnassa noudatetaan harmaan talouden torjuntaohjetta**

Kaupungin merkittävimmät rakennustoimintaan liittyviä hankintoja tekevät hallintokunnat ovat pääosin noudattaneet toiminnassaan harmaan talouden torjuntaohjetta. Kyselyyn vastanneista lähes kaikki totesivat, että kaupungin ohje harmaan talouden torjunnasta on otettu käyttöön, joskin muutamassa virastossa sitä käytetään sellaisenaan ainoastaan suurimmissa hankinnoissa. Syynä tähän mainittiin valvontaan käytettävissä olevien resurssien riittämättömyys. Lisäksi eri hallintokuntien vastauksissa painotettiin ohjeen eri kohtia. Kaupunkitasoisen ohjeistuksen lisäksi muun muassa Helsingin kaupungin rakennusvirastolla ja asuntotuotantotoimistolla on tätäkin tarkempi oma ohjeistus. Harmaan talouden torjuntaan liittyvä kaupungin ohjeistus on pääosin riittävää rakentamispalveluja hankkivien hallintokuntien näkökulmasta.

Kaupunki on edellyttänyt aktiivisesti harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimenpiteitä sopimuskumppaneilleen. Harmaan talouden torjuntaohjeessa edellytetään, että pääurakoitsijan kanssa laadittavaan sopimukseen tu-

lee sisällyttää ehtoja, joiden perusteella urakoitsijan tulee valvoa työmaalla toimivien alihankintajien toimintaa. Esimerkkeinä voidaan mainita alihankinnan ketjuttamisen rajoittamiseen ja kulunvalvontaan sekä henkilötunnisteisiin liittyvät menettelyt. Kyselyssä lähes kaikki vastasivat edellyttävänsä sopimuskumppaneilta toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Osa hallintokunnista, kuten ATT ja kiinteistöviraston tilakeskus, oli sisällyttänyt sopimusehtoihin sanktioita harmaan talouden torjunnan edistämiseksi.

### **Yhteistyötä on tehty pääasiassa verohallinnon kanssa**

Kaupunki ja kyselyyn vastanneet hallintokunnat ovat tehneet yhteistyötä erityisesti verottajan kanssa. Yhteistyö on pääasiassa kohdistunut tietojen vaihtoon ja erillisten harmaan talouden torjuntaa käsittelevien selvitysten laatimiseen. Kaupungin harmaan talouden torjunnasta on raportoitu säännöllisesti kaupunginhallitukselle vuoteen 2014 asti, minkä jälkeen raportoinnin määrä on vähentynyt siten, että vuonna 2015 laadittiin vain yksi harmaan talouden torjuntaan liittyvä ajankohtaiskatsaus. Syynä tähän on Verohallinnon raportoinnin väheneminen.

Hallintokunnat ilmoittivat tehneensä yhteistyötä tapauskohtaisesti myös alan järjestöjen, aluehallintoviraston, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja ammattiliittojen kanssa. Yhteistyötarpeen nähtiin lisääntyvän, koska harmaa talous on yhä kansainvälisempää ja monimuotoisempaa. Kaupungin hallintokuntien välinen yhteistyö harmaan talouden torjunnassa nähtiin riittämättömänä. Harmaan talouden torjuntaohjetta tulisi vastausten perusteella päivittää hallintokuntien yhteistyönä siten, että uudessa ohjeessa tulisi erotella toisistaan rakennusalaan ja muihin toimialoihin liittyvät hankinnat. Tällöin olisi mahdollista priorisoida harmaan talouden torjunnassa noudatettavat toimenpiteet ja ottaa huomioon eri toimialojen erityispiirteet ja käytettävissä olevat resurssit.

### **Verovarojen päätymistä veroparatiiseihin on vaikea torjua**

Kaupunki ei ole käytännössä pystynyt välttämään yhteistyötä veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa. Syynä ovat olleet hankintalain säädösten asettamat rajoitteet. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2013 esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on kuitenkin osittain ryhdytty, sillä yrityksen omistajasuhteita ja konsernirakennetta kuvaavat tiedot on pyydetty yhdessä pilottihankinnassa. Tietoja ei kuitenkaan voida hyödyntää veroparatiisikytkentöjen estämiseksi. Maakohtaisten tilinpäätöstietojen pyytämiseen liittyvää pilottihankintaa ei ole tehty, vaan läpinäkyvyyttä on pyritty lisäämään muilla tavoin, kuten lisäämällä tarjouspyyntöihin ja sopimusluonnoksiin maininnat pakollisista poissulkemisperusteista.

### **Johtopäätökset**

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että kaupunki on toteuttanut laajasti strategiaohjelman ja globaalin vastuun strategian mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Arvioinnin perusteella Helsinki on myös onnistunut harmaan talouden torjunnassa melko hyvin käy-



tettävissä olevilla keinoilla.

Harmaan talouden torjunnassa suurimmat haasteet liittyvät edelleen yritysten tietoja suojaavaan lainsäädäntöön. Lainsäädännön muutostarvetta on pitänyt esillä kaupungin lisäksi myös Verohallinnon Harmaan talouden selvityssikkö, jonka kanssa kaupunki on tehnyt laajamittaista yhteistyötä. Koska harmaa talous yhä kansainvälistyy ja sen muodot monipuolistuvat, valvonta tulee jatkossa edellyttämään laajempaa yhteistyötä kullakin alalla eri toimijoiden ja viranomaisten välillä.

Kaupungin omassa toiminnassa kehittämistarpeet kohdistuvat harmaan talouden torjuntaohjeen päivittämiseen soveltumaan paremmin eri toimialoille ja erityyppisiin hankintoihin, hallintokuntien välisen yhteistyön tiivistämiseen ja harmaan talouden seurantaan. Toimintatapoja tulee yhtenäistää, sillä osa hallintokunnista noudattaa harmaan talouden torjuntaohjetta ainoastaan suurimmissa hankinnoissa. Lisäksi tulee harkita, voitaisiinko maakohtaisten verotustietojen pyytämällä hankintojen yhteydessä lisätä läpinäkyvyyttä ja siten ehkäistä haitallista verosuunnittelua.

Hankintasopimuksissa urakoitsijoille asetettujen harmaan talouden torjuntaan liittyvien velvoitteiden ja niiden noudattamatta jättämisestä seuraavien sanktioiden asettamista voidaan pitää suositeltavana menettelynä ja niillä voitaisiin tehostaa harmaan talouden torjuntaa hallintokuntien suorittamissa hankinnoissa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- edelleen pyrkiä vaikuttamaan siihen, että julkisia hankintoja tekeville viranomaisille säädettäisiin tiedonsaantioikeus palveluja tarjoavien organisaatioiden julkisten velvoitteiden ja maksujen hoitamiseen liittyviin tietoihin.

kaupunginkanslian tulee

- yhteistyössä hallintokuntien kanssa päivittää harmaan talouden torjuntaohje vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja toimialojen erityispiirteitä.

rakennusviraston, Staran, HKL:n, liikuntaviraston ja pelastuslaitoksen tulee

- asettaa hankintasopimuksissa urakoitsijoille sanktioita harmaan talouden torjuntaan liittyvien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi.

## 5.2

### Tuloksellisuuden mittaaminen

Kuntalaki (410/2015, 121 §) määrittelee tarkastuslautakunnan tehtäväksi arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämän johdosta tarkastuslautakunta päätti arvioida, miten Helsingin kaupungin eri hallintokunnissa mitataan niiden keskeisten kuntalaisille tuottamien palvelujen tuloksellisuutta.

Arvioinnin kohteeksi valittiin sivistystoimen, rakennus-

ympäristötoimen, sekä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen hallintokunnista ne virastot ja laitokset, jotka tarjoavat palveluja kaupunkilaisille: opetusvirasto, kaupungin museo, kaupunginkirjasto, kulttuurikeskus, liikuntavirasto, nuorisoasiainkeskus, suomenkielinen ja ruotsinkielinen työväenopisto, kaupunginorkesteri, Korkeasaaren eläintarha, taidemuseo, rakennusvirasto, pelastuslaitos, ympäristökeskus, HKL, kaupunkisuunnitteluvirasto, kiinteistövirasto ja rakennusvalvontavirasto. Arviointi toteutettiin lähettämällä jokaiselle hallintokunnalle kysely, jossa pyydettiin nimeämään keskeiset palvelut sekä miten niitä mitataan.

### Tuloksellisuus käsittää monta ulottuvuutta

Tuloksellisuuden käsite on kuntasektorilla tunnettu pitkään. Tuloksellisuus on yläkäsite, joka koostuu taloudellisuudesta, tuottavuudesta, vaikuttavuudesta, laadusta ja työelämän laadusta (kuvio 13). Vaikka Helsingin strategiaohjelma 2013–2016 tunnistaa lähinnä tuottavuuden ja laadun käsitteen, virastoissa ja laitoksissa on pitkään mitattu toimintaa useasta näkökulmasta tasapainotetun tulostilaston tai tuottavuusmatriisien avulla.

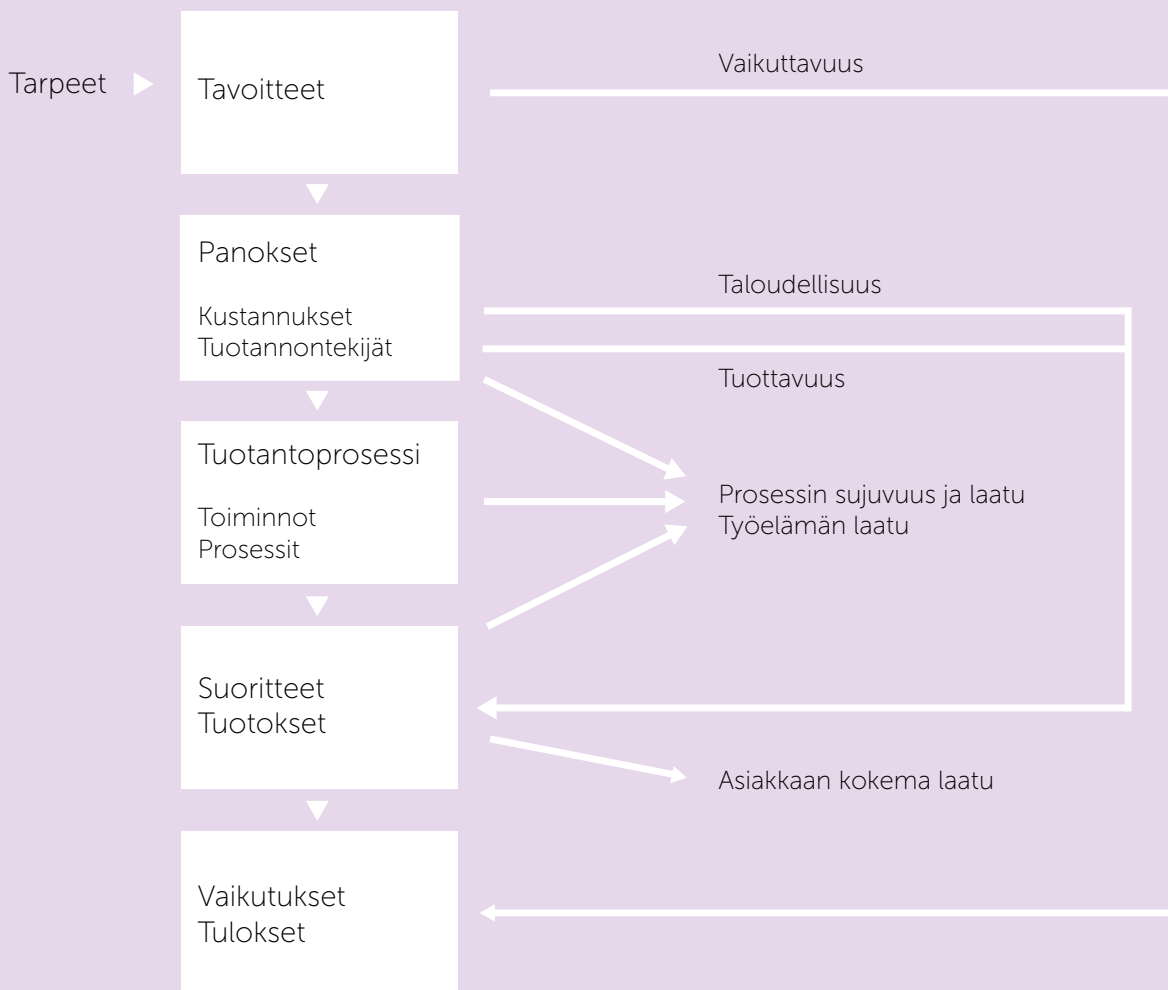
Arvioinnin pääkysymyksenä oli, mitataanko Helsingin kaupungin hallintokunnissa keskeisten palvelujen tuloksellisuutta monipuolisesti kuntasektorin tuloksellisuusmittareiden mukaisesti. Arvioinnin osakysymykset koostuivat kysymyksistä miten ja minkälaisilla tuloksellisuuden osa-alueiden mittareilla palvelua mitataan. Kukin osakysymys on raportoitu alla omana otsikkonaan.

### Yksikköhinnat kuvaavat palvelun taloudellisuutta

Taloudellisuus on taloudellisten panosten ja tuotosten välinen suhde. Esimerkkinä taloudellisuusmittarista on palvelun yksikkökustannukset.

Taloudellisuutta mitattiin useimmissa virastojen palveluissa yksikkökustannusten avulla. Lisäksi HKL mainitsi kannattavuuden, koska maksutulot ovat merkittävä osa toimintojen rahoitusta ja kannattavuutta mitataan kussakin palvelussa erikseen. Yksikkökustannusmittareita mainittiin käytettävien kirjastossa, liikuntavirastossa, nuorisoasiainkeskuksessa, opetusvirastossa, työväenopistoissa, kulttuurikeskuksessa ja taidemuseossa. Yksikkökustannuksia mitattiin kaupunkisuunnitteluvirastossa koko viraston tasolla kaupunkisuunnittelumenoilla asukasta tai kaavoitettua kerrosalaa kohti ja ympäristökeskuksen valvontapalveluisa asukaskohtaisilla menoilla ja toimintakatteella. Myös rakennusvirastossa mainittiin taloudellisuutta mitattavan muun muassa suoritteiden yksikkökustannusten ja suorittemäärien suhteella.

Moni virasto myös mainitsi mittaavansa taloudellisuutta joko kustannuksilla tai suorittemäärillä, mutta kuvatakseen taloudellisuutta ne tulisi suhteuttaa toisiinsa. Myös tuottavuusmittareita mainittiin tässä kohdassa. Todennäköisesti suurelle osalle arvioinnin kohteena olevista palveluista on löydettävissä yksikköhinta kuvaamaan taloudellisuutta. Mikäli yksikköhintaa ei ole mielekästä seurata, lienee löydettävissä koko viraston toimintaa kuvaava taloudellisuusmittari (asukas- tai asiakaskohtaiset menot). Taloudellisuuden mittaamisessa oli arvioinnin perusteella kehitettävää joissakin virastoissa.



\* Kuvio on muokattu lähteistä Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus, Kuntatyönantajat, yleiskirje 24/2008 ja Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja 2014

### Osassa palveluista tuottavuuden laskenta on tuttua

Tuottavuus tarkoittaa tuotosten ja panosten välistä suhdetta. Kaupungin talousarvioon on laskettu virastotasoiset tuottavuusindeksit, mutta virastoilla on myös erilaisia palvelukohtaisia tuottavuusmittareita. Palvelujen tuotantoprosessia voidaan myös kuvata tai mitata palvelutuotannon sujuvuudella ja laadulla, jotka voivat olla rinnasteisia myös asiakkaan kokeman laadun kanssa. Tuottavuuteen ja palveluprosessin sujuvuuteen liittyvät tuottavuutta parantavat mittarit, esimerkiksi ydinprosesseihin käytetty aika suhteessa kokonaistyöaikaan ja aikataulujen toteutuminen.

Tuottavuutta ja palveluprosessin sujuvuutta kuvataan sivistystoimen toimialan virastoissa varsin eri tavoin. Rakennus- ja ympäristötoimen sekä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen virastoissa tuottavuuden ja palveluprosessin sujuvuuden mittaaminen vaikuttaa olevan virastoille pääsääntöisesti tuttua.

Muutamalla virastolla on käytössään myös tätä laajempi, useaan muuttujaan perustuva tuottavuusmatriisi. Ar-

voinnin piiriin kuuluvista virastoista tuottavuusmatriisi oli käytössä kaupunginkirjastolla, nuorisoasiainkeskuksella, kulttuurikeskuksella, suomenkieliselä työväenopistolla, rakennusvirastolla ja pelastuslaitoksella. Matriisia oltiin ottamassa käyttöön kaupunginmuseossa ja taidemuseossa. Opetusvirasto ja HKL käyttävät virastokohtaisen tuottavuusindeksin lisäksi palvelukohtaisia tuottavuusindeksejä.

Panoksia ja tuotoksia toisiinsa suhteuttavia, eli niin sanottuja puhtaita tuottavuusmittareita mainitsi käyttävänsä muutama virasto. Yksittäisiä mittareita oli kaupunginorkesterilla (konserttien täyttöaste), liikuntavirastolla (esimerkiksi kävijämäärät/vrk/laitos), ruotsinkieliselä työväenopistolla (Ilmonet-järjestelmän käyttöaste) ja taidemuseolla (museomyymälän tuottavuus). Palveluprosessin sujuvuuteen liittyviä mittareita on kaupunkisuunnitteluvirastolla kunkin palveluprosessin keston liittyen. Rakennusvalvontavirastolla on mittareina rakennuslupien käsittelyaika, katselmusten vasteaika ja Arska-myyntipalvelun häiriöttömyys. Lisäksi virasto mainitsi asiakaskyselyssä saatavan palautteen palvelun sujuvuuteen liittyen sekä vertailut muihin

kaupunkeihin. Kiinteistövirastolla on palveluprosessin sujuvuuteen liittyvät mittarit vapautuvien vuokra-asuntojen markkinointiajan ja maanmittaustoiminnan osalta. Ympäristökeskus mittaa valvontapalvelujen eri toimenpiteiden läpimenoaikoja sekä tarkastusten ja valvonnan toteutumisista ajallaan.

Moni virasto myös mainitsi tässä kohdassa suoritemääriä, mutta kuvataksaan tuottavuutta ne tulisi suhteuttaa panoksiin. Monissa palveluissa palveluprosessin sujuvuutta mainittiin seurattavan myös asiakaskyselyjen avulla, jolloin sen voidaan tulkita tarkoittavan myös palvelun laatua. Joissain virastoissa tuottavuuden mittaaminen oli tuttua, joissain hieman epäselvempää.

### **Henkilöstön aikaansaannoskyky miellettiin tuottavuudeksi**

Henkilöstön aikaansaannoskyky tarkoittaa työelämän laatua: työhyvinvointia, osaamista, motivaatiota, sitoutumista, esimies-alaisuhteiden laatua sekä työyhteisössä vallitsevaa luottamusta, innovatiivisuutta ja oppimisolosuhteita.

Kaikilla virastoilla on käytössään henkilöstön työhyvinvoinnin mittaamiseen Kunta10-mittarit. Koska arvioinnissa käytetty termi ”aikaansaannoskyky” viittaa enemmän tuottavuuteen, otsikko oli joissain tapauksissa myös tulkittu tuottavuuden mittaamiseksi, jolloin virasto saattoi kuvata siihen liittyviä mittareita. Moni virasto kuitenkin mainitsi myös kehityskeskustelut, niiden seurannan sekä sairauspoissaolojen seurannan henkilöstön aikaansaannoskyvyn kuvaajana. Ei kuitenkaan selvinnyt, seurataanko työelämän laatua vain virasto- tai korkeintaan osastotasoisesti.

### **Laatua mitataan useimmiten asiakastytyväisyyskyselyillä**

Laatu tarkoittaa asiakkaan kokemaa palvelun laatua tai jollakin objektiivisella mittarilla todettua laatua. Useimmiten käytettävissä on asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksia. Palvelutuotannon mittareista osa, esimerkiksi ajallisiin suoriteavoitteisiin tai prosesseihin liittyvät mittarit voivat käytännössä kuvata sekä tuottavuutta että laatua.

Kaikki 18 virastoa mittaavat useimpien keskeisten palvelujensa laatua asiakastytyväisyysmittausten tai asiakaskyselyjen avulla. Lisäksi kerätään erillisiä palautteita esimerkiksi tiettyjen laitosten, tapahtumien tai toiminnan osalta. Laatua mitataan myös muilla tavoin.

Muina laatumittareina esimerkiksi kaupunginorkesteri käyttää konserttien saamia kritiikkejä ja musiikkiperinteen tallentamisen osalta levyarvioita. Lisäksi esimerkiksi kulttuurikeskus ja nuorisosiainkeskus pyytävät avustusten saajilta laatu-arvioita ja liikuntavirastossa käytetään myös kuntalaiskyselyjä. Mediaseurannan todettiin palvelevan myös laadun seurantaan (kaupunginorkesteri, kulttuurikeskus). Myös muita laatumittareita on paljon. Esimerkiksi HKL käyttää luotettavuusmittaria (palvelun sujuvuus). Rakenusvirasto ja rakennusvalvontavirasto seuraavat asiakastytyväisyyden lisäksi oikaisuvaatimusten määriä ja ratkaisujen pysyvyyttä valitusasteissa. Ympäristökeskus mainitsi laadun seurantaan käytettävän esimerkiksi auditointeja.

Asiakasnäkökulman sijasta opetuspalveluissa (perusopetus, lukio- ja ammatillinen koulutus) laatumittarina



käytetään pääosin muita kuvaajia, kuten ryhmäkokoja, päättötodistusten saaneiden osuutta ja keskeyttämis- ja läpisyasteita, jotka soveltuvat toiminnan luonteeseen paremmin kuin asiakaskysely. Kaupunkisuunnitteluvirastolla on käytössään kestävä kehityksen mittaristo sekä kaaivoitetun kerrosalan sijoittumista mittaava Karvi-mittaristo, joilla päästään toiminnan sisällön laadun mittaamiseen. Lisäksi pelastuslaitoksella muun muassa käydään läpi prosessipoikkeamia ja tehdään erillistä laatu-arviointia onnettomuuksien ehkäisyssä.

Arvioinnin perusteella vaikutti siltä, että palvelujen laatua mitattiin kattavasti kaikissa virastoissa. Arvioinnissa ei kuitenkaan selvitetty tarkemmin esimerkiksi asiakaskyselyjen sisältöä, joten tältä osin mittareiden laadusta ei voida tehdä päätelmiä.

### **Vaikuttavuuden mittaaminen vaihtelee**

Vaikuttavuus on kyky saada aikaan haluttuja vaikutuksia kuntalaisten hyvinvoinnissa. Vaikutukset voivat olla yksilöihin kohdistuvia tai laajempia vaikutuksia lyhyellä tai pitkällä aikavälillä. Useimmat kuntien järjestämät palvelut voidaan tulkita sellaisiksi, että niillä turvataan edellytyksiä vaikuttavuuden toteutumiseksi, sillä lainsäädäntö saattaa määritellä kunnan tehtäväksi ”palvelun järjestämisen” tai ”edellytysten luomisen”.

Opetustoimen palveluissa on saatavilla selviä vaikuttavuusmittareita, kuten oppimistulokset. Sekä HKL, kaupun-

kisuunnitteluvirasto että rakennusvirasto pystyivät osoittamaan selviä vaikuttavuusmittareita. Tällaisia HKL:llä olivat ilmansaasteiden väheneminen ja kaupunkiliikenteen sujuvuus, kaupunkisuunnitteluvirastolla asemakaavoituksen ja poikkeamispäätösten mahdollistamat asunnot ja toimitilat, joukkoliikenteen kuljetusosuudet sekä liikenneonnettomuuksien vähenemistrendi ja rakennusvirastolla talousarvion sitovat tavoitteet (kuten katupölyn väheneminen, liikenteen ja liikkumisen sujuvuus). Pelastuslaitoksen pro-



sessipoikkeamien seuranta voi laadun lisäksi kuvata vaikuttavuutta. Sydänpysähdyspotilaiden selviytymismittari on selkeästi vaikuttavuuden mittari.

Muita virastojen mainitsemia vaikuttavuuden mittareita olivat kaupunginkirjastolla kirjastojen erilaiset lainausprofiilit ja niiden muutokset, kirjastotilojen saavutettavuus ja käytön intensiteetti sekä kirjastoverkon muutosten vaikutusten simulointimalli. Ympäristökeskus käyttää vaikuttavuuden mittarina Helsingin ympäristöraporttia ja pitkän aikavälin seurantamittarina helsinkiläisten ympäristöasenteiden kartoitusta viiden vuoden välein. Suoraan oman toimintansa vaikuttavuutta ympäristökeskus mittaa esimerkiksi seuraamalla strategisten projektien toteutumista.

Virastot käyttivät myös asiakas- tai yleisökyselyjen sanallisia vastauksia sekä yhteistyökumppaneiden kanssa käytäjä keskusteluja hyödykseen vaikutusten arvioinnissa. Vaikuttavuutta mitattiin myös "tunnetuksi tuleminen" avulla, kuten mediaseurannan tai tapahtumien arvostelujen seurannan (kaupunginmuseo, kaupunginorkesteri, kulttuurikeskus, taidemuseo). Joissakin palveluissa tai projekteissa tehtiin erillistä vaikuttavuusseurantaa (esimerkiksi liikuntaneuvontahankkeiden vaikuttavuusmittaus). Nuorisotoimessa korostuu osallistavan toiminnan merkitys, jolloin seurataan nuorten vastuulla olevien tilojen vetovoimaa, nuorten ideoiman toiminnan toteutumista ja osallistavan budjetoinnin kautta tulleiden ehdotusten läpimenoa. Rakennusvalvontavirasto ilmoittaa käyttävänsä asiakaskyselyä ja -palautetta vaikuttavuuden seurannassa, mutta lisäksi seurataan annettujen kehotusten noudattamista. Kiinteistövirasto mainitsi osallistuvansa poikkihallinnollisiin ryhmiin, joissa rakentamisen laatua seurataan.

Useimmissa erityisesti kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen palveluissa joudutaan tyytymään vaikutusten edellytysten mittaamiseen, mikä on käytännössä keskeisimpien sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen seurantaa (kävijämääriä, aukiolotunteja). Lisäksi tavoitteita voi olla myös muita. Hyvänä esimerkkinä mainittakoon kulttuurikeskuksen lasten ja nuorten taidekasvatus: jokaisen peruskoululaisen mahdollisuus osallistua 5x2-taideopetukseen.

Kaikkiaan palveluiden vaikuttavuutta ei mitattu tai siinä oli kehitettävää noin puolessa arvioituista palveluista.

### Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, mitataanko hallintokunnissa keskeisten palvelujen tuloksellisuutta monipuolisesti kuntasektorin tuloksellisuusmittareiden mukaisesti. Kysymykseen voidaan vastata pääosin kyllä, mikäli kyseessä on virastotasoinen palvelu tai suurempien virastojen osalta jokin keskeinen palvelu ja mikäli vaikuttavuus tulkitaan myös vaikutusten edellytysten luomiseksi.

Monet virastojen kuntalaisille suuntaamista palveluista ovat luonteeltaan sellaisia, että niille on vaikea muodostaa mittaria jokaiselta tuloksellisuuden osa-alueelta, eikä se aina ole myöskään tarkoituksenmukaista.

Taloudellisuuden kuvaajia on mahdollista luoda ainakin virastokohtaisesti. Palvelujen yksikkökustannusten seurantaan voitaisiin luoda mittareita niissä palveluissa, joissa niitä ei vielä ole käytössä, mikäli mittareista saadaan palvelun kehittämistä tukevaa tietoa. Yksittäisiä palvelutoimintoja voi olla syytä tarkastella osana laajempaa kokonaisuutta.

Osa virastoista käyttää tuottavuusmatriisia, jossa tuloksellisuuden eri ulottuvuudet tulevat perinteistä tuottavuusmittausta paremmin otetuksi huomioon. Nekään eivät välttämättä sellaisenaan riitä tarjoamaan välineitä palvelujen mittaamiseen ja kehittämiseen, sillä matriisit ovat usein virastotasoisia. Joillekin virastoille tuottavuusmittaus on selvää, mutta joissakin virastoissa tuottavuusmittausta voitaisiin tehdä ytimekkäämmiin.

Henkilöstön aikaansaannoskykyä voidaan mitata vähintäänkin Kunta10-tutkimuksen tuloksilla ja muulla henkilöstöraportoinnilla, mutta jäi epäselväksi, käytetäänkö tietoja mainittujen palvelujen kehittämiseen vai virasto- tai osastotasoisina ”yleismittareina”.

Palvelun laatua mitattiin enimmäkseen asiakaskyselyjen avulla, joskin muitakin mittareita käytettiin. Arvioinnissa ei kuitenkaan päästy niin syvälle, että voitaisiin todeta antavatko nykyiset asiakaskyselyt riittävää tietoa palvelun laadusta vai tarvittaisiinko muitakin laadun mittareita. Virastot ja laitokset voisivat harkita, onko niiden asiakastyytyvyyden mittaaminen riittävällä tasolla palvelun laadun kuvaamiseen.

Keskeisimpien palvelujen selkeitä vaikuttavuusmittareita oli käytössään muutamalla virastolla. Useat virastot olivat kuitenkin löytäneet muita tapoja toimintansa vaikuttavuuden seurantaan. Koska virastojen toiminta on luonteeltaan erilaista, vaikuttavuus voi syntyä osana poikkihallinnollista prosessia (esimerkiksi asuntorakentaminen). Tällöin toiminnan tuotokset ja panokset eivät välttämättä näy samassa virastossa ja vaikuttavuutta on vaikea mitata palvelukohteisesti.

Koska tämän arvioinnin käsittelemät useat palvelut olivat luonteeltaan palvelutarjonnan järjestämistä kuntalaisille tai edellytysten luomista jonkin tavoitteen toteuttamiselle, virastot joutuvat pääosin tyytymään vaikutusten edellytysten mittaamiseen ja seurantaan. Tällaisia ovat esimerkiksi tavoitellut asiakasmäärät, aukiolotunnit tai luovutetut tontit. Pohdintaa voitaisiin jatkaa vielä siihen suuntaan, min-kälaisella vaikuttavuuden seurannalla saataisiin tietoa siitä, saavutetaanko palvelun tavoitetila tai edes missä määrin vaikuttavuuden edellytykset kaupungissa toteutuvat (esimerkiksi palvelun kattavuus potentiaalisesta asiakasryhmästä). Virastot, jotka tuottavat samankaltaista palvelua, voisivat tehdä eri tulokellisuuden osa-alueisiin liittyvän mittariston kehittämiseen liittyvää yhteistyötä.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

kaupunginkanslian tulee

- lisätä palvelujen monipuoliseen mittaamiseen ja mittareiden laadintaan liittyvää koulutusta ja ohjeistusta. Koulutuksessa ja ohjeistuksessa on otettava huomioon vaikuttavuuden mittaaminen taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä palvelujen ja työelämän laadun mittaamisen ohella.

kaupunginmuseon, kulttuurikeskuksen, kaupunginorkesterin ja taidemuseon tulee

- tehdä mittareiden kehittämiseen liittyvää yhteistyötä keskenään samankaltaisten palvelujen osalta.

## **5.3 Palkkatasa-arvo ja samapalkkaus**

Helsingin kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupunki on kaikessa toiminnassaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa korostava työnantaja. Strategiaohjelman mukaan kaupunki toteuttaa järjestelmällisesti sukupuolivaikutusten arviointia ja edistää toiminnassaan tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Strategiaohjelman osana veloitettiin laatimaan tasa-arvon edistämisen toimenpideohjelma, jonka tavoitteena on muun muassa naisjohtajien määrän lisääminen.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, saavatko miehet ja naiset samoista tehtävistä samaa palkkaa. Pääkysymyksiin vastattiin seuraavilla osakysymyksillä:

- Onko palkitsemisjärjestelmä tasa-arvoinen eli saavatko samassa tehtävässä toimivat miehet ja naiset samaa palkkaa sekä saavatko samassa ammattiryhmässä ja/tai tulosyksikössä työskentelevät miehet ja naiset samaa palkkaa?
- Saavatko samanarvoisissa ammattiryhmissä työskentelevät samaa palkkaa?
- Ovatko miehet ja naiset sijoittuneet samoissa tulosyksiköissä ja ammattiryhmissä eri tehtäviin tai hierarkian eri tasoille, ja selittääkö sijoittuminen erot palkoissa?
- Selittääkö työelämän joustojen käyttö ammattiryhmien sisäisiä palkkaeroja ja onko eri ammattiryhmien palkkakehitys ollut samankaltaista?
- Ovatko henkilöstön tasa-arvosuunnitelman ja lainsäädännön tavoitteet muun muassa palkkakartoitusten tekemisestä, työn ja muun elämän yhteensovittamisesta, naisjohtajien määrän lisäämisestä sekä tilasto- ja tutkimustiedon lisäämisestä toteutuneet otokseen valituissa virastoissa?

### **Sosiaali- ja terveystoimi sekä sivistystoimi ovat naisvaltaisia**

Vuoden 2014 lopussa Helsingin kaupungilla oli yhteensä 40 350 työntekijää, joista naisia oli 74,5 prosenttia ja miehiä 25,5 prosenttia (kuvio 14). Naisten osuus on suurin sosiaali- ja terveystoimessa ja pienin rakennus- ja ympäristötoimessa.

Suurista ja keskikokoisista virastoista naisten osuudet ovat suurimmat varhaiskasvatusvirastossa, sosiaali- ja terveystoimissa ja taloushallintopalvelussa. Miehiä taas työskentelee suhteellisesti eniten pelastuslaitoksessa, rakentamispalvelussa ja HKL:ssä.

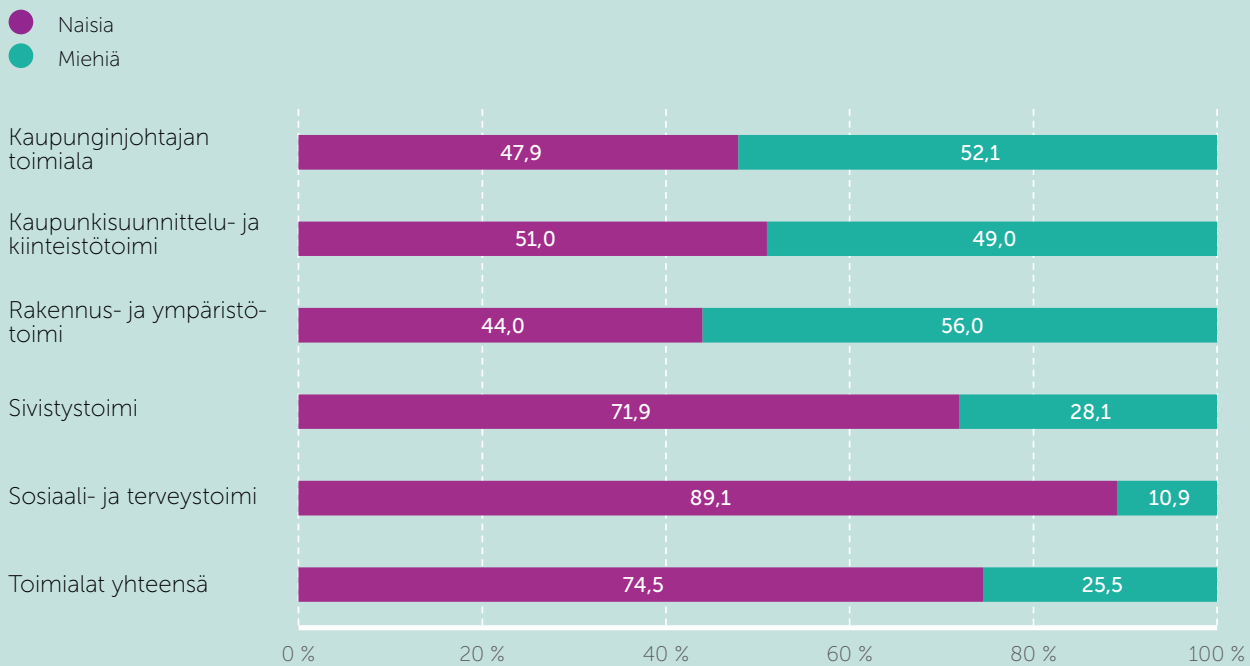
Helsingin kaupungin virastojen ja liikelaitosten virastopäälliköiden tai toimitusjohtajien paikat ovat jakautuneet tasaisesti miehille ja naisille. 31 virastopäälliköstä ja toimitusjohtajasta miehiä on 16 ja naisia 15. Naisten osuus on noin 60 prosenttia johtoryhmien jäsenistä (pois lukien sihteerit ja henkilöstön edustajat).

Vuonna 2013 naiset käyttivät hoitovapaista 95 prosenttia ja vanhempainvapaista 93 prosenttia. Myös opintovapaista, osa-aikaeläkkeistä ja vuorotteluvapaista naiset pitivät selvästi yli kaksi kolmasosaa. Tilapäisistä hoitovapaista eli sairaan lapsen hoitovapaista miesten osuus on huomattavasti lähempänä heidän osuuttaan kaupungin työnteki-



## Naisten ja miesten osuudet kaupungin toimialoilla, %

Kuvio 14



## KVTES:n mediaanipalkkojen ero vuonna 2014 verrattuna OVTES:n ja teknisten sopimusalojen palkkoihin kunta-alalla koulutustason mukaan, %

Taulukko 7

Koulutus	KVTES vs. OVTES ero	KVTES vs. Tekniset ero
Perusaste	-45,2	-7,1
Keskiaste	-27,6	-7,9
Alempi korkeakouluaste	-31,6	-27,9
Ylempi korkeakouluaste	-8,4	-17,3
Yhteensä	-42,4	-15,2

## Kunta-alan sopimusalojen säännöllisen työajan mediaanipalkan muutos koulutusasteen mukaan vuosina 2009–2014, %

Taulukko 8

Koulutus	KVTES	OVTES	Tekniset
Perusaste	10,4	9,6	8,3
Keskiaste	9,5	12,1	11,1
Alempi korkeakouluaste	10,0	6,9	7,0
Ylempi korkeakouluaste	7,8	9,3	5,3
Yhteensä	11,2	9,3	11,4



jöistä. Kaupunginkanslian mukaan tämä kertoo siitä, että asenteet kaupungilla ovat myönteisiä; sairaiden lasten hoito nähdään myös miesten asiaksi.

### **Sukupuolten palkkaerot vaihtelevat aloittain**

Kaupunginkanslian mukaan samoissa tehtävissä samalla sopimusallalla palkat ovat lähtökohtaisesti samansuuruisia eikä perusteettomia eroja pitäisi olla. Tehtävän sisällön ja vaativuuden, joka voi olla samalla nimikkeelläkin hyvin erilainen, tulee määrittää palkkataso.

Palkkakartoituksessa Helsingin kaupunki on selvittänyt eräiden ammattiryhmien palkkaeroja sukupuolten välillä. Naisten kokonaispalkan keskiarvo on miehiä suurempi useimmissa sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatusalan tehtävissä. Eroa selittää mahdollisesti se, että miesten keski-ikä kyseisillä aloilla on naisia alhaisempi. Tällöin he saavat vähemmän kokemuslisää. Kaupunginkanslian mukaan miehet tekevät aloilla mahdollisesti myös lyhemmän uran. Miesten kokonaispalkan keskiarvo on suurempi muun muassa peruskoulun luokanopettajilla sekä teknisen alan esimies- ja asiantuntijatehtävissä. Erityisen suuri ero kokonaispalkkauksessa miesten hyväksi on kuitenkin hinnoittelemissa tehtävissä. Kaupungilla on käynnissä työ hinnoittelemissa tehtävien sijoittamiseksi kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) mukaisiin kriteereihin perustuviin vaatimusluokituksiin.

Tilastokeskus tilastoi kunta-alan säännöllisen työajan mediaaniansioita sopimusalan sekä koulutustason ja ammattiluokituksen mukaan. Tiedot koskevat kaikkia Suomen kuntia, mutta koska Helsingin kaupunki, kuten kaikki muutkin kunnat, noudattaa kuntasektorin työehtosopimuksia, antavat tilastot todennäköisesti hyvän kuvan eri sopimusalojen välisistä palkkaeroista myös Helsingissä.

### **KVTES:n sopimusallalla palkat ovat muita matalampia**

Taulukosta 7 nähdään, että erittäin naisvaltaisella KVTES:n sopimusallalla sekä perus- ja keskiasteen koulutuksen että ylempään korkeakoulutuksen saaneiden palkat ovat huomattavasti pienempiä kuin kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen (OVTES) tai teknisellä sopimusallalla. Alemman korkeakoulutuskinnon suorittaneiden mediaaniansio KVTES:n sopimusallalla on noin 30 prosenttia pienempi kuin OVTES:n tai teknisellä sopimusallalla. Kaikkiaan KVTES:n palkat ovat 42,4 prosenttia pienemmät kuin OVTES:n ja 15,2 prosenttia pienemmät kuin teknisellä sopimusallalla.

Taulukossa 8 on esitetty sopimusalojen mediaanipalkan muutos koulutusasteittain vuosina 2009–2014. Viime vuosina mediaanipalkat ovat nousseet teknisellä ja KVTES:n sopimusallalla saman verran ja jonkin verran enemmän kuin OVTES:n sopimusallalla. Peruskoulun ja alemman korkeakoulutuskinnon suorittaneiden KVTES:n sopimusalan työntekijöiden palkat ovat nousseet hieman enemmän muihin sopimusaloihin nähden.

### **Miesten keskiansio on lähes 15 prosenttia suurempi**

Eri sopimusalojen sisällä ei esimerkiksi ole merkittäviä eroja henkilökohtaisissa lisissä, mutta koko kaupungin tasol-

la miehet saavat hieman naisia useammin ja suuremman summan henkilökohtaisia lisä. Kaupungin tasolla miehet saavat enemmän myös kertapalkkioita, koska suuret naisvaltaiset virastot eivät juurikaan käytä kertapalkitsemista. Miesten ja naisten tulospalkkioissa ei ole juuri eroja virastojen sisällä, mutta kaupungin tasolla miehet saavat enemmän tulospalkkioita. Tämä johtuu muun muassa siitä, että sosiaali- ja terveysvirasto ei pystynyt maksamaan tulospalkkiota vuodelta 2014 budjetin ylittymisen vuoksi. Vuonna 2015 sosiaali- ja terveysvirasto pystyi ensimmäisen kerran maksamaan tulospalkkion. Tilintarkastuksessa on lisäksi tullut ilmi, että rakentamispalvelussa (Stara) maksetaan varsin harvalukuiselle joukolle paikalliseen sopimukseen perustuvia tuloslisä, joiden kokonaissumma henkilöä kohden vuodessa voi olla jopa 20 000 euroa. Kyseisen kaltaiset tulospalkitsemisen käytännöt ovat työntekijöitä eriarvoistavia sekä virastojen välillä että viraston sisällä.

Kaikkiaan miesten säännöllisen työajan keskiansio kaupungin palveluksessa on 14,3 prosenttia suurempi kuin naisten. Merkittävimpänä syynä siihen, että koko kaupungin tasolla naiset saavat miehiä pienempää palkkaa, on naisten ja miesten sijoittuminen eri toimialoille. Palkat naisvaltaisilla sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatusaloilla ovat koulutuksesta riippumatta pienempiä kuin esimerkiksi teknisellä sektorilla. Toisaalta palkat ovat hieman lähentyneet toisiaan ja naisten määrä esimerkiksi teknisen sektorin johtotehtävissä on kasvanut reilusti. Tällä ei kuitenkaan ole ollut vaikutusta tilanteeseen koko kaupungin tasolla. Myös sosiaali- ja terveystoimessa työskentelevien miesten naisia nuorempi keski-ikä viittaa mahdollisesti siihen, että nuoret miehet hakeutuvat entistä useammin alalle. Kaupunginkanslian haastattelun mukaan naiset ovat perinteisesti myös hakeutuneet miehiä vähemmän johtotehtäviin, minkä vuoksi on muun muassa käynnistetty mentorointiohjelma, jolla naisia kannustetaan tähän.

### **Naisjohtajien määrä ei ole kasvanut**

Arvioinnin kohteena olevissa virastoissa naisjohtajien määrä on säilynyt viime vuodet suunnilleen samalla tasolla. Arvioinnin perusteella naisia hakeutuu johtotehtäviin jopa aiempaa vähemmän. Henkilöstöjohto ja virastot kannustavat naisia osallistumaan esimieskoulutuksiin, koska johtotehtäviin hakeudutaan yleensä esimiestehtävien kautta. Arvioinnin kohteena olevissa virastoissa naisia oli osallistunut tai oli juuri hakeutumassa naisjohtajien mentorointiohjelmaan. Arvioinnin kohdevirastoissa ei erityisesti kannusteta miehiä pitämään perhevapaita mutta siihen suhtaudutaan positiivisesti. Palkkakartoitus tehdään vuosittain kaupunki- ja virastotasolla, mutta arvioinnin kohteena olleet virastot eivät ole juurikaan hyödyntäneet kartoituksen tuloksia. Henkilöstötietojärjestelmistä ei saada tietoa henkilön esimies- tai asiantuntija-asemasta. Etenkin isot virastot ja keskushallinto tarvitsevat nykyistä tarkempaa tilasto- ja vertailutietoa tietojärjestelmistä.

### **Johtopäätökset**

Miehet ja naiset saavat samoista tehtävistä lähtökohtaisesti samaa palkkaa. Käytännössä palkkaeroja sukupuolten välille luovat tehtävä- ja henkilökohtaiset lisät, tulos- ja



kertapalkkiot ja palkanosat, perhevapaiden käyttö ja muut poissaolot, osa-aikatyö sekä hakeutuminen esimies- ja johtotehtäviin.

Naiset ja miehet ovat sijoittuneet selvästi eri toimialoille. Sosiaali- ja terveystoimi sekä sivistystoimi ovat erittäin naisvaltaisia. Kaupungin muista toimialoista yksikään ei ole vastaavalla tavalla miesvaltainen, mutta niiden alaisista virastoista ja liikelaitoksista pelastuslaitos, rakentamispalvelu ja HKL ovat hyvin miesvaltaisia. Virastopäällikköjen ja toimitusjohtajien määrä on jakautunut tasaisesti miesten ja naisten välillä.

Miesten kokonaisansiot kaupungin tasolla ovat 14,3 prosenttia korkeammat kuin naisten. Kokonaispalkkojen keskiarvoissa eroa naisten eduksi on muun muassa toimisto-, hoito- ja varhaiskasvatusalalla. Miehet puolestaan saavat keskimäärin naisia parempaa palkkaa opetustoimessa ja teknisen sektorin johtotehtävissä. Yksiselitteisiä syitä eroihin ei arvioinnissa selvinnyt, mutta todennäköisesti ne liittyvät ammattialojen segregatioon, kokemusliisien kertymiseen ja esimiestehtävien jakautumiseen. Esimerkiksi runsas perhevapaiden käyttö voi viivästyttää kokemusliisiä ja vaikuttaa urakehitykseen.

Jos samanarvoisiksi tehtäviksi katsotaan saman koulutustason tai ammattiryhmän tehtävät, palkkataso on naisvaltaisilla KVTES:n sopimusaloilla koulutus- tai ammattiryhmätasosta riippumatta alhaisempi kuin OVTES:n tai teknisten sopimusaloilla. KVTES:n sopimusaloilla palkat ovat nousseet joillain koulutustasoilla muita sopimusaloja enemmän, mutta mitään merkittävää palkkaerojen kaventumista ei tilastoista pysty erottamaan. Palkkaerot myös eri ammattiryhmien välillä esimerkiksi KVTES:n sopimusalan sisälläkin ovat kuitenkin suuria. Hinnoittelemattomien tehtävien luokittelu vaatavuuden mukaan olisi ehdottoman tarpeellista tasa-arvoisen palkkapolitiikan toteuttamiselle.

Virastojen sisällä ei ole suuria eroja miesten ja naisten saamissa henkilökohtaisissa lisissä, kerta- ja tulospalkkioissa. Sen sijaan koko kaupungin tasolla miehet saavat kaikkia

näitä palkitsemisen muotoja naisia enemmän. Syynä ovat muun muassa virastojen erilaiset mahdollisuudet ja käytännöt esimerkiksi tulospalkkioiden jakamisessa.

Arvioinnin kohteena olleissa virastoissa naisjohtajien määrä on säilynyt viime vuodet samalla tasolla. Kaikissa kyseisissä virastoissa naisia oli joko osallistunut tai hakeutumassa naisjohtajien mentorointiohjelmaan. Miehiä ei erityisesti kannusteta pitämään perhevapaita mutta siihen suhtaudutaan positiivisesti. Arvioinnin kohteena olleet virastot eivät ole juurikaan hyödyntäneet palkkakartoituksia. Etenkin isot virastot ja keskushallinto tarvitsevat myös nykyistä tarkempaa tilasto- ja vertailutietoa henkilöstöhallinnon tietojärjestelmistä.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- ryhtyä toimiin, jotta virastojen väliset mahdollisuudet ja käytännöt tulos- ja kertapalkitsemisessa olisivat tasavertaisia esimerkiksi realistisen talousarviobudjetoinnin näkökulmasta. Erityisesti Staran poikkeaviin palkkiokäytäntöihin tulee puuttua.
- kehittää henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä ja palkkakartoituksia siten, että saadaan tarkempaa vertailutietoa etenkin isojen virastojen käyttöön ja että eri palkanosien vertailtavuus ja kokonaispalkan vertailu on mahdollista.

kaupunginkanslian henkilöstöosaston tulee

- saattaa loppuun hinnoittelemattomien tehtävien sijoittaminen vaatavuusluokkiin ja ryhtyä toimiin mahdollisten epäoikeudenmukaisten palkkaerojen tasauksiksi.
- jatkaa toimia naisjohtajien määrän lisäämiseksi, ammattialojen segregatian vähentämiseksi ja miesten kannustamiseksi perhevapaiden pitämiseen.

# Kaupunkikonsernin arvioinnit



Onko strategian mukaisia tytäryhteisöjen ohjaamiseen liittyviä toimenpiteitä toteutettu?



Toimenpiteitä on melko kattavasti toteutettu ja kehittämistä jatketaan.

## 5.4 Konsernin tytäryhteisöihin liittyvien strategian toimenpiteiden toteutuminen

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin strategiaohjelmaan sisältyviä tytäryhteisöjen konserniohjaukseen liittyviä toimenpiteitä toteutettu. Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 kaupunkikonserniin liittyvä linjaus on, että "kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena". Tähän liittyen asetettiin neljä tavoitetta, jotka sisälsivät yhteensä 17 toimenpidettä. Näistä neljä liittyi emokaupungin organisaation kehittämiseen. Arvioinnissa keskityttiin tytäryhteisöjen ohjaamiseen liittyviin toimenpiteisiin, joita oli 13.

Arviointi perustuu kirjallisen aineiston lisäksi kaupungin kansliasta saatuihin tietoihin. Talous- ja konserniohjausyksikköön tehtiin toimenpiteisiin liittyvä kysely.

### Toimenpiteet ovat toteutuneet melko kattavasti

Taulukossa 9 on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista. Kaikkiaan 13 toimenpiteestä kolmen voidaan sanoa täysin toteutuneen. Kaksi on toteutunut osittain. Viisi toimenpidettä arvioitiin sellaisiksi, että asia on kyllä edennyt, mutta vaatii edelleen kehittämistä. Yksi toimenpiteistä ei ole vielä ehtinyt toteutua, mutta toteutunee strategiakauden aikana. Kahden toimenpiteen toteutumista ei voitu arvioida käytettävissä olleella aineistolla. Niiden osalta kyse oli siitä, että konserniohjeeseen on otettu kohtia, jotka luovat edellytyksiä tavoitteen toteutumiselle.

Toimenpiteistä monet kytkeytyivät uuden konserniohjeen valmisteluun. Kaupunginhallituksen konsernijaosto hyväksyi konserniohjelun 14.3.2016. Valtuuston on vielä hyväksyttävä uusi konserniohje, jotta se voidaan ottaa käyttöön. Uudistetun konserniohjeen hyväksymisen jälkeen päätöksentekoon tuodaan erikseen uuden konserniohjeen määräykset huomioon ottava hyvän hallintotavan ohjeistus (johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet -ohje) sekä päivitetty tytäryhteisökohtaiset omistajastrategiat.

Strategiaohjelman toimenpiteillä pyritään siihen, että konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään, omistajapolitiikkaa selkeytetään ja kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena. Näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää vielä edellä mainittujen omistajapolitiikkaa ohjaavien asiakirjojen hyväksymistä ja toimeenpanoa.

## Konsernin tytäryhteisöjen määrän vähentämisessä ei ole onnistuttu

Kaupunginvaltuusto päätti 16.3.2016 johtamisjärjestelmä uudistuksesta, joka muun muassa vähentää emokaupungin virastojen ja lautakuntien määrää yhdistämällä niitä laajemmiksi toimialoiksi. Arvioinnissa tarkasteltiin organisaatioyksiköiden vähentämistavoitetta tytäryhteisöjen osalta.

Tytäryhteisöllä tarkoitetaan yhteisöä, jossa Helsingin kaupungilla on kirjanpitolaisissa tarkoitettu määräysvalta. Tällaisia tytäryhteisöjä oli vuoden 2016 alussa 74 yhtiötä ja 11 säätiötä. Talousarvioissa eri vuosina esitettyjen lukumäärien perusteella tytäryhteisöiden lukumäärä on pysynyt vakiona vuosina 2012–2015. Tytäryhtiöiden määrä ensi väheni vuoden 2012 tasolta 75:stä 72:een, mutta nousi takaisin 74:ään vuonna 2015. Verrattuna edellisen strategiakauden päättävään vuoteen 2012, oli tytäryhtiöitä yksi vähemmän vuoden 2016 alussa. Näin ollen kaupunkikonsernin organisaatioyksiköiden määrä on vähentynyt vain yhdellä yhtiöllä.

Helsingin Energia -liikelaitoksen ja Helsingin Satama -liikelaitoksen yhtiöittäminen ei lisännyt tytäryhtiöiden lukumäärää, koska samalla kolmesta erillisestä tytäryhtiöstä tuli uuden Helen Oy:n tytäryhtiöitä.

Uudistetussa konserniohjeessa on pyritty korostamaan sitä, että kaupungin omistaman yhteisön, tai yhteisön, jossa kaupunki on jäsenenä, tulee palvella kaupungin strategian tavoitteita. Omistuksesta voidaan luopua, jos sille ei enää ole strategiaan perustuvaa tarkoitusta tai tavoitetta ja omistuksesta luopuminen on kaupungin kannalta taloudellisesti perustellu vaihtoehto, tai muusta erityisestä, perustellusta syystä. Nämä periaatteet tulee huomioida uudistettavissa tytäryhteisökohtaisissa omistajapolitiittisissa tavoitteissa.

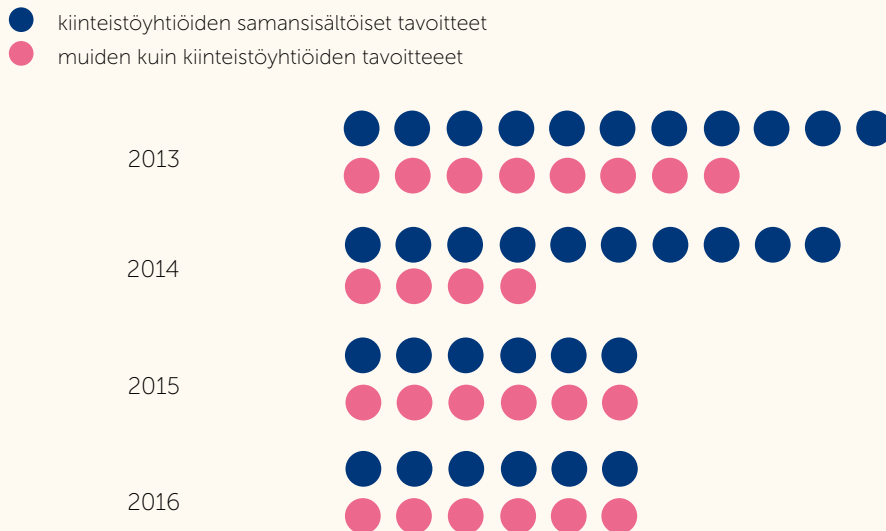
Kunkin tytäryhteisön tarpeellisuutta koskevan pohdinnan lisäksi yhtiöiden sulautumisilla on mahdollista edelleen vähentää tytäryhtiöiden lukumäärää. Lukumääräisesti eniten yhtiöitä on kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla.

## Tytäryhteisöille asetettujen sitovien tavoitteiden kattavuus on heikentynyt

Strategiassa asetettu toimenpide, tulostavoitteiden asettaminen merkittävimmille tytäryhteisöille, toteutui vuoden 2013 talousarviossa. Lisäksi vuosien 2013, 2014 ja 2015

- Toteutunut
- Toteutunut osittain
- Ei ole toteutunut
- Muu tilanne
- Ei pystytty arvioimaan käytettävissä olevalla aineistolla

Tavoite	Toimenpide	Arvio etenemisestä
Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena	Tytäryhteisöt noudattavat hyväksytyt konsernistrategian peruslinjauksia (strategia käsiteltävä hallituksissa).	○
	Kaupungin talousarviossa asetetaan tulostavoitteet myös merkittävimmille tytäryhteisöille.	●
Konserniohjausta tehostetaan ja selkeytetään	Kaupunginhallituksen konsernijaoston asemaa konserniyhteisöjen ohjauksessa selkiytetään ja vahvistetaan.	● Edennyt, kehittämistä jatketaan.
	Konsernijaosto ohjaa kaupunkikonsernin tytäryhteisöjä kokonaisuutena.	● Edennyt, kehittämistä jatketaan.
	Kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen johtamisen kokonaisvastuu on kaupunginjohtajalla. Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien tytäryhteisöjen substanssiohjaus on ao. rootelin johtajalla ko. sektorin kokonaisnäkömyksen varmistamiseksi. Tarvittavia eri toimialojen tytäryhteisöjen ohjaussignaaleja tuodaan johtajistokäsittelyyn kaupunkikonsernin kokonaisnäkömyksen vahvistamiseksi.	●
	Kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhteisöjen ohjaus keskitetään konsernijaostolle.	● Edennyt, kehittämistä jatketaan.
Omistajapolitiikkaa selkeytetään	Kaupunginhallituksen konsernijaosto asettaa strategiaohjelman peruslinjauksia noudattaen tytäryhteisökohtaisesti omistuspohjaa, kehittämissiisiä ja toimintaa koskevat omistajapolitiittiset tavoitteet.	● Vuonna 2011 hyväksytyt tavoitteet päivitetään konserniohjeen hyväksymisen jälkeen.
	Tehdään tytäryhteisöjen salkuttaminen markkinaehtoiseen ja muuhun toimintaan. Kaupunginhallituksen konsernijaostolle valmistellaan salkutuksen periaatteet ja ne viedään kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Salkkumuutokset tämän jälkeen delegoidaan kaupunginhallitukselle.	● Arviointijankohtana vasta konsernijaosto hyväksynyt salkutuksen.
	Kaupungin palvelutuotannon osana toimivien yhteisöjen tulosta arvioidaan ensisijaisesti sen perusteella, miten ja minkälaisilla kustannuksilla yhtiö hoitaa sille asetetun palvelutehtävän.	● Toimitaan toimenpiteen mukaisesti, kehittämistä jatketaan.
	Suoraan markkinatilanteessa toimivien kaupunkikonsernin yhtiöiden toimintaperiaatteet vastaavat kilpailijoiden toimintaperiaatteita.	○
	Palmian, Helsingin Energian ja Helsingin Sataman toiminta- ja hallintomallit järjestetään kilpailuneutraaliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.	●
	Kaupungin kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnot järjestetään kilpailuneutraaliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.	● Etenee, mutta vaatii vielä selvittämistä.
Organisaatiota kehitetään asukkaiden palvelujen parantamiseksi	Vähennetään organisaatioyksiköitä konsernin sisällä.	●



talousarvioissa oli tavoitteena laajentaa tytäryhteisökohtaisten tulostavoitteiden kattavuutta seuraavien vuosien talousarvioissa strategiaohjelman 2013–2016 linjauksiin perustuen. Tavoite ei kuitenkaan ole toteutunut sitovien tavoitteiden osalta, joiden kattavuus on heikentynyt, kuten kuvioista 15 nähdään.

Tytäryhtiöille tavoitteita asetettiin vuonna 2013 yhteensä 19 yhtiölle. Vuonna 2014 niitä asetettiin enää 14 yhtiölle ja vuosien 2015 ja 2016 talousarviossa sitovia tavoitteita on ollut vain 12 yhtiöllä. Tytärsäätiöille sitovia tavoitteita ei ole asetettu lainkaan.

Talulukosta nähdään myös, että suuri osa tavoitteista on asetettu kiinteistöyhtiöille samansisältöisenä (kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksinousun suuruinen). Muiden kuin kiinteistöyhtiöiden tavoitteita oli vuonna 2013 kahdeksan, sitten määrä puolittui ja on vuosina 2015–2016 asettunut kuuteen. Kiinteistöyhtiöiden lisäksi siis vain harvoja yhtiöitä ohjataan sitovilla tavoitteilla.

Sosiaali- ja terveystoimen tytäryhteisöille sitovia tavoitteita ei ole asetettu kertaakaan. Yhtiöitä toimialalla on vain yksi ja säätiöitä kolme. Sivistystoimen tytäryhteisöille sitovia tavoitteita on asetettu vain vuonna 2013 kolmelle liikunta-alan yhtiölle. Sivistystoimeen kuuluu seitsemän säätiötä, ja yhtiöitä toimialalla on neljä. Liikuntavirasto on vuoden 2016 talousarviossa asettanut omille monitoimi- ja liikuntahalleilleen sitovaksi tavoitteeksi käyntikertojen määrän. Konserniin kuuluville kolmelle liikunta-alan yhtiölle on asetettu vastaavan sisältöinen, mutta ei-sitova tavoite vuodelle 2016: ”Kävijämäärät säilyvät vähintään edellisen vuoden tasolla.” Kaupungin omaa palvelutuotantoa täydentäville yhteisöille olisi perusteltua asettaa vastaavia sitovia tavoitteita kuin kaupungin virastomuotoisille toimijoille.

### Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin strategiaohjelmaan sisältyviä tytäryhteisöjen konserniohjaukseen liittyviä toimenpiteitä toteutettu. Arvioinnin perusteella toimenpiteitä on melko kattavasti toteutettu, mutta monet

niistä vaativat vielä kehittämistä ja toimeenpanoa kuluvan strategiakauden aikana. Yksi toimenpide, joka ei ole vielä edennyt, toteutunee vuoden 2016 aikana, kun konserniohjeen hyväksymisen jälkeen konsernijaosto asettaa tytäryhteisökohtaiset omistajapolitiittiset tavoitteet.

Konsernin tytäryhteisöjen määrän vähentäminen on toteutunut vain vähäisessä määrin. Uudistetussa konserniohjeessa on todettu, että kaupungin omistaman yhteisön, tai yhteisön, jossa kaupunki on jäsenenä, tulee palvella kaupungin strategian tavoitteita. Kunkin tytäryhteisön tarpeellisuutta koskevan pohdinnan lisäksi yhtiöiden sulautumisilla on mahdollista edelleen vähentää tytäryhtiöiden lukumäärää. Lukumääräisesti eniten yhtiöitä on kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla.

Kaupungin strategiaohjelman mukaisesti tytäryhteisöille on asetettu talousarviossa sitovia tavoitteita vuodesta 2013 lähtien. Tavoitteen asetteluun kattavuus ei kuitenkaan ole kehittynyt talousarvioihin kirjattujen tavoitteiden mukaisesti, vaan kattavuus on pikemminkin heikentynyt, kun sitovia tavoitteita on asetettu entistä harvemmillä yhtiöillä. Sosiaali- ja terveystoimessa sitovia tavoitteita ei ole lainkaan asetettu, sivistystoimessa vain vuonna 2013 liikuntatoimen yhtiöille. Konserniohjeen mukaan kaupungin omistaman yhteisön, tai yhteisön, jossa kaupunki on jäsenenä, tulee palvella kaupungin strategian tavoitteita. Tämä tulee huomioida nykyistä kattavammin talousarvion sitovien tavoitteiden asettamisessa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- talousarvioehdotusta laatiessaan kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että sitovat tavoitteet ohjaisivat tytäryhteisöjä toteuttamaan kaupungin strategiaohjelman sisällöllisiä, palvelujen tuottamiseen liittyviä tavoitteita.
- tarkastella, erityisesti kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialan yhtiöiden osalta, tytäryhtiöiden fuusioimisen mahdollisuuksia sekä yhdistämisen hyötyjä ja haittoja.



ppunkki!

Eläköön kaupunki!

Eläköön kaupunki!

unkki!  
öön kaupunki!  
unkki!





# Toimialarajat ylittävät arvioinnit



Onko nuorisotakuun toteuttaminen ollut Helsingissä vaikuttavaa?



Koulutustakuu toteutuu, mutta työllisyyden osalta nuorisotakuu ei toteudu.



Onko pyöräilyä edistäviä toimenpiteitä toteutettu?



Suuri osa pyöräilyn edistämishjelman toimenpiteistä on edennyt.



Onko työllisyydenhoidon vaikuttavuusmittauksen tietoja hyödynnetty?



Tietojen hyödyntämistä ja ylipäätään kaupungin työllisyydenhoitoa rajoittaa kuntien kapea toimivalta.



Onko kaupunki varautunut riittävästi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen normaaliolojen häiriötilanteissa?



Varautuminen on pääsääntöisesti riittävää palvelutoimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi.



Onko yhteistyö toimivaa lastensuojelun ja lasten ja nuorten peruspalvelujen välillä?



Kaikilta osin yhteistyö ei toimi tai ole riittävää.

## 5.5

### Nuorisotakuun toteutuminen

Pääkaupunkiseudun ulkoiset tarkastustoimet tekivät yhteisarvioinnin nuorisotakuun toteuttamisesta ja vaikuttavuudesta Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa. Arvioinnista on julkaistu laaja muistio. Tässä kerrotaan arvioinnin tuloksista Helsingin osalta.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko nuorisotakuun toteuttaminen ollut vaikuttavaa. Nuorisotakuun toteutumista tarkasteltiin vuosina 2011–2015 kehitetyn ja vuoden 2013 alusta voimaan astuneen nuorisotakuun mukaisesti:

- Nuorten yhteiskuntatakuun mukaan jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta.
- Koulutustakuun mukaan jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan koulutuspaikka lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin.
- Nuorten aikuisten osaamisohjelman (NAO) tavoitteena on saada vailla toisen asteen tutkintoa olevia 20–29-vuotiaita suorittamaan tutkinto tai tutkinnon osia vuosina 2013–2016.

Helsingin kaupunki on toteuttanut nuorten yhteiskuntatakuuta kaikille alle 30-vuotiaille erittelemättä vastavalmistuneita. Nykyisellä hallituskaudella nuorisotakuuta on kehitetty yhteisötakuun suuntaan, ja samalla nuorisotakuu laajeni valtakunnallisestikin kattamaan kaikki alle 30-vuotiaat.

Arvioinnin keskeisimmän aineiston muodostivat viranhaltijoiden haastattelut ja tilastot sekä kaupungin laatimat nuorisotakuun seurantaraportit. Myös helsinkiläisten nuorten näkemystä edustavalta Ruudin ydinryhmältä saatiin kirjallinen vastaus.

#### Helsinki panosti nuorisotakuun toteuttamiseen

Helsinki on pääkaupunkiseudun kaupungeista näkyvimmin panostanut omaa erillishankkeista nuorisotakuuhankkeisiin perustamalla uravalmennushanke Respan ja käynnistämällä avoimen ammattiopiston. Näiden hankkeiden rahoitus perustui Helsinki 200 vuotta pääkaupunkina -juhlavuoden erillismäärärahaan. Respan budjetti vuosina 2013–2016 on yhteensä 5,7 miljoonaa euroa. Avoimen ammattiopiston perustamiseen ja toimintaan vuosina 2013–2015 on käytetty 2,5 miljoonaa euroa. Syksyllä 2015 käynnistyneessä Ohjaamossa, joka perustuu valtakunnalliseen malliin, kaupungin omavastuuosuus on 25 prosenttia (1,0 miljoonaa euroa). Ohjaamo on matalan kynnyksen neuvontapiste, johon on koottu nuorille kohdennetut monialaiset palvelut yhteen palvelupisteeseen.

#### Strategian toimenpiteet ovat edenneet hyvin

Helsinki asetti nuorten yhteiskuntatakuuseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä strategiaohjelmassaan vuosille 2013–2016. Tavoitteena oli lisätä ”nuorten koulutusta, työ-

lisyyttä sekä osallisuutta yhteiskuntaan ja lähiyhteisöön”. Koulutusta ja työllisyyttä käsitellään jäljempänä, osallisuuden lisäämistä ei tässä arvioitu. Toinen strategian tavoite oli, että ”koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrä vähenee.” Koulutuksen ja työelämän ulkopuolisten nuorten määrän kehityksestä ei ole tuoreita tilastotietoja. Vuodesta 2012 vuoteen 2013 näiden nuorten osuus väheni yhdellä kymmenyksellä.

Strategiaohjelmassa luetellut toimenpiteet ovat toteutuneet hyvin. Nuorisotakuuta on toteutettu strategiassa uusina toimenpiteinä mainittujen Respan ja Avoimen opiston avulla. Respan osalta erona strategiaan on ollut se, että Respa on palvellut vain TE-toimiston läheteellä tulevia nuoria, ei kaikkia koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevia nuoria. Syksystä 2015 lähtien Ohjaamo on toteuttanut tätä strategian kirjausta. Nuorisotakuun toteuttamista on koordinoitu strategian mukaisesti kaupungin tasolla yhtenä kokonaisuutena, ja sen toteutumista on seurattu ja käsitelty kaupunginhallituksessa. Tulevaisuustiski on tukenut peruskoulun päättäviä tulevaisuutensa suunnittelussa. Strategian mukaisesti on harkittu niin sanotun Duuni-ryhmän perustamista ja päätetty perustaa työllisyysasioiden neuvottelukunta.

#### Peruskoulun päättävillä koulutustakuu toteutuu hyvin

Koulutukseen pääsy perusopetuksen päättävien osalta toteutuu erittäin hyvin. Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja on haettu ja saatu lisää viime vuosina. Nuorisotakuun aikana koulutuksen aloituspaikkojen lisäys on ollut merkittävää, joten opiskelupaikan on saanut yhä useampi nuori. Ilman koulutuspaikkaa jääneille nuorille on tarjolla opiskelupaikka perusopetuksen lisäopetuksessa, valmistavissa tai ohjaavissa koulutuksissa tai esimerkiksi työpajalla.

Nivelvaiheen koulutustarjonta on laajaa, ja tarjontaa on kehitetty koulutustakuun aikana entistä monipuolisemmaksi. Vuonna 2013 Stadin ammattiopiston yhteyteen perustettu avoin ammattiopisto on uusi väylä jatko-opintoihin. Avoimet opinnot voi aloittaa yksilöllisen ohjauksen kautta tai osallistumalla treenijaksolle. Maahanmuuttajille on tarjolla S2-kielipajatoimintaa. Lisäksi järjestetään esimerkiksi valmentavia koulutuksia, kuten oppisopimuksen ennakkojaksot ja lukioon valmentavat koulutukset.

Opiskelupaikan saamisen lisäksi Helsingissä on ollut tavoitteena koulutuksen keskeyttämisen vähentäminen ja läpäsän edistäminen. Ammatillisen koulutuksen läpäsän tehostamisohjelman aikana useilla erilaisilla toimenpiteillä on saatu aikaan tuloksia ja opintojen keskeyttämiset ovat vähentyneet vuosien 2011–2014 aikana 4,6 prosenttia. Opettajien ohjauksellinen ja pedagoginen osaaminen on avainasemassa nuorten entistä joustavampien ja yksilöllisempien opintopolkujen varmistamiseksi ja keskeyttämisten vähentämiseksi.

#### Nuoria aikuisia on paljon vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa

Koulutustakuun myötä peruskoulun päättävien tilanne on hyvä, mikä johtuu osittain siitä, että yhteishaku uudistettiin syksystä 2013 alkaen valtakunnallisesti siten, että yhteishaussa koulutukseen hakeutuvat pääsääntöisesti juuri



perusopetuksensa päättäneet sekä vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa ja koulutuspaikkaa olevat. Aiempina vuosina ilman koulutuspaikkaa jääneitä nuoria on kuitenkin paljon. Pelkän perusasteen suorittaneiden nuorten tulevaisuusnäkömät työmarkkinoilla ovat heikot. Helsinkiläisiä 16–29-vuotiaita nuoria, jotka olivat koulutuksen ja työelämän ulkopuolella, oli 8 700 vuoden 2013 lopussa (6,7 prosenttia ikäluokasta). Heistä puolet on vieraskielisiä. Näillä nuorilla tarkoitetaan vain peruskoulun käyneitä nuoria, jotka eivät ole suorittaneet mitään tutkintoa peruskoulun jälkeen, eivätkä he myöskään ole tutkintoon johtavassa koulutuksessa, työelämässä, varusmiespalveluksessa tai eläkkeellä.

Nuorisotakuuseen liittyvän nuorten aikuisten osamisosijelman (NAO) tavoitteena oli saada vailla toisen asteen tutkintoa olevia 20–29-vuotiaita suorittamaan tutkinto tai tutkinnon osia vuosina 2013–2016. Kaupunki on saanut valtionavustusta NAO-koulutukseen, mutta kriteerit täyttäviä opiskelijoita on ollut vähemmän kuin avustuksen mukainen 100 aloituspaikkaa vuodessa, minkä vuoksi NAO-koulutukseen on otettu myös muita kuin kriteerit täyttäviä opiskelijoita. NAO:n volyymit ovat siis pieniä verrattuna vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien nuorten määrään.

Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret ovat usein toimeentulotuen asiakkaita ja heistä osa tarvitsee sosiaali- ja terveyspalveluja ennen kuin voi aloittaa opiskelun. Sosiaali- ja terveysviraston nuorten palveluissa Ohjaamo pidetään tärkeänä askeleena kohti palvelujen integroimista. Ohjaamolla on rahoitus helmikuuhun 2018 asti. Ohjaamon ohjausryhmän perustamispäätöksen mukaan Ohjaamossa suunnitellaan miten palvelut ovat helpposti nuorten saavutettavissa myös hankkeen päättymisen jälkeen. Koska Ohjaamo on ainoa matalan kynnyksen monialainen palvelu, toimintamallin jatkuvuus on arvioinnin perusteella erityisen tärkeää.

## Työttömyystilastojen perusteella nuorisotakuu ei toteudu

Arvioinnissa tarkasteltiin, missä määrin nuorisotakuu toteutuu työllistymisen näkökulmasta. Nuorisotakuun toteutumista kuvaava indikaattori, virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen, on nuorisotakuun aikana kasvanut eli yhä useamman nuoren työttömyysjakso ylittää nuorisotakuun lupauksen (kuvio 16). Virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen kuvaa sitä, kuinka monta prosenttia kolme kuukautta aiemmin alkaneista työttömyysjaksoista on tarkasteluksena sellaisia, että kolme kuukautta ylittyy. Tällä mittarilla paras tilanne on 15–19-vuotiaiden ikäluokassa ja heikoin tilanne on ollut vastavalmistuneilla 25–29-vuotiailla.

Nuorisotakuu ei siis ole toteutunut. Työttömyystilastot kuitenkin kuvastavat suhdannetilannetta, minkä vuoksi nuorisotakuun koko merkitystä on vaikea arvioida. Kaupungin oma nuorisotakuuhanke, toukokuussa 2013 käynnistynyt Respa, on pystynyt uravalmennuksen avulla auttamaan nuoria työelämään.

## Respa on valmentanut nuoria työhön ja koulutukseen

Kaupungin omista varsinaisista nuorisotakuuhankkeista Ohjaamo aloitti vasta syksyllä 2015, joten pidemmältä ajalta tietoja nuorten sijoittumisesta palvelun jälkeen on käytettävissä vain Respan osalta. Respan kohderyhmänä ovat työttömät helsinkiläiset 18–29-vuotiaat nuoret, jotka eivät sijoitu koulutukseen tai työelämään kolmen kuukauden kuluessa TE-hallinnon toimenpitein. Respan uravalmennuksen tavoitteena on rakentaa nuorelle yksilöllinen räätälöity palvelupolku, jonka päätepisteenä on työ tai koulutus. Toukokuusta 2013 lokakuuhun 2015 ulottuvalla jaksolla Respan asiakkaana on ollut yhteensä 3 765 nuorta. Niistä lähes 3 000 nuoresta, joiden asiakkuus oli päättynyt, 60 prosentilla työ tai koulutus on ollut syynä asiakkuuden päättymiseen.

Respan asiakkaiden tilannetta on seurattu puoli vuotta palvelun päättymisen jälkeen. Seurantatutkimukseen vastanneista yli 1 500 asiakkaasta 55 prosenttia oli kuuden kuukauden kuluttua joko työssä avoimilla työmarkkinoilla tai tutkintoon johtavassa koulutuksessa (kuvio 17). Työttömien osuus oli kuitenkin yhtä suuri kuin avoimilla työmarkkinoilla työssä olevien eli 30 prosenttia.

Keskimäärin Respassa on tarvittu 7,4 valmennuskertaa tulokseen pääsemiseksi. Tämä kertonee siitä, että nuorilla on tarvetta henkilökohtaiseen ohjaukseen, jota kaupunki pystyy tarjoamaan paremmin kuin valtion työvoimahallinto. Haastattelujen mukaan työvoimahallinnon organisaatiouudistus ja henkilöstön vähentäminen ovat heijastuneet TE-toimiston kykyyn palvella asiakkaita. TE-toimistot ovat siirtyneet pääosin sähköisiin palveluihin.

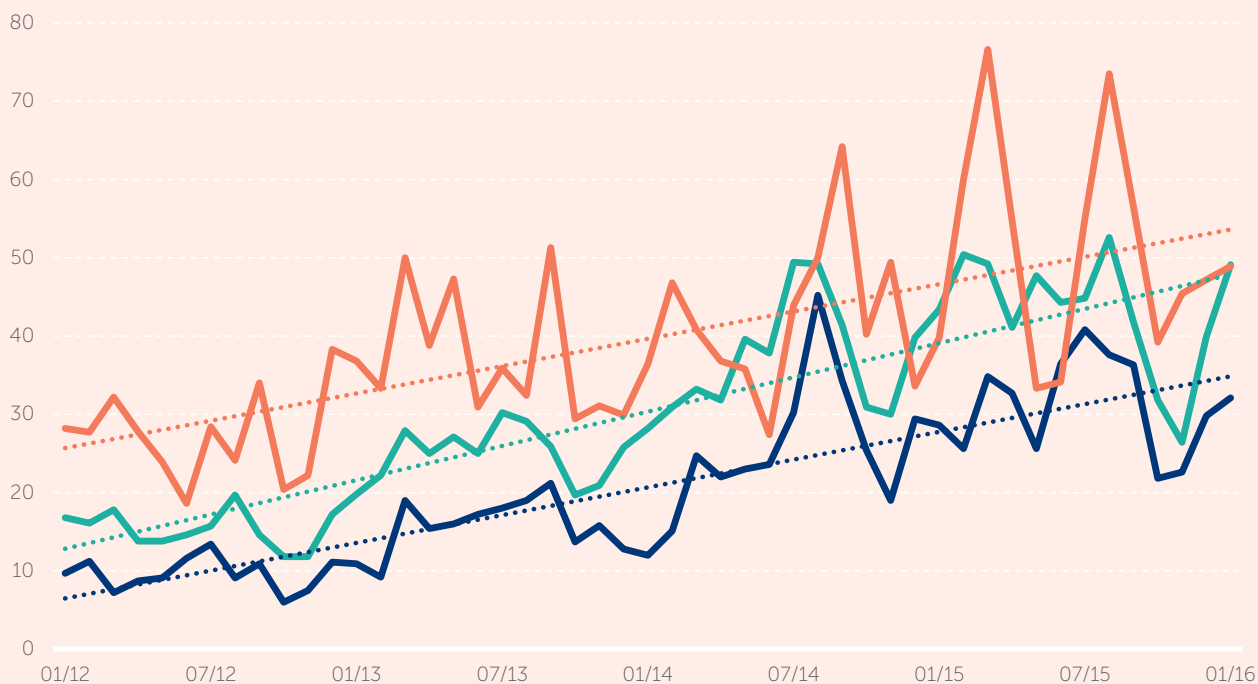
## Nuorten palvelukokonaisuus on nykyisellään hajanainen

Helsingin toimintamallin heikkoutena voidaan pitää sitä, että nuorten palvelut eivät ole hahmotettavissa yhtenä kokonaisuutena. Kaupunginjohtajan asettaman työllisydenhoitotyöryhmän loppuraportin johtopäätös oli, että nykyinen työllisydenhoidon malli on liian monimutkainen

Virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen nuorten ikäluokissa Helsingissä, prosenttia työttömyysjaksoista 01/2012–01/2016

Kuvio 16

- 15 - 19 -vuotiaat
- 20 - 24 -vuotiaat
- 25 - 29 -vuotiaat, vastavalmistuneet

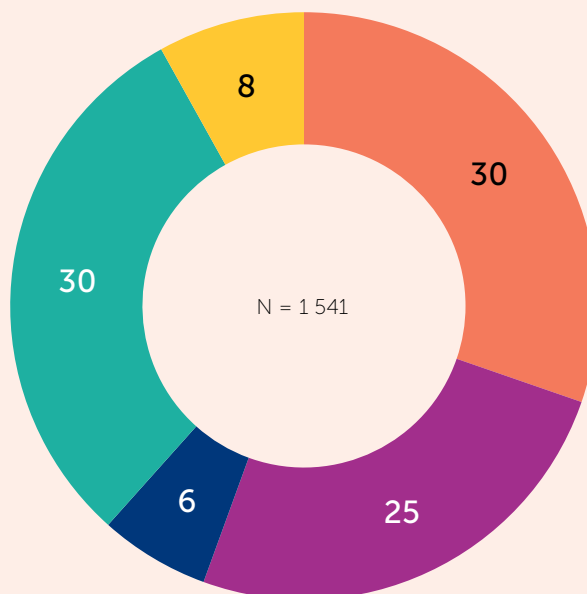


\* kuviossa esitetään myös lineaarinen suuntaviiva kaikkien luokkien osalta

Respan asiakkaiden sijoittuminen kuuden kuukauden jälkeen, %

Kuvio 17

- työ avoimilla markkinoilla
- palkkatukityö
- tutkintoon johtava koulutus
- työtön
- muu



ja hajanainen erityisesti nuorten palveluiden osalta. Kaupunginkanslian elinkeino-osaston maahanmuutto- ja työllisyyspalveluiden yksikköön sijoituvia nuorten palveluja tai hankkeita on kolme: Respa, Ohjaamo ja Tulevaisuustiski. Lisäksi alle 30-vuotiaiden nuorten palveluja tarjoaa sosiaali- ja terveystieteiden työvoiman palvelukeskus Duuri, ja nuorten työhönohjaus palvelee lastensuojelun ja nuorten sosiaalityön asiakkaina olevia 17–24-vuotiaita. Opetusviraston työpajat on suunnattu alle 20-vuotiaille. Nuorten ohjautumista eri palveluihin on helpottanut syksystä 2015 lähtien Ohjaamo, johon nuori voi mennä missä tahansa tilanteessa ja saada sieltä ohjausta tarvitsemaansa palveluun. Ohjaamo ei kuitenkaan ratkaise nuorten palvelukokonaisuuden hajanaisuutta. Ratkaisuksi hajanaisuuteen on työllisyshoidon kokonaisuudistuksen valmistelussa esitetty nuorten työllisyshoidon palvelujen kokoamista yhteen. Esitys vaikuttaa tämän arvioinnin perusteella tarpeelliselta ja tarkoituksenmukaiselta.

Nuorisovaltuustoa vastaavan Ruudin ydinryhmän näemyksen mukaan nuorisotakuu toimii Helsingissä pääpiirteissään hyvin ja toimenpiteitä arvioitiin olevan riittävästi. Nuorisotakuuseen liittyvistä kaupungin toimenpiteistä (Respa, Ohjaamo, Tulevaisuustiski) viestimisessä nähtiin parannettavaa. Nuoret olivat saaneet hyvin tietoa Ohjaamon palveluista esimerkiksi YouTube-kampanjan avulla, mutta nuorille suunnattujen palvelujen näkyvyyttä sosiaalisessa mediassa tulisi nuorten mielestä edelleen lisätä. Nuorten mukaan Facebook, Instagram ja YouTube ovat toimivia viestintäkanavia.

### Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko nuorisotakuun toteuttaminen ollut vaikuttavaa. Tähän voidaan vastata, että koulutustakuun toteuttaminen on ollut Helsingissä vaikuttavaa, mutta nuorisotakuun työllisyyttä koskevan tavoitteen osalta kaupungin toimenpiteiden vaikutuksia on vaikea osoittaa. Nuorisotakuun toteutumista kuvaava indikaattori osoittaa, että yhä useamman nuoren työttömyysjakso ylittää takuun rajaksi asetetun kolme kuukautta. Näin ollen nuorisotakuu ei toteudu. Toisaalta kaupungin oman nuorisotakuuhankkeen Respan työ on ollut vaikuttavaa, joten ilman Respaa nuorten tilanne olisi voinut olla vielä heikompi yleisesti ottaen haastavassa työllisyystilanteessa.

Helsinki on parantanut nuorten pääsyä koulutukseen koulutustakuun mukaisesti, sillä perusopetuksen päättävien osalta koulutukseen pääsy toteutuu erittäin hyvin. Tavoitteen toteutumista on osaltaan auttanut se, että Helsinki on hakenut ja saanut ammatillisen koulutuksen lisäpaikkoja. Nuorten koulutuksen haasteena ovat alle 30-vuotiaat nuoret, joilla ei ole toisen asteen tutkintoa. Heidän joukossaan on paljon maahanmuuttajia. Toisen asteen koulutukseen pääsyä ja opiskelun tukea on tarpeen edelleen kehittää ja vahvistaa tarjoamalla erilaisia vaihtoehtoja ja yksilöllisempiä koulutuspolkuja tutkinnon suorittamiseen. Kaikkia nuoria ei kuitenkaan tavoiteta pelkästään opetusviraston palvelutarjonnalla, vaan monet nuoret tarvitsevat laajaa palveluvalikkoa sosiaali- ja terveystieteiden palveluista alkaen. Moniammatillisen matalan kynnyksen Ohjaamon hanke- rahoitus päättyi helmikuussa 2018. Ohjaamon parhaiden käytäntöjen kehittäminen vakinaiseksi toiminnaksi on var-

mistettava hyvissä ajoin ennen hankkeen päättymistä.

Helsinki on panostanut nuorisotakuun toteuttamiseen taloudellisesti ja toteuttanut strategiaohjelmassa mainittuja toimenpiteitä kattavasti. Jatkossa vaikuttavuuden edellytyksiä parantaisi suunniteltu nuorten palvelujen yhteen kokoaminen ja viestinnän parantaminen nuorten omien viestintäkanavien kautta.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- varmistaa, että nykyisellään hajanaiset nuorten palvelut kootaan nuoren näkökulmasta yhdeksi palvelukokonaisuudeksi.

kaupunginkanslian tulee

- yhdessä Ohjaamon muiden toimijoiden kanssa varmistaa, että Ohjaamo-hankkeessa kehitettävät hyvät käytännöt jatkuvat myös hankekauden päättymisen jälkeen.

kaupunginkanslian työllisyyspalvelujen tulee

- nuorille suuntautuvassa viestinnässä ottaa entistä enemmän huomioon nuorten suosimat sosiaalisen median kanavat.

## 5.6

### Kaupungin työllisyshoidon vaikuttavuus

Kaupunginkanslia on seurannut kaupungin työllisyshoidon toimenpiteiden vaikuttavuutta vuodesta 2011 lähtien. Tämän arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko työllisyshoidon vaikuttavuutta kuvaavia tietoja hyödynnetty päätettäessä työllisyshoidon määrärahojen kohdentamisesta. Vaikuttavuustietojen hyödyntäminen kytkeytyy myös kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen maksusuuteen. Tämän johdosta arvioitiin, miten on toteutunut kaupungin strategiaohjelman toimenpide, jonka mukaan selvitetään eri keinoja järjestää valtiolle maksettavien sanktiomaksujen sijaan työttömille veroja tuottavaa työtä tai esimerkiksi työllistymiseen johtavaa oppisopimus-koulutusta.

Arvioinnin aineisto painottui asiakirja-aineistoon, jota täydensi kaupunginkanslian maahanmuutto- ja työllisyysasioiden yksikössä tehty haastattelu.

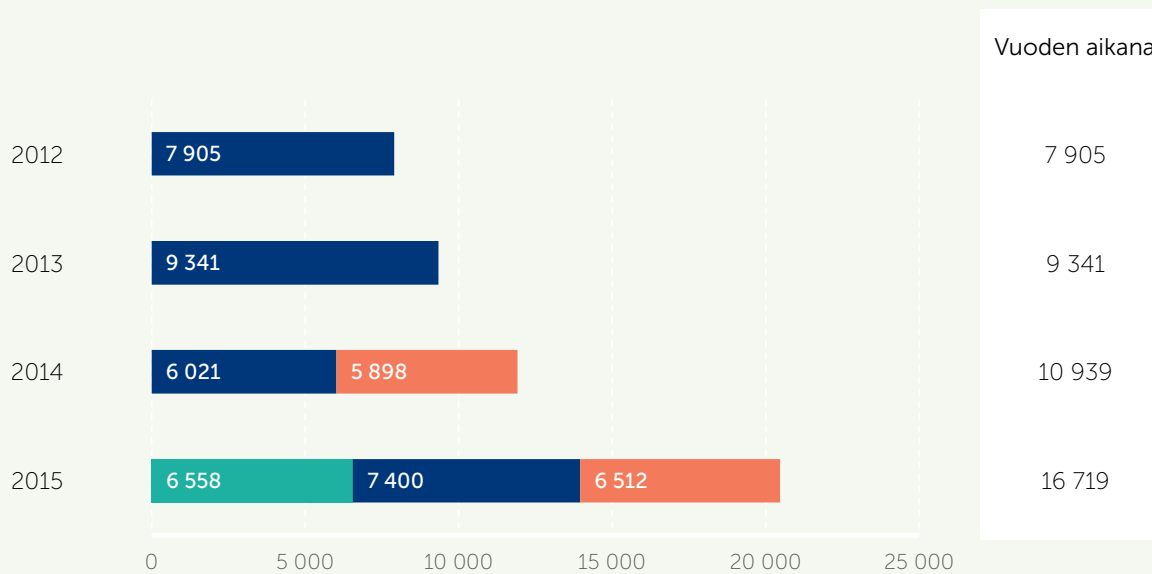
### Vaikuttavuusseurannan tietoja on hyödynnetty

Henkilöstökeskus pilotoi työllisyshoidon vaikuttavuusmittausta syksyllä 2011 ja laati ensimmäisen varsinaisen vaikuttavuutta kuvaavan raportin työllisyshoidon toimenpiteiden tuloksista helmikuussa 2013. Sen jälkeen kaupunginkanslia on laatinut vastaavan seurantaraportin joka kevät, sekä viraston sisäiseen käyttöön että työllistämistoimikunnassa hyödynnettäväksi. Vaikuttavuusmittariston tarkoituksena on seurata, kuinka hyvin kaupungin työllisyshoidon palvelut johtavat niille asetettuihin tavoitteisiin.

Arvioinnissa haettiin vastausta siihen, onko vaikuttavuusmittauksen tuloksia hyödynnetty toimenpiteiden kohdentamisessa eri ryhmille ja päätettäessä siitä, mihin



- 300–499 päivää
- 500–999 päivää
- 1 000 päivää tai yli



toimenpiteisiin kaupunki panostaa ja kuinka paljon. Kysymykseen voitiin vastata, että tietoja on hyödynnetty, mutta niiden hyödyntämistä rajoittaa se, että valtiolla on ensisijainen vastuu työllisyydenhoidosta, jolloin kaupungin päätökset toimenpiteiden kohdentamisesta ovat riippuvaisia valtion linjauksista. Kaupunki ei voi tehdä omia linjauksiaan ottamatta huomioon valtion suunnasta tulevaa ohjausta. TE-toimisto esimerkiksi linjaa vuosittain mille kohderyhmille palkkatukityötä suunnataan. Lisäksi valtio pyrkii ohjaamaan kuntien työllisyydenhoitoa niin sanotulla työmarkkinatuen kuntaosuudella. Välittömien kustannusten välttämiseksi kunnan on kannattavaa kohdistaa työllisyydenhoidon toimenpiteitä pitkäaikaistyöttömille.

Nämä reunaehdot huomioiden kaupunki on hyödyntänyt vaikuttavuusmittauksen tietoja työllisyysmäärärahojen kohdentamisessa esimerkiksi lisäämällä maahanmuuttajien TKP-mallia (työkokeilu, kielikoulutus, palkkatuki), jonka vaikuttavuus on ollut hyvä. Helsinki-lisää on kehitetty ja sen vaikuttavuutta pyritty parantamaan heikokojen vaikuttavuustulosten takia. Nuorten palkkatukityötä kohdennetaan pääasiassa koulutetuille nuorille. Vaikuttavuustuloksiltaan hyväksi havaittua työkokeilua pyritään lisäämään. Kuntouttavan työtoiminnan huonot vaikuttavuustulokset ovat osaltaan herättäneet keskustelun siitä, että kuntouttavalla työtoiminnalla ei aina pyritä työllistymiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen ja työelämälähtöisen kuntouttavan työtoiminnan eriyttämistä oli arviointiajankohtana alettu pohtia.

Vaikuttavuusseurantaan liittyen selvitettiin myös, seurataanko työllistämistoimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta. Haastattelun perusteella toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta ei ole seurattu osana vaikuttavuusmittaristoa, mutta erillinen tilaustutkimus työllistämisen nettovaikutuksista kaupungin talouteen on valmistunut tammikuussa 2016. Kaupunginkanslian maahanmuutto- ja työllisyyspal-

veluissa ei arviointiajankohtana ollut ehditty tehdä selvityksen perusteella johtopäätöksiä.

#### Lakimuutos lisäsi kuntien kustannuksia pitkäaikaistyöttömyydestä

Vuosina 2006–2014 kunnat rahoittivat 50 prosenttia työttömyysajan työmarkkinatuesta, jos tuen saajan työttömyysajan tukipäivien kertymä oli vähintään 500 päivää. Vuoden 2015 alussa kuntien rahoitusvastuu laajeni vähintään 300 päivää työttömyysajan tukea saaneisiin. Kunnan rahoittama osuus on 50 prosenttia 300–999 päivää tukea saaneiden osalta. Vähintään 1 000 päivää tukea saaneiden työttömyysajan työmarkkinatuesta kunnat ovat rahoittaneet vuodesta 2015 alkaen 70 prosenttia.

Vuonna 2015 kaupunki joutui maksamaan työmarkkinatuen kuntaosuutta peräti 56 miljoonaa euroa. Vuoden 2015 korkea lukua selittää lakimuutos, joka toisaalta laajensi maksuosuuden piiriin kuuluvia ja toisaalta kasvatti maksuosuutta pisimpään työmarkkinatukea saaneilla. Kuvioista 18 nähdään, että suurimman osan kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen kuntaosuuden saajien kasvusta selittää kohderyhmän laajennus 300–499 päivää työttömänä olleisiin.

Valtio on siis enenevässä määrin siirtänyt kunnille rahoitusvastuuta pitkäaikaistyöttömyydestä. Kunnilla ei kuitenkaan ole käytettävissään riittävästi välineitä kuntaosuuslistalaisten aktivoimiseksi. Työmarkkinatuen kuntaosuuden maksaminen katkeaa, jos henkilö saa työtä tai palkkatukityötä, työkokeilupaikan, kuntouttavan työtoiminnan paikan tai siirtyy koulutukseen. Näistä palkkatukityö ja työkokeilu edellyttävät TE-toimiston päätöstä. Vain valtion toimenpiteet ovat työttömiä velvoittavia. Merkittävin ongelma kaupungin kannalta on kuitenkin se, että kaupunki ei saa kun-



tao-suuslistalle päätyneistä henkilöistä muuta tietoa kuin nimen ja henkilötunnuksen. TE-toimiston URA-järjestelmässä on työttömien palveluhistoria työvoimahallinnossa sekä tiedot koulutuksesta, työkokemuksesta ja työllistymiseen vaikuttavasta terveydentilasta. Näitä tietoja kaupunki ei voi lain mukaan saada TE-hallinnosta.

#### **Sanktiomaksujen välttämistä on selvitetty**

Strategiaohjelman toimeenpanopäätöksessä kaupunginhallitus kehotti kaupunginkansliaa selvittämään pitkäaikaistyöttömille veroja tuottavan työn tai oppisopimuskoulutuksen järjestämistä sanktiomaksujen välttämiseksi. Kanslia kokosi yhdessä sosiaali- ja terveysviraston kanssa suunnitelman työmarkkinatuen kuntaosuuden vähentämiseksi. Kaupunginhallitus merkitsi suunnitelman tiedoksi kesäkuussa 2014 kehottaen toteuttamaan suunnitelman mukaiset toimenpiteet.

Suunnitelmassa oli seitsemän kohtaa, jotka sisälsivät aktivointitoimenpiteiden lisäykset vuodelle 2014. Kaupunginkanslian työllisyyspalveluissa laadittiin tammikuussa 2015 katsaus toimenpiteiden toteutumisesta. Asiakirjassa ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, ovatko toimenpiteet toteutuneet suunnitelman mukaisesti, vaan kuvattiin vuonna 2014 toteutuneita suoritemääriä. Esitettyjen tietojen perusteella on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa siitä, missä määrin suunnitelmaa onnistuttiin toteuttamaan. Ongelmana on myös se, että palvelujen asiakaskunnasta ei välttämättä tiedetä tarkasti sitä, kuinka moni kuuluu "kuntaosuuslistalle". Se, mitä varmasti tiedetään, on, että kaupungin palkkatukityön painopistettä siirrettiin vuoden 2014 alun jälkeen nuorisotakuun piiriin kuuluvista nuorista pitkäaikaistyöttömiin. Lisäksi vuoden 2015 lopussa päättyneessä pitkäaikaistyöttömien kuntakokeilussa on tarjottu uravalmennuspalveluja. Vuonna 2015 kuntakokeilun uravalmennuksen asiakkuuksista 36,3 prosenttia päättyi työllistymiseen tai koulutukseen.

Kesällä 2015 kaupunginjohtaja asetti kuntaosuuden voimakkaan kasvun vuoksi niin sanotun työmarkkinatuki-työryhmän. Työryhmä on työskennellyt aktiivisesti ja esimerkiksi edellyttänyt työkokeilun kiintiömallin valmistelua kaupungin virastoille ja laitoksille sekä valmistellut työllistämisen- ja aktivointikriteerin lisäämisen kaupungin jakamiin järjestöavustuksiin. Työryhmä ryhtyi myös toimiin sen jälkeen, kun valtion palkkatukimäärärahat loppuivat kesällä 2015. Ryhmän myötävaikutuksella johtajistolle valmistettiin päätös, jonka nojalla kaupunki voi loppuvuonna 2015 työllistää "kuntaosuuslistalaisia" ilman valtion palkkatukea. Kaupunginjohtajiston päätös 21.10.2015 (64 §) perustui laskelmaan, jonka mukaan työllistäminen on kannattavampaa kuin sanktiomaksujen maksaminen. Omien alustavien laskelmiensa lisäksi työryhmä tilasi tammikuussa 2016 valmistuneen tutkimuksen työllistämisen taloudellisten nettovaikutusten laskentamallista.

Työkokeilukiintiöiden käyttöönotto on selkein toimenpide, jolla työryhmä pyrki saamaan merkittäviä asiakasmääriä pois rahoitusosuuden piiristä. Työryhmä esitti johtajistolle, että toimialoille asetettaisiin työkokeilukiintiö. Sen johdosta kaupunginhallitus päätti kiintiöstä vuoden 2016 talousarvion noudattamisohjeissa. Kiintiö on 1,5 prosenttia suhteessa toimialojen henkilöstömäärään. Kiintiön asettamisella tavoitellaan paikkojen jakautumista toimialoille tasaisemmin, sillä esimerkiksi vuonna 2015 työkokeilupajoista 83 prosenttia oli sosiaali- ja terveystoimessa.

Kaupungin strategiassa oppisopimuskoulutus oli mainittu yhtenä mahdollisena työllistymisen tapana. Työllisyyspalveluiden edustajat olivat kuitenkin haastattelussa sitä mieltä, että oppisopimuskoulutus on niin vaativa koulutusmuoto, että se ei sovellu kovin hyvin työllistämistoimenpiteeksi pitkään työttömänä olleille. Strategiaohjelman toimenpiteen johdosta on tehty se konkreettinen muutos, että yritykset voivat saada Helsinki-lisää myös oppisopimuksen avulla työllistämiseen.

Kaupunki on strategiaohjelmaan kirjatun toimenpiteen

mukaisesti pyrkinyt hillitsemään työmarkkinatuen kuntaosuuden kasvua. Siinä ei kuitenkaan ole onnistuttu sekä pitkäaikaistyöttömyyden yleisen kasvun johdosta että lakimuutoksesta johtuen. Ilman kaupungin toimenpiteitä tilanne voisi olla vieläkin huonompi.

### Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko työllisyysenhoidon vaikuttavuutta kuvaavia tietoja hyödynnetty päätettäessä työllisyysenhoidon määrärahojen kohdentamisesta. Kysymykseen voidaan vastata myönteisesti, eli tietoja on hyödynnetty. Niiden hyödyntämismahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin se, että valtiolla on ensisijainen vastuu työllisyysenhoidosta ja siten valtion linjaukset ja valtion luomat ohjausmekanismit vaikuttavat kaupungin työllisyysenhoidon. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi siinä, mille ryhmille palkkatukityötä ohjataan.

Arvioinnissa tarkasteltiin lähemmin strategian toimenpidettä, jonka mukaan tuli selvittää keinoja välttää työmarkkinatuen kuntaosuuden maksuja. Arvioinnin perusteella keinoja on aktiivisesti selvitetty ja osittain onnistuttu toteuttamaan. Kaupungilla on taloudellisesti merkittävä kannustin järjestää pitkäaikaistyöttömille työtä, palkkatukityötä, työkokeilupaiikkoja, kuntouttavaa työtoimintaa tai päätoimista koulutusta. Kannustimen toimivuutta heikentää kuitenkin se, että kaupunki ei saa ennakoivasti tietoa siitä, ketkä helsinkiläiset ovat lähestymässä tuota rajaa, ja sitten kun raja on ylittynyt, kaupunki ei voi saada tietoja henkilön koulutus- ja työhistoriasta tai työllistymiseen vaikuttavasta terveydentilasta. Kaupunki joutuu aloittamaan työllisyysenhoidon prosessin tyhjältä pöydältä, koska valtion työvoimahallinto ei lain mukaan saa antaa työttömän työnhakijan tietoja kaupungille.

Kaupungin itsenäistä toimivaltaa aktiivitoimenpiteiden järjestämisessä rajoittaa lisäksi se, että kaupungin järjestämä toimenpide ei voi olla työttömälle velvoittava ja että kaupunki tarvitsee palkkatuki- ja työkokeilupaiikoista TE-toimiston päätöksen. Nykyinen valtion ja kunnan työnjako on kaupungin näkökulmasta kohtuuton: vaikka vastuu työllisyysenhoidosta on näennäisesti valtiolla, pitkäaikaistyöttömyyden kustannukset koituvat enenevässä määrin kaupungin hoidettaviksi. Jos vastuuta pitkäaikaistyöttömyydestä ei siirretä kunnille, on välttämätöntä turvata kunnille tiedonsaanti työvoimahallinnon asiakastietojärjestelmästä.

Kaupungin omaan harkintaan kuuluva asia on se, määritelläänkö valtion palkkatuki ehtona kaupungin työllistämiseksi vai tarjoaako kaupunki työtä kuntaosuuslistalaisille työllisyysenhoidon määrärahoilla riippumatta valtion palkkatukimäärärahoista. Normaalisti kaupunki on edellyttänyt valtion tuen. Syksyllä 2015, kun valtion palkkatukimäärärahat olivat väliaikaisesti loppuneet, kaupunginkanslia esitti laskelman, jonka mukaan kaupungin on työmarkkinatuen kuntaosuuden maksamista kannattavampaa työllistää kuntaosuuslistalaisia myös ilman valtion tukea. Tätä on syytä selvittää tarkemmin ja hyödyntää jo tilatun työllistämisen nettovaikutusten arvioinnin tuloksia. Työllistämisen vaikutuksissa tulee huomioida taloudellisten näkökohtien lisäksi myös kaupungin strategian tavoite hyvinvointierojen kaventamisesta.

Yhtenä toimenpiteenä kuntaosuuden vähentämiseksi kaupunki on asettanut toimialoille työkokeilupaiikkojen kiintiön, 1,5 prosenttia suhteessa toimialojen henkilöstömäärään. On tärkeää, että toimialat ryhtyvät toimiin kiintiön toteuttamiseksi, koska tällä tavoin jokainen hallintokunta voi myötävaikuttaa työmarkkinatuen kuntarahoitteen osuuden pienentämiseen ja tukea työttömiä kohti avoimia työmarkkinoita.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- toimia sen edistämiseksi, että työvoimapalvelut siirretään resurssineen kuntien vastuulle, tai vaikuttaa lainsäädäntöön tietojensiirron sallimiseksi valtion työvoimahallinnosta kuntien työllisyysenhoidon.
- varmistaa, että toimialat ryhtyvät toimenpiteisiin työkokeilukiintiön toteuttamiseksi.

kaupunginkanslian tulee

- selvittää, kannattaako kaupungin järjestää niin sanotuille kuntaosuuslistalaisille nykyistä enemmän työllistämismahdollisuuksia riippumatta valtion palkkatuesta.

## 5.7 Pyöräilyn edistämishojelman toteutuminen

Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa vuosille 2013–2016 on yhtenä tavoitteena edistää kestävästä liikunnasta lisäämällä kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuutta liikenteestä. Tavoitteena on prosenttiyksikön lisäys vuosittain eli neljä prosenttiyksikköä valtuustokauden aikana. Tavoitteeseen pyritään muun muassa pyöräilyn edistämishojelmalla.

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko hallintokunnat toteuttaneet pyöräilyn edistämishojelman ja polkupyörien pysäköinnin kehittämishojelman toimenpiteitä. Lisäksi arvioidaan toimenpiteiden vaikutuksia pyöräilyn seuraamiseen kehitettyjen mittareiden perusteella. Arvioinnin yhteydessä seurattiin myös, onko varoja pyöräilyn edistämiseen käytetty tehokkaasti priorisoimalla esimerkiksi vilkkaasti liikennöityjä väyliä tai tulevaisuuden baanaverkon reittejä.

Arvioinnissa toteutettiin kaksi haastattelua, toinen kaupunkisuunnitteluvirastossa ja toinen rakennusvirastossa, sekä tehtiin kysely kaupunkisuunnitteluvirastolle, rakennusvirastolle ja HKL:lle. Lisäksi arvioinnin aineistona on käytetty kaupungin virastojen laatimia erilaisia ohjelmia ja suunnitelmia sekä tutkimuksia ja tilastoja koskien pyöräilyä ja pyöräpysäköintiä. Lisäksi suoritettiin katselmus pyöräpysäköinnin toteutumisesta.

### Kestävän liikunnan osuus on hieman kasvanut

Strategiaohjelman seurannan mukaan kaikista merkittävistä liikenneinvestoinneista laaditaan arviointi, joka sisältää myös vaikutukset kulkumuoto-osuuksiin. Kulkumuoto-osuuksien kasvua pyöräliikenteen osalta on arvioitu lähinnä hankkeissa, joissa on tehty merkittäviä pyöräliikenteen uudistuksia, kuten Hämeentien liikennesuunnitelmassa. Kestävän liikunnan lähtötaso vuonna 2012 oli

74,4 prosenttia, joka oli strategiaohjelman seurannan perusteella noussut 77 prosenttiin vuonna 2014. Tuoreimman tiedon mukaan kestävä liikunnan osuus oli 76 prosenttia vuonna 2015. Strategiaohjelman tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi osuuden nousua vielä 2,4 prosenttikokolla vuonna 2016.

### **Virastot ovat sitoutuneet pyöräilyn edistämiseen**

Kaupungin tavoitteena on edistää kestävä liikuntaa kuten pyöräilyä. Tätä varten kaupungille on luotu yhteinen visio ja määritelty tavoitteita sen saavuttamiseksi. Pyöräilyn edistämistä toteuttavat virastot ovat sitoutuneet tahtotilaan. Kaupungille on perustettu pyöräliikenteen koordinaatioyhtiö. Ryhmän työn pääpaino on tällä hetkellä infran edistämässä, joka on pyöräilyohjelman tärkein kehitettävä osa-alue. Kaupungin väkiluvun kasvaessa tulevaisuudessa mahdollisesti voimakkaasti, liikennettä on välttämätöntä ohjata tilankäyttöön tehokkain kulkumuotoihin kuten kävelyyn, pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen.

### **Pyöräilyn edistämishojelman toimenpiteet ovat pääosin edenneet**

Pyöräilyn edistämisen toteutumista varten kaupunginhallitus on hyväksynyt pyöräilyn edistämishojelman, joka esittää taulukon 10 mukaisesti 25 konkreettista toimenpidettä. Toimenpiteet jakautuvat politiikan, infran, palveluiden, viestinnän, seurannan ja toteutusprosessin osa-alueisiin. Suurin osa toimenpiteistä painottuu infrastruktuurin kehittämiseen. Lisäksi kaupunkisuunnittelulautakunta on hyväksynyt polkupyörien pysäköinnin kehittämisshojelman, jossa esitetään kymmenen toimenpidettä sekä investointiohjelma pyöräpysäköintiin.

Kuviossa 19 on esitetty haastattelujen, kyselyjen vastausten ja muun aineiston perusteella muodostettu arvio pyöräilyn edistämishojelman toteutumisesta. Pyöräilyn edistämishojelman toimenpiteistä 48 prosenttia on edennyt erittäin hyvin tai on etenemässä. Ohjelman toimenpiteistä ainoastaan 16 prosenttia on alkuvaiheessa tai ei ole edennyt. Hallintokunnat ovat siis ryhtyneet toteuttamaan varsin suurta osaa edistämishojelman toimenpiteistä.

Seuraavaksi esitetään pyöräilyn edistämishojelman toimenpiteiden toteutumista merkittävimillä osa-alueilla.

### **Pyöräliikenneverkon toteutus jäljessä**

Pyöräilyn saavutettavuutta parantaa merkittävimmin laadukkaiden pyörävylien eli infran toteuttaminen. Saavutettavuuteen vaikuttaa myös pyöräliikenteen väylien kunnossapito. Pyöräliikenteelle on laadittu koko kaupungin kattava baanaverkkosuunnitelma ja kantakaupungin tavoiteverkkosuunnitelma. Pyörävylien suunnittelua on myös priorisoitu ja suunnittelun tueksi on laadittu erilaisia ohjeita, joiden avulla pyörävyliät on mahdollista suunnitella ja rakentaa turvallisiksi, toimiviksi ja viihtyisiksi. Pyöräliikenteen verkkojen suunnittelulle ja toteutumiselle ei ole asetettu tavoitteita. Suunnittelulle ja rakentamiselle tulisi asettaa selkeämmin sovitut yhteiset tavoitteet. Suunnittelu ja toteutus ovat edenneet, mutta ne eivät ole toteutuneet määrärahojen mahdollistamalla tasolla, vaikka määrärahan



käyttö onkin tuplaantunut vuodesta 2013 vuoteen 2014.

Pyörävylien investointiohjelmaa varten on laadittu liikennesimulointien perusteella priorisointilista, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että pyöräliikenteen osuutta nostaville hankkeille on osoitettu erilliset määrärahat. Huomionarvoista on, että runsaasti määrärahoja on käytetty esimerkiksi Myllypurossa metrovarikon lähellä, jossa pyöräilijämäärät ovat sijainnin vuoksi todennäköisesti kuitenkin pieniä.

Pyöräilyn työmatkareittien talvihoidon priorisointia on tehty pilottina talvella 2012–2013. Talvikaudella 2015–2016 oli käytössä 10 kilometrin testireitti, jolla kokeiltiin reittikohtaista talvihoidon menetelmää ja kahta uutta talvihoidon menetelmää. Kokeilulla haettiin uutta menetelmää parhaimmalle hoitoluokalle tarkoituksena arvioida sen kustannusvaikutuksia. Pyöräliikenneverkon toteuttamiseen on laadittu uusia suunnitteluperiaatteita. Nykyinen ylläpitokalusto ei kuitenkaan tue pyöräliikenneverkon toteuttamista optimaalisesti uusien periaatteiden mukaisesti. Kalustovalinnoissa joudutaan tekemään kompromisseja, kun pyritään siihen, että kalustoa voi käyttää monella tapaa. Toisaalta erikoiskaluston kustannustehokkuus todennäköisesti paranisi, jos pyöräilyverkko olisi kattava ja yhtenäinen ja kalusto siten koko ajan tehokkaassa käytössä.

### **Pyöräilyn edistämisen resurssit ovat riittävät**

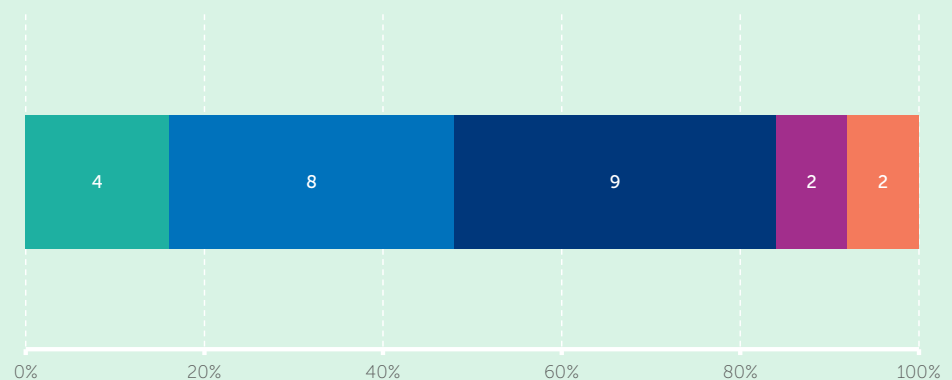
Pyöräilyn edistämishojelmassa on esitetty uutta pyöräilyn vastuuhenkilöä kaupunkisuunnitteluvirastoon, viestintä- ja markkinointivastaavaa HKL:ään ja pyöräilyasioista vastaa-

Politiikka	1	Tahtotila
	2	Liikkumisen kehittämissuunnitelma
	3	Normit ja ohjeet
Infra	4	Suorat ja sujuvat reitit
	5	Verkko kattavaksi
	6	Baanat
	7	Liikenteen rauhoittaminen
	8	Risteysjärjestelyt
	9	Jalankulun ja pyöräilyn erottelu
	10	Pyöräpysäköinti
	11	Talvihoito
	12	Valaistus ja pintamateriaali
	13	Työmaat
Palvelut	14	Pyöräkeskus
	15	Kaupunkipyörät
	16	Opastus
	17	Oheispalvelut
Viestintä	18	Helsingin pyöräilybrändi
	19	Viestintäsuunnitelma
	20	Vastuullinen liikennekulttuuri
Seuranta	21	Seurantamittarit
Toteutusprosessi	22	Henkilöresurssit
	23	Määrärahat
	24	Organisointi
	25	Vastuut

Arvio pyöräilyn edistämishjelman toimenpiteiden toteutumisesta, kpl

Kuvio 19

- Edennyt erittäin hyvin
- Etenee
- Lähtenyt käyntiin osittain
- Alkuvaiheessa
- Ei etene





vaa rakennusvirastoon. Kaupungille on palkattu lisää henkilöstöä pyöräilyn edistämiseksi kolmeen eri virastoon ja työtapoja on myös päivitetty suunnittelun osalta. Virastoilla on eri näkemyksiä siitä, tulisiko henkilöresursseja lisätä entisestään. Rakennusvirastossa ei ole nimetty yhtä pyöräilyasioista vastaavaa henkilöä, vaan pyöräilyn yhteyshenkilöt on nimetty toiminnoittain. Muiden toimijoiden mukaan olisi toivottavaa, että rakennusvirastossa olisi nimetty pyöräilyä vastaava henkilö. Kansainvälisesti verrattuna pyöräilyn edistämisen henkilöresurssit ovat Helsingissä erittäin pienet.

Virastoissa nähdään, että nykyiset määrärahat ovat riittäviä pyöräilyn edistämiseen. Varojen riittävyyteen vaikuttaa myös se, että hankkeita ei ole pystytty toteuttamaan aikataulussa ja siten määrärahaa on jäänyt käyttämättä. Pyöräilyn määrärahoja ei käytetä ainoastaan pyöräilyn edistämiseen, vaan määrärahoilla on toteutettu katuhankeita kokonaisuudessaan huomioiden myös muut kulkumuodot. Pyöräilyyn tarkoitettujen määrärahojen käytöstä myös muiden katuosuuksien rakentamiseen on käyty keskustelua jo vuonna 2013. Tällöin apulaiskaupunginjohtaja antoi kaupunginhallitukselle rakennusviraston laatiman selvityksen, jossa todettiin, että toiminta on ollut Helsingissä vakiintuneen käytännön mukaista ja tapahtunut talousarvion noudattamisohjeiden pohjalta sekä perustunut hankkeiden toteutusta koskeviin päätöksiin. Lisäksi selvityksessä mainittiin, että käytäntöä voidaan muuttaa, mikäli se nähdään kaupungin kokonaisedun mukaisena.

### **Toteutuksen mittareita tulee lisätä**

Pyöräilyn kehityksen mittareita ovat pyöräilijämäärät, joita seurataan kone- ja käsilaskennoilla, selvittämällä kaupunkilaisten näkemyksiä pyöräilyä ja kulkumuoto-osuuden kehittymistä seuraamalla. Käsilaskentoja tehdään vuosittain kesäkuussa yhden päivän laskentoina arkisin. Konelaskentapisteitä on nykyisin 19, joista 17:ssä tehdään laskentoja ympäri vuoden. Tilastoista oli saatavilla seitsemän konelaskentapisteen paikoista pyöräilijämäärät kesä-elokuun ajalta vuosilta 2013–2015. Tilastojen mukaan pyöräilijämäärät kasvoivat kesäkaudella 2015 noin yhdeksän prosenttia vuodesta 2014. Pyöräilijöiden määrä näyttää olevan kasvussa, vaikka tilastointiin liittyy vielä epävarmuutta. Pyöräilyinvestointien tuottavuutta, taloudellisuutta tai vaikuttavuutta ei seurata suoraan. Seurantamittareita voisi olla myös tarkemmin siitä, mitä kaupunki on toteuttanut. Nämä olisivat esimerkiksi tietoja siitä, miten paljon on rakennettu tavoiteverkon mukaisia pyörävyliä, pyöräpysäköintiä sekä miten paljon aikaa ja rahaa pyöräilyn edistämiseen on käytetty.

### **Pyöräpysäköinnissä on parannettavaa**

Kaupunkisuunnittelulautakunta on hyväksynyt polkupyörien pysäköinnin kehittämisohjelman vuosille 2014–2018. Kaupungilla on tekeillä pyöräpysäköinnin kokonaisuunnitelma ja keskustan alueen pyöräpysäköintisuunnitelma on valmistunut. Osana pyöräpysäköinnin kehittämisohjelmaa on laadittu pysäköinnin rakentamisen investointiaikataulu. Investointiohjelman toteutus ei ole edennyt ohjelman tavoitteiden mukaisesti ja suuri osa investoinneista on tekevä. Pyöräpysäköinnin kehittämisohjelman ja alueesta

vastaavien eri virastojen suunnittelijoiden välinen yhteys ei toimi, joten pyöräpysäköintiä koskevia vastuita on tarpeen selkeyttää ja tarkentaa.

Polkupyörien pysäköinnin kehittämisohjelmassa on määritelty pyöräpysäköinnille ja -telineille mitoituksellisia ja laadullisia vaatimuksia. Kolmessa lähivuosina tehdyssä käyttäjätutkimuksessa on tiedusteltu käyttäjien tarpeita ja mielipiteitä pyöräpysäköinnistä. Kaikissa näissä käyttäjät nostivat esiin pyörän turvallisen säilyttämisen eli runkolukitusmahdollisuuden yhdeksi tärkeimmistä ominaisuuksista läheisen sijainnin ohella. Runkolukitustelineiden määrä on lisääntynyt, mutta joihinkin suunniteltuihin kohteisiin on toteutettu alemman laatutason telineitä. Romupyörien poistossa on myös ongelmia. Pyöriä poistetaan liian harvakseltaan ja telineisiin jää romupyöriä vaikeuttamaan aktiivisten pyöräilijöiden pysäköintiä.

### **Johtopäätökset**

Tavoitteena on ollut arvioida pyöräilyn edistämishjelman kaikkien 25 toimenpiteen toteutumista. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että hallintokunnat ovat ryhtyneet toteuttamaan varsin suurta osaa edistämishjelman toimenpiteistä.

Positiivisesta yleiskuvasta huolimatta tärkeimmät toimenpiteet pyöräilyn edistämiseksi eli pyöräilyinfran rakentamisen toimenpiteet ovat lähteneet käyntiin vain osittain. Valmiita liikenne- ja katusuunnitelmia ei ole kyetty vielä tuottamaan ja sen myötä hankkeita toteuttamaan niin paljon kuin rahoitus mahdollistaisi. Myös pyöräpysäköinnin investoinnit ovat jäljessä aikataulusta valmiista suunnitelmista ja riittävästä rahoituksesta huolimatta. Viime vuosina pyöräilyn edistämiseen varattuja määrärahoja on merkittävästi käytetty reiteillä, joilla ei ole potentiaalia vilkkaaseen pyöräliikenteeseen. Pyöräilijämäärien simulointien myötä painopistettä ollaan kuitenkin muuttamassa keskeisimmille reiteille.

Kaupungin tavoitteena on edistää kestävästä liikkumisesta kuten pyöräilyä. Tätä varten kaupungille on luotu yhteinen visio ja määritelty tavoitteita sen saavuttamiseksi. Arvioinnin perusteella virastot ovat sitoutuneet tahtotilaan.

Kaupungille on palkattu lisää henkilöstöä pyöräilyn edistämiseksi kolmeen eri virastoon, mikä toteuttaa pyöräilyn edistämishjelman tavoitetta. Virastoilla on eri näkemyksiä siitä, tulisiko henkilöresursseja lisätä entisestään.

Pyöräilyn edistämisen nykyiset määrärahat ovat riittävät. Rahan riittävyyteen vaikuttaa myös se, että hankkeita ei ole pystytty toteuttamaan aikataulussa. Pyöräilyn määrärahoja ei käytetä ainoastaan pyöräilyn edistämiseen, vaan määrärahoilla on toteutettu katuhankeita kokonaisuudessaan huomioiden myös muut kulkumuodot.

Pyöräilyn kehityksen mittareita ovat pyöräilijämäärät, kulkumuoto-osuuden kehittyminen sekä selvitykset kaupunkilaisten näkemyksistä pyöräilyä. Seurantamittareita voisi kuitenkin olla enemmänkin, sillä esimerkiksi pyöräilyinvestointien tuottavuutta, taloudellisuutta tai vaikuttavuutta ei seurata suoraan. Pyöräilijöiden määrä näyttää olevan kasvussa. Sitä, johtuvatko kasvaneet pyöräilijämäärät juuri kaupungin toimista, ei pystytä arvioimaan, mutta pyöräilyn edistämisen toimenpiteillä luodaan tälle edellytyksiä.

Pyöräpysäköinnin kehittämisen vastuunjakoa ja prosessipolkuja on syytä selkeyttää, jotta ohjelmaan määritellyt toimenpiteet saadaan toteutettua. Pyöräpysäköintitelineet tulee toteuttaa vähintään suunnitellulla laatusolla.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkisuunnitteluvirastolle ja rakennusvirastolle tulee

- asettaa yhteiset mittarit ja tavoitteet pyöräilyn toteuttamiseen ja vaikutusten seuraamiseen.

kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusviraston tulee

- kohdentaa pyöräilyn edistämisen määrärahat ensisijaisesti baanaverkon ja pyöräilyn muiden pääväylien rakentamiseen.
- toteuttaa pyöräpysäköinnin investointiohjelman mukaiset suunnitelmat.

## 5.8 Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupunki varautunut riittävästi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Pääkysymykseen vastattiin arvioimalla onko kaupunki toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi määritellyt elintärkeitä ja kriittiset toiminnot ja niihin kohdistuvat uhat, laatinut suunnitelmia ja ohjeita, järjestänyt aiheeseen liittyvää koulutusta ja harjoituksia, ohjeistanut häiriötilanteisiin liittyvän sisäisen ja ulkoisen viestinnän, varautunut sopimusteknisesti häiriötilanteisiin palvelutuottajien kanssa sekä hoitanut varautumisveloitteensa kustannustehokkaasti.

Kunnilla on niin normaalioloissa, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin keskeinen vastuu väestön tarvitsemien peruspalveluiden sekä muun tärkeän ja kriittiseksi arvioidun palvelu- ja hyödyketuotannon järjestämisestä. Valmiuslain mukaan kunnan tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Helsingin kaupungin yhtenä arvona on turvallisuus.

Arviointikohteiksi valittiin kaupungin riskikartoituksesta yksi merkittävä ja neljä kohtalaista toiminnallista riskiä, jotka kohdistuvat erilaisiin normaaliolojen poikkeustilanteisiin. Näitä riskejä ovat erilaiset tietoliikenteen häiriöt, sähkön- ja lämmönjakelun häiriöt sekä mahdollinen suuronnettomuus tai pandemia.

Arvioinnin aineistona ovat aiheeseen liittyvä varautumiseen liittyvä materiaali, toimintaan liittyvä ohjeistus ja lainsäädäntö sekä aiheesta tehty haastattelut kaupunginkansliassa ja pelastuslaitoksella. Lisäksi sosiaali- ja terveysvirastolle tehtiin sähköpostikysely.

### Pääsääntöisesti varautuminen on riittävää

Kaupungin elintärkeitä ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhat on määritelty. Uhkakuvia päivitetään aika

ajoin. Virastojen ja laitosten välillä on ymmärrettävästi suuria eroja muun muassa siinä kuinka elintärkeitä ja kriittisiä toiminnot ovat.

Kaupunginkanslia koordinoi virastojen ja laitosten valmiussuunnitelmien tekoa. Valmistuneet suunnitelmat toimitetaan kaupunginkanslialle tiedoksi. Uudessa valmiusohjeessa on asetettu minimivaatimukset suunnitelmille. Kaupunginkanslia ei erikseen arvioi suunnitelmien laatua.

Kaupunki on laatinut suunnitelmia ja ohjeita toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi sekä ylläpitänyt ja päivittänyt niitä. Se on järjestänyt koulutusta ja harjoituksia normaaliolojen poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautumisessa. ICT-toimintojen häiriötilanteista ei ole järjestetty harjoituksia, vaan on keskitytty ilmaantuneista häiriötilanteista toimimiseen. Kaupungin valmiusohjeen yhtenä vaatimuksena on toiminnan harjoittelu häiriötilanteissa.

Virastot ja laitokset ovat vaihtelevasti varautuneet sopimusteknisin järjestelyin erilaisiin häiriötilanteisiin sopimustuottajiensa kanssa. Kaupunki esimerkiksi hyödyntää tietojärjestelmien ylläpidossa laajasti ulkoisia toimittajia, mikä on tietoisesti valittu toimintatapa. Tietojärjestelmien ylläpidosta tehdään palvelukohtaiset palvelutasosopimukset. Lisäksi toimittajien kanssa roolit ja vastuut on jaettu, mutta kaikkien palvelujen osalta niitä ei ole dokumentoitu kirjallisesti, vaikka se olisi suositeltavaa.

Toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvää sisäistä ja ulkoista viestintää on ohjeistettu ja parannettu viime vuosina. Kuitenkin kaupunginkanslian vastuulla olevien kaupunkiyhteisten ICT-palveluiden häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestinnän ja raportoinnin toimintamalli sekä vastuut on määritetty vain osittain. Palveluihin liittyvää toimintamallia ollaan kehittämässä ja organisoimassa vuoden 2016 aikana. Arvioinnissa nousi lisäksi esiin huoli siitä, kuinka kaupungin johdon tilannetietoisuus varmistetaan erilaisissa kriisitilanteissa.

Kaupunki on varautunut monipuolisesti erilaisiin suuronnettomuuksiin pelastuspalvelusuunnitelmalla, pelastuslaitoksen kalusto- ja miehistöresursseilla, erilaisilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelyillä sekä tarvittavalla viranomaisyhteistyöllä. Vararesursseina ovat käytettävissä kaupungin sopimuspalokunnat. Pelastuslaitoksella on oma tilannekeskus, joka ylläpitää tilannekuvaa ja tilannetietoisuutta. Suuronnettomuuksiin varautumisesta on järjestetty erilaista koulutusta ja perehdytystä muun muassa kaupungin oman pelastuskoulun sekä pelastuslaitoksen toimesta. Pelastustoimen henkilöstö harjoittelee lähes päivittäin lakisääteisiä tehtäviään.

Kaupunki on varautunut kunnalle kuuluviin mahdolliseen pandemiaan liittyviin veloitteisiin erilaisilla suunnitelmissa, järjestelyillä, yhteistyöllä ja koulutuksella, ottaen huomioon myös tilanteesta tiedottamisen.

Kaupunki on varautunut pitempiäaikaiseen sähkön toimitushäiriöön erityisesti terveydenhuollossa ja pelastustoimessa. Kaupungille sähköä ja kaukolämpöä toimittava yhtiö on kaupunginvaltuustolle annetun selvityksen mukaan varautunut erilaisiin häiriötilanteisiin muun muassa vaihtoehtoisilla sähkön ja kaukolämmön toimitusyhteyksillä. Lisäksi kaupunki pystyy tarvittaessa toimittamaan sähköä eri kohteiden tarpeisiin siirrettävillä generaattoreilla.

Tietoverkon ja tietojärjestelmien sähkön jakeluhäiriöihin on varauduttu hankkimalla kriittisimpiin paikkoihin varavoi-



malähteitä. Ulkoistetuissa palveluissa palveluntuottajilla on omat järjestelynsä ja niiden vaatimustasosta on sovittu palvelutasosopimuksissa.

Käytetyt kaupunkitasoiset työasema- ja palvelinympäristöt sekä lähiverkot on vakioitu tavoitteina tietoturvan lisääminen sekä tuottavuuden, tehokkuuden ja tietoteknisen toimintavarmuuden parantaminen. Virastot ja liikelaitokset pääsääntöisesti tukeutuvat kaupunkiyhteisiin tietoteknisiin palveluihin sekä puite- ja palvelusopimuksiin. Tietojärjestelmille on laadittu toipumissuunnitelmat, joiden tarkoituksena on mahdollistaa palautuminen normaaliin toimintaan.

#### **Varautumisen kustannustehokkuutta ei seurata**

Erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautuminen on haastateltujen mukaan melko kustannustehokasta, koska se syntyy kunnan normaalin palvelutoiminnan ohessa ilman erityisiä lisämäärärahoja. Varautumistoiminnan aiheuttamia kustannuksia ei erikseen seurata kirjanpidossa. Kaupungilla ei ole varautumisen kustannustehokkuuden mittaamiseen työkalua, jolla voisi arvioida, onko panoksilla saatu hyötyä. Kaupungin palvelutuotanto on hajautettu eri hallintokuntiin, joten käytettyjen resurssien panos-/hyötysuhdetta tulisi arvioida tapauskohtaisesti.

#### **Johtopäätökset**

Arvioinnin perusteella voidaan tulla johtopäätökseen, että kaupunki on varautunut pääsääntöisesti riittävästi palvelutoimintojen jatkuvuuden turvaamiseen erilaisissa normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteissa. Viime kädessä kaupungin varautumisen riittävyys erilaisiin häiriötilanteisiin konkretisoituu kuitenkin vasta häiriötilanteen realisoitua. Varautumisen voidaan katsoa olevan lainsäädännön, ohjeiden ja sääntöjen mukaista. Lisäksi varautumissuunnitelmia parannetaan ja päivitetään järjestelmällisesti kaupunkikonsernissa vuoden 2016 aikana.

Kaupunginkanslia koordinoi jatkuvuussuunnittelua. Val-

mistuneet suunnitelmat toimitetaan kaupunginkansliaan tiedoksi, mutta suunnitelmien laatua ei erikseen arvioida. Huoltovarmuuskeskus on kehittänyt osaksi niin sanottua Huovi-portaalia kypsyysanalyysi-työkalun, jolla organisaatiot voivat arvioida omaa jatkuvuudenhallintansa tasoa ja asettaa sille tavoitteita. Kaupunki käyttää portaalia, mutta haastattelun mukaan kypsyysanalyysi-työkalua ei ole vielä käytetty kaupungin virastoissa. Sen käyttö edistäisi paremman kokonaiskuvan saamista kaupungin varautumisen tasosta.

ICT-toimintojen häiriötilanteisiin varautumisesta ei ole järjestetty harjoituksia. Sellainen olisi syytä järjestää, kuten kaupungin ohjeistus edellyttää.

Virastot ja liikelaitokset ovat varautuneet sopimusteknisiin järjestelyin erilaisiin häiriötilanteisiin sopimustuottajien kanssa. Tietojärjestelmien ylläpidossa hyödynnetään ulkoisia toimittajia, joiden kanssa laaditaan palvelutasosopimukset. Tietojärjestelmätoimittajien kanssa roolit ja vastuut on jaettu, mutta kaikkien palvelujen osalta niitä ei ole dokumentoitu kirjallisesti.

Erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumista voidaan pitää melko kustannustehokkaana. Puutteena voidaan pitää sitä, että käytettyjen resurssien panos-/hyötysuhdetta ei kuitenkaan arvioida eikä siihen ole mittaria tai työkalua.

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

kaupunginkanslian tulee

- ohjeistaa hallintokunnat laatimaan erilaisiin häiriötilanteisiin varautumisensa tasosta niin sanottu kypsyysanalyysi sekä arvioimaan varautumistoimintansa kustannustehokkuus.
- yhdessä virastojen ja liikelaitosten kanssa järjestää harjoitus ICT-toimintojen häiriötilanteista.
- ryhtyä toimenpiteisiin, jotta tietojärjestelmien ylläpidon roolit ja vastuut häiriötilanteissa dokumentoidaan kirjallisesti.

## 5.9 Yhteistyön toimivuus lastensuojelun ja lasten ja nuorten peruspalvelujen välillä

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta laati vuonna 2014 arvioinnin varhaisen puuttumisen toimivuudesta päiväko-deissa ja neuvoloissa. Arvioinnin yhtenä tuloksena oli, että varhaista puuttumista ja huolen käsittelyä hankaloittivat yhteistyön ja tiedonkulun puutteet erityisesti lastensuojelun kanssa. Tästä syystä vuonna 2015 arvioitiin lastensuojelulain ja uuden sosiaalihuoltolain edellyttämän sekä Helsingin kaupungin strategiaohjelman ja lasten- ja nuorten hyvinvointisuunnitelman 2013–2016 mukaista yhteistyön toimivuutta lastensuojelun ja lasten ja nuorten peruspalveluiden välillä.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä yhteistyö toimivaa lastensuojelun ja keskeisten lasten sekä nuorten peruspalveluja antavien yhteistyötahojen välillä.

Arvioinnin osakysymyksinä oli, onko yhteistyö toimivaa lastensuojelutarpeen arvioinnin ja avohuollon sosiaalityön jaoksen sekä seuraavien tahojen välillä:

1. neuvolat
2. lapsiperheiden kotipalvelu
3. perheneuvola
4. lapsiperheiden perhetyö ja esiopetuksen oppilashuolto
5. päiväkodit
6. oppilas- ja opiskelijahuolto
7. koulu- ja opiskeluterveydenhuolto.

Arviointi toteutettiin lastensuojelussa haastattelujen avulla ja laatimalla sekä lastensuojelussa että peruspalveluissa työntekijöille laaja kysely yhteistyön toimivuudesta. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. jaosto teki käynnin lastensuojeluun ja havaintoja esiteltiin lastensuojelun esimiehille. Lastensuojelusta kyselyyn vastasi kaiken kaikkiaan 80 henkilöä (vastausprosentti 44) ja peruspalveluja koskevaan kyselyyn 388 (vastausprosentti 41). Osakysymyksiä toteutumista arvioitiin kyselyjen ja haastattelujen avulla.

### Viranomaisyhteistyötä edellytetään laissa, laatusuosituksissa ja strategiassa

Lastensuojelulain (2007/417) 2 §:n mukaan lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten on tuettava vanhempia ja huoltajia heidän kasvatustehtävässään ja pyrittävä tarjoamaan perheelle tarpeellista apua riittävän varhain. Uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) yksi keskeisin tavoite on ollut parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä. Lakien mukaan viranomaiset ovat velvollisia tekemään lastensuojeluilmoituksen, ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen tai ilmoituksen tuen tarpeen arvioimiseksi, mikäli he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka he olettavat tarvitsevan lastensuojelutarpeen selvitystä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kuntaliitto ovat vuonna 2014 laatineet lastensuojelun laatusuosituksen, jonka tavoitteena on edistää lapsikeskeisen työn toimintakäytänteiden omaksumista, perheen tukemista kokonaisuutena ja lastensuojelun sekä muiden viranomaisten ja ammatti-

laisten välistä tiedottamista, tietojen vaihtoa ja neuvotte-lua. Helsingin strategiaohjelma 2013–2016 painottaa lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvän yhteistyön lisäämistä ja yhteisiä prosesseja eri palvelujen välillä.

### Tietoisuutta lastensuojelusta on lisättävä

Kuvio 20 osoittaa, että lastensuojeluilmoitusmenettely oli selvä 58 prosentille lapsille ja nuorille peruspalveluja antavista tahoista. 49 prosentilla vastanneista oli selvä käsitys siitä, milloin on otettava yhteyttä lastensuojeluun yhdessä lapsen ja hänen vanhempansa kanssa tuen tarpeen arvioimiseksi. Koska molemmat menettelyt ovat lakisääteisiä, huomiota herättää ”jokseenkin samaa mieltä” olevien suuri osuus vastanneista. Lastensuojeluilmoitusmenettely oli vähiten selvä päivähoitossa, neuvoloissa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa.

### Lastensuojelun yhteistyö neuvoloiden ja päiväkotien kanssa on riittämätöntä

Kuviosta 21 havaitaan, että lastensuojelun yhteistyö on ollut riittävää lapsiperheiden kotipalvelun kanssa ja melko riittävää oppilas- ja opiskelijahuollon sekä lapsiperheiden perhetyön kanssa. Riittämättömänä sitä voi pitää neuvoloiden ja päiväkotien kanssa sekä jossain määrin perheneuvolan kanssa.

### Neuvolat eivät näe yhteistyön toimivan

Peruspalveluita antavien tahojen näkemykset yhteistyön toimivuudesta lastensuojelun kanssa on koottu kuvioon 22. Yhteistyön näki toimivana tai melko toimivana 40 prosenttia vastaajista. Suurempi osa oli eri mieltä tai osittain eri mieltä (47 prosenttia), eli toimivuudessa nähtiin ongelmia. Heikoimmin yhteistyön nähtiin toimivan neuvoloissa ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa.

### Suosituksen mukaisesta yhteistyöstä on erilaisia käsityksiä

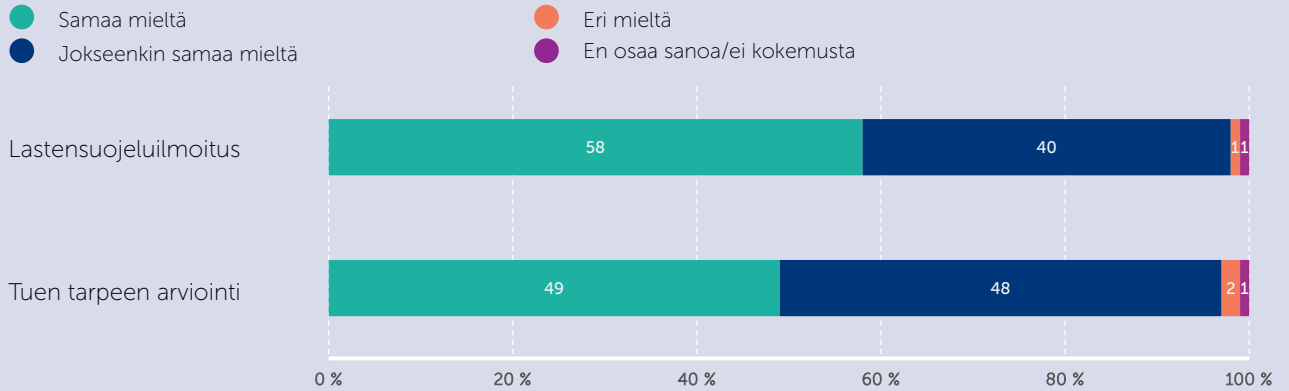
Suurin osa kaikista kyselyyn vastanneista oli samaa tai osittain samaa mieltä siitä, että kaupungissa lapsille ja perheille hoitoa ja palveluja tarjoavien ammattilaisten yhteistyökäytännöt tukevat lapsen etua. Myös alueellinen yhteistyö nähtiin yleisesti ottaen melko hyvin toimivaksi.

Kuvio 23 osoittaa, että käytännön tasolla yhteistyössä on kuitenkin ongelmia. Lastensuojelun ja peruspalvelujen näkemys käytännön yhteistyöstä ei selvästikään kohtaa. Lastensuojelussa vastaajat kokevat lastensuojelun olevan avoimempi kuin miten muissa palveluissa nähdään. Myös käytännön yhteistyö nähtiin lastensuojelussa toimivampana kuin peruspalveluissa.

Lastensuojelussa oli myös vaihtelevia käsityksiä siitä, mitä tietoja muille viranomaiselle voi luovuttaa. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta (812/2000, 17 §) sallii sen, että sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi asiakkaan hoidon tai huollon tarpeen selvittämiseksi tai toteuttamiseksi tilanteessa, jossa tiedon antaminen on lapsen edun mukaista.

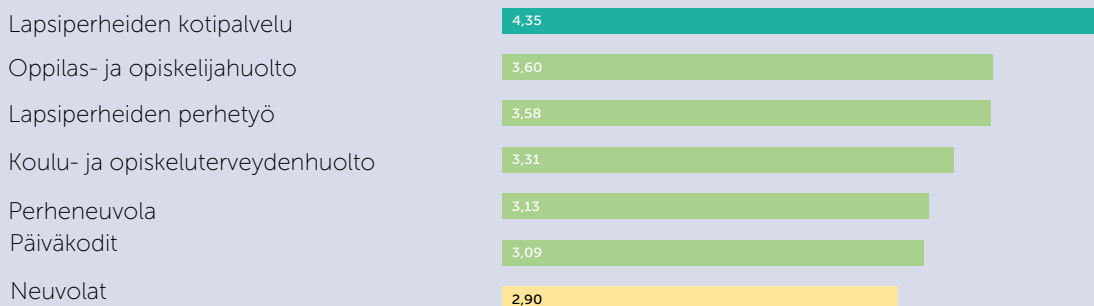
Minulla on selvä käsitys siitä, milloin minun tulee ottaa yhteyttä lastensuojeluun tuen tarpeen arvioimiseksi tai lastensuojeluilmoituksen tekemiseksi, %

Kuvio 20



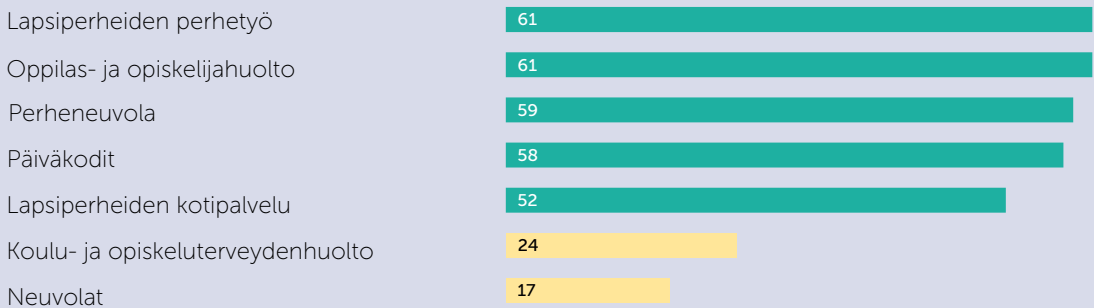
Lastensuojelun näkemys yhteistyön riittävydestä peruspalvelujen kanssa, asteikko 1–5

Kuvio 21



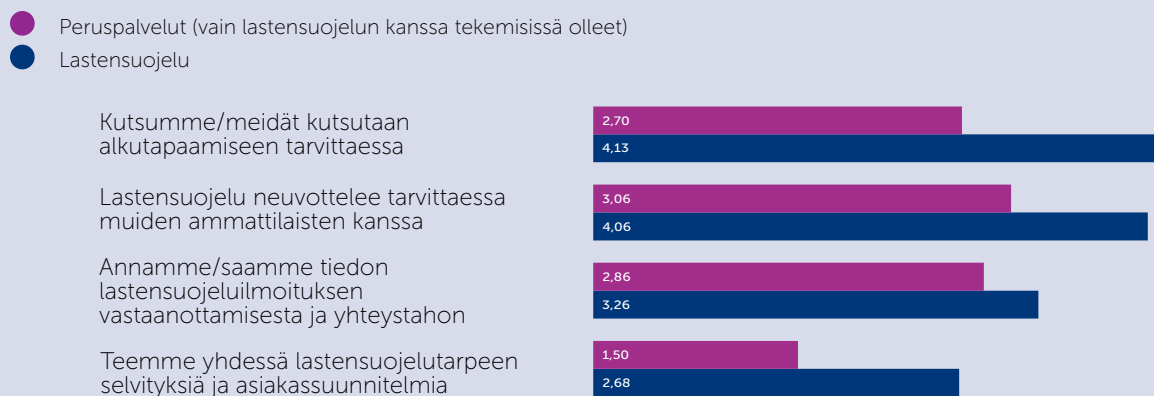
Yhteistyö lastensuojelun kanssa on toimivaa, samaa tai osittain samaa mieltä olevien osuus lastensuojelun kanssa tekemisissä olleista, %

Kuvio 22



Lastensuojelun ja peruspalvelujen näkemykset, keskiarvo, asteikko 1–5

Kuvio 23







## Johtopäätökset

Kysymykseen siitä, onko lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvä yhteistyö toimivaa lastensuojelun ja keskeisten lasten ja nuorten peruspalveluja antavien yhteistyötahojen välillä, voidaan vastata, että yhteistyö toimii lastensuojelun ja muun perinteisen sosiaalityön tyyppisten palvelujen välillä, mutta heikommin terveyspalvelujen kanssa. Lastensuojelulla ei kuitenkaan ole riittävästi yhteistyötä esimerkiksi päiväkotien kanssa lasten tarpeisiin nähden.

Lastensuojelun yhteistyö neuvoloiden ja koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon kanssa ei ole toimivaa. Tämä saattaa johtua erilaisista työskentelytavoista ja yhteistyön vähäisyydestä. Lastensuojelulla ei ole riittävästi yhteistyötä ja tiedonkulkua neuvoloiden kanssa lasten tarpeisiin nähden. Erityisesti päiväkodeissa, neuvoloissa ja kouluterveydenhuollossa ei aina ole varmuutta tai ymmärrystä ottaa yhteyttä lastensuojeluun, vaikka tarvetta havaittaisiin. Lastensuojelun työ, sekä yhteydenotto tuen tarpeen arvioimiseksi että ilmoitusmenettely, tulisi selkeän ohjeistuksen avulla tehdä nykyistä tutummaksi peruspalveluille. Kaupungin tasolla voisi olla lasten ja nuorten palveluissa toimiville työntekijöille säännöllisesti koulutusta monialaisesta työotteesta sekä yhteistyö- ja vastuukysymyksistä lasten hyvinvointiin ja suojeluun liittyen. Lastensuojelun kanssa tehtävälle asiakastyölle tulee luoda rakenteet ja varata työaikaa peruspalveluissa.

Lastensuojelulta voidaan edellyttää aktiivista, monialaisen yhteistyön käynnistämistä ja toteuttamista. Laatusuosituksen mukaista ilmoitusmenettelyä, alkutapaamiseen kutsumista ja neuvotteluita tulisi selvästi lisätä ja tiedottamiseen liittyviä käytäntöjä yhtenäistää lastensuojelussa, sillä lainsäädäntö sallii tietojen vaihdon viranomaisten välillä tilanteissa, joissa se on lapsen edun mukaista. Pätevän henkilöstön saantiin tulisi vakavasti kiinnittää huomiota palkkatasoa parantamalla sekä työaikoja ja pätevyitymistä joustavoittamalla.

## Hyvien yhteistyökäytänteiden lisääminen

Lastensuojelun organisaatiouudistusten myötä alueellisesti tehtävä työ on vähentynyt. Tuloksena on ollut se, että mahdollisuudet tehdä alueellista yhteistyötä muiden ammattilaisten kanssa ovat niukentuneet. Tämän vuoksi yhteistyötä yli peruspalvelurajojen on kehitetty erityisesti kahden viime vuoden aikana luomalla yhteisiä toimintamalleja. Muun muassa päivähoiton ja perhepalvelujen sekä koulujen kanssa on luotu yhteiset toimintaprosessien kuvaukset. Mallit ovat melko uusia, joten niiden tunnetuksi tekemisessä on vielä työtä. Helsingin lastensuojelun alueelliset arviointiyksiköt ovat alkaneet tarjota yhteistyökumppaneille konsultaatioaikoja asiakasasian yhteistä pohdintaa varten.

Parhaimpina lastensuojelun ja peruspalvelujen välisiä yhteistyömuotoina mainittiin muun muassa alueelliset verkostotapaamiset, lastensuojelun konsultaatiopuhelimen hyödyntäminen ja yhteiset asiakaskäynnit kotona, päiväkodissa ja koulussa. Eri alueiden, yksiköiden ja henkilöidenkin toimintakäytänteet vaikuttavat yhteistyön laatuun, eli myös toimintakäytänteitä tulisi saada yhtenäisemmiksi kussakin palvelussa.

## Lastensuojelun haasteena on pätevien työntekijöiden heikko saatavuus

Lastensuojelussa pidetään suurimpana haasteena rekrytoida päteviä sosiaalityöntekijöitä. Peräti 30–34 prosenttia vakansseista oli vielä syksyllä 2015 täytetty muodollisesti epäpäteville henkilöillä. Jopa puolet lastensuojelutarpeen arvioinnin jaoksen työntekijöistä oli muodollisesti epäpäteviä. Työ on erittäin raskasta, mutta palkkataso matala, eikä työntekijöitä saada tai he vaihtavat pian alaa. Ainoat tavat vaikuttaa tähän lastensuojelussa koetaan olevan palkkatason nostaminen ja pätevyitymisväylien sujuvoittaminen.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveysviraston, opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston tulee

- lisätä ohjeistusta ja tiedotusta erityisesti päiväkoteihin, neuvoloihin ja kouluterveydenhuoltoon tietoisuuden lisäämiseksi lastensuojelun menettelytavoista sekä luoda yhteinen koulutuskokonaisuus monialaisesta työotteesta, yhteistyöstä ja vastuusta lasten hyvinvoinnissa ja suojelussa.

sosiaali- ja terveysviraston tulee

- laatia lastensuojelun ja neuvoloiden työntekijöiden välille yhteinen toimintamalli, jonka avulla tiedonvaihtoa ja yhteistyötä voidaan lisätä.
- ohjeistaa lastensuojelua sosiaalihuollon asiakkaan asemasta annetun lain 17 §:n perusteella lapsen edun mukaiseen yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja kehittämään yhtenäisiä lastensuojelun laatusuosituksen mukaisia toimintakäytänteitä.
- ryhtyä toimenpiteisiin pätevän henkilöstön saamiseksi ja henkilöstön pysyvyyden lisäämiseksi lastensuojelussa.

# Kaupunginjohtajan toimialan arvioinnit



Onko innovaatorahaston toiminta ollut tuloksellista ja toteuttanut rahaston tavoitetta?

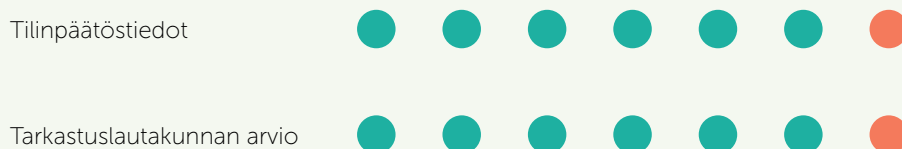


Arvioidut hankkeet toteuttivat vain osittain rahaston tavoitetta. Tuloksellisuutta on vaikea osoittaa.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 24

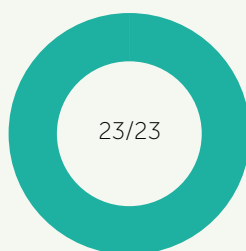
- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voitu todentaa



Sitovien käyttötalouden määrärahojen toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 25

- Toteutui
- Ei toteutunut



## 5.10 Innovaatorahaston tuloksellisuus

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko innovaatorahaston toiminta ollut tuloksellista ja toteuttanut rahaston tavoitetta. Osakysymyksinä olivat, onko rahaston panostuksilla saatu aikaan positiivisia tuloksia kuten uusia palveluja, yrityksiä, työpaikkoja tai muuta tulevaisuuden elinkeinoperustaa vahvistavaa, onko rahoitettu hankkeita, jotka toteuttavat rahaston tavoitetta ja ovat muuttuneet käytännön toiminnaksi, onko innovaatorahastosta rahoitettujen hankkeiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioitu suhteutettuna myönnetyn tuen määrään sekä onko innovaatorahaston tarkoituksenmukaisuutta harkittu tarkastuslautakunnan vuoden 2011 suositusten mukaisesti.

Arviointiin valittiin innovaatorahaston toimintansa aikana avustamista noin sadasta hankkeesta kahdeksan hanketta ja yksi laajempi ohjelmakokonaisuus. Kaikki hankkeet olivat jo päättyneet, joten hankkeiden loppuraportit olivat käytettävissä arviointia varten. Arviointiaineistona käytettiin aiheeseen liittyviä avustuspäätöksiä liitteineen, haastattelu kaupunginkansliassa sekä Forum Virium Helsinkiin tehtyä tarkastuslautakunnan arviointikäyntiä.

### Hankkeet ovat vahvistaneet pääosin vain osaamista

Vuonna 2002 perustettu innovaatorahasto on käyttänyt toimintansa aikana erilaisten hankkeiden ja edellä mainitun yhtiön toiminnan rahoitukseen noin 38 miljoonaa euroa. Rahastossa oli 31.12.2015 jäljellä pääomaa vielä noin 13,6 miljoonaa euroa. Innovaatorahaston sääntöjen mukaan ”rahaston varoja käytetään rahaston tarkoituksen mukaisen joko kaupungin toimesta tai yhteistyössä muiden osapuolien kanssa toteutettavien tulevaisuuden elinkeinoperustaa ja osaamisperustaa luovien investointihankkeiden ja projektien rahoitukseen”.

Kaikki arvioidut hankkeet toteuttivat vähintään jonkin verran rahaston tavoitetta, kuten taulukosta 11 ilmenee. Innovaatorahaston panostuksilla oli saatu aikaan arvioiduissa hankkeissa erityisesti erilaisia positiivisia terveyteen liittyviä vaikutuksia, uusia käytäntöjä ja palveluita sekä erilaista osaamista. Hankkeiden muita tuloksia kuten uusien yritysten, työpaikkojen tai muun tulevaisuuden elinkeinoperustaa vahvistavan toiminnan tuloksia, ei voitu osoittaa. Uudehkon peleihin liittyvän hankkeen mahdolliset työpaikkojen syntymistulokset selviävät vasta tulevaisuudessa.

Osa arvioiduista hankkeista oli sen tyyppisiä tai niin pie-



niä, ettei niissä ollut erikseen vahvistettu osaamisperustaa yhteistyössä korkeakoulujen ja elinkeinoelämän kanssa kuten innovaatorahaston tarkoituksena sen sääntöjen mukaan on. Lisäksi vain osa arvioiduista hankkeista oli muuttunut joko kokonaan tai osittain uudeksi käytännön toiminnaksi.

Sosiaali- ja terveysviraston yhdistyminen vaikeutti laajan Terveellinen kaupunginosa -ohjelman tulosten käytännön hyödyntämistä. Myöskään yritysyhteistyö ei toteutunut suunnitellussa laajuudessa. Ohjelmaan oli tehty väli- ja loppuarviointi kuten laajaan ja paljon varoja saaneeseen hankkeeseen on syytä tehdä.

Suurin osa arvioiduista hankkeista eivät rahaston tavoitteeseen nähden ole olleet erityisen tuloksellisia ja vaikuttavia. Osin arviointia vaikeuttaa se, että suuri osa arvioiduista hankkeista oli rahoitettu aikaisempien, ei niin tiukkojen avustusten myöntämisen- ja käyttökriteerien perusteella. Hankkeiden loppuraporteissa ei myöskään pääsääntöisesti arvioitu hankkeiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta suhteessa myönnetyn tuen määrään.

Rahoitetuissa hankkeissa yhteistyötä vaikuttaa olevan runsaasti korkeakoulujen ja elinkeinoelämän kanssa, sillä useissa hankkeissa hallinnoijana on esimerkiksi Aalto-yliopisto, ammattikorkeakoulu tai yksityinen yritys.

### Innovaatorahaston toiminnan luonne on muuttunut selvästi viime vuosina

Innovaatorahaston www-sivustoa ([www.hel.fi/innovaatorahasto](http://www.hel.fi/innovaatorahasto)) on kehitetty niin, että hankkeista tiedotetaan jatkossa enemmän Internet-sivujen kautta. Hankkeiden väli- ja loppuraportit viedään rahaston sivuille, mikä lisää määrärahojen käytön avoimuutta. Rahaston rahoittamien hankkeiden laaja kirjo eri teemojen, toimijoiden ja hankkeen osalta voi tuottaa edelleen haasteita rahaston evaluointi- ja hallintaprosesseille. Rahaston prosessit, työkalut ja avustuskriteerit ovat kuitenkin kirkastuneet ja selkiytyneet viime vuosina. Tämä on aiheellisesti johtanut siihen, että rahastosta on nykyisin vaikeampaa saada rahaa hankkeille ja projekteille. Virastot yrittävät edelleen hakea innovaatorahastosta rahoitusta normaaliin toimintaansa kuuluviin hankkeisiin. Viime kädessä avustusten myöntäminen perustuu luottamushenkilöharkintaan kaupunginhallituksen päättäessä niistä.

Innovaatorahaston tarkoituksenmukaisuutta on arvioitu vähintäänkin vuonna 2014, kun kaupunginvaltuusto päätti rahaston sääntöjen muutoksista. Samoin kaupunginvaltuusto on useana vuonna päättänyt siirtää rahastoon lisää varoja kaupungin tilinpäätöskäsittelyjen yhteydessä korvaamaan sen avustuksina myönnettyjä pääomia.

### Forum Virium Helsinki Oy:n toiminta

Forum Virium Helsingillä on ollut erilaisten hankkeiden hallinnoinnissa ja toteuttamisessa suuri merkitys innovaatioiden syntymiselle kaupungin ja yhteistyökumppaneiden sekä yritysmaailman kanssa. Forum Virium on toiminut hyvin hankerahoituksen hakuorganisaationa; sen kautta on saatu merkittävä summa tutkimusrahoitusta. Haasteeksi koetaan yhtiön toiminnan pitäminen samansuuntaisena kaupungin oman toiminnan kanssa.

- Toteutui osittain
- Tuloksia ei pystytty hyödyntämään täysimittaisesti
- Ei toteutunut
- Ei tietoa toiminnan jatkamisesta

Arvioitu hanke	Elinkeino- ja osaamisperustan vahvistaminen ja palvelujen, yrityksiä, työpaikkojen ja osaamisen luominen	Muuttuminen käytännön toiminnaksi	Onko tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioitu suhteutettuna myönnetyn tuen määrään?
AILI / Kulttuurisen vanhuustyön hankkeiden edistäminen	●	●	<b>Ei suoranaisesti</b> , mutta panostus on ollut niin pieni, että tuloksia voi pitää hyvänä panostukseen nähden.
Antikoagulaatiohoidon omahoidon ja sähköisen hoitopalautejärjestelmän kehittäminen terveysasemilla	●	●	<b>Ei.</b> Mahdollisesti on hillinnyt kulujen kasvua.
Digitaaliset pelit osana tulevaisuuden elinkeinoperustaa Helsingissä ja Suomessa	●	●	<b>Ei.</b> Mahdolliset tulokset työpaikkojen syntyminen ja toiminnan vakiintuminen muodossa ovat havaittavissa vasta tulevaisuudessa.
InnoKusti	●	●	<b>Ei.</b> Palvelun laatu on parantunut osittain ilman lisäkustannuksia.
Mekans - Kansalaisten kampus	●	●	<b>Ei.</b>
Ruista ranteeseen - Ote omasta elämästä	●	○	<b>Ei.</b> Pienillä kustannuksilla muutama yleisötapahtuma.
Seniorit ja syrjäytyneet atk-aikaan (Satka)	●	●	<b>Ei.</b>
Terve asunnoton -hanke	●	○	<b>Ei,</b> mutta on arvioitu, että säästettiin terveysmenoissa.
Terveellinen kaupunginosa -ohjelma	●	●	<b>Ei.</b> Terveysmenoissa tuli säästöjä.

**Johtopäätökset**

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että arvioitujen innovaatorahaston hankkeiden perusteella tuloksellisuutta on vaikea osoittaa. Arvioidut hankkeet toteuttivat vain osittain rahaston kaikkia tavoitteita. Hankkeet olivat edistäneet terveyttä ja vahvistaneet osaamista mutta uusien yritysten tai työpaikkojen syntyä ei kuitenkaan voitu osoittaa. Vain osa arvioitujen hankkeiden sisällöstä on muuttunut käytännön toiminnaksi. Suuri osa arvioiduista hankkeista ei ole ollut kovin tuloksellisia ja vaikuttavia saatuaan avustukseen suhteutettuna. Tuloksellisuutta ei myöskään ollut juuri arvioitu hankkeiden loppuraporteissa. Innovaatorahaston tarkoituksenmukaisuus on tullut valtuuston harkittavaksi vähintäänkin vuonna 2014 sääntömuutosten yhteydessä. Rahaston myöntämiskriteerejä on tarkennettu

ja tiukennettu vuoden 2011 arviointikertomuksen jälkeen. Forum Virium Helsinki Oy:n olemassaolo on osoittautunut rahaston toiminnan ja innovaatioiden kannalta tarpeelliseksi.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- kaupunginhallituksen tulee
- edellyttää innovaatorahaston avustuspäätöksissä, että avustuksia saaneiden hankkeiden loppuraporteissa arvioidaan hankkeen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta suhteessa saatuaan avustukseen.
  - myöntää avustuksia vain sellaisille hankkeille, jotka luovat tulevaisuuden elinkeino- ja osaamisperustaa rahaston sääntöjen mukaisesti.







# Rakennus- ja ympäristötoimen arvioinnit



Noudatetaanko katujen ja puistojen rakentamisessa katu- ja puistosuunnitelmia?

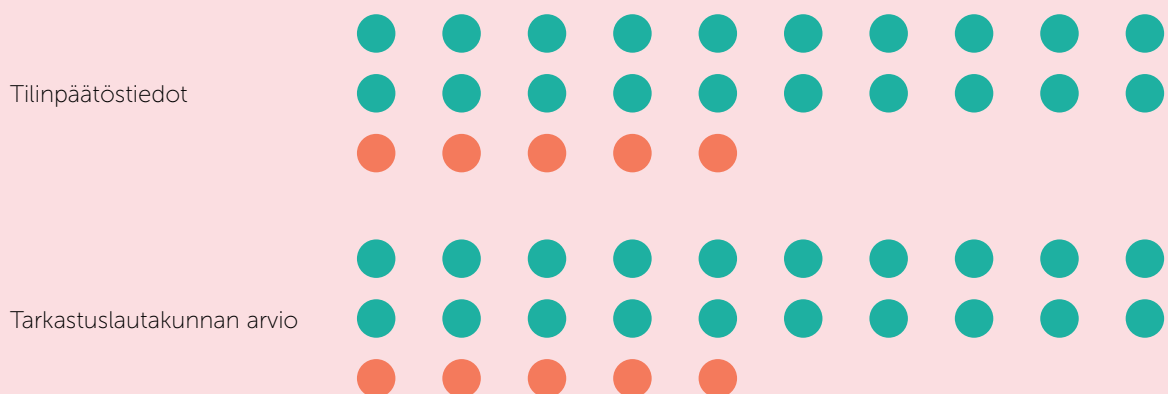


Suunnitelmia noudatetaan. Koordinaatiota liikennesuunnitelmien kanssa tulee parantaa.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 26

- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voitu todentaa



Sitovien käyttötalouden määrärahojen toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 27.

- Toteutui
- Ei toteutunut



## 5.11 Katu- ja puistosuunnitelmien toteuttaminen

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupunki tarvitsee toimiakseen rakennetun ympäristön lisäksi muun muassa viheralueita kuten pieniä kaupunginosapuistoja, joilla turvataan luonnon monimuotoisuus kasvavassa kaupungissa. Yleisten alueiden aluesuunnitelmissa parannetaan katujen, virkistysalueiden ja aukoiden laatua, turvallisuutta, siisteyttä ja toimivuutta tiivistyvässä kaupunkirakenteessa. Aluesuunnitelmissa laaditaan kohteille myös kiireellisyysjärjestys.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, toteutetaanko kaupungin katujen ja puistojen rakentaminen hyväksytyjen katu- ja puistosuunnitelmien mukaisesti. Lisäksi tarkasteltiin onko katujen ja puistojen rakentamiseen liittyvä kaupungin oman rakentamispalvelun (Staran) tuottaman rakentamistyön valvonta parantunut rakennusviraston eli tilaajan toimesta.

Arviointiaineistona olivat hallinnolliset päätökset puisto- ja katusuunnitelmista vuodelta 2014, aiheeseen liittyvä lainsäädäntö, erilaiset asiakirjat ja ohjeet sekä haastattelu rakennusviraston katu- ja puisto-osastolla.

### Suunnitelmia valmistui vuonna 2015 edellisvuotta huomattavasti enemmän

Vuosi 2015 oli ennätysvuosi, sillä silloin valmistui peräti 154 katu- ja puistosuunnitelmaa kuten kuvio 28 osoittaa. Rakennusviraston katu- ja puisto-osastolla on arvioinnin perusteella jossain määrin henkilöstövajausta investointihankkeiden määrärahojen tasoon, hankkeiden määrään ja niiden tavoiteaikatauluihin nähden. Osasto tilasi puitesopi-

muksilla ja kilpailuttamalla katu- ja puistosuunnittelua noin 11 miljoonalla eurolla vuonna 2015. Vuonna 2014 vastaavia tilauksia oli noin 8 miljoonalla eurolla.

Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus säätelevät katusuunnitelmien laadintaa. Rakennusvirastossa on laadittu katu- ja puistosuunnittelijoille myös omaa ohjeistusta, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa katu- ja puistosuunnitelmien sekä niiden rakennussuunnitelmien sisältöä ja ulkoasua. Puistojen rakentamista koskeva ohje päivitettiin marraskuussa 2013. Katujen uusi mitoitusohje valmistui vuonna 2014 yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa. Myös katujen uudet tyyppiirustukset valmistuivat tuolloin. Niissä huomioitiin muun muassa pyöräilyn uudet suunnitteluperiaatteet.

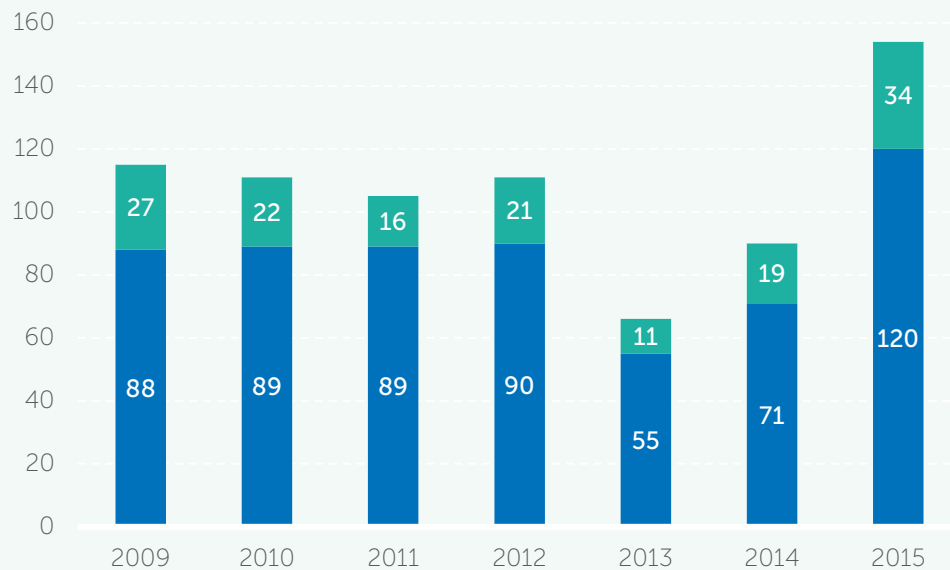
Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyy liikennesuunnitelmat. Yleisten töiden lautakunta puolestaan hyväksyy katu- ja puistosuunnitelmat. Joskus liikennesuunnitelmat voivat aiheuttaa muutostarpeita katujen rakentamissuunnitelmiin. Tämä voi aiheuttaa lisäkustannuksia ja aikataulupaineita rakennusvirastolle. Siksi kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusviraston välinen yhteistyö sekä liikennöinnin ja katujen samanaikainen suunnittelu on tärkeää.

Arvioinnissa ilmeni, että joitakin puistosuunnitelmia oli palautettu uudelleen valmisteluun vuonna 2014 kustannusten alentamiseksi, mutta vastaavaa ei havaittu katusuunnitelmien osalta. Rakennusvirastossa voitaisiin harkita, olisiko myös katusuunnitelmiin mahdollista tehdä niiden toteuttamiskustannuksia järkevästi alentavia ratkaisuja.

Vuonna 2014 hyväksytyjen katu- ja puistosuunnitelmien arvioidut rakennuskustannukset vaihtelivat paljon. Katujen rakentamisen neliömetrikustannus vaihteli 37 eurosta jopa 250 euroon neliöltä. Puistoissa vastaava kustannus vaihteli 18 eurosta neliöltä peräti 560 euroon. Suurin neliö-



- Puistosuunnitelmat
- Katusuunnitelmat



kustannus oli Novgorodinpuistolla Viikissä, jonne jouduttiin rakentamaan luonnonkivimuuri- ja pengerrakenteita esteettömyyden takia.

Katualueiden ylläpitokustannukset olivat 2,7 euroa/m<sup>2</sup> vuosina 2010–2012, 2,6 euroa/m<sup>2</sup> vuonna 2013 ja 2,4 euroa/m<sup>2</sup> vuosina 2014 ja 2015. Ylläpidon neliömetrikustannukset ovat siten hieman alentuneet edellisvuosista.

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki rakennusvirastoon arviointikäynnin syksyllä 2014 ja totesi, että rakennushankkeiden ja erityisesti niiden lisä- ja muutostöiden valvontaa oli parannettu vuodesta 2012 lähtien. Vuoden 2014 arviointikertomuksessa todettiin, että myös kaupungin sisäisissä hankinnoissa lisäveloitusturvamennusten on oltava kunnossa. Haastattelun mukaan Staralta tilattujen töiden valvontaa on parannettu ja töitä valvotaan nykyisin samalla tavalla kuin ulkopuolisia urakoitsijoita. Rakennusvirasto on lisäksi aloittanut hintavertailun yksityisen ja kaupungin sisäisen tuotannon välillä. Nykyisin Stara perustelee ja laskee aiempaa tarkemmin rakennusvirastolle osoittamansa lisätyöt.

### Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen, toteutetaanko kaupungin katujen ja puistojen rakentaminen hyväksytyjen katu- ja puistosuunnitelmien mukaisesti, voidaan vastata kyllä. Kun yleisten töiden lautakunta on hyväksynyt katu- tai puistosuunnitelman, siihen ei pääsääntöisesti enää tehdä muutoksia. Maankäyttö- ja rakennuslain 85 §:n mukaan katu on rakennettava kunnan hyväksymän suunnitelman mukaan.

Rakentamisen ja siihen liittyvien lisä- ja muutostöiden

sekä suunnittelun valvontaa on parannettu rakennusvirastossa monin eri tavoin viime vuosina. Kaupungin omaa rakentamispalvelua, Staraa, valvotaan nykyään rakennusvirastossa myös samalla tavalla kuin ulkopuolisia urakoitsijoita.

Kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusviraston välinen yhteistyö sekä liikennöinnin ja katujen samanaikainen suunnittelu on tärkeää, jotta vältetään suunnitelmien muutoksilta.

Koska joihinkin puistosuunnitelmiin oli tehty kustannuksia alentavia ratkaisuja, rakennusvirastossa voitaisiin harkita, olisiko myös katusuunnitelmiin mahdollista tehdä niiden toteuttamiskustannuksia järkevästi alentavia ratkaisuja.

Yleisten töiden lautakunta hyväksyy rakennusvirastolle vuosittaisen toimintasuunnitelman, jossa se tekee tarvittaessa strategisia painotuksia katu- ja puistorakentamisen tarkempaan vuosittaisiin investointisuunnitelmiin käytävissä olevan rahoituksen puitteissa. Yleisten alueiden toteuttamisen kiireellisyysjärjestys puolestaan laaditaan hyväksyttävissä aluesuunnitelmissa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusviraston tulee

- yhteistyössä ja mahdollisimman samanaikaisella suunnittelulla varmistaa, etteivät laadittavat liikennesuunnitelmat aiheuta muutoksia katusuunnitelmiin.

rakennusviraston tulee

- harkita, onko myös katusuunnitelmissa mahdollista tehdä niiden toteuttamiskustannuksia järkevästi alentavia ratkaisuja.

# Sosiaali- ja terveystoimen arvioinnit



Toteutuiko sosiaali- ja terveysviraston yhdistäminen kaupunginvaltuuston tavoitteiden ja linjausten mukaisesti?



Tavoitteet on saavutettu hyvin, mutta henkilöstöpolitiikka aiheutti epäluottamusta.



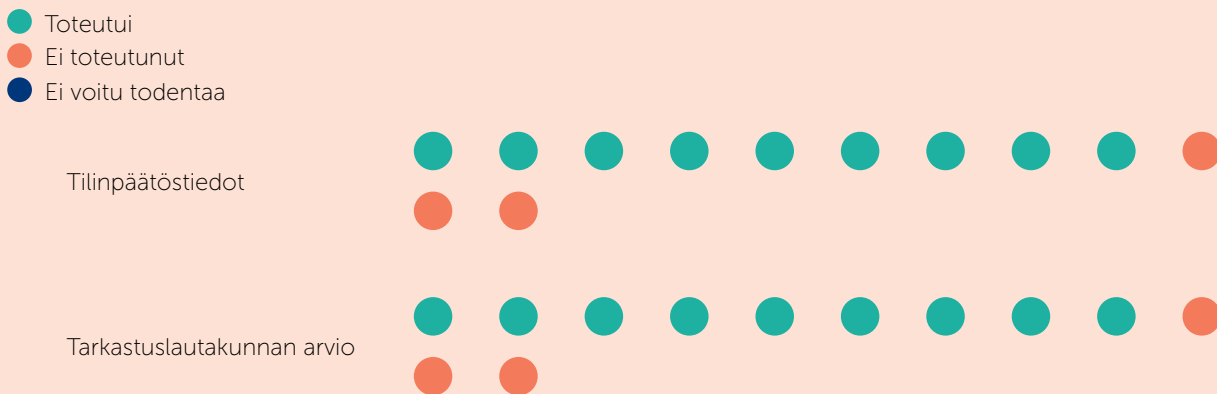
Turvaako kaupunki muistisairaalle palvelut kansallisen muistiohjelman suositusten mukaisesti?



Palvelut on pyritty turvaamaan, mutta erityisesti asumisen vaihtoehtoissa on puutteita.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 29



Sitovien käyttötalouden määrärahojen toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 30



## 5.12 Sosiaali- ja terveysviraston yhdistäminen

Sosiaali- ja terveysvirasto perustettiin vuonna 2013. Kyseessä oli kaupungin tasolla volyymiltaan erittäin suuri uudistus. Arvioinnin pääkysymys oli, onko sosiaali- ja terveysviraston yhdistäminen toteutunut uudistukselle asetettujen tavoitteiden ja kaupunginvaltuuston linjausten mukaisesti.

Arvioinnin osakysymykset olivat valtuuston 30.11.2011 asettamien tavoitteiden ja linjausten mukaisesti seuraavat:

- Onko organisaatio rakennettu asiakas- ja potilaslähtöisesti ja asukkaita kuullen? Onko välitöntä asiakastyötä lisätty?
- Onko suunnittelun lähtökohdaksi otettu sujuvat hoitoketjut (esim. vanhushoito ja päihde- ja mielenterveyspalvelut)?
- Onko uudessa sosiaali- ja terveysvirastossa huomioitu vanhusten hoivapaikkojen riittävä määrä, mielenterveys- sekä päihdekuntoutujien monipuoliset asumispalvelut sekä vastaavat ruotsinkieliset palvelut?
- Onko yhteistyötä kehitetty lapsiperheiden vastuualueella (sosiaaliohjaajat päiväkodeissa, perheneuvola, lastensuojelu), terveyspalveluissa (neuvola, terveystarkastukset, perheverkostot) ja opetustoimessa (perusopetus, ruotsinkielinen päivähoito) yhteistyössä henkilöstön ja vanhempien kanssa?
- Onko henkilöstöllä ollut keskeinen rooli organisaatio-uudistuksen suunnittelussa ja toteutuksessa? Onko muutosvaiheessa tuettu henkilöstöä ja eri hallintokuntien kulttuurien yhteensovittamista?
- Onko hallinto keventynyt ja hallintorakenne selkiytynyt?
- Onko organisaatoratkaisulla muutettu nykyistä tukipalvelujen järjestämistapaa?
- Onko ruotsinkielisten asiakkaiden ja potilaiden palvelut otettu huomioon uudistuksessa?
- Onko toimenpiteitä terveyserojen kaventamiseksi ja voimavaroja asiakaspalveluun lisätty?

Arviointikriteereinä käytettiin osakysymysten toteutumista. Osakysymyksiin vastattiin kirjallisen materiaalin, haastattelujen ja kyselyjen avulla. Virastopäällikölle ja kolmelle hallinnon osastopäällikölle tehtiin haastattelu. Kolmelle toimialasta vastaavalle osastopäällikölle, viraston pääluottamusmiehille ja sidosryhmille tehtiin kysely sähköpostitse.

### Organisaatiota pyrittiin rakentamaan asiakkaita kuullen

Virastojen yhdistymistä valmistelemaan valittu muutostiimi kartoitti keväällä 2012 tilannetta muun muassa sidosryhmätapaamisilla ja asukastapaamisilla asukasfoorumeissa, jotka järjestettiin yhdessä kaupunginosayhdistysten keskusjärjestön Helka ry:n kanssa. Asukasfoorumeissa osanotto oli vähäistä, mutta kahdessa sidosryhmätapaamisessa, joihin osallistui 28 järjestöä, koettiin saadun haavoittuvampien ryhmien näkemys esiin. Asukaskuulemiset muutostilanteessa olivat lähinnä tiedottamista, eikä asukastiedottamisen katsottu onnistuneen kovin hyvin.

Sen sijaan asiakkaita edustavien sidosryhmien ehdotuksia on kuultu ja otettu huomioon uudistuksessa. Asiakkai-

den vaikutusmahdollisuuksia palveluihinsa on parannettu ja välitöntä asiakastyötä on lisätty. Huomiota kiinnitettiin myös palveluneuvonnan parantamiseen, sidosryhmien ehdotuksen mukaan. Viraston asiakaskyselyjen mukaan silti eniten kehitettävää on asiakkaiden ja/tai heidän omaisensa ottamisessa mukaan palvelujen kehittämiseen. Organisaatiota on rakennettu jossain määrin asiakas- ja potilaslähtöisesti, eli tavoitteen voi sanoa toteutuneen osittain.

### Suunnittelun lähtökohdaksi otettiin sujuvat hoitoketjut

Suunnittelun lähtökohdaksi otettiin sujuvat hoitoketjut, joiden mukaan organisaatio rakennettiin prosessijohtoisesti. Hoitoketjut vanhushoitoissa ja päihde- ja mielenterveyspalveluissa olivat erityisen huomion kohteena. Sairaala-kuntoutus- ja hoivaosaston alarakenteen muodostaminen oli monivaiheista ja herätti henkilöstössä ja poliitikoissa eniten keskustelua. Suurin osa hoitoketjuista on kehittynyt parempaan suuntaan osittain jo aiemmin alkaneen kehittämistyön tuloksena: esimerkiksi siirtoviiveet erikoissairaanhoidosta ovat vähentyneet ja ympärivuorokautisen hoivapaikan sekä psykiatrian kiireettömän hoidon saanti on parantunut. Sujuvia hoitoketjuja on korostettu organisaatio-uudistuksessa ja ne ovat olleet toiminnan lähtökohta sosiaali- ja terveyspalvelujen integraation mahdollistamiseksi. Tavoitteen voi sanoa toteutuneen.

Tavoite oli, että uudessa sosiaali- ja terveysvirastossa otetaan huomioon vanhusten hoivapaikkojen riittävä määrä, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien monipuoliset asumispalvelut sekä vastaavat ruotsinkieliset palvelut. Vanhusten hoivapaikkojen määrään onnistuttiin kiinnittämään huomiota hoitoketjussa. Siirtoviiveet ja ympärivuorokautisen hoidon jonot ovat lyhentyneet. Ruotsinkielisten asiakkaiden palvelut on otettu huomioon. Päihde- ja mielenterveysongelmaisten hoitoketjussa on silti vielä ongelmia asumisen osalta. Terveysasemilla hoidon tarpeen arvioinnin kehittäminen on tapahtunut hoitoon pääsyn kustannuksella. Tavoitteen voi sanoa toteutuneen osittain.

Tavoitteena oli, että yhteistyötä kehitetään lapsiperheiden vastuualueella, terveyspalveluissa ja opetustoimessa yhteistyössä henkilöstön ja vanhempien kanssa. Yhteistyötä on kehitetty paljon viime vuosina, mutta sidosryhmäpalautteen mukaan ei vielä tarpeeksi asiakaslähtöisesti. Tavoitteen voi sanoa toteutuneen osittain.

### Viestintä onnistui, mutta henkilöstösiirrot aiheuttivat epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia

Hyvää ja ajantasaista viestintää pidettiin erittäin tärkeänä asiana muutostilanteessa. Muutosta varten laadittiin viestintäsuunnitelma ja tiekartta, joiden mukaan edettiin. Lisäksi kuunneltiin kentän viestejä suoraan, intran keskustelupalstan kautta, tapaamalla luottamusmiehiä ja esittelemällä asiaa henkilöstötoimikuntien kokouksissa. Viestinnän vastuut oli sovittu etukäteen ja henkilöstöä varten perustettiin kysymys-vastaus-palsta. Lisäksi Oiva Akatemia ja työterveyskeskus järjestivät yhteistyössä työpajoja esimiehille ja henkilöstölle. Kaupungin henkilöstöjohtaja järjesti henkilökohtaisia tapaamisia ja keskusteluja järjestöjen edustajien kanssa.

Henkilöstön kuuleminen viestinnän ja muodollisen yh-





teistoimintamenettelyn kautta toteutui onnistuneesti. Aikataulu oli tiivis ja uudistus toteutettiin niin nopeassa tahdissa, ettei henkilöstön näkökulmasta aito kuuleminen voinut täysin toteutua. Alussa yhteiseksi sovitut henkilöstösuunnittelun periaatteet osoittautuivat liian yleispiirteisiksi. Osa siirroista oli suoria siirtoja, osaan tuli ilmoitettua sisäisin siirtein, mutta epäselvin tehtäväkuvauksin. Lisäksi oli sovittu, että henkilöstön haku toteutettaisiin yhtä aikaa sosiaali- ja terveysvirastoon ja varhaiskasvatusvirastoon, mutta varhaiskasvatusvirasto toteutti haun ensin, jolloin etusijalla olivat päivähoidon aiemmat työntekijät. Siirrot ja henkilöstön kohtelu koettiin paikoin epäoikeudenmukaisena, mikä aiheutti luottamuspulaa varsinkin ylintä johtoa kohtaan. Muutosvaiheen tuki oli sinänsä suunniteltu ja organisoitu hyvin. Henkilöstön näkemys oli kuitenkin, että aito kuuleminen ja muutoksen tuki olisi tullut suunnata myös työntekijätasolle, eikä vain esimiestasolle, ja että henkilöstön näkemykset olisi tullut järjestelmällisesti viedä johdon ja esimiesten tietoon. Tavoitteen henkilöstön keskeisestä roolista ja tukemisesta muutosvaiheessa voidaan sanoa toteutuneen osittain.

### **Hallinto on keventynyt ja tukipalveluita on keskitetty**

Uudistuksessa suurimmat muutokset kohdistuivat hallintoon. Hallinnon tasojen määrä ei olennaisesti muuttunut aiemmista, mutta tasoja ei aikaisempiin virastoihin nähden kokonaisuudessaan lisätty. Koska hallinto ja tukipalvelut keskitettiin ja hallinnon henkilöstöä vähennettiin, hallinnon voi sanoa keventyneen ja rakenteen selkiytyneen. Tavoitteen voidaan sanoa toteutuneen.

Tavoite oli, ettei organisaatoratkaisulla tule muuttaa nykyistä tukipalvelujen järjestämistapaa. Tämän tavoitteen voidaan sanoa toteutuneen sellaisena, kuin se alun perin tarkoitettiin, eli Palmian ravintola-, siivous- ja kiinteistöpalvelujen järjestämistapaa ei muutettu. Todellisuudessa nimenomaan viraston tukipalveluissa tapahtui muutoksia. Hallinto ja toimintoja palvelevat tukitoiminnot järjestettiin uudelleen kolmelle osastolle ja henkilöstöä siirtyi uudistuk-

sen myötä muihin virastoihin.

Hallinnon ja tukipalveluiden keskittäminen sai nykyisen viraston eri tahoilta myös kritiikkiä. Nähtiin että niitä on supistettu jopa liikaa ja asioiden hoitaminen on hidastunut.

### **Ruotsinkieliset asiakkaat on otettu huomioon**

Ruotsinkielisten asiakkaiden ja potilaiden palvelut integroitiin osaksi suomenkielistä palvelutuotantoa ja ruotsinkielisille palveluille nimettiin koordinaattoreita. Ruotsinkielisten palvelut on otettu säännöllisen seurannan kohteeksi ja niistä on raportoitu sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Voidaan sanoa, että ruotsinkielisten asiakkaiden ja potilaiden asemaan on kiinnitetty huomiota uudistuksessa, eli tavoite toteutui.

### **Terveyserojen kaventamiseen on panostettu**

Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen otettiin sosiaali- ja terveysviraston strategiaohjelmaan ja virastoon perustettiin koordinaattorin tehtävä. Virasto on lisännyt aktiivisesti koulutusta ja uusintu ohjeen terveys- ja hyvinvointivaikutusten arvioinnista päätösesitysten valmistelussa. Lisäksi virasto on ollut mukana kaupunginjohtajan asettamassa työryhmässä, jossa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen seurannan rakennetta ollaan kehittämässä.

Palvelutuotannossa terveyserojen kaventamista on tarkoitettu edistää edelleen asiakastyötä vähitellen segmentoimalla. Palveluneuvontaa on tarkoitettu lisätä. Välitöntä asiakastyötä on kehitetty toimintatapoja muuttamalla, muun muassa lisäämällä kotiin vietäviä palveluja ja lisäämällä asiakastyön resursseja terveyskeskuksissa (hoitaja-lääkäri-työparit). Koska työ on kesken, tavoitteen voidaan sanoa toteutuneen osittain.

### **Johtopäätökset**

Arvioinnin pääkysymys oli, onko sosiaali- ja terveysviraston yhdistäminen toteutunut valtuuston asettamien tavoitteiden ja linjausten mukaisesti. Pääkysymykseen voidaan vastata, että uudistukselle asetetut tavoitteet on saavutettu melko hyvin.

Merkittävin saavutus organisaatiouudistuksessa oli se, että organisaatio rakennettiin sujuvia hoitoketjuja korostaen, minkä ansioista hoito- ja palveluketjujen parantaminen sekä palvelujen integraatio mahdollistui. Suurin osa hoitoketjuista (esimerkiksi siirtoviiveet, ympärivuorokautinen hoito) on kehittynyt parempaan suuntaan osittain jo aiemmin alkaneen kehittämistyön tuloksena. Ruotsinkielisten asiakkaiden tilannetta seurataan. Silti palvelujen integraatio on vasta alussa ja esimerkiksi mielenterveys- ja päihdepalveluissa asumiseen liittyy yhä ongelmia.

Hallintoa onnistuttiin keskittämään ja vähentämään. Virastojen yhdistämisessä suurimmat uudistukset kohdistuivatkin tähän henkilöstöön. Mittava muutos onnistuttiin viemään läpi omin voimin siten, ettei katkoksia asiakastyössä ja henkilöstön palkanmaksussa tapahtunut. Hallinnossa ja tukipalveluissa on vielä kehittämistä, sillä hallinnon tasojen vähentämisen koettiin aiheuttaneen jopa byrokratian lisääntymistä ja tehtävien siirtoa organisaatiotasojen välillä.

Muita onnistumisia uudistuksessa oli erityisesti tiedo-

tus. Tulevia organisaatiouudistuksia ajatellen sosiaali- ja terveysviraston yhdistämisessä onnistui järjestelmällinen tiedotus ja viestintä erityisesti henkilöstölle. Hyvinä asioina mainittakoon viestintäsuunnitelma, joka sisälsi viestinnän periaatteet ja viestinnän vastuut, ja kysymys-vastaus-palsta henkilöstölle. Arvioinnin perusteella eri asukas- ja asiakasryhmille suunnattua tiedotusta tulisi kuitenkin parantaa tulevissa uudistuksissa.

Uudistuksessa oli tavoitteena, että terveyden edistämiseen panostetaan. Käsite on laajentunut hyvinvoinnin edistämiseksi ja siihen on panostettu selvästi. Tehtävään palkattiin koordinaattori ja hyvinvoinnin edistämiseksi ja seurannassa tehdään yhteistyötä eri hallintokuntien välillä.

Asiakkaiden kuuleminen prosessissa onnistui sidosryhmien avulla. Heidän näkemyksiään esimerkiksi palveluohjauksen parantamisessa otettiin huomioon. Välitöntä asiakaspalvelua, haavoittuvampien asiakasryhmien tukemista ja palveluohjausta on kehitetty, mutta työ on useissa palveluissa vasta alussa. Asiakaslähtöisyys ei ole vielä kehittynyt läheskään kaikissa palveluissa, joissa se asiakkaan saaman palvelun kannalta olisi tärkeää. Asiakkaan näkökulmasta kussakin palvelussa eniten kehittämistä on asiakkaan ja mahdollisesti omaisen mahdollisuudessa osallistua palvelun suunnitteluun.

Ongelmallista uudistuksen toteuttamisessa oli se, että henkilöstöpolitiikkaa ei pystytty toteuttamaan yhdenmukaisena. Henkilöstön näkökulma pyrittiin ottamaan mukaan, mutta uudistuksen nopeasta tahdistista ja epäyhtenäisistä toimintatavoista johtuen - erityisesti henkilöstösiirroissa - siinä ei täysin onnistuttu. Tämä aiheutti epäoikeudenmukaisuuden kokemusta ja epäluottamusta johtoa kohtaan. Arvioinnin tulosten perusteella tulevissa organisaatiouudistuksissa on syytä toteuttaa henkilöstön näkemyksiä kunnioittavaa, tätä uudistusta yhdenmukaisempaa henkilöstöpolitiikkaa. Normaaliin yhteistoimintamenettelyjen lisäksi henkilöstösuunnitelma ja muutoksiin varautuminen on syytä toteuttaa siten, että kaupungin keskushallinto vastaa siitä keskitetysti, ja että henkilöstösiirtoihin varautuminen tehdään niin yksityiskohtaisesti kuin mahdollista. Henkilöstön mukaan tukea olisi tullut antaa esimiestason sijasta enemmän työyhteisölle ja henkilöstön näkemykset olisi tullut viedä järjestelmällisemmin johdon tietoon.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveysviraston tulee

- parantaa erityisesti päihde- ja mielenterveysasiakkaiden asumisen hoitoketjua.
- lisätä palveluneuvontaa ja ohjausta erityisesti haavoittuville asiakasryhmille ja vahvistaa asiakkaiden ja heidän omaistensa osallisuutta palvelujen sisällön määrittelyssä.
- selvittää viraston hallinnon ja tukipalvelujen järjestämisen ongelmakohdat ja etsiä niihin ratkaisuja.

kaupunginhallituksen tulee

- valvoa, että henkilöstöpolitiikka ja -hallinto koordinaadaan keskitetysti ja samalla varmistaa, että henkilöstön tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet turvataan suurissa organisaatiouudistuksissa.

## 5.13 Palvelujen järjestäminen muistisairaille

Muistisairaiden määrä lisääntyy voimakkaasti väestön ikääntymisen myötä (kuvio 31). Tarkastuslautakunta otti tavoitteekseen arvioida, turvaako kaupunki muistisairaalle ihmiselle ja hänen läheiselleen toimivan ja koordinoitun tuen, hoidon ja palvelujen kokonaisuuden oireiden tunnistamisesta tukeen ja hoitoon kuoleman lähestyessä kansallisen muistiohjelman 2012–2020 suositusten mukaisesti.

Tavoite on myös Helsingin strategiaohjelmassa 2013–2016, jossa todetaan, että "ikääntynyt ja alle 65-vuotias toimintakyvyltään alentunut asukas saa tarvitsemansa hoidon, kuntoutuksen ja palvelut viiveettä oikeassa paikassa". Toimenpiteenä mainitaan, että palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon kasvava muistisairaiden määrä. Vuonna 2013 voimaan tullutta vanhustalvelulakia toteutetaan Stadin ikäohjelmalla 2015–2016, joka sisältää osion "muististyväallinen Helsinki". Sen toimenpiteinä mainitaan muun muassa hyvän elämänlaadun varmistaminen muistisairaille ihmisille ja heidän läheisilleen oikea-aikaisen tuen, hoidon, kuntoutuksen ja palvelujen turvin, muistiongelmiensa ennaltaehkäisy ja varhaisen tunnistamisen tekeminen tutuksi kaikille.

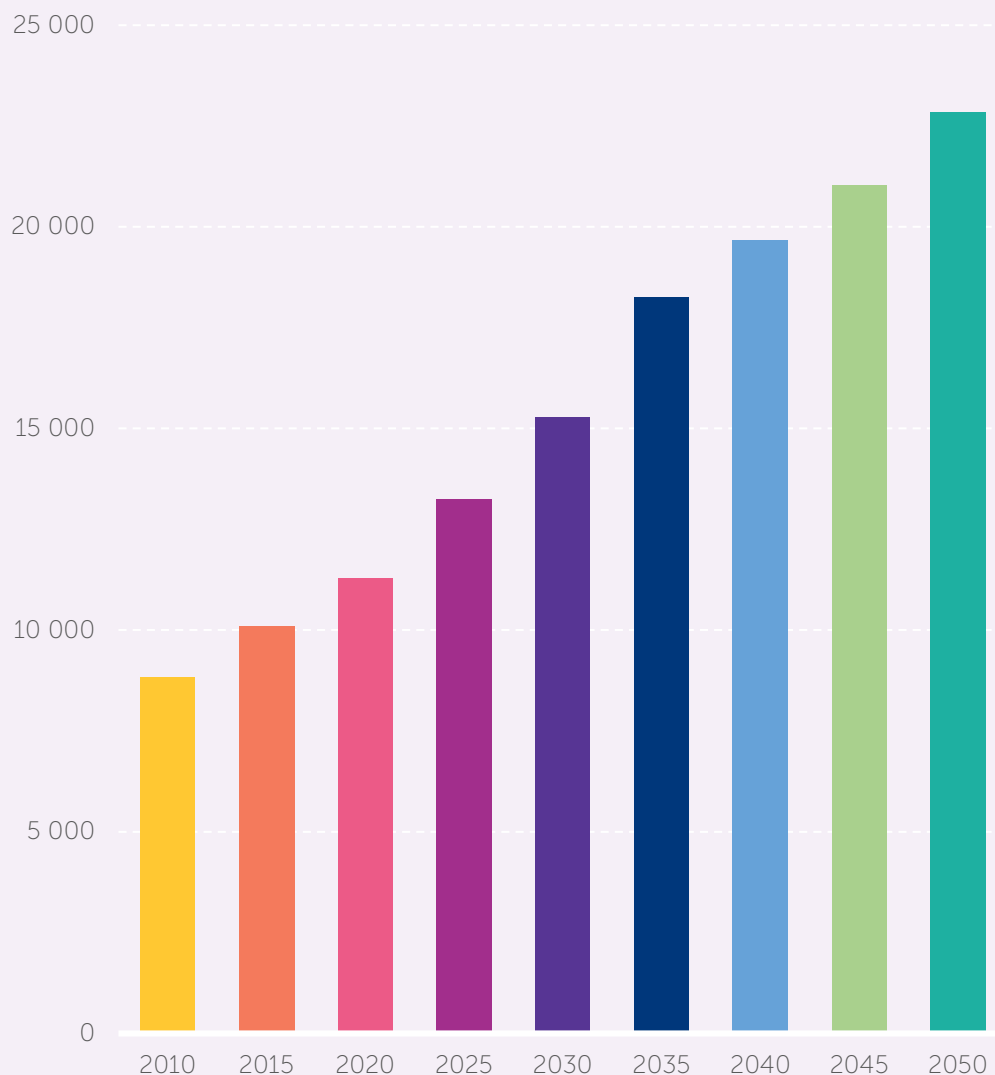
Arviointi toteutettiin haastatteleamalla kahta muistisairaiden palveluista vastaavaa henkilöä, tekemällä sähköpostitiedustelu eri palveluja edustaville henkilöille ja lähettämällä kysely eri palveluissa muistisairaita työssään kohtaaville työntekijöille. Heitä olivat kaupungin muistikoordinaattorit, kotihoitotiimien terveyden- ja sairaanhoitajat, muistisairauksiin erikoistuneet lääkärit kotihoidossa, sairaaloissa, geriatrisen ja neurologian poliklinikoilla, terveysasemien muistivastuuhoitajat, SAS-ostopalvelutiimin (Selvitys, Arviointi, Sijoitus) suunnittelijat sekä otos monipuolisten vanhustenpalvelukeskusten työntekijöistä. Työntekijäkyselyyn saatiin vastauksia 184 henkilöltä, vastausprosentti oli 40. Myös muistisairaita ja heidän läheisiään edustavalle Helsingin Alzheimer-yhdistykselle tehtiin tiedustelu kansallisen muistiohjelman suositusten toteutumisesta.

Kansallisen muistiohjelman kuntien palveluita koskevien suositusten pohjalta muodostettiin tämän arvioinnin osakysymykset. Ohessa kuvataan muistisairaiden palveluita Helsingissä. Kunkin suosituksen toteutuminen on raportoitu ohessa oman otsikkonsa alla.

### Muistisairaiden määrä lisääntyy

Vuosittain yli 13 000 ihmistä, 36 suomalaista päivässä, sairastuu johonkin dementoivaan sairauteen. Muistisairaudet eivät kosketa vain iäkkäitä ihmisiä. Kansallisen muistiohjelman mukaan arviot työikäisistä muistisairaista vaihtelevat 5 000:n ja 7 000:n välillä.

Muistisairaana hoidon prosessin omistajuus on osoitettu terveysasemille, joilla voidaan tehdä perustutkimukset sekä muistitutkimus ja joilla toimii muistivastuuhoitajia. Kotihoitoon lääkäriin seurannassa olevien potilaiden muistitutkimuksista vastaa kotihoidon geriatri ja muistikoordinaattori. Muistikoordinaattoreita toimii myös osana muuta sosiaali- ja lähiyötä, kaiken kaikkiaan muistikoordinaattoreita on 12 kaupungin toiminnassa. Muistikoordinaattori on muistisai-



\* Helsingin kaupungin tietokeskus 16.2.2016

raan ihmisen ja hänen perheensä tukemiseen koulutettu terveydenhuollon tai sosiaalialan ammattilainen, joka toimii yhteistyössä muistipotilaan ja hänen perheensä sekä muiden hoitoon osallistuvien kanssa.

Helsingissä toimii kaksi erikoislääkärivetoista muistipoliklinikkaa osana kuntoutuksen osaamiskeskusta. Neurologinen poliklinikka on tarkoitettu alle 75-vuotiaille ja geriatriinen poliklinikka 75 vuotta täyttäneille. Poliklinikoiden tehtävänä on muistisairaiden potilaiden tutkimus ja hoito, neurologinen kuntoutus ja kaupungin sairaaloiden sekä muiden ympärivuorokautisten yksiköiden neurologiset konsultaatiot. Kotihoidossa ja palveluasumisessa olevat muistisairaajat voivat käyttää päivätoiminnan palveluita monipuolisissa vanhustenpalvelukeskuksissa. Muistisairaajat käyttävät enemmistön ympärivuorokautisen hoidon paikoista. SAS-toimisto tekee arvioinnin asiakkaan sijoittamisesta ympärivuorokautiseen hoitoon. Ryhmäkoteja on

sekä monipuolisissa vanhustenpalvelukeskuksissa että os-topalvelupaikoissa.

#### Muistipoliklinikoiden resurssit ovat niukat

Suosituksen mukaan alueelliset perusterveydenhuollon muistipoliklinikan palvelut tulee tuottaa niin, että käytettävissä on lääketieteen, hoito- ja sosiaalityön sekä kuntoutuksen ja psykologian asiantuntemus. Geriatriisella poliklinikalla on käytössään lääketieteen, hoito- ja sosiaalityön sekä kuntoutuksen asiantuntemus. Neuropsykologinen tutkimus on mahdollinen neurologisella poliklinikalla. Sen sijaan psykologin konsultaatiota esimerkiksi depressiopotilaiden tukena ei ole ja sosiaalityön osaamisesta on puutetta. Resurssit ovat niukat asiakasmäärään nähden.

## Diagnosoinnissa ja kuntoutuksessa on kehitettävää

Suosituksissa määritellään, että kunnan tulee laatia ja ottaa käyttöön muistisairaalan ihmisen hoito- ja palveluketju, jossa eri toimijoiden vastuut määritellään selkeästi ja dokumentoidaan. Helsingissä laadittiin vuonna 2009 Muistisairaalan potilaan hoitoketju -prosessin kuvaus, jonka koetaan palvelevan hyvin muistisairaiden hoitotyötä erityisesti terveydenhuollossa. Hoitoketjua arvioidaan ja päivitetään säännöllisesti.

Suosituksen mukaan hoito- ja palveluketjussa tulee kiinnittää erityistä huomiota kuntoutukseen. Arvioinnin perusteella esimerkiksi varhaisvaiheen kuntoutuksen katsotaan puuttuvan. Työntekijäkyselyssä kuntoutuksen toimivuus sai keskiarvon 3 asteikolla 1–5. Kyselyn mukaan kuntoutus myös ymmärretään toistaiseksi liian kapea-alaisesti vain terapiana, lääkityksenä, liikuntana ja ravitsemuksena, kun se tulisi nähdä kokonaisvaltaisena arkikuntoutumisena. Muistisairaajat tarvitsevat pitkäjänteistä toistuvaa tavoitteellista arkikuntoutusta, joka on laaja-alaisempaa kuin esimerkiksi pelkkään lääkitykseen, liikuntaan ja terapiaoihin keskittyvä toiminta.

Suosituksen mukaan hoito- ja palveluketjua suunniteltaessa tulee varautua muistisairaiden ihmisten muuttuviin tilanteisiin ja äkillisiin avuntarpeisiin sekä hyvään hoitoon kuoleman lähestyessä. Muuttuviin tarpeisiin vastaaminen, kuten kriisi- tai lyhytaikaishoitopaikan saaminen, onnistuu joissakin tilanteissa.

Tarpeisiin vastaaminen ajoissa voi onnistua erityisesti, mikäli potilas on esimerkiksi jatkuvassa kotihoidon tai kuntoutuksen poliklinikan seurannassa. Hoitoketjun toteutumista ja hyvää hoitoa hankaloittaa se, ettei muistisairauksien diagnosointia tehdä riittävän ajoissa (työntekijäkyselyssä vastauksen keskiarvo oli 2,92). Diagnoosin teko voi tapahtua liian myöhään, vasta kun tilanne kriisiytyy. Erityisesti yksinäiset vailla omaisia olevat, mielenterveysongelmaiset ja päihdeongelmaiset ovat riskiryhmässä päätyä liian myöhäiseen diagnosointiin, samoin nuoret muistiongelmaiset.

Varhaista diagnosointia voitaisiin vastausten mukaan parantaa muun muassa lisäämällä säännönmukaista muistitestausta terveysasemilla 75 vuotta täyttäneille asiakkaille osana muuta työtä sekä tekemällä kotihoidon asiakkaille moniammatillinen arviointi jo varhaisessa vaiheessa. Hoitoketjusta kaivattiin selkokielisempää versiota erityisesti asiakkaita varten, mikä voisi auttaa iäkkäitä ja heidän omaisiaan hakeutumaan hoidon ja palvelujen piiriin.

## Asumisen vaihtoehtoja on liian vähän

Suosituksen mukaan muistisairaiden ihmisten ympärivuorokautinen hoito tulee järjestää valtakunnallisten linjausten ohjaamana laitoshoidon vähentäen ja asumisen sekä yksilölliset palvelut sisältävien palveluvaihtoehtojen määrää lisäten. Helsingin palvelurakenne on kehittynyt tavoiteltuun suuntaan ja pyrkimys kotihoidon lisäämiseen on vahva.

Asuminen on kuitenkin mielipiteitä jakava asia. Muistisairaus voi kestää jopa 10–15 vuotta ihmisen elämästä ja siihen mahtuu erilaisia vaiheita. Alkuvaiheen muistisairaille kotihoito nähtiin riittävänä. Asumisvaihtoehtoja tarvitaan tilanteissa, jossa asiakas ei enää pärjää kotona, mutta ei vielä tarvitse ympärivuorokautista hoitoa. Työntekijäkyselyssä



lyssä kuitenkin yli puolet vastanneista oli sitä mieltä, että asumisvaihtoehtoja on saatavilla huonosti tai melko huonosti, vastausten keskiarvo oli 2,39.

Muistisairaille suunnattua palveluasumista ja tehostetua palveluasumista esimerkiksi dementiahoitokotien muodossa ei ole riittävästi. Mikäli kotona asuminen käy turvottomaksi, tarvittaisiin mahdollisuuksia siirtyä muistisairaille suunnattuun palveluasumiseen, johon voidaan lisätä portaattomasti palveluita tarpeen mukaan.

## Ympäri- ja vuorokautiseen hoitoon pääsy on vaikeaa

Kansallisessa muistiohjelmassa suositellaan, että ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa hankittaessa muistisairaalan ihmisen oikeudet turvataan. Päätös muistisairaalan ympärivuorokautisesta hoidosta edellyttää moniammatillisen työryhmän arviota. Muistisairasta ja hänen omaisiaan kuullaan ennen prosessin käynnistämistä. Tämän lisäksi tarkastellaan arjen sujumista, voimavaroja ja toimintakykyä sekä tehdään lääketieteellinen arvio.

Työntekijäkyselyssä heikoimman arvion (keskiarvo 2,07) sai ympärivuorokautiseen hoitoon pääsy. Muistisairaiden asiakkaiden omaisista suurin osa pitää dementiahoitokotia läheiselleen omaa kotia parempana paikkana. Ympäri- ja vuorokautinen hoito on kuitenkin varsin kallista ja hoitoon pääsyn kriteerit ovat tämän vuoksi tiukat. Suurena ongelmana nähtiin se, että prosessi hoitopaikan tarpeen havaitsemisesta hakemisprosessiin ja päätökseen voi olla niin pitkä, että asiakkaan tilanne saattaa heiketä olennaisesti. Lisäksi suuri osa tällä hetkellä hoitopaikkaa jonottavista, kuukau-

sittain vähintään 100 henkilöstä, odottaa akuuttisairaala-  
sa, jota pidettiin erittäin huonona paikkana muistisairaalle.

Suosituksessa todetaan myös, että palveluntuottajien  
osaaminen muistisairaiden ihmisten hoidossa tulee var-  
mistaa. Kaupunki ostaa ympärivuorokautista hoitoa vain  
muistisairaille, vuosittain puitesopimuksella noin 1 000  
paikkaa. Jokaisella yksiköllä on oltava omavalvontasuun-  
nitelma. Lisäksi tehdään tarkastus- ja valvontakäyntejä ja  
järjestetään yhteistyöpäiviä ja yhteisiä koulutuksia. Jokai-  
nen yksikkö auditointiin laajasti ensimmäisen kerran vuonna  
2015.

### Muistiapuvälineitä tarvitaan lisää

Suosituksen mukaan apuvälinepalveluja tulee olla saatavil-  
la ja niiden tulee olla laadukkaita. Lisäksi tulee varmistaa,  
että apuvälineiden ja informaatioteknologian mahdolli-  
suuksia hyödynnetään muistisairaana ihmisen toimintaky-  
vyn sekä mielekkään ja turvallisen arjen tukena. Perusa-  
puvälineitä onkin saatavilla hyvin. Kotihoidossa käytetään  
turvarannekkeita ja ovivahteja. Jonkin verran käytössä on  
myös muun muassa ruoka-automaatteja, virtuaalihoitoa,  
paikantimia, orientaatioita tukevia laitteita, muistuttajia ja  
elektronisia lääkeannostelijoita. Erityisesti muistisairaille  
tarkoitettujen apuvälineiden tai teknologioiden käyttö on  
omakustanteisia ja niiden käyttö edellyttää sekä perehtyneen  
työntekijän että omaisen.

### Ensitiedon jälkeen tarvitaan järjestelmällistä tukea

Kansallisessa muistiohjelmassa suositellaan, että kunta  
yhdessä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa turvaa  
muistisairauteen sairastuneen ihmisen omaisten tukemi-  
sen hoito- ja palveluketjun eri vaiheissa: sairauden varmis-  
tuttua ensitieto, sopeutuminen tilanteeseen ja riittävä tie-  
to kuntoutusmahdollisuuksista. Perheen tukena tulisi olla  
palvelujen kokonaisuutta koordinoiva työntekijä, jolla on  
tukenaan työparina toimiva lääkäri. Lisäksi omaishoitajille  
tulisi järjestää tavoitteellista vertaisryhmätoimintaa.

Terveysasemilla potilasta ja mahdollisesti omaista infor-  
moidaan vastaanottokäyntien yhteydessä. Kotihoidossa  
muistisairaana ja omaisen kanssa kartoitetaan palvelujen  
tarve kotikäynnillä. Muistidiagnostiikkaa voidaan tehdä  
myös kotona kotihoidon geriatrin ja muistikoordinaattorin  
yhteistyönä. Kotihoidon muistikoordinaattorit tukevat tar-  
vittaessa omaishoitoperheitä. Omaisia toivotaan mukaan  
geriatrian ja neurologian poliklinikkakäynneille. Sopeutu-  
mis- ja valmennusryhmiä on lisätty sekä kaupungin omana  
toimintana että yhteistyössä Alzheimer-yhdistyksen kans-  
sa. Kotihoitoa tukevan päivätoiminnan, joka palvelee pal-  
jolti muistisairaita, koetaan olevan hyvällä tasolla.

Asiakkaat saavat hyvin ensitiedon sairaudesta, mut-  
ta tämän jälkeen tiedon ja kuntoutuksen saannin koe-  
taan olevan melko satunnaista ja riittämätöntä. Muistisai-  
raus-diagnoosi on usein sokki sekä asiakkaalle itselleen  
että varsinkin omaiselle. Tästä syystä nähtiin tärkeänä,  
että tietoa muistisairaudesta saadaan eri vaiheissa. Tarvitaan  
myös yleistä asennemuutosta, sillä tutkimuksiin ja hoitoon  
ohjataan ja hakeudutaan edelleen liian myöhään. Näin on  
erityisesti, jos kyseessä on kotona asuva yksinäinen van-  
hus, jolla on muitakin ongelmia ja joka ei ole esimerkiksi

kotihoidon piirissä.

Arviointiin saaduissa vastauksissa koettiin, että terve-  
yskeskusten tulisi toteuttaa aktiivisemmin muistitestejä ja  
niiden perusteella eteenpäin ohjaamista sekä parantaa  
muistisairaiden ja heidän omaistensa tukemista. Kaupunki  
aikookin lisätä geriatrian konsultaatiomahdollisuuksia ter-  
veysasemilla ja keskittää muistikoordinaattorien työtä ni-  
menomaan muistisairaiden ja heidän omaistensa tukemi-  
seen. Kaikille muistisairaille tulisi antaa tukea ja neuvontaa  
varten yksi puhelinnumero.

### Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että kaupun-  
ki on kansallisen muistiohjelman 2012–2020 suositusten  
mukaisesti pyrkinyt aktiivisesti turvaamaan muistisairaalle  
ihmiselle ja hänen läheiselleen toimivan ja koordinoitun  
tuen, hoidon ja palvelujen kokonaisuuden, mutta muisti-  
sairaana hyvä hoito ei vielä toteudu.

Muistisairaana hoito- ja palveluketjun yhtenä ongelmana  
on, että muistisairaudet diagnosoidaan liian myöhäises-  
sä vaiheessa, jolloin tukeminen, hoito ja kuntoutus eivät  
käynnisty ajoissa. Muistisairaiden hoitoketjusta voitaisiin  
laatia selkeä esite jaettavaksi yleisen tietoisuuden lisäämi-  
seksi ja asenteiden muuttamiseksi. Kun muistisairaus on  
todettu, ensitieto on yleensä järkytys muistisairaalle ja hä-  
nen omaiselleen. Tällöin heitä tukemaan ja palveluja sekä  
hoitoa koordinoimaan tulisi tarjota vastuutyöntekijä ja yksi  
yhteystietonumero, josta asiakkaat voivat tarvittaessa kysyä  
neuvoa ja pyytää apua.

Myöskään kuntoutuksen ei voida sanoa toteutuvan hyvin  
hoitoketjussa. Muistisairaana kuntoutus edellyttää sisäl-  
öllistä kehittämistä ja selkiyttämistä eri palvelujen välillä.  
Tämä edellyttää ammattialat ylittävää keskustelua hoito-  
ketjussa.

Kaupunki on toteuttanut palvelurakennemuutosta  
vähentämällä laitoshoidon ja lisäämällä palveluasumista.  
Lievissä muistiongelmissa voidaan hyödyntää kotihoi-  
toa ja muistisairaita tukevia apuvälineitä, mutta sairauden  
edetessä kotona asuminen ei välttämättä ole turvallinen  
ja inhimillisesti katsoen paras vaihtoehto. Muistisairaat tar-  
vitsevat sairautensa eri vaiheissa erityisesti muistisairaille  
suunnattuja, muunneltavia palveluasumisen vaihtoehtoja  
ja ympärivuorokautista hoitoa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveysviraston tulee

- varhaistaa muistisairaiden diagnosointia tekemäl-  
lä kotihoidon asiakkaille moniammatillinen arvioin-  
ti aikaisessa vaiheessa ja lisäämällä muistitestausta  
terveysasemilla.
- kehittää muistisairaana arjen toimintaa tukevaa kun-  
toutusta eri ammattialojen yhteistyönä sekä ottaa  
käyttöön muistisairasta ja hänen turvallisuuttaan tu-  
kevia apuvälineitä ja teknologiaa.
- lisätä erityisesti muistisairaille suunnattua palveluas-  
umista esimerkiksi dementiahoitojen muodossa siten,  
että asumiseen liittyviä palveluja voidaan sairauden  
edetessä lisätä tarpeen mukaan.



# Sivistystoimen arvioinnit



Ovatko muita kaupunkeja korkeammat palvelujen yksikkökustannukset lähentyneet suurten kaupunkien keskiarvoa?



Sivistystoimen palvelujen yksikkökustannukset ovat lähentyneet muiden kaupunkien tasoa.



Toteutuuko maahanmuuttajien suomen kielen opetus ammatillisessa koulutuksessa, työkokeilussa ja palkkatukityössä tavoitellusti?

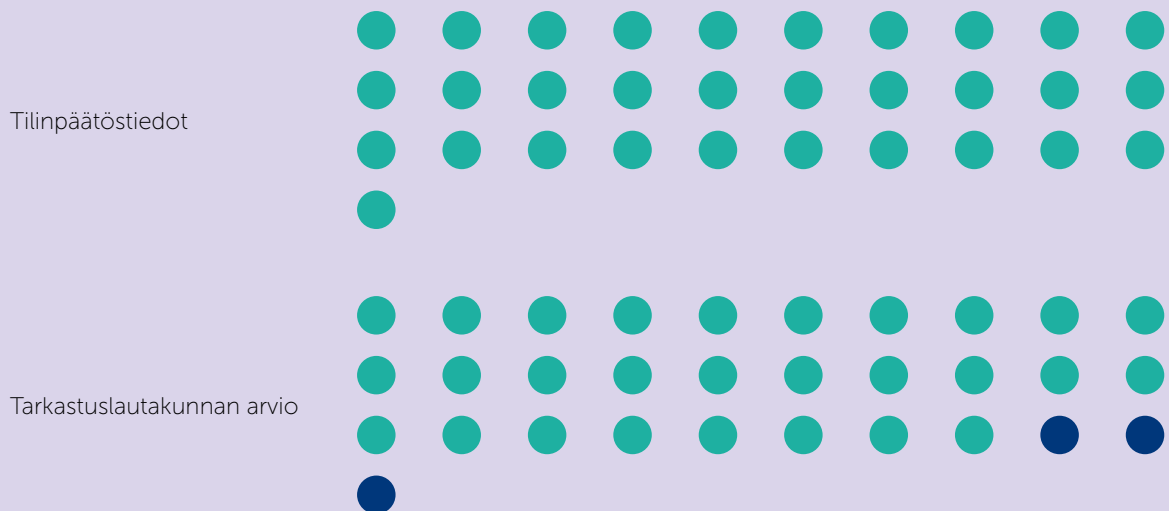


Suomen kielen opetus toteutuu hyvin, kun se yhdistetään muuhun toimintaan yksilöllisesti ja joustavasti.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 32

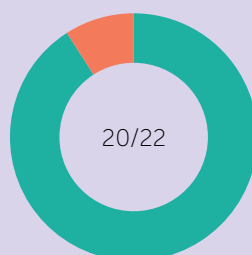
- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voitu todentaa



Sitovien käyttötalouden määrärahojen toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 33

- Toteutui
- Ei toteutunut



## 5.14 Palvelukustannusten kehitys opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko Helsingin opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen muita kuntia korkeammat yksikkökustannukset lähentyneet muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa, kuten strategiaohjelman 2013–2016 osiossa ”Hyvinvoiva helsinkiläinen” tavoitellaan. Tavoitetta on sovellettu tässä arvioinnissa myös strategian ”Elinvoimainen Helsinki” -osioon. Helsinki on asettanut strategian talousosiossa myös menokasvua rajoittavan tavoitteen, joten strategian eri osa-alueiden tavoitteet kytkeytyvät toisiinsa.

Arvioinnin kohteeksi valittiin sellaisia opetustoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja, joista oli saatavissa yksikkökustannuksiin liittyvää tilasto- tai tutkimusaineistoa valtakunnallisista tilastoista. Tilastokeskuksen kuntien tunnusluvut vuosilta 2006–2014 olivat arvioinnin keskeisin lähde. Lisäksi käytettiin ministeriöiden, Kuntaliiton ja virastojen itsensä kokoamia vertailutietoja.

Vertailukaupungeiksi valittiin viisi muuta suurta kaupunkia eli Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku. Palvelujen yksikkökustannukset ovat Helsingissä muiden suurten kaupunkien keskiarvoa korkeammat opetustoimessa, vapaassa sivistystoimessa, nuorisotoimessa, liikuntatoimessa ja yleisessä kulttuuritoimessa. Arviointikriteerinä on pääkysymyksen toteutuminen näiden palvelujen osalta. Arvioinnissa tarkasteltiin myös kirjastotoimen sekä museoiden, teattereiden ja orkesterien yksikkökustannuksia.

### Opetustoimen korkeat kustannukset ovat lähentyneet keskiarvoa

Asukaskohtaiset nettokustannukset ovat Helsingissä matalat muihin suuriin kaupunkeihin nähden. Sen sijaan sekä opetustuntia että oppilasta kohden Helsingin kustannukset ovat perusopetuksessa muita korkeammat ja lukiokoulutuksessa yhden korkeimmista.



Pääomakustannusten laskentatavat vaihtelevat, mikä johtaa hyvin eritasoisiin pääomakustannuksiin kaupungeissa. Lisäksi rakennusten ylläpito-, käyttö- ja käyttäjäpalveluiden sisältö vaihtelee huomattavasti eri kaupungeissa. Kun oppilaskohtaisista kustannuksista poistetaan vertailua vaikeuttavat sisäiset vuokrat, sekä perusopetuksen että lukiokoulutuksen nettokustannukset oppilasta kohden ovat selvästi lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategiakauteen nähden, kuten taulukoista 12 ja 13 havaitaan.

Kun vertailuista on poistettu pääomakustannusten vaikutus, Helsingin varsinaiset opetuksen kustannukset ovat monia kuntia korkeammat muun muassa siitä syystä, että kaupunki antaa muita kaupunkeja enemmän opetusta oppilasta kohden.

### Muissa kaupungeissa työväenopistojen kustannukset ovat pienentyneet

Helsingin vapaan sivistystoimen eli työväenopistojen yksikkökustannukset eivät ole lähentyneet suurimpien kaupunkien keskiarvoa. Kustannukset opetustuntia kohden ovat Helsingissä muita kuusikkokuntia selvästi korkeammat. Ero on kasvanut edellisestä strategiakaudesta muiden suurten kaupunkien keskiarvoon verrattuna, kuten taulukosta 14 havaitaan.

Työväenopistojen kohdalla Helsingin korkeaa kustannustasoa selittävät päätoimisen henkilöstön määrä sekä täysiaikaisesti vuokrattujen tilojen määrä. Lisäksi kustannuksia nostaa palvelutarjonnan laaja sisältö. Helsingin työväenopiston yhteydessä toimii oma kirjasto, mikä lisää palvelun laatua, mutta nostaa myös toisaalta kustannuksia.

### Nuoriso- ja liikuntatoimessa kustannukset ovat lähentyneet keskiarvoa

Nuorisotoimessa syitä kaupunkien kustannuseroihin on useita. Jopa suurimmissa kaupungeissa yhtenäinen käsitys nuorisotyön luonteesta puuttuu. Sisältö ja sijoittuminen kaupungin omaan organisaatioon vaihtelevat. Esimerkiksi joillakin kaupungeilla on kustannuksissa mukana työpajatoiminta tai etsivä nuorisotyö. Helsingissä on panostettu esimerkiksi kulttuuriseen nuorisotyöhön, joka on melko kallista. Kaupunkien välisiä lukuja ei ole vielä saatu vertailukelpoiksi.

Helsingin muita kaupunkeja selvästi korkeammat nuorisotoimen nettokustannukset 7–28-vuotiasta kohden ovat hieman lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa (taulukko 15). Nuorisotoimen kustannukset vuonna 2014 olivat 55 euroa asukasta kohden.

Myös Helsingin muita selvästi korkeammat liikuntatoimen nettokustannukset ovat lähentyneet muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategiakauteen nähden (taulukko 16). Arvioinnissa tarkasteltiin kustannustietoja ilman avustuksia, mutta tilanne on sama vaikka ne olisivat vertailussa mukana.

Liikuntatoimen käyttömenoista suurin osa koostuu liikuntapaikkojen ylläpidosta. Helsingin liikuntavirastolla on muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna laaja palveluvalikoima, esimerkiksi ylläpidettäviä liikuntapaikkoja on 1 500. Helsingissä kustannuksia nostavia palveluja ovat esimerkik-

Perusopetuksen nettokustannusten keskiarvo ilman  
pääomakustannuksia Helsingissä ja muissa kuusikkokaupungeissa  
strategiakausina, euroa/oppilas

Taulukko 12

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	8 088	7 353	+735
2013–2014	7 917	7 379	+538
Muutos	-171	+26	-197

\*Luvuista on poistettu Helsingin poikkeuksellisen korkeat kustannukset vuonna 2010 (investointien kohdennus)

Lukiokoulutuksen nettokustannusten keskiarvo ilman  
pääomakustannuksia Helsingissä ja muissa kuusikkokaupungeissa  
strategiakausina, euroa/oppilas

Taulukko 13

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	6 762	6 309	+454
2013–2014	6 676	6 339	+337
Muutos	-87	+30	-117

\* Luvuista on poistettu Espoon poikkeuksellisen korkeat kustannukset 2014

Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön nettokustannukset  
Helsingissä ja muissa kuusikkokaupungeissa, euroa/opetustunti

Taulukko 14

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	127	79	+48
2013–2014	126	72	+53
Muutos	-1	-7	+5

Nuorisotoimen nettokustannukset Helsingissä ja muissa  
kuusikkokaupungeissa, euroa/7–28-vuotias

Taulukko 15

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	212	120	+91
2013–2014	206	122	+83
Muutos	-6	+2	-8

\* Luvuista on poistettu Vantaan poikkeukselliset luvut 2010 ja 2011

Liikuntatoimen nettokustannukset ilman avustuksia Helsingissä ja  
muissa kuusikkokaupungeissa, euroa/asukas

Taulukko 16

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	144	119	+24
2013–2014	141	119	+22
Muutos	-3	0	-2

\*Luvuissa ei ole mukana Oulun poikkeuksellisia kustannuksia 2012 ja 2013 (kuntaliitos)

## Muun kulttuuritoiminnan nettokustannukset Helsingissä ja muissa kuusikkokaupungeissa, euroa/asukas

Taulukko 17

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	55	35	+20
2013–2014	55	26	+29
Muutos	0	-9	+9

\*Luvuista on poistettu Turun poikkeukselliset vuodet 2010–2011 ja Oulun poikkeuksellinen vuosi 2013

## Kirjastotoimen nettokustannukset Helsingissä ja muissa kuusikko-kaupungeissa, euroa/asukas

Taulukko 18

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	63	63	0
2013–2014	59	59	0
Muutos	-4	-4	0

## Museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan nettokustannukset Helsingissä ja muissa kuusikkokaupungeissa, euroa/asukas

Taulukko 19

Vuoden 2015 rahan arvossa

	Helsinki	Muut	Erotus
2009–2012	63	90	-26
2013–2014	61	84	-23
Muutos	-2	-6	+3

## Arviointikysymyksen toteutuminen

Taulukko 20

- Kyllä
- Ei

Lähenivätkö yksikkökustannukset muiden suurten kaupunkien keskiarvoa edelliseen strategiakauteen nähden? Kustannustaso, nettokustannukset euroa/asukas 2014

Opetustoimi	<span style="color: blue;">●</span>	1 123
Vapaa sivistystoimi	<span style="color: red;">●</span>	25
Nuorisotoimi	<span style="color: blue;">●</span>	55
Liikuntatoimi	<span style="color: blue;">●</span>	131
Yleinen kulttuuritoimi	<span style="color: red;">●</span>	57

si vanhat, käyttökustannuksiltaan kalliit, vuoden 1952 olympialaisiin rakennetut isot sisäliikuntatilat, Töölön kisahalli, Liikuntamyllyn monitoimihallit ja Kivikon hiihtohalli. Lisäksi Helsinki avustaa taloudellisesti merkittävästi kaupunkikonserniin kuuluvia muita liikuntapalveluita tuottavia yhteisöjä. Liikuntatoimen käyttömenoista noin viidennes on muita avustuksia. Kuusikkovertailuissa nämä valtakunnallisestikin suuret avustukset on poistettu kustannusvertailuista.

#### **Yleinen kulttuuritoimi on kalliimpaa ja ero kasvanut**

Helsingin muun kulttuuritoimen kustannukset ovat korkeammat kuin suurissa kaupungeissa keskimäärin. Arvioinnin kohteena olevissa kaupungeissa kulttuuripalveluiden järjestämisen mallit ja palvelutuotannon lähtökohdat ovat erilaiset. Kulttuuripalveluilla on taipumusta keskittyä suuriin kaupunkeihin sekä taloudellisesti että toiminnallisesti tarkasteltuna. Helsingillä on muihin suuriin kaupunkeihin nähden muun muassa runsas kulttuuri- ja taidetalojen verkosto.

Muun kulttuuritoiminnan nettokustannusten ero muihin suuriin kaupunkeihin on kasvanut edelleen (taulukko 17). Kustannukset ovat laskeneet muissa kuusikkokunnissa selvästi edelliseen strategiakauteen nähden, mutta Helsingissä ne ovat pysyneet keskimäärin ennallaan strategiakauteen 2013–2014.

#### **Kirjastotoimi on kustannuksiltaan keskitasoa ja museo-, teatteri- ja orkesteritoiminta edullisempaa**

Helsingin kirjastojen palvelutarjonta on muihin suuriin kaupunkeihin nähden kaikkein laajin, sillä on selkeästi eniten toimipisteitä ja tästä johtuen myös henkilötyövuosia kertyy vertailukaupunkeihin nähden kaikkein eniten. Kirjastotoiminnassa ilmenevät suurtuotannon edut, joiden ansiosta asukaskohtaiset menot ovat silti samalla tasolla kuin muissa suurissa kaupungeissa. Helsingin kirjastotoimen nettokustannukset asukasta kohden ovat myös pysyneet saman suuruisina kuin muiden kaupunkien keskiarvo edelliseen strategiakauteen nähden (taulukko 18).

Helsingin museo-, teatteri- ja orkesteritoiminnan kustannukset ovat laskeneet viime strategiakaudesta, mutta kuusikkokunnissa vielä Helsinkiäkin enemmän (taulukko 19). Nettokustannusten ero on pienentynyt Helsingin ja muiden suurten kaupunkien keskiarvon välillä.

#### **Johtopäätökset**

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko Helsingin opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajanpalvelujen muita kuntia korkeammat palvelujen yksikkökustannukset lähentyneet muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa strategiaohjelman 2013–2016 mukaisesti.

Perusopetuksen, lukiokoulutuksen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen muita kaupunkeja korkeampien kustannusten osalta näin on tapahtunut. Koska yksikkökustannukset näissä palveluissa muodostavat selvästi suurimman osan arvioinnin piiriin kuuluvista palvelukustannuksista, kysymykseen voidaan vastata myönteisesti.

Verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin Helsingin yksikkökustannukset arvioituissa palveluissa ovat korkeat

kautta linjan, lukuun ottamatta kirjastoa ja museo-, teatteri- ja orkesteritoimintaa. Näissäkään palveluissa – kirjastotoiminta ehkä lukuun ottamatta – kustannusten vertailu ei välttämättä anna oikeaa kuvaa palveluista erilaisten järjestämistapojen vuoksi. Helsingin kustannukset näyttäytyvät vertailuissa usein muita kaupunkeja suurempina. Suurempiin kustannuksiin vaikuttaa korkea palvelutaso, joka näkyy esimerkiksi perusopetuksessa korkeampana opetustuntimääränä oppilasta kohden tai tiheänä palveluverkkona liikunta- ja kulttuuritoimessa.

Helsinki on asettanut strategiassaan menokasvua rajoittavan tavoitteen. Tämän vuoksi tullaan todennäköisesti tarvitsemaan linjauksia siitä, miten laajasti vapaan sivistystoimen sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluita tullaan järjestämään. Suurten kaupunkien olisi täsmennettävä palvelujensa sisältöä erityisesti kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluissa, jotta niitä voitaisiin saada vertailukelpoisemmiksi sekä kustannus- että muita vertailuja ajatellen.

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

työväenopistojen ja nuorisoasiainkeskuksen tulee

- jatkaa suurten kaupunkien välistä yhteistyötä siten, että yksikkökustannustiedoista voitaisiin saada nykyistä vertailukelpoisempia selvittämällä esimerkiksi toiminnan sisällöstä, kustannuslaskennallisista eristä ja erilaisesta organisoinnista johtuvat eroavuudet.

kulttuurikeskuksen, kaupunginmuseon, kaupunginorkesterin ja taidemuseon tulee

- käynnistää suurten kaupunkien välinen yhteistyö kulttuuritoimen palvelujen vertailemiseksi siten, että toiminnan sisältö, kustannuslaskennalliset ja palvelujen organisoinnista johtuvat eroavuudet tulevat otetuksi huomioon.

### **5.15 Maahanmuuttajanuorten suomen kielen opetus ammatillisessa koulutuksessa, työkokeilussa ja palkkatukityössä**

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 yksi linjauksista on "Kansainvälinen Helsinki – Maahanmuuttajat aktiivisina kaupunkilaisina". Strategiaohjelmassa esitetään toimenpiteitä liittyen maahanmuuttajien osallisuuteen, työllisyyteen, syrjäytymisen ehkäisyyn sekä yhdenvertaiseen asemaan kantaväestön kanssa. Strategiaohjelman toimenpiteitä on kaupunginhallituksen kehotuksesta täsmennetty ja aikataulutettu kaupunginkanslian laatimassa Maahanmuutto ja monimuotoisuus Helsingissä 2013–2016 -toimenpideohjelmassa. Toimenpideohjelma käsittää 10 toimenpidekokonaisuutta ja yhteensä 33 toimenpidettä. Arvioinnin kohteeksi näistä valittiin viisi toimenpidettä.

Arvioinnin pääkysymys oli, toteutuuko nuorten ja nuorten aikuisten maahanmuuttajien suomen kielen opetus ammatillisessa koulutuksessa, työkokeilussa ja palkkatukityössä kaupungin strategiaohjelman pohjalta tehdyn Maahanmuutto ja monimuotoisuus Helsingissä 2013–2016 -toimenpideohjelman mukaisesti. Arvioinnin osakysymyksiä esitettiin



- Onko maahanmuuttajanuorille tarjolla suomen kielen opetusta ammatillisen koulutuksen, oppisopimuksen, työkokeilun ja palkkatukityön yhteydessä?
- Onko avoin nuorten maahanmuuttajien koulutus vaikiinnutettu?
- Onko maahanmuuttajanuorten ammatilliseen koulutukseen valmistava koulutus valmisteilla?
- Onko oppisopimuskoulutusta kehitetty vastaamaan maahanmuuttajien tarpeita?
- Mitä vaikutuksia tehdyillä toimenpiteillä on ollut?

Arvioinnin aikana toteutettiin haastattelu kaupunginkanslian elinkeino-osastolla ja kysely Stadin ammattiopistoon sekä Stadin aikuisopistoon. Lisäksi arvioinnin aineistona on käytetty aiheeseen liittyvää kirjallista materiaalia kuten selvityksiä, tutkimuksia, ohjelmia, tilastoja ja asiakastytyväisyysmittauksia.

### **Maahanmuuttajanuoret ovat heterogeeninen ryhmä**

Maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä ja siksi kielikoulutuksen tarve riippuu opiskelijan tavoitteista ja tarpeista. Maahanmuuttajien tausta vaihtelee hyvin paljon. Suomeen saapuu eri-ikäisiä, eri koulutuksella ja erilaiset valmiudet omaavia nuoria. Yksilölliset koulutuspolut ovat siksi tarpeen. Ammatillisessa koulutuksessa laaditaan opiskelijoille henkilökohtainen opintosuunnitelma (HOPS).

Toisen asteen koulutusmahdollisuudet perustuvat hyvin paljon siihen, että opiskelijalla on peruskoulu suoritettuna tai muuten vastaavat tiedot ja taidot. Niiden maahanmuuttajanuorten, jotka saapuvat Suomeen perusopetuksen päättövaiheessa ja joilta puuttuu perusasteen todistus ja suomen kielen taito, voi olla haasteellista siirtyä toisen asteen koulutukseen. Helsingiläisistä 20–29-vuotiaista nuorista 20 prosenttia eli yli 21 000 ei ole suorittanut perusasteen jälkeistä tutkintoa. Näistä nuorista 40 prosenttia on vieraskielisiä.

Maahanmuuttajien koulutuspolut ovat usein pitkiä. Koulutusreiteissä on tyhjääkäyntiä tai päällekkäisyyttä. Koulutuksiin joutuu jonottamaan tai jo aiemmin hankitun osaamisen hyväksi lukemisessa tai tutkinnon tunnistamisessa on puutteita. Maahanmuuttajien koulutuspolut saattavat juuttua valmistaviin koulutuksiin, jos tutkintoon johtavan koulutuksen vaatimukset suomen kielen taidosta ovat liian korkealla.

### **Kielikoulutuksen ja työn tekemisen yhdistämisestä hyviä kokemuksia**

Sekä ammatillisessa koulutuksessa että työkokeilussa järjestetään suomen kielen opetusta. Ammatillisessa koulutuksessa suomi toisena kielenä (S2) -opinnot kuuluvat tutkinnon yhteisiin osiin ja kieltä opiskellaan ammatillisen tutkintotavoitteisen koulutuksen osana. Lisäksi järjestetään aikuisille suunnattua suomen kielen alkeista lähtevää suomen kielen ja ammatilliset sisällöt yhdistävää koulutusta. Ammatillista koulutusta ja suomen kielen opetusta on pyritty integroimaan yhä enemmän, koska yhdistäminen on havaittu tehokkaammaksi tavaksi oppia kieltä kuin erillisinä järjestettävä opetus.

Työkokeilussa on kehitetty niin sanottua TKP-mallia

(työkokeilu, kielikoulutus, palkkatukityö). TKP-malli on alkanut kesällä 2008 ja se on suunnattu maahanmuuttajille. Työkokeilun aikana opiskellaan suomea päivä tai kaksi viikossa. Työkokeilun kesto on 4–6 kuukautta. Työkokeilua seuraa palkkatukityö, jonka aikana on mahdollista jatkaa kielen opiskelua muutama tunti viikossa. Työkokeilun ja kielikoulutuksen yhdistelmä mahdollistaa suomen kielen aktiivisen opiskelun ja sen käytön työkielenä. Tarve työpajoilla tapahtuvalle kielikoulutukselle on kasvanut.

### **Suomen kielen koulutuksen riittävyys vaihtelee, mutta asiakastytyväisyys on kohdallaan**

Ammatillisessa koulutuksessa suomen kielen opetusta annetaan vähintään 5 osaamispistettä (lähiopetusta noin 90 tuntia) ja enintään 18 osaamispistettä (lähiopetusta noin 320 tuntia). Ammatillisessa koulutuksessa suomen kielen opetuksen määrässä ja riittävyudessa on alakohtaisia eroja. Kaikki kielellistä tukea tarvitsevat eivät sitä saa, koska S2-tuettuja ryhmiä ei ole tarpeeksi. Keskeistä kuitenkin on kielen opetuksen toteuttamistapa joustavasti ammatilliseen koulutukseen ja työelämään integroiden, ei vain erillisinä S2-opintoina.

Työkokeilun aikana suomen kielen kursseja on ollut noin 60–70 kpl vuodessa. Viime vuosina elinkeino-osasto on kehittänyt uusia malleja kielikoulutukseen. Kielikoulutuksessa on siirrytty toiminnalliseen suuntaan. Kielikoulutuksen laatu on erittäin hyvällä tasolla, jos laatua tarkastellaan asiakastytyväisyysmittausten perusteella. Suomen kielen koulutukset on pyritty järjestämään joustaviksi ja ryhmiä alkaa jatkuvasti. Kielikoulutusryhmiin ei tarvitse jonottaa, koska mukaan pääsee koko ajan.

### **Toiminnallinen kielikoulutus on ollut suosittua**

Toiminnallisesta kielikoulutuksesta on hyviä kokemuksia. Sitä on järjestetty ammatillisessa koulutuksessa ja työkokeilussa. Toiminnallisessa kielikoulutuksessa tavoitteena on yhdistää suomen kielen ja työelämätaitojen oppiminen. Koulutus motivoi oppimista ja edistää opiskelijan osallistumista opiskelu- tai työyhteisöön ja yhteiskuntaan.

Järjestetty toiminnallinen kielikoulutus on ollut joustavaa. Työkokeilun yhteydessä on ollut tarjolla paljon erilaisia kieliryhmiä, joihin pääsee mukaan ilman jonotusta. Toiminnallinen kielikoulutus voi olla hauskaa. Tarjolla on ollut suomen kielen opiskelua esimerkiksi iskelmän keinoin tai kokaten. Työpaikalle jalkautuvaa työnteon ja kielikoulutuksen yhdistävää koulutusta on kehitetty ja lisätty, mutta ei vielä tarpeeksi. Työpaikoilla koko työyhteisö olisi hyvä saada mukaan kielen oppimisen toteuttamiseen. Käytännössä on havaittu tarve, että myös työyhteisön tulisi saada tukea ja tietoa, miten kielikoulutus toteutetaan siten, että koko työyhteisö on mukana.

### **Ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus on uusi väylä tutkinto-opiskeluun**

Ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta on kehitetty usean vuoden ajan. Syksyllä 2015 alkoi uusi valmentava koulutus Valma. Uuteen Valma-koulutukseen on yhdistetty entiset koulutukset kuten ammattistartit, maa-



hanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavat koulutukset ja kotitalousopetus. Valmentavan koulutuksen tavoitteena on tarjota opiskelijalle tarvittavat valmiudet hakeutua ammatilliseen koulutukseen. Valmentavat koulutukset on tarkoitettu myös aikuisemmille opiskelijoille, esimerkiksi alanvaihtajille. Valmentavan koulutuksen yhteydessä on tarjolla suomen kielen opetusta ja opiskelija voi itse valita, miten sitä opiskelee. Kielen opetusta on pyritty järjestämään mahdollisimman monipuolisin menetelmin.

#### **Avoim nuorten maahanmuuttajien koulutus on vakiinnutettu**

Avoim nuorten maahanmuuttajien koulutus loppui syksyllä 2015, mutta se jatkui osana niin sanottua Valma-koulutusta samana syksynä. Avoim nuorten maahanmuuttajien koulutuksen jatko on varmistettu toimenpideohjelman edellyttämällä tavalla. Avoimina opintoina voi suorittaa valmentavan koulutuksen sisältöjä tai osia ammatillisista perustutkinnoista. Koulutus on kielitietoinen, eli kaikessa opetuksessa huomioidaan suomen kielen taidon lisääminen. Avoim S2-kielipaja on tarkoitettu helsinkiläisille maahanmuuttajanuorille, silloin kun nuori tarvitsee tukea ja ohjausta suomen kielen oppimisessa työpaikalla tai oppilaitoksessa. Valma-koulutuksessa vahvistetaan opiskelijoiden valmiuksia hakeutua koulutukseen ja suorittaa ammatillinen perustutkinto.

#### **Oppisopimuskoulutusta on kehitetty maahanmuuttajien tarpeisiin**

Oppisopimuskoulutusta on kehitetty maahanmuuttajien tarpeisiin tarjoamalla oppisopimuksen ennakkopaksoja ja niin sanottuja treenipaksoja. Ennakkopakson aikana maahanmuuttajaopiskelijoille tarjotaan myös suomen kielen koulutusta.

Oppisopimuksen ennakkopaksoja on järjestetty muuta-

man vuoden ajan. Ennakkopaksoja alkaa jatkuvasti, joten opiskelijan ei tarvitse odottaa tai jonottaa, koska mukaan pääsee joustavasti koko ajan. Ennakkopakson aikana kehitetään työelämätaitoja ja kartoitetaan omia kiinnostuksen kohteita. Ennakkopakso sisältää opintokäyntejä ja tutustumista yrityksiin. Tavoitteena on löytää työnantaja, joka olisi kiinnostunut solmimaan oppisopimuksen ennakkopakson jälkeen.

Ennakkopakson aikana henkilö perehtyy yrityksen tarjoamiin työtehtäviin. Työnantajalla on mahdollisuus tutustua ja arvioida henkilön sopivuutta työtehtävään. Ennakkopakso on houkutteleva työnantajalle, koska sen aikana työnantajalle ei aiheudu palkanmaksuvelvollisuutta eikä muita sitoumuksia. Myöskään opiskelijalle ei synny sitoumuksia. Opiskelijalle ennakkopakso on hyödyllinen, koska pakson aikana tehdyt suoritukset on mahdollista hyödyntää tulevaisuissa opinnoissa.

Oppisopimuksen treenipakson tavoitteena on valmentaa nuori oppisopimusopiskelijaksi tiettyyn yritykseen tai suunnitella yksilöllisiä urapolkuja tai koulutusvaihtoehtoja. Treenipakson aikana muun muassa opiskellaan työelämätaitoja harjoitusten avulla. Pakson aikana käydään myös tutustumassa rekrytoivaan yritykseen paikan päällä. Treenipakson lopuksi oppisopimukseen meneville nuorille annetaan tietoa oppisopimusopinnojen alkamisesta.

Oppisopimuksessa on lisätty opintojen henkilökohtaistamista. Henkilökohtaistamisella tarkoitetaan muun muassa yksilöllistä ohjausta, neuvontaa ja muita tukitoimia. Tutkinnon suorittaminen suunnitellaan henkilökohtaisten tarpeiden ja lähtötason osaamisen perusteella. Henkilökohtaistamisessa dokumentoitu jo olemassa oleva osaaminen tunnustetaan ja tunnustetaan. Tämä lyhentää opiskelun kestoa.

#### **Toimenpiteiden vaikutukset ovat olleet myönteisiä**

Ammatillisessa koulutuksessa suomen kielen opetuksen

vaikutukset ovat olleet myönteisiä, koska S2-koulutus on onnistunut vastaamaan koulutustarpeeseen ja koulutus on parantanut opiskelijoiden opinnoissa pärjäämistä.

Työkokeilun aikana tarjottava suomen kielen koulutus on ollut onnistunutta, jos katsotaan asiakastytyväisyyssmittauksen tuloksia. Toiminnallinen kielikoulutus on ollut suosittua, koska esimerkiksi opetuksen joustavuuteen on kiinnitetty huomiota. Opetusryhmät alkavat non-stoppina ja mukaan voi mennä milloin vain, eikä opiskelijan tarvitse odottaa koulutukseen pääsyä. Tarve työpaikoille jalkautuvalle kieli- ja ammatillisen koulutuksen yhdistävälle koulutukselle on ilmeinen.

Avoin nuorten maahanmuuttajien koulutus loppui syksyllä 2015, mutta se jatkui Valma-koulutuksena samana syksynä. Valmentavassa koulutuksessa kielipintojen tavoitteena on saada toisen asteen koulutuksessa tarvittava kielitaito. Koulutus on toiminut erityisen hyvin, koska se on toteutustavaltaan ja joustavuudeltaan vastannut tarpeeseen. Nuorten kohdalla kokonaisvaltaiset ja tuetut koulutukset ovat onnistuneet etenkin opiskelijoiden sijoittamisessa sekä siirtymän varmistamisessa ammatilliseen koulutukseen. Kielikoulutus on ollut toimivaa, koska koulutus voidaan käynnistää joustavasti eri kielitaidon tasoille ja ammattialaan sitoen. Lisäksi koulutus on riittävän pitkäkestoista.

Valma-koulutuksen vaikutuksia voidaan varsinaisesti arvioida syksyllä 2016. Kuitenkin voidaan jo nyt sanoa, että koulutus on tavoittanut kohderyhmänsä, koska tarjolla olevat opiskelupaikat ovat olleet täynnä ja sisäisiä siirtymiä ammatilliseen koulutukseen ja ammatillisesta koulutuksesta valmentavaan koulutukseen on tapahtunut joustavasti. Siirtymillä on merkittäviä vaikutuksia, koska niillä on voitu ehkäistä opintojen keskeyttämiä.

Oppisopimuksen ennako- ja treenijaksojen vaikutukset ovat olleet myönteisiä, koska ne ovat auttaneet useita maahanmuuttajataustaisia pääsemään oppisopimusmuotoiseen tutkintokoulutukseen. Jaksojen aikana toteutetut kielikoulutukset olisivat vielä hyödyllisempiä ja vaikutukset parempia, jos opetuksen muotoa muutettaisiin siten, että koulutusta vietäisiin enemmän työpaikoille.

Oppisopimuksessa opintojen henkilökohtaistamisella on ollut positiivisia vaikutuksia, koska koulutuksen kesto on pystytty näin lyhentämään. Henkilökohtaistaminen on johtanut koulutuspolkujen ja ammattitutkintojen suorittamisaikojen lyhentymiseen ja nopeampaan pääsyyn työelämään.

Opetusvirastossa kehitetään parhaillaan ammatillisen koulutuksen ja suomen kielen opinnot yhdistävää koulutusta. Turvapaikkaa hakeneille, oleskeluluvan saaneille nuorille suunnitellaan uudenlaista koulutusta osana koulutusklasteria. Klusterissa yhdistyy ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus ja aikuisten perusopetus, mukaan lukien alkuvaiheen opinnot. Yhteistyössä järjestetty koulutus mahdollistaa yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisen. Koulutuksen vaikutuksia ei voi vielä arvioida.

### Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, toteutuuko nuorten ja nuorten aikuisten maahanmuuttajien suomen kielen opetus ammatillisessa koulutuksessa, työkokeilussa ja palkka-

tukityössä Maahanmuutto ja monimuotoisuus Helsingissä 2013–2016 -toimenpideohjelman mukaisesti. Pääkysymykseen voidaan vastata, että toteutuu pääosin. Joidenkin toimenpiteiden toteutumista ei voida vielä arvioida, koska toimenpideohjelmassa toteuttaminen on määritelty vuoden 2016 loppuun.

Maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä ja suomen kielen opetusmenetelmien tarve on monipuolinen. Kielen koulutuksen tarve riippuu opiskelijan lähtötasosta ja tavoitteista. Maahanmuuttajanuoret tarvitsevat räätälöityä ohjausta ja koulutuspolkuja. Toiminnallinen kielikoulutus on ollut toimiva menetelmä. Toiminnallista kielikoulutusta on lisätty sekä ammatillisessa koulutuksessa että työkokeilun aikana, mutta sitä tulisi lisätä vielä enemmän. Työkokeilun aikana toteutetun toiminnallisen kielikoulutuksen etuna on ollut joustavuus, koska opetusryhmään ei ole tarvinnut jonottaa, ja mukaan on voinut tulla milloin vain.

Työpaikoille jalkautuvasta kielikoulutuksesta on hyviä kokemuksia. Kielikoulutuksen, työnteon ja tarvittaessa muidenkin palveluiden yhdistäminen on opiskelijoille motivoivaa. Kielen koulutusta tulee yhdistää muihin palveluihin, tarjota palveluita samanaikaisesti ja rakentaa kokonaisuudeksi, koska eri palveluiden yhdistäminen johtaa parempiin tuloksiin kuin yksittäiset palvelut erillisinä. Samanaikaisesti järjestetty kieli- ja ammatillinen koulutus lyhentää opiskelun kestoa, verrattuna peräkkäin ja erillisinä jaksoina järjestettyyn koulutukseen.

Maahanmuuttajien koulutuspolut ovat usein pitkiä. Reittejä koulutukseen ja valmistumiseen tulee lyhentää. Maahanmuuttajien koulutukseen pääsyä, opiskelua ja valmistumista tulee tukea. Tutkintoon johtavaan koulutukseen pääsyä tulee tukea valmentavilla jaksoilla. Valmentavilla jaksoilla tulee olla riittävästi suomen kielen koulutusta tarjolla, että nuori saa valmiudet jatkaa tutkinto-opiskelijaksi. Nopeampaa valmistumista voidaan edistää eri toimenpiteillä, kuten henkilökohtaistamalla opintoja. Henkilökohtaistamisella on onnistuttu lyhentämään koulutuksen kesto. Myös muita olemassa olevia keinoja lyhentää ammatillisten opintojen kesto tulee hyödyntää tehokkaasti.

Maahanmuuttajat tarvitsevat yksilöllisiä koulutuspolkuja. Koulutusklasterin kehittäminen on keino vastata tähän, koska klusterissa yhdistyvät aikuisten perusopetus ja ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

opetusviraston Stadin ammattiopiston ja kaupunginkanslian elinkeino-osaston tulee

- lisätä työpaikoille jalkautuvaa suomen kielen koulutusta.
- lisätä toiminnallista suomen kielen koulutusta.

opetusviraston Stadin ammattiopiston tulee

- hyödyntää monipuolisesti keinoja lyhentää ammatillisten opintojen kesto, kuten esimerkiksi opintojen henkilökohtaistamista.
- kiirehtiä turvapaikkaa hakeneille oleskeluluvan saaneille nuorille suunniteltujen toimenpiteiden toteuttamista osana koulutusklasteria.

# Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen arvioinnit



Toimiiko sisäisten vuokrien järjestelmä ja korjausinvestointeihin budjetointi?



Sisäisten vuokrien periaatteita ei ole täysin noudatettu. Investoinnit eivät vastaa kulumista.



Onko Att:n rooli ja yhteistyö Hekan kanssa toimivaa kaupungin vuokra-asuntojen peruskorjauksissa?

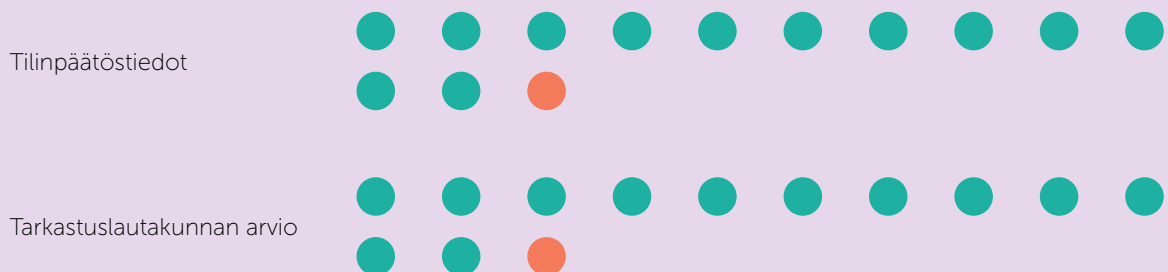


Att:n rooli on tarkoituksenmukainen ja yhteistyö Hekan kanssa on toimivaa.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 34

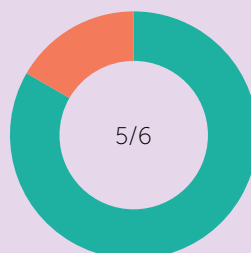
- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voitu todentaa



Sitovien käyttötalouden määrärahojen toteutuminen vuonna 2015, kpl

Kuvio 35

- Toteutui
- Ei toteutunut



## 5.16 Toimitilojen korjausvelan hallinta

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko sisäisten vuokrien järjestelmä ja investointimäärärahojen kohdentaminen korjausinvestointeihin järjestetty tarkoituksenmukaisesti siten, että kaupungilla on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Helsingin kaupungin strategiaohjelman perusteluissa mainittu tilojen käyttöarvo ei ole mitattavissa oleva luku; se viittaa siihen, ovatko tilat käyttäjien näkökulmasta käyttökelpoiset.

Arvioinnin aineistona olivat haastattelut kiinteistöviraston tilakeskuksessa ja kaupunginkansliassa sekä opetusvirastolle, varhaiskasvatusvirastolle ja sosiaali- ja terveystieteiden suunnattu kysely. Asiakirja-aineisto koostui erityisesti korjausvelkaa, sisäisiä vuokria ja investointeja käsittelevistä asiakirjoista.

### Tilamäärään suhteutettu korjausvelka on hallinnassa

Aikaisempien vuosien arvioinneissa on kiinnitetty huomiota suureksi kasvaneeseen kaupungin toimitilaomaisuuden korjausvelkaan. Korjausvelka kuvaa kuinka paljon rakennuksiin on jäänyt investoimatta menneinä vuosina, jotta ne olisivat edelleen käytön kannalta hyvässä kunnossa. Helsingin kaupungin korjausvelan laskennassa nykykunnan lähtö- ja tavoitetasoksi on määritelty 75 prosentin kuntoaluokka. Kaupunkitason korjausvelka lasketaan kohdekohtaisesti niistä rakennuksista, joiden kuntoaluokka alittaa 75 prosenttia. Laskelma kuvaa sitä, kuinka paljon rahaa tekniseen arvoon eli nykykuntoon tulisi lisätä, jotta määritelty tavoitetaso saavutetaan.

Arvioinnin kuluessa tilakeskus tilasi tarkemmat konsultiselvitykset siitä, miksi Helsingin kaupungin omistamien toimitilarakennusten korjausvelka on muihin kaupunkiin verrattuna erittäin korkealla tasolla. Selvityksen tuloksena oli, että Helsingissä käytetty kulumismalli on antanut rakennusten kunnosta huonomman kuvan kuin muissa kaupungeissa yleisesti käytetyt mallit antaisivat. Kulumismallin simulointilaskelma osoitti kuitenkin, että muiden kaupunkien käyttämän mallin mukaan laskettu korjausvelka on siltikin Helsingissä yli muiden kaupunkien tason per asukas. Selvityksen perusteella korjausvelkaa selittävät kulumisen ohella erityisesti jälleenhankinta-arvo ja sen neliöhinta.<sup>1</sup>

Korjausvelka on kymmenen viimeisen vuoden aikana merkittävästi kasvanut, mutta kasvu pysähtyi vuonna 2014. Suhteutettuna tilamäärään korjausvelan kasvu on ollut maltillista (kuvio 36). Vuosina 2010 ja 2012 tehtiin laskennan lähtökohtana oleviin arvoihin tasokorotukset, jotka osaltaan selittävät korjausvelan kasvua. Vuodesta 2005 vuoteen 2014 neliometriä kohden laskettu korjausvelka kasvoi 22,5 prosenttia. Kun inflaatio oli samaan aikaan 19,6 prosenttia, korjausvelka ei ole kasvanut kovinkaan paljon reaalisesti, suhteutettuna tilamäärään.

Korjausvelan taso on kuitenkin suuri, lähes 1,4 miljardia euroa Helsingin käyttämän kulumismallin mukaan ja vaihtoehtoislaskelmassakin 869 miljoonaa euroa. Käytännössä tehokkain tapa pienentää korjausvelkaa on se, että kaupunki luopuu tarpeettomiksi käyneistä tiloista joko myymällä tai purkamalla niitä. Myytyjä rakennuksia on vuosina

2013–2015 ollut 24–27 kohdetta. Purkuja on tehty vain 4–6 vuosittain. Kaiken kaikkiaan kaupunki omisti vuoden 2014 lopussa 1 857 rakennusta, joista 398 oli salkutuksessa luokiteltu luovu-salkkuun. Siihen nähden myyntien ja purkujen volyyymi on vielä ollut melko vaatimaton.

### Sisäisen vuokrauksen periaatteita ei ole noudatettu

Arvioinnin ensimmäinen ja toinen osakysymys olivat, ovatko sisäisen vuokrauksen periaatteet tarkoituksenmukaiset strategian tavoite huomioon ottaen ja toimitaanko sisäisen vuokrauksen periaatteiden mukaan. Arvioinnin kuluessa ilmeni, että alun perin luodut sisäisen vuokrauksen periaatteet olivat tarkoituksenmukaiset, mutta niitä ei ole kaikilta osin noudatettu.

Sisäisen vuokrajärjestelmän tavoitteena on tilakustannusten kohdistaminen täysimääräisinä tilojen käyttäjille. Vuokrana peritty tilakustannus on kuitenkin ollut alempi kuin todellinen tilakeskukselle aiheutunut tilakustannus. Siihen ovat vaikuttaneet erityisesti kolme tekijää. Ensimmäkin, vuokran indeksikorotukset ovat olleet alempia kuin vuokrasopimuksissa. Vuokran korotus on päätetty osana talousarvion raamia ja talousarviovalmistelua. Näin aiotaan jatkossakin tehdä, mutta pääperiaatteena on, että "kokonaisvuokra sidotaan kuluttajahintaindeksiin" kuten joulukuussa 2015 uusittuihin tilahankkeiden käsittelyohjeisiin kirjattiin.

Toiseksi, ylläpitovuokraa ei ole tarkistettu kolmen vuoden välein, kuten alun perin oli tarkoituksena. Tämä periaate kirjattiin myös uusittuihin tilahankkeiden käsittelyohjeisiin. Ylläpitokustannukset määritellään kiinteistötyyppikohtaisesti. Vanhoissa kohteissa keskimääräiset kustannukset on määritelty vuoden 2005 tilanteesta eli tilakeskusta perustettaessa. Tätä on indeksitarkistettu, mutta sitä ei ole tarkistettu, vastaako taso keskimääräistä nykytilannetta asianomaisessa kiinteistötyypissä.

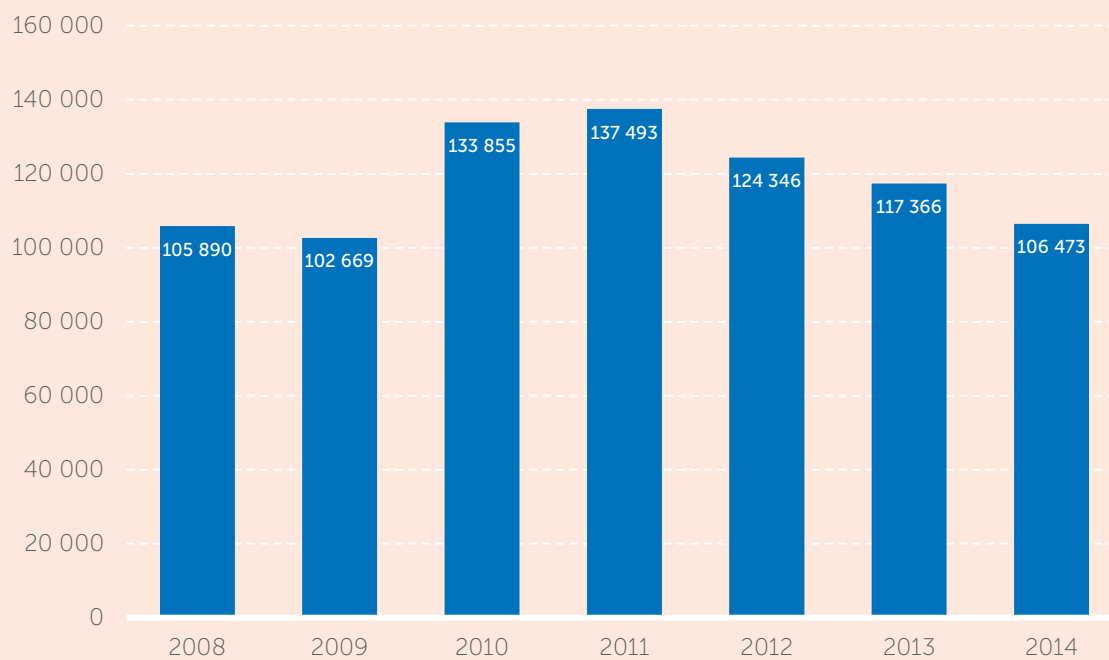
Kolmanneksi, vanhojen ennen 2000-lukua solmittujen vuokrasopimusten osalta ongelmana on, että sovitto pääomavuokra on alempi kuin todelliset pääomakustannukset. Uudemmissa vuokrasopimuksissa laskennallinen pääomavuokra ja peritty pääomavuokra vastaavat toisiaan.

Kaiken kaikkiaan sisäisen vuokrauksen periaatteiden ja käytäntöjen vastaamattomuus on johtanut siihen, ettei tilakeskus ole pystynyt tulouttamaan kaupungille kaupunginhallituksen asettamaa tuottotavoitetta, joka on pysynyt euromääräisesti samana 96 miljoonassa eurossa. Esimerkiksi vuonna 2014 tilakeskuksen toimintakatteesta jäi poistojen jälkeen 64,7 miljoonan euron tulos eli 31,3 miljoonaa euroa tavoitetta vähemmän. Vuonna 2013 vajoitus oli 58,5 miljoonaa euroa. Todellinen ero kolmen prosentin tuottotavoitteeseen olisi vieläkin suurempi, mikäli tuottotavoitetta tarkistettaisiin. Tuottotavoite on määritelty vuoden 2005 teknisestä arvosta. Vuoden 2014 teknisen arvon mukaan laskettu tuottotavoite olisi 159 miljoonaa euroa. Tuottotavoite on käytännössä pääoman korko eli se kuvaa sitoutuneen rahamäärän hintaa.

Sisäinen vuokra on "oikean" suuruinen, jos se kattaa sekä ylläpitokustannukset että pääomakustannukset. Tällöin rakennusten korjaamiseen pystyttäisiin varautumaan riittävästi, edellyttäen että poistoina ja tuottovaatimuksena kaupungin kassaan tuloutettava osa vuokratuloista koh-

<sup>1</sup> Helsingin kaupungin rakennusten arvojen määrittäminen, korjausvelan sekä omaisuuden tunnuslukujen tarkastelu ja vertailu. Trellum 2015.





\* Hintakorjaus on tehty vuosien 2008–2013 määrärahoihin rakennuskustannusindeksin osakustannusindeksillä toimitila- ja teollisuusrakennusten remontit.



dennettäisiin suoraan talonrakennuksen investointimäärärahoihin. Tilakeskus kuitenkin tulouttaa tuottovaatimuksen ja poiston, toimintakatteen muodossa, kaupungin kassaan, jossa ne eivät ole korvamerkittyjä korjausinvestointeihin. Monissa muissa kaupungeissa tilakeskus toimii liikelaitokseksi tai itsenäisenä taseyksikkönä, jolloin poisto on suoraan käytettävissä korjausinvestointeihin.

#### **Investointiohjelmassa priorisoidaan kiireellisimmät korjaustarpeet**

Arvioinnin kolmas osakysymys oli, onko kaupunki määritellyt peruskorjausohjelman periaatteet. Arvioinnin perusteella peruskorjaustarpeiden ennakoitiin eli esimerkiksi käyttöikiin perustuvaa peruskorjausohjelmaa ei ole, joten siitä näkökulmasta periaatteita ei ole määritelty. Sen sijaan talonrakennuksen 10-vuotisiin investointiohjelman laadinnassa kartoitetaan ja priorisoidaan peruskorjaustarpeet. Investointiohjelma ei kuitenkaan kuvaa kokonaisuudessaan sitä, missä kohteissa peruskorjaustarvetta on. Se kuvaa, mitkä kohteet lähivuosina voidaan korjata käytettävissä olevalla määrärahalta, priorisoituna sillä hetkellä käytettävissä olevan tiedon pohjalta. Investointiohjelmaan tulee vuosittain muutoksia: ikääntyneiden, mutta käyttökelpoisten rakennusten korjausta lykätään, jos esimerkiksi sisäilmätyöryhmän havaintojen pohjalta nousee kiireellisempiä korjauskohteita. Koulujen osalta on lisäksi laadittu sisäilmätyöryhmien perusteella erillinen korjausohjelma siitä, missä

järjestyksessä 50 seuraavaa koulua tulee korjata.

Arvioinnin perusteella nykyisin käytössä oleva priorisointimalli on tarkoituksenmukainen, kun suuri osa tiloista on kuntoluokan perusteella melko huonokuntoisia. Lisäksi kun huonokuntoisten tilojen joukossa on tiloja, joista on tavoitteena luopua, esimerkiksi käyttöikiin perustuva peruskorjausohjelma ei olisi mielekäs.

#### **Investoinnit eivät vastaa kulumista**

Arvioinnin neljänneksi osakysymykseksi asetettiin, otetaanko korjausvelan kehitys huomioon päätettäessä määrärahojen kohdentamisesta korjausinvestointeihin investointiraamin puitteissa. Arvioinnin perusteella korjausvelan kehitys ei ole ainakaan suoraan vaikuttanut siihen, kuinka paljon investointeja kohdistetaan korjausinvestointeihin. Investointien kokonaistasoa ohjaa raami ja raamin sisällä tapahtuvat kohdennukset ovat monimutkaisen sovittelun tulosta. Korjausvelkaa konkreettisempi käsite on vuotuinen kuluminen. Myöskään vuotuinen kuluminen ei ohjaa korjausinvestointien tasoa. Kaupunginkansliassa lähtökohtana on, että tilatehokkuusvaatimuksella ja investointiraamilla hillitään tilojen kokonaismäärää ja sitä kautta parannetaan taloudellisia edellytyksiä pitää huolta käytössä olevan tilakannan kunnosta.

Talonrakennuksen investoinnit jakautuvat uudisrakentamiseen ja korjausrakentamiseen. Kuviossa 37 on esitetty korjausrakentamisen taso kiintein hinnoin vuoden 2014

tassossa. Vuodesta 2008 lähtien ylläpidettävien neliöiden määrä on kasvanut 10,5 prosenttia. Samassa ajassa investointimäärärahojen toteuman reaalin kasvu oli vain 0,6 prosenttia.

Investointien taso oli korkeimmillaan vuonna 2011, vuoden 2011 hintatasossa 131,6 miljoonaa euroa. Tilakeskukseen mukaan vuotuinen kuluma oli tuolloin noin 160 miljoonaa euroa ja koska korjaaminen on noin 20 prosenttia kalliimpaa kuin uudisrakentaminen, investointitaso olisi tullut olla 190 miljoonaa euroa, jotta rakennuskannan tekeminen kunto ei keskimäärin alenisi.

### **Peruskorjauksia ei tehdä oikea-aikaisesti rakennuksen kuntoon nähden**

Arvioinnin osakysymysten lisäksi kokonaisarviossa otettiin huomioon tiloiltaan suurimpien virastojen näkemykset. Opetusviraston, sosiaali- ja terveystieteiden ja varhaiskasvatustieteiden keskeisten osakysymysten mukaan peruskorjauksia ja teknisiä korjauksia ei tehdä rakennusten kuntoon nähden oikea-aikaisesti. Lisäksi yksi kolmesta suurimmasta virastosta arvioi, ettei tilakeskus huolehdi riittävästi tilojen käyttöarvon säilymisestä. Kaksi muuta virastoa oli kohtuullisen tyytyväisiä ottaen huomioon käytettävissä olevat määrärahat. Kaiken kaikkiaan rakennusten kunto ei ole tilojen käyttäjien kannalta kaikilta osin tyydyttävä.

### **Johtopäätökset**

Arvioinnin pääkysymys oli, onko sisäisten vuokrien järjestelmä ja investointimäärärahojen kohdentaminen korjausinvestointeihin järjestetty tarkoituksenmukaisesti siten, että kaupungilla on edellytykset huolehtia omistamansa rakennus- ja tilakannan käyttöarvon säilymisestä. Arvioinnin perusteella sisäisten vuokrien järjestelmä ja investointimäärärahojen kohdentaminen eivät ole toimineet täysin tarkoituksenmukaisesti.

Sisäisten vuokrien osalta voidaan todeta, että luodut periaatteet ovat olleet tarkoituksenmukaiset, mutta niitä ei ole kaikilta osin noudatettu, mikä on heikentänyt kaupungin edellytyksiä huolehtia tiloista aiheutuvista kustannuksista.

Investointimäärärahoja puolestaan on kohdennettu riittämättömästi vuotuisen kulumiseen nähden, eli myös investointimäärärahojen riittämätön kohdentaminen on heikentänyt kaupungin mahdollisuuksia huolehtia omistamiensa toimitilojen käyttöarvon säilymisestä. Investointimäärärahojen kohdentaminen perustuu monimutkaiseen budjettipalapeliiin, jossa erilaisia investointitarpeita sovitellaan niukkoihin resursseihin. Suurimpien virastojen käsityksen mukaan peruskorjauksia ja teknisiä korjauksia ei tehdä rakennusten kuntoon nähden oikea-aikaisesti.

Sisäisen vuokrauksen tavoite on kohdistaa tilakustannukset hallintokunnille mahdollisimman oikein tiloista aiheutuvien kustannusten mukaisesti. Jotta sisäisten vuokrien teoria ja käytäntö vastaisivat toisiaan, jatkossa on olennaista, että vuokrien indeksikorotukset aidosti sidotaan indeksiin kaupunginhallituksen hyväksymien tilahankkeiden käsittelyohjeiden mukaisesti.

Korjausvelkaan vaikuttaa se, kuinka paljon kaupungin investointiraamista kohdennetaan talonrakentamisen

korjausinvestointeihin. Jos vuokratasoa nostettaisiin ja tilakeskus pystyisi sitä kautta tulouttamaan aiempaa suuremman osan toimintakatteestaan kaupungin kassaan, on sillä vaikutusta korjausvelkaan vain jos lisääntynyt tuloutus kasvattaa korjausinvestointimäärärahaa. Hallintokuntien palvelutuotannon näkökulmasta vuokratason nostaminen on kuitenkin ongelmallista, jos niiden budjetti ei vastaavasti kasva.

Korjausvelka ei ole vain teoreettinen käsite. Käytännössä suuri korjausvelka tarkoittaa sitä, että kaupungin toimitilat, joissa asiakkaita palvellaan ja hoidetaan ja joissa henkilöstö työskentelee, ovat monin paikoin päässeet huonoon kuntoon. Tilojen korjaamiseen ei ole vuosien varrella panostettu tilojen kulumiseen nähden riittävästi. Toisaalta kaupungin tilakanta on myös päässyt kasvamaan liian suureksi. Arvioinnin perusteella korjausvelan hallinta edellyttää sekä maltillista korjausinvestointitaso nostamista että entistä aktiivisempaa tilojen myynti- ja purkupolitiikkaa luodun salkutuksen mukaisesti.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

kaupunginkanslian tulee

- ottaa rakennusten kulumisen huomioon valmistellessaan talousarvion investointiosaa ja siihen sisältyvien korjausinvestointien tasoa.

kaupunginkanslian ja tilakeskuksen tulee

- määrittellä sisäisten vuokrien taso tilahankkeiden käsittelyohjeissa päätettyjen sisäisen vuokrauksen periaatteiden mukaisesti.

tilakeskuksen tulee

- käyttää tilojen salkutusta entistä aktiivisemmin yhtenä korjausvelan hallinnan välineenä.

## **5.17**

### **Att:n ja Hekan toiminnan mittaaminen ja yhteistyö vuokra-asuntojen peruskorjauksissa**

Arvioinnissa tarkasteltiin asuntotuotantotoimiston (Att) ja Helsingin kaupungin asunnot Oy:n (Heka) toiminnan mittaamista ja tuloksellisuutta. Osakysymyksiä olivat miten tuloksellisuutta mitataan, onko tuloksellisuudelle asetettu tavoitteita ja onko tavoitteet saavutettu. Lisäksi tarkasteltiin sitä, mittaako Att vuokra-asuntojen peruskorjaustoiminnan tuloksellisuutta. Lisäksi arvioitiin, onko Att:n rooli ja yhteistyö Hekan kanssa toimivaa kaupungin vuokra-asuntojen peruskorjauksissa.

Kaupungin strategiaohjelman mukaan toiminnan mittaaminen on osa johtamiskulttuuria. Hyvään julkishallintoon kuuluu, että toimintayksiköt mittaavat tuloksellisuutta ja sen osa-alueita eli taloudellisuutta, tuottavuutta, vaikuttavuutta, laatua ja henkilöstön aikaansaannoskykyä.

Arvioinnin aineiston muodostivat haastattelut ja kyselyt Att:lle ja Hekaan sekä aiheeseen liittyvä kirjallinen materiaali, kuten asiakastytyväisyys- ja muut kyselyt. Tarkastuslautakunnan 1. jaoston Hekaan tekemällä arviointikäynnillä saatu materiaali oli myös osana arviointiaineistoa. Lisäksi arvioinnissa on käytetty apuna Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirjaa.

## **Att mittaa osittain peruskorjaustoiminnan tuloksellisuutta**

Att mittaa toimintaansa kaikilla tuloksellisuuden osa-alueilla, mutta se ei mittaa erikseen peruskorjaustoimintaa kaikilta osin. Kaikille mittareille ei ole myöskään asetettu varsinaista tavoitetta. Niiltä osin kuin arviointia voidaan tehdä, Att:n tuloksellisuus on tuottavuuden osalta olennaisesti parantunut, mutta asiakastytyväisyys hieman laski. Tilaajien näkökulmasta tyytyväisyys peruskorjaustoimintaan on pääosin parantunut.

Att:n taloudellisuuden mittarina toimiva toimintakate on asetettu koko viraston tasolle. Peruskorjaukselle ei ole asetettu omia taloudellisia yksikkötavoitteita. Toimintakate tavoite toteutui. Att on pyrkinyt vertailemaan rakennuttamisen kustannuksia muiden vastaavien organisaatioiden, kuten SATO:n, VVO:n ja Espoon asunnot Oy:n kanssa. Kustannusten vertailu on kuitenkin vaikeaa puutteellisten tietojen ja toiminnan erilaisuuden vuoksi. Monilla vastaavilla toimijoilla toimintaan sisältyy myös asuntojen ylläpito- ja välitystoimintaa. Att:n toimintaa voidaan pitää vastuullisempänä kuin muiden toimijoiden, koska se rakennuttajana tarjoaa asiakkailleen kymmenen vuoden ylimääräisen takuun koskien sekä omia että urakoitsijoiden ja suunnittelijoiden virheitä. Yleensä rakennuttajat vastaavat virheistään vain kahden vuoden ajan.

Tuottavuutta Att mittaa tuottavuusindeksillä. Indeksillä kuvastaa rakenteilla olevan tuotannon määrää suhteessa henkilötyövuosiin. Tuottavuutta on mitattu jo 90-luvulta lähtien ja siinä huomioidaan uudis- ja korjausrakentamisen määrä sekä hallintamuoto, teknisen asiantuntijapalvelun kohteena oleva rakennuskanta ja henkilöstön määrä. Tuottavuusindeksille keväällä 2015 asetettu tavoite oli ylittää vuoden 2014 tuottavuusindeksi 20 prosentilla. Tavoite saavutettiin.

Att tekee kerran vuodessa kiinteistöyhtiöille asiakaskyselyn toiminnan onnistumisesta ja vaikuttavuudesta. Kyselyssä ei eritellä peruskorjaustoimintaa ja uudistuotantoa. Vuonna 2014 kiinteistöyhtiökyselyn tulos oli vuosien 2011–2015 vertailussa erittäin hyvä, mutta vuonna 2015 tulos laski. Kyselyn tulokselle ei ole asetettu varsinaista tavoitetta, mutta kyselyn tulos on edelleen tyydyttävällä tasolla. Lisäksi Att tekee yhteistoiminnan sujuvuutta koskevan tilaajakyselyn (suunnittelijoille, rakentajille ja tilaajille) kolmesti hankkeen aikana. Kyselyssä on 21 kysymystä ja se tehdään erikseen peruskorjaustoiminnan osalta. Kyselyn tuloksille ei ole asetettu tavoitetta. Tulokset ovat vuosina 2014–2015 parantuneet rakentamisvaiheen ja valmistumisvaiheen osalta mutta heikentyneet takuvaiheen osalta. Att mittaa peruskorjaustoiminnan vaikuttavuutta edellisten lisäksi myös energiatehokkuudella ja energian säästöllä. Tavoitteet energiatehokkuudessa saavutettiin.

Laatua Att mittaa energiatehokkuudella ja sen kehityksellä. Myös tyytyväiset tilaajat eli kiinteistöyhtiöpalautteet kertoo laadusta. Laatu kertoo vaikuttavuuden edellytyksistä, vaikka se ei sellaisenaan takaa vaikuttavuutta. Peruskorjauksissa energiatehokkuus parani vuonna 2014 valmistuneissa kohteissa. Korjausten jälkeinen ET-luku oli parempi kuin ennen korjausta. Myös käynnistyneissä peruskorjauksissa ET-luku parani vuonna 2014. Tavoitteet saavutettiin.

Att seuraa henkilöstön aikaansaannoskykyä koko viras-

ton tasolla Kunta10-kyselyn ja työterveyskyselyn avulla. Mittareille ei ole asetettu varsinaisia tavoitteita. Kyselyjen tuloksien avulla saadaan tietoa työhyvinvoinnin parantamiseksi.

## **Hekalle asetettu taloudellinen tavoite ei toteutunut, muut tavoitteet toteutuivat**

Kaupungin talousarviossa on asetettu Hekan taloudellisuutta kuvaava sitova tavoite vuodesta 2013 lähtien muodossa ”yhtiön kiinteistöjen ylläpitokustannusten nousu on enintään ylläpitokustannuksia kuvaavan indeksin nousun suuruinen.” Tavoite toteutui vuosina 2013 ja 2014, mutta vuonna 2015 ylläpitokustannusten nousu ylitti tavoitteen. Indeksia suurempaa kustannusten nousua selittivät kustannusten nousu aluetasattavissa korjauksissa, kiinteistöverossa, tontinvuokrissa ja luottotappioissa. Taloudellisuuteen liittyy myös tavoite vähentää kiinteistöjen kaukolämmön ja käyttöveden kulutusta vuosittain. Vuonna 2014 saatiin hieman laskettua kaukolämmön normeerattua kulutusta samoin kuin sähkön kokonaiskulutusta.

Heka on mitannut tuottavuutta vasta vuodesta 2014 lähtien. Tuottavuudelle asetetut osatavoitteet eivät kaikki toteutuneet, mutta kokonaistuottavuus kasvoi kuitenkin 5,3 prosenttia vuonna 2014. Kaikille mittareille ei ole asetettu tavoitetta. Vuodelle 2015 Hekan tuottavuuden kasvun tavoitteena oli hoidettujen asuntojen määrän kasvu yhdellä prosentilla suhteessa henkilöstön määrään. Tuottavuus parani 3,6 prosenttia eli tavoite toteutui. Tuottavuutta yritetään parantaa lisäksi muun muassa lisäämällä sähköisten palveluiden käyttöä asukkaiden asioinnissa sekä huoltotoiminnassa. Taloushallintoa hoitavien henkilöiden määrän 20 prosentin lasku oli tuottavuuden osamittarina vuonna 2014. Tavoite saavutettiin, sillä henkilöiden määrä laski 26,7 prosenttia vuoden 2014 aikana. Toimistotilojen neliömäärän laskutavoite suhteessa toimistolla työskenteleviin henkilöihin oli 30 prosenttia. Tavoitetta ei saavutettu vuonna 2014, sillä neliömäärä laski vain yhden prosentin.

Haastattelussa saatujen tietojen mukaan Hekassa ei suoraan mitata vaikuttavuutta vuokra- tai peruskorjaustoiminnassa. Toiminta on kuitenkin siten vaikuttavaa, että tuotetaan taloja, jotka ovat kohtuuhintaisia ja turvallisia (pitkäaikainen asuminen). Lisäksi pyritään vaikuttamaan yhteiskunnallisesti muun muassa antamalla lausuntoja erilaisiin alaa koskeviin lakialoitteisiin.

Heka on mittauttanut jo vuodesta 2008 lähtien asukkaidensa kokemaa laatua laajoilla vuosittaisilla asukastytyväisyysmittauksilla. Loppuvuodesta 2015 toteutetun asukaskyselyn yhteenvedon mukaan kaksi kolmesta Hekan asukkaasta pitää Hekan tuottamia asumispalveluja – isännöintiä, huoltoa ja siivousta – kiitettävänä tai hyvinä. Asukkaiden tyytyväisyys vuokra-asuntoon on hieman tätäkin korkeampaa. Tulokset paranivat hieman vuonna 2015 vuosista 2014 ja 2013.

Hekan henkilöstön aikaansaannoskyky on kohtuullisella tasolla. Joka toinen vuosi tehtävän henkilöstökyselyn mukaan vuoden 2015 kokonaistulos oli samalla tasolla tai hieman heikentynyt vuoteen 2013 verrattuna. Tuottavuuden kasvun osamittarina oleva henkilöstön lyhytaikaisten sairauspoissaolopäivien määrä ensin lisääntyi 19,3 prosenttia vuonna 2014, mutta vuonna 2015 väheni yhdellä prosen-



tilla. Kumpanakin vuonna tavoitteena oli yhden prosentin vähennys. Sairauspoissaolot kuvaavat myös työelämän laatua.

### **Yhteistyö Att:n ja Hekan välillä on toimivaa**

Att ja Heka tekevät yhteistyötä muun muassa peruskorjauksien keskeisten tuotantotavoitteiden laadinnassa ja energiatehokkuustoimenpiteiden kehittämisessä. Yhteistyö on arvioinnin perusteella toimivaa ja se on kehittynyt parempaan suuntaan. Att:n näkökulmasta kehittämistä on lähinnä Hekan asuntokannan yhtenäisissä linjauksissa, koska vaihtelua on alueyhtiöittäin. Suurin osa alueyhtiöistä suhtautuu esimerkiksi ilmanvaihdon modernisoimiseen peruskorjausten yhteydessä positiivisesti, mutta osa vastustaa sitä ilman perusteltua syytä. Att:n mukaan alueyhtiöiden yhtenäisiä linjoja on syytä jatkossa käsitellä nykyistä enemmän yhteisissä koulutuksissa ja seminaareissa.

Att:n rooli on arvioinnin perusteella toimiva ja perustuu hyväksytyihin toimintatapoihin. Att:n rooli on laaja, koska siihen sisältyy myös kohteiden rahoituksen järjestäminen. Att kilpailuttaa lainat ja käy tarvittavat neuvottelut ARA:n kanssa.

### **Johtopäätökset**

Att ja Heka mittaavat toimintansa tuloksellisuutta muilla neljällä osa-alueella, mutta vaikuttavuuden mittaaminen on haasteellista. Att voisi seurata nykyistä kattavammin peruskorjaustoiminnan tuloksellisuutta. Nykyisin kiinteistöyhtiöiden asiakaspalautteesta ei ole eriteltävissä tyytyväisyyttä peruskorjaustoimintaan ja uudistuotantoon.

Att ei ole asettanut kaikille mittareille tavoitetasoja, joten tuloksellisuutta ei voida kaikilta osin verrata tavoitteisiin. Taloudellisuutta mitataan ja seurataan koko viraston tasolla toimintakatteen avulla. Sille asetettu tavoite saavutettiin. Myös tuottavuusindeksin tavoite saavutettiin. Vaikuttavuuden ja laadun mittarit ovat samantyyppisiä, mikä on johdonmukaista, koska laatu kuvastaa vaikuttavuuden edellytyksiä. Vaikuttavuuteen ja laatuun liittyvät energiansäästöavoitteet saavutettiin. Asiakas- ja muille sidosryhmäkyselyille sekä henkilöstön työhyvinvointiin liittyville kyselyille ei ole asetettu tavoitteita.

Hekan tuloksellisuudelle asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Tuottavuus on parantunut ja asukastytyväisyys on noussut hieman. Taloudellisuuteen liittyvää sitovaa tavoitetta ei saavutettu vuonna 2015.

Arvioinnin perusteella Att:n ja Hekan roolit sekä yhteistyö kaupungin vuokra-asuntojen peruskorjauksissa ovat toimivia. Att nosti kuitenkin esille sen, että Hekan alueyhtiöiden yhtenäisissä linjauksissa on vielä kehitettävää.

Lisäksi voidaan todeta, että Att:n vastuu on laaja ja se koituu Hekan asukkaiden hyväksi, koska mahdolliset rakennuttamisessa, suunnittelussa tai urakoinnissa tapahtuneet virheet ja niiden kustannukset eivät rasita asukkaiden vuokria Att:n toimiessa rakennuttajana.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

asuntotuotantotoimiston tulee

- seurata kattavammin toimintansa tuloksellisuutta ja harkita, ovatko nykyiset käytettävissä olevat mittarit riittäviä tuloksellisuuden mittaamiseksi.





## Tarkastuslautakunnan vastualuejako

1. jaosto	2. jaosto
Kaupunginhallitus	Sosiaali- ja terveyslautakunta
Johtajisto	Sosiaali- ja terveysvirasto
Kaupunginkanslia	Varhaiskasvatuslautakunta
Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen jk	Varhaiskasvatusvirasto
Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitos	Eläintarhan jk
Asuntolautakunta	Korkeasaaren eläintarha
Asuntotuotantotoimikunta	Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitoksen jk
Asuntotuotantotoimisto	Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitos (Oiva Akatemia)
Kaupunkisuunnittelulautakunta	Kaupunginmuseon jk
Kaupunkisuunnitteluvirasto	Kaupunginmuseo
Kiinteistölautakunta	Kaupunginorkesterin jk
Kiinteistövirasto	Kaupunginorkesteri
Rakennuslautakunta	Kulttuuri- ja kirjastolautakunta
Rakennusvalvontavirasto	Kaupunginkirjasto
Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen jk	Kulttuurikeskus
Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos (HKL)	Liikuntalautakunta
Helsingin kaupungin palvelukeskus -liikelaitoksen jk (19.11.2015 asti Palmia-liikelaitoksen jk)	Liikuntavirasto
Helsingin kaupungin palvelukeskus -liikelaitos (19.11.2015 asti Palmia-liikelaitos)	Nuorisolautakunta
Pelastuslautakunta	Nuorisosiainkeskus
Pelastuslaitos	Opetuslautakunta
Teknisen palvelun lautakunta	Opetusvirasto
Hankintakeskus	Ruotsinkielisen työväenopiston jk
Rakentamispalvelu (Stara)	Ruotsinkielinen työväenopisto
Tukkuutori	Suomenkielisen työväenopiston jk
Yleisten töiden lautakunta	Suomenkielinen työväenopisto
Rakennusvirasto	Kaupungin taidemuseon jk
Ympäristölautakunta	Taidemuseo
Ympäristökeskus	Tietokeskus
Konsernin johto ja valvonta	Työterveyskeskus (1.1.2016 alkaen Helsingin kaupungin työterveys -liikelaitos)

### Keskeisimmät jaostojen vastualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin konserniyhteisöt ja säätiöt

● Forum Virium Helsinki Oy	● = kaupunginjohtajan toimiala
● Helen Oy	● = rakennus- ja ympäristötoimi
● Helsingin Markkinointi Oy	● = kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi
● Helsingin Satama Oy	● = sosiaali- ja terveystoimi
● Helsinki Abroad Ltd Oy	● = sivistystoimi
● Helsinki Region Marketing Oy	
● Seure Henkilöstöpalvelut Oy	
● Helsingin kaupungin Linja-autotoiminta Oy	● Helsingin Seniorikotisäätiö
● Helsingin Konsernihankinta Oy	● Niemikotisäätiö
● Metropolilab Oy	● Oulunkylän sairaskotisäätiö
● Palmia Oy	● PosiVire Oy
● Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy	● Helsingin Musiikkitalon säätiö
● Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy	● Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö
● Suomenlinnan Liikenne Oy	● Helsingin teatterisäätiö
● Työmaahuolto Oy Ab	● Helsinki Stadion Oy
● Finlandia-talo Oy	● Helsinki-viikon säätiö
● Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka)	● Jääkenttäsäätiö
● Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin korkotukiasunnot	● Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy
● Kiinteistö Oy Auroranlinna	● Stadion-säätiö
● Kiinteistö Oy Helsingin toimitilat	● UMO-säätiö
● Kiinteistö Oy Kaapelitalo	● Urheiluhallit Oy
● Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Tennisalatsi	● Vuosaaren Urheilutalo Oy

## Tarkastuslautakunnan jaostoja avustaneet tarkastusviraston vastuuhenkilöt

### 1. jaosto

Ahqvist Arto  
va. tarkastuspäällikkö  
(konsernitarkastaja 30.9.2015 asti)

Bosisio-Hillberg Katja  
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri  
kaupunkitarkastaja

Jäske Petri  
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie  
erikoistarkastaja

Kähkönen Liisa  
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja  
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari  
kaupunkitarkastaja

Roine Kari  
kaupunkitarkastaja

Terävä Timo  
arviointipäällikkö

Tiili Minna  
ts. konsernitarkastaja  
(kaupunkitarkastaja 30.9.2015 asti)

### 2. jaosto

Bosisio-Hillberg Katja  
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri  
kaupunkitarkastaja

Jäske Petri  
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie  
erikoistarkastaja

Kähkönen Liisa  
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja  
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari  
kaupunkitarkastaja

Roine Kari  
kaupunkitarkastaja

Terävä Timo  
arviointipäällikkö

Tiili Minna  
ts. konsernitarkastaja  
(kaupunkitarkastaja 30.9.2015 asti)

## Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistioista

### 1. jaosto

Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antamien  
suositusten vaikuttavuuden arviointi  
(1. jaoston aiheet)

Harmaan talouden torjunnan toteutuminen  
strategian mukaisesti

Tuloksellisuuden mittaaminen rakennus- ja  
ympäristötoimen sekä kaupunkisuunnittelu- ja  
kiinteistötoimen palveluissa

Konsernin tytäryhteisöihin liittyvien strategian  
toimenpiteiden toteutuminen

Pyöräilyn edistämishojelman toteutuminen

Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen

Innovaatorahasto

Katu- ja puistosuunnitelmien toteuttaminen

Kaupungin omistamien toimitilarakennusten  
korjausvelan hallinta

Asuntotuotantotoimiston ja Helsingin kaupungin  
asunnot Oy:n tuloksellisuuden mittaaminen

### 2. jaosto

Tarkastuslautakunnan vuonna 2013 antamien  
suositusten vaikuttavuuden arviointi  
(2. jaoston aiheet)

Tuloksellisuuden mittaaminen opetus-, kulttuuri- ja  
vapaa-aikapalveluissa

Palkkatasa-arvo ja samapalkkaisuus

Nuorisotakuun toteutuminen ja vaikuttavuus  
Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa  
(PKS-yhteisarviointi)

Kaupungin työllisyydenhoidon toimenpiteiden  
vaikuttavuus

Yhteistyön toimivuus lastensuojelun ja lasten ja  
nuorten peruspalvelujen välillä

Sosiaali- ja terveysviraston yhdistämisen tavoitteiden  
toteutuminen

Muistisairaiden palvelujen järjestäminen kansallisten  
suositusten mukaisesti

Palvelukustannusten kehitys opetus-, kulttuuri- ja  
vapaa-ajan palveluissa

Maahanmuuttajanuorten suomen kielen  
opetus perusasteen jälkeisessä ammatillisessa  
koulutuksessa, työkokeilussa ja palkkatukityössä

## Käytetyt lyhenteet

<b>ARA</b>	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
<b>Arska</b>	Helsingin rakennusvalvontaviraston sähköinen arkisto
<b>Att</b>	Helsingin asuntotuotantotoimisto
<b>Duuri</b>	Helsingin työvoiman palvelukeskus
<b>ET-luku</b>	Energiatehokkuus-luku
<b>Heka</b>	Helsingin kaupungin asunnot Oy
<b>HKL</b>	Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos
<b>HOPS</b>	Henkilökohtainen opetussuunnitelma
<b>HUS</b>	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
<b>HYKS</b>	Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala
<b>ICT</b>	tieto- ja viestintäteknikka
<b>Ilmonet</b>	Helsingin, Espoon ja Vantaan työväenopistojen kurssi-ilmoittautumisjärjestelmä
<b>JHTT</b>	Julkishallinnon ja -talouden tarkastaja
<b>InnoKusti</b>	Kustaankartanon vanhustenkeskuksen innovaatiohanke 2007–2010
<b>Karvi</b>	Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston kaavoitetun kerrosalan sijoittumista kuvaava mittaristo
<b>KHT</b>	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
<b>Kunta10</b>	Työterveyslaitoksen tutkimusmenetelmä henkilöstön työhyvinvoinnin ja terveyden kuvaamiseksi (mukana useita kuntia)
<b>Kuusikko</b>	kuusi suurinta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu)
<b>KVTES</b>	Kunnallinen virka- ja työehtosopimus
<b>NAO</b>	Nuorten aikuisten osaamisohjelma (osa nuorisotakuuta)
<b>Ohjaamo</b>	Matalan kynnyksen neuvontapiste, johon on koottu nuorille kohdennetut monialaiset palvelut yhteen palvelupisteeseen.
<b>OVTES</b>	Kunnallinen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimus
<b>PKS</b>	Pääkaupunkiseutu (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa)
<b>Respa</b>	Helsingin kaupungin hanke nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseksi
<b>SAS</b>	Selvitys, Arviointi, Sijoitus – prosessi erikoissairaanhoidosta siirtyville ja ympärivuorokautista hoivaa hakeville
<b>Stara</b>	Helsingin kaupungin rakentamispalvelu
<b>S2</b>	suomi toisena kielenä -opinnot
<b>TE-toimisto</b>	valtion alueellinen työ- ja elinkeinotoimisto
<b>TKP-malli</b>	Helsingin kaupungin malli maahanmuuttajille, jossa yhdistetään palkkatukityö ja työkokeilu
<b>Treenijakso</b>	Stadin ammattiopiston ammattiin tutustumisjakso 16–29-vuotiaille, joilla ei ole toisen asteen koulutuspaikkaa tai tutkintoa

## **Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2015**

### **Julkaisija**

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

### **Valokuvat**

Helsingin kaupungin aineistopankki

Kansi: Harald Raebiger

Sivut 12, 14, 29, 67 & 70: Matti Tirri

Sivu 15: Lauri Rotko

Sivut 18 & 64: Johanna Kannasmaa

Sivu 23: Ari Leppä

Sivu 24: Saara Vuorjoki

Sivut 30, 42 & 54: Jussi Tiainen

Sivut 34 & 80: Reija Jousjärvi

Sivu 38: Simo Karisalo

Sivut 45 & 51: Vladimir Pohtokari

Sivu 47: Veikko Somerpuro

Sivut 56 & 60: Elina Lampela

Sivu 58: Boy Hulden

Sivu 75: Paul Williams

Sivu 83: Wilma Hurskainen

Sivu 7: Pertti Nisonen

### **Paino**

Lönnberg Painot Oy

### **Julkaisunumerot**

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta : Arviointikertomus 2015

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2016:16

ISBN 978-952-331-107-7

(painettu julkaisu)

ISBN 978-952-331-108-4

(verkkojulkaisu)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504

(painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135

(verkkojulkaisu)



**Helsingin kaupungin  
tarkastusvirasto**

Käyntiosoite  
Unioninkatu 25  
00170 Helsinki  
Postiosoite  
PL 400  
00099 Helsingin kaupunki  
Puhelinvaihte 09 310 1613  
[www.hel.fi/tarkastuslautakunta](http://www.hel.fi/tarkastuslautakunta)