

Helsingin
kaupunki

2016

Arviointikertomus



Sisällys

4	Tarkastuslautakunnan katsaus
5	Tiivistelmä
6	Tarkastuslautakunta
8	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta
10	Suosituksen vaikuttavuuden arviointi
14	Sitovien toiminnallisten tavoitteiden arviointi
18	Kaupungin talouden arviointi
25	Toiminnan arviointi
26	Kaupunkitasoiset arvioinnit
26	Strategiaohjelman 2013–2016 toteuttaminen
29	Strategiaohjelman ja ympäristöpolitiikan energiatehokkuus- tavoitteiden toteuttaminen
33	Avoimen datan julkaiseminen ja hyödyntäminen
37	Tilinpäätösraportoinnin antama kuva tuloksellisuudesta
40	Kaupunkikonsernin arvioinnit
40	Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus
44	Toimialarajat ylittävät arvioinnit
44	Suurien liikenneinvestointien ja tontinluovutuksen koordinaatio
48	Ensihoitoketjun toimivuus ja tuloksellisuus
51	Asunto- ja maankäyttöpolitiikka hyvinvoinnin edistämässä
55	Sukupuolten tasa-arvon edistäminen lasten ja nuorten palveluissa
58	Toimialakohtaiset arvioinnit
59	Kaupunginjohtajan toimialan arvioinnit
59	Kaupunkimarkkinointi ja matkailun kehittäminen
64	Sosiaali- ja terveystoimen arvioinnit
64	Aikuisten mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuus ja riittävyys
67	Kotihoidon riittävyys ikääntyneiden palvelutarpeeseen nähden
71	Terveysasemapalvelujen saatavuus
74	Tuloksellisuuden mittaaminen sosiaali- ja terveystoimen palveluissa
78	Sivistystoimen arvioinnit
78	Perusopetuksen kouluverkon kehittäminen
81	Kulttuuristrategian hyvinvointitavoitteiden toteutuminen
85	Liitteet

Tarkastuslautakunnan katsaus

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa valtuustolle päätöksenteon kannalta olennaista tietoa strategiaohjelmassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä siitä, onko kaupungin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lautakunnan vuoden 2016 arviointikertomuksessa on esitetty kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä havaintoja ja suosituksia, joita valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet sekä hallintokunnat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Kuntalaisille kertomus ja arviointikertomus.fi-sivusto antavat arvokasta tietoa siitä, miten kaupunki on suoriutunut tehtävistään vuonna 2016.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2016 arviointisuunnitelman valmistelussa lähtökohtana oli valtuuston hyväksymä vuosien 2013–2016 strategiaohjelma ja valtuustoryhmiltä sekä kaupungin virkamiesjohdolta saadut aihe-ehdotukset. Arviointiaiheiden valinnan lautakunta suoritti itsenäisesti. Arviointia varten lautakunta on jakautunut kahteen jaostoon.

1. jaoston vastuualueina vuonna 2016 olivat kaupunginjohtajan toimiala, kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi sekä rakennus- ja ympäristötoimi. Arvioinneissa nousi esille, että valtuustokaudelle 2013–2016 laaditun strategiaohjelman toteutumisesta on vaikea saada kokonaiskuvaa, kaupunkimarkkinointia ja matkailua on kehitetty strategiaohjelman mukaisesti, kaupunki on parantanut toimintansa energiatehokkuutta ja Helen Oy:n sekä Helsingin Satama Oy:n omistamisen tarkoitus on määrittelemättä.

Lautakunnan 2. jaoston vastuualueina olivat sosiaali- ja terveystoimi sekä sivistystoimi. Arvioinneissa havaittiin, että hoitoon pääsy terveysasemille toteutuu pääosin hyvin, tarvetta vastaavan ympärivuorokautisen palveluasumispaikan saaminen on toisinaan hidasta, lasten ja nuorten kulttuuritoimintaa kouluissa ja päiväkodeissa on lisätty kulttuuristrategian mukaisesti ja koulujen yhdistämisprosesseissa asukkaiden ja vanhempien kuuleminen on koettu usein vain muodolliseksi.

Tarkemmin arviointien havaintoja ja niiden perusteella esitettyjä suosituksia on kuvattu tässä arviointikertomuksessa. Arviointihavaintoihin liittyvät suositukset on osoitettu arviointikertomuksen julkaisuhetkellä toimiville toimielimille ja hallintokunnille.

Tarkastuslautakunnan tehtävät laajenevat kesäkuussa 2017 uuden valtuuston aloittaessa toimintansa. Kuntalain (410/2015) mukaan määrätyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Menettelyn tavoitteena on lisätä julkisen päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Ilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi. Ilmoitus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on valittu

tehtäväänsä. Ajantasaiset ilmoitukset julkaistaan kaupungin internetsivuilla.

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset kaikille vuoden 2016 arvioinnissa avustaneille ja vuoden 2017 arviointisuunnitelman valmistelua varten arviointiaihe-ehdotuksia tehneille.

Yhteistyöterveisin

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

[Voit tutustua arviointikertomukseen ja sen taustamuistioihin osoitteessa:](#)

www.arviointikertomus.fi

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 2016 koskevien arviointien tuloksista.

Kaupungin strategiaohjelman toteutumisesta on vaikea saada kokonaiskuva.

Strategiaohjelman seurannan kehittämistä tukisi kaupunkistrategian keskittyminen olennaisimpiin tavoitteisiin. Tavoitteet tulee määritellä riittävän täsmällisesti ja siten, että kaupungin toimenpiteillä voidaan vaikuttaa tavoitetilan saavuttamiseen.

Helsingin kaupungin talous on kunnossa tulevia uudistuksia ajatellen.

Maakuntauudistuksen toteutuessa kaupungin tehtävät ja tulo-rahoitustarve muuttuvat olennaisesti.

Sisäistä valvontaa ja riskienhallinnan tilaa on vahvistettava.

Kaupunginhallituksen on varmistettava, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetään asianmukaisesti ja että se on tehokasta.

Helsinki on parantanut energiatehokkuutta toiminnassaan.

Kaupungin oman toiminnan energiankulutus on kuitenkin vain vajaat 12 prosenttia koko kaupunkialueen energiankulutuksesta. Kaupungin tulee lisätä kaavallista ohjausta kaupunkirakenteen ja rakennusten energiatehokkuuteen liittyen.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistamisen tarkoitusta ei ole määritelty.

Tällä hetkellä Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n tarkoituksena on yhtiöjärjestyksen mukaisesti tuottaa voittoa, vaikka yhtiöille asetetaan myös muunlaisia, energiantuotantoon ja kaupunkirakenteeseen liittyviä tavoitteita. Yhtiöjärjestyksiä tulee tarkistaa.

Kaupunkimarkkinointia ja matkailua on kehitetty strategian mukaisesti.

Meri-Helsingin kehittämisohjelma ei ole kuitenkaan vielä edennyt päätöksentekoon. Kaupungin myöntämät tuet suur tapahtumille eivät ole läpinäkyviä eivätkä yhtenäisiä.

Ympäri vuorokautisen palveluasumisen arviointiprosessia on nopeutettava ja kotihoidon palveluissa lisättävä itseohjautuvia tiimejä.

Sujuva kotihoitokaan ei aina riitä, mikäli ikääntyneen kunto heikkenee nopeasti. Kaupungin tulee varmistaa, että palveluasumista on tarpeeseen nähden riittävästi tarjolla.

Itäisen Helsingin terveysasemilla hoitoon pääsyssä on parannettavaa.

Helsingin terveysasemille pääsee hoitoon yleisesti ottaen hyvin ja asiakkaat ovat tyytyväisiä.

Koulujen yhdistämisprosessissa lapsivaikutusten arviointi on ollut puutteellista.

Kouluja on yhdistetty kaupungin linjausten mukaisesti yhtenäisiä peruskouluja muodostamalla ja tilankäyttöä on tehostettu. Opetusviraston tulee edelleen parantaa asukkaiden osallisuuden tosiasiallista toteutumista.

Lasten ja nuorten kulttuuritoimintaa on lisätty kulttuuristrategian mukaisesti.

Julkisen liikenteen maksut rajoittavat kuitenkin edelleen kouluajalla tapahtuvaa osallistumista kulttuuritoimintaan.

Tarkastus- lautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

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.

Kaupunginvaltuusto nimesi 16.2.2013 vuosien 2013–2016 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan arviointien valmistelu suoritetaan kahdessa jaostossa, joiden kokoonpanot on esitelty taulukossa 1. Jaostojen vastuualuejako on arviointikertomuksen liitteessä.

Tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi tarkastusjohtaja, kauppatieteiden maisteri Pirjo Hakanpää (JHTT). Arviointiprosessista vastasi arviointipäällikkö, hallintotieteiden maisteri Timo Terävä (JHTT), joka toimi myös tarkastuslautakunnan sihteerinä. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, hallintotieteiden maisteri Arto Ahlqvist (JHTT). Käytännön arviointityötä koordinoivat johtavat tuloksellisuustarkastajat, valtiotieteiden tohtori Minna Tiili ja hallintotieteiden tohtori Liisa Kähkönen.

Arviointitoiminta

Lautakunta arvioi vuosittain, ovatko valtuuston kaupungille ja kaupunkikonsernille asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet sekä onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointiin liittyvät havainnot ja suositukset esitetään valtuustolle vuosittain laadittavassa arviointikertomuksessa, joka julkaistaan internetissä osoitteessa www.arviointikertomus.fi. Ennen arviointikertomuksen tai erillisen raportin valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimiltä tarvittavat lausunnot. Kaupunginhallitus antaa loppuvuodes-

ta valtuustolle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta.

Lautakunta hyväksyi 4.5.2016 vuoden 2016 arviointisuunnitelman, joka sisälsi aiheita strategiaohjelman eri pääkohdista. Suunnitelman valmistelussa otettiin huomioon valtuustoryhmiltä, kaupungin johdolta ja virastopäälliköiltä tulleita arviointiaihe-ehdotuksia. Käytännön arviointityö tapahtui lautakunnan jaostoissa, jotka käsitelivät kokouksissaan tarkastusviraston valmistelemat arviointien toteuttamissuunnitelmat, arviointimuistiot ja arviointikertomuksen tekstiluonnokset. Lautakunnan jaostot tekivät yhteensä seitsemän arviointikäyntiä virastoihin ja konserniyhteisöihin.

Pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien arviointiyhteistyö jatkui vuonna 2016. Yhteistyönä suoritettu arviointi käsitteli asunto- ja maankäyttöpolitiikkaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kahta jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman arviointisuunnitelman mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa arviointityössä noudatettiin virastossa laadittua Arviointien käsikirjaa.

Tarkastustoiminta

Kaupunginvaltuusto valitsi 10.4.2013 tarkastuslautakunnan valmistelusta kaupungin vuosien 2013–2016 ja optiona vuosien 2017 ja 2018 tilintarkastajaksi KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy:n, päävastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Leif-Erik Forsberg. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2016 tilintarkastuksesta. Valtuusto päätti 11.5.2016 tarkastuslautakunnan esityksen mukaisesti käyttää tilintarkastussopimukseen sisältyvän, vuosia 2017–2018 koskevan option.

Muu toiminta

Tarkastuslautakunta osallistui 1.12.2016 Kauniaisissa järjestettyyn PKS-tarkastuslautakuntien seminaariin. Lautakunta

- 1. jaosto
- 2. jaosto



Wille Rydman
valtiotieteiden maisteri

PJ



Pentti Arajärvi
oikeustieteen tohtori

VPJ



Mia Haglund
valtiotieteiden kandidaatti



Mari Holopainen
kauppatieteiden maisteri



Tuomas Viskari
yhteiskuntatieteiden maisteri



Sari Mäkimattila
lääketieteen tohtori, dosentti
elintarviketieteiden maisteri



Nuutti Hyttinen
kauppatieteiden maisteri
oikeustieteen kandidaatti



Jaana Lamminperä
oikeustieteen kandidaatti
MBA



Patrik Gayer
yhteiskuntatieteiden maisteri

valmisteli yhteistyössä tarkastusviraston kanssa valtuustolle ehdotuksen kaupungin hallintosääntöön sisällytettävistä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevista määräyksistä. Lisäksi lautakunta valmistautui uuteen lakisääteiseen tehtäväänsä hyväksymällä sidonnaisuusilmoitusten valvonnan järjestämisen toimintamallin.

Arviointikertomuksen 2015 käsittely

Kaupunginvaltuusto merkitsi 22.6.2016 tiedoksi vuoden 2015 arviointikertomuksen ja siihen pyydyt lausunnot. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 14.12.2016. Tarkastuslautakunta seuraa vuonna 2015 esittämiensä suositusten toteutumista vuoden 2017 arviointikertomuksessaan.

Tarkastuslautakunnan suositukset ja kaupungin uusi johtamisjärjestelmä

Kaupungin johtamisjärjestelmä uudistuu 1.6.2017 alkaen, jolloin siirrytään toimialamalliin, ja myös lautakuntarakenne muuttuu kokonaan. Arviointihavaintoihin liittyvät suositukset on osoitettu arviointikertomuksen julkaisuhetkellä toimiville toimielimille, virastoille ja liikelaitoksille. Arviointikertomuksessa virastoille ja liikelaitoksille esitetyt suositukset velvoittavat kaupungin uudessa organisaatiossa kyseisestä toiminnasta vastavia toimielimiä ja toimialoja.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta



1.1 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä toimintatapoja, joilla johto pyrkii varmistamaan toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden. Riskienhallinta tarkoittaa järjestelmällistä ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, analysoida sekä hallita toimintaan liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Molemmat ovat osa kaupungin johtamisjärjestelmää ja johdon sekä hallinnon keskeisiä työvälineitä.

Kaupunginvaltuusto on 11.12.2013 päättänyt kuntalain mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, joiden tarkoituksena on vahvistaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa Helsingin kaupunkikonsernissa. Perusteiden mukaan kaupungin tehtävät on järjestettävä siten, että organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Kaupunginhallituksen tehtävänä on huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä ja raportoida siitä toimintakertomuksessa. Lisäksi vastuuta on jaettu kaupungin toimielimille, kaupungin johtajistolle, johtaville viranhaltijoille, tytäryhteisöjen johdolle ja esimiehille. Perusteiden mukaan sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan tulee kiinnittää erityisesti huomiota tilanteissa, joissa toiminta tai sen toimintaympäristö muuttuvat.

Kaupunginhallitus on 23.11.2015 hyväksynyt Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa -ohjeen, jonka mukaan väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita tai lainsäädäntöä rikkovia tahallisia tekoja. Sisäisen valvonnan tavoitteena on poistaa mahdollisuudet väärinkäytösten tekemiseen. Johto vastaa sisäisen valvonnan toimivuudesta ja on velvollinen puuttumaan havaittuihin väärinkäytöksiin. Henkilöstön on raportoitava havaitsemistaan mahdollisista väärinkäytöksistä esimiehelleen tai muulle organisaation osoittamalle taholle. Väärinkäytösten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Ilmoituksen voi tarvittaessa tehdä myös kaupunginkanslian sisäiseen tarkastukseen.

Kaupunki siirtyy 1.6.2017 alkaen uuteen johtamisjärjestelmään ja toimialamalliin perustuvaan organisaatorakenteeseen. Toimialamallissa organisaatioyksiköiden koko kasvaa ja niin myös sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys. Kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet tulevat 1.6.2017 aloitettavan valtuuston hyväksyttäväksi. Valtuusto hyväksyi jo marraskuussa 2016 uuteen hallintosääntöön sisältyvät sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat määräykset.

Kaupungin eettisiä periaatteita on noudatettava

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä talousarviossa, jota kaupungin toiminnassa tulee noudattaa, on esitetty kaupungin eettiset periaatteet. Eettisten periaatteiden mukaan kaupungin toiminnassa ei sallita

minkäänlaisia väärinkäytöksiä tai vilpillistä toimintaa, eikä kaupungin omaisuutta tai varoja saa käyttää oman edun tavoitteluun. Väitteet tällaisesta toiminnasta on tutkittava ja ryhdyttävä tarvittaessa oikeudellisiin toimiin. Jokainen esimies vastaa osaltaan siitä, että eettiset periaatteet saatetaan henkilöstön tietoon ja että kaikki henkilöstöön kuuluvat noudattavat niitä.

Sisäistä valvontaa ja riskienhallinnan tilaa on kehitettävä

Kaupunginhallituksen hyväksymä vuoden 2016 tilinpäätös sisältää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa koskevan arvion. Kaupungin sisäinen valvonta on arvion mukaan tyydyttävällä tasolla ja tuottaa osin kohtuullisen varmuuden toiminnan tuloksellisuudesta, lain- sekä hyvän hallintotavan mukaisuudesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta sekä johtamisen edellyttämän luotettavan toiminnallisen ja taloudellisen informaation riittävydestä. Kaupungin tilinpäätöksen mukaan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on heikentynyt edellisvuosiin verrattuna, sillä vuosien 2014 ja 2015 tilinpäätöksissä tilan arvioitiin olevan samanaikaisesti sekä hyvällä että tyydyttävällä tasolla.

Helsingin kaupungin opetusvirastossa on tullut ilmi väärinkäytösepäily, johon liittyen poliisi on käynnistänyt esitutkinnan. Väärinkäytösepäily kohdistuu tietotekniikkahankintoihin. Tarkastuslautakunta pitää ilmi tullutta väärinkäytösepäilyä erittäin vakavana.

Johtopäätökset

Toimiva sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat keskeisessä roolissa pyrittäessä varmistamaan kaupungin toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Kaupungin siirtyessä uuteen organisaatorakenteeseen tulee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys muutovaiheessa korostumaan aiempaa enemmän.

Tarkastuslautakunta katsoo, että johdon vastuulla olevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon tulee kattaa kaikki kaupungin organisaatioyksiköt ja sen tulee olla nykyistä tehokkaampaa ja vaikuttavampaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

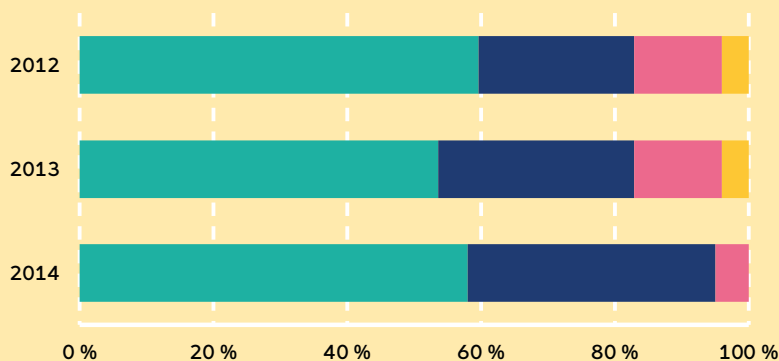
- organisaation muutostilanteessa varmistaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetään asianmukaisesti ylimmällä ohjaus- ja päätöksentekotasolla.
- varmistua riittävällä seurannalla siitä, että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvien tehtävien toimeenpano on kaupungin organisaation kaikilla tasoilla tehokasta ja tarkoituksenmukaista.

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
- Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty
- Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä tai niiden vaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan

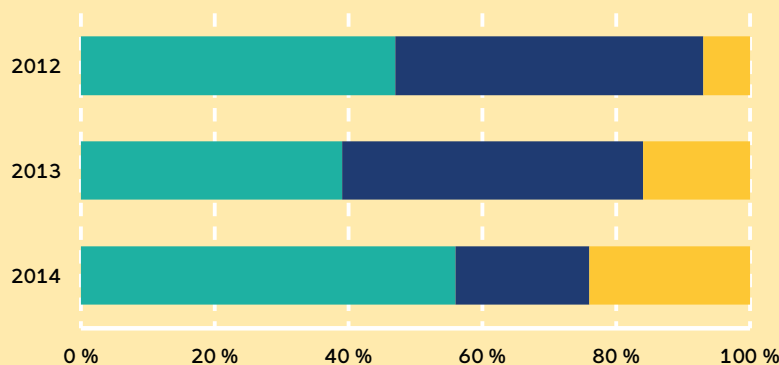
Toimenpiteisiin ryhtymisen tarkastuslautakunnan vuosina 2012–2014 antamien suositusten johdosta, %

Kuvio 1



Tarkastuslautakunnan vuosina 2012–2014 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset, %

Kuvio 2



Vaikutusten osalta suositusten lukumäärä on pienempi kuin toimenpiteisiin ryhtymisen osalta, sillä prosenttiosuudessa ei ole huomioitu niitä suosituksia, jotka eivät ole johtaneet toimenpiteisiin.

- Toteutuu täysin: kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä
- Toteutuu osittain: suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
- Ei toteudu lainkaan: suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
Kaupunkitasoiset arvioinnit	4,0	4,7
Tarkastuslautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuuden arviointi	●	●
Tilivelvollisten velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tilintarkastuksen suositusten johdosta	●	●
Sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arviointi	●	●
Kaupungin talouden arviointi	●	●
Sähköinen asiointi	●	●
Liiketoiminnan edistämisen toimenpiteiden toteutuminen	●	●
Kaupunkikonsernin arvioinnit	1,7	-
Seudullisen omistajaohjauksen tavoitteiden toteutuminen HSL:ssä ja HSY:ssä	●	-
Toimialarajat ylittävät arvioinnit	4,0	4,0
Toimialarajat ylittävien palveluprosessien toteutuminen	●	●
Asukkaiden osallistuminen palvelutuotannon kehittämiseen kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimissa sekä varhaiskasvatustalossa	●	●
Rakennus- ja ympäristötoimen arvioinnit	5,0	5,0
Hankinta- ja kilpailuttamiskäytännöt rakennusvirastossa	●	●
Sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatustoimen arvioinnit	4,2	3,6
Eräiden asiakasryhmien pääsy sosiaali- ja terveyspalveluihin	●	●
Varhainen puuttuminen päiväkodeissa ja lastenneuvoloissa	●	●
Varhaiskasvatuksen tuloksellisuus päiväkodeissa	●	●
Sivistystoimen arvioinnit	5,0	5,0
Yleisen, tehostetun ja erityisen tuen järjestäminen sekä riittävyys Helsingin peruskouluissa	●	●
Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen arvioinnit	3,8	4,5
Kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistäminen	●	●
Kaupungin vuokra-asuntojen myöntämisperusteet ja valvonta	●	●
Koulujen ja päiväkotien sisäilmakorjaukset	●	●
Yhteensä	4,1	4,5

Tulos on laskettu pisteyttämällä yksittäisiä suosituksia koskevat arviot (● = 5, ● = 3 ja ● = 1) ja laskemalla niistä keskiarvot arviointiaiheittain, toimialoittain ja kaikk yhteensä. Keskiarvoksi saatu 4 on ilmaistu kuviolla ●.

2.1 Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi



Onko vuoden 2014 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?



Toimenpiteisiin on ryhdytty lähes poikkeuksetta.

Kuntalain (410/2015) perusteluissa on todettu, että tarkastuslautakunnan olisi hyvä seurata arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten perusteella toteutettuja toimenpiteitä. Jälkiseuranta 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 2014 arviointikertomuksessa esittämällä suosituksilla on ollut.

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

Vuoden 2014 arviointikertomuksessa käsiteltiin 17 arviointiaihetta ja esitettiin 57 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin, kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2015 antamaan selvitykseen ja suorittamalla kysely niille kaupungin palveluksessa oleville henkilöille, joiden työtehtäviin kuului kehittää suosituksessa mainittua toimintoa tai seurata sen kehittymistä. Suositukset, jotka annettiin arviointiaiheesta ”Eräiden asiakasryhmien pääsy sosiaali- ja terveyspalveluihin”, tulivat arvioiduksi muissa vuoden 2016 arvioinneissa.

Lähes kaikki suositukset ovat johtaneet toimenpiteisiin

Vuoden 2014 arviointikertomuksen suosituksista lähes kaikki (95 prosenttia) johtivat toimenpiteisiin: toimenpiteitä oli toteutettu ainakin osittain tai suunnitelmat niistä olivat olemassa. Kuviossa 1 on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty edellisinä vuosina toteutettujen, vuosia 2012 ja 2013 koskevien arviointien tulokset suosituksittain. Vuoden 2014 arviointikertomuksen suositusten osalta tulos oli aiempia vuosia parempi. Vuonna 2014 annettuja suosituksia, joiden osalta ei ole ryhdytty toimenpiteisiin, oli enää viisi prosenttia.

Positiivisia vaikutuksia on saatu edellisiä vuosia paremmin

Niistä toimenpiteistä, joissa toimenpiteitä oli tehty tai käynnistetty vähintään osittain, reilusti yli puolella (56 pro-

senttia) oli myös havaittavissa positiivisia vaikutuksia (kuviokuva 2). Viidesosassa niitä ei vielä ollut havaittavissa. Neljäsosan vaikutuksia ei voitu arvioida käytettävissä olleella aineistolla. Vaikutusten arvioinnin haasteellisuutta selittää se, että joissakin tapauksissa vaikutusten arviointi edellyttäisi tutkimuksellista otetta tai erillisen arvioinnin toteuttamista.

Taulukko 2 sisältää aihekohtaisen yhteenvedon vuoden 2014 arviointikertomuksessa annettujen suositusten toteutumisesta.

Aiheittain tarkasteltuna suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty parhaiten sähköisen asioinnin, varhaiskasvatuksen tuloksellisuuden sekä yleisen, tehostetun ja erityisen tuen järjestämisen sekä riittävyyden osalta. Esimerkiksi sähköisen asioinnin suositusten mukaisesti kaupunginkanslia on huolehtinut siitä, että kaikki sähköiset asiointipalvelut löytyvät yhdestä lähteestä, ja sähköinen asiointi on laajentunut sosiaali- ja terveyspalveluissa. Lisäksi toimenpiteisiin on täysin ryhdytty talouden arvioinnissa sekä rakennusviraston hankinta- ja kilpailuttamiskäytäntöihin liittyen, joista tosin oli annettu vain yksi suositus. Suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutuksista voidaan esittää esimerkkinä se, että varhaiseen puuttumiseen liittyvä monitoimijainen palvelutarpeen arviointi on nopeuttanut lapsen ja perheen tilanteen arviointia ja palveluihin pääsyä sekä lisännyt perheen kanssa työskentelevien ammattilaisten yhdessä työskentelyä ja tiedonkulkua.

Ainoa arviointiaihe, jonka suositukset olivat toteutuneet heikosti, oli seudullisen omistajaohjauksen tavoitteiden toteutuminen HSL:ssä ja HSY:ssä. Näiden kuntayhtymien omistajaohjausta ei ole kehitetty siten kuin tarkastuslautakunta suosituksissaan esitti, vaan konsernijohto on katsonut käytössä olevien menettelyjen olevan riittäviä.

Vaikutusten osalta neljäsosa suosituksista oli sellaisia, ettei niiden vaikutuksia pystytty arvioimaan käytettävissä olleella aineistolla. Niiden osalta, joiden vaikutuksia pystyttiin arvioimaan, suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset ovat olleet pääosin myönteisiä. Positiivisia vaikutuksia oli nähtävissä lähes kaikissa kaupunkitasoisissa aiheissa sekä asukkaiden osallistumiseen, rakennusviraston hankinta- ja kilpailutuskäytäntöihin, koulujen ja päiväkotien sisäilmakorjauksiin ja kaupungin vuokra-asuntojen myöntämisperusteisiin liittyvissä arviointiaiheissa sekä yleisen, tehostetun ja erityisen tuen järjestämiseen sekä riittävyyteen liittyvässä arvioinnissa.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella hallintokunnat ovat aikaisempaa paremmin toteuttaneet tarkastuslautakunnan antamia suosituksia. Tarkastuslautakunnan vuoden 2014 arviointikertomuksessa esittämien suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on lähes poikkeuksetta ryhdytty, ja havaittavissa olevat toimenpiteiden vaikutukset ovat olleet myönteisiä. Suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhtyminen toteutui aiempia vuosia paremmin. Myös vaikutukset ovat olleet myönteisempiä kuin kahtena edellisenä vuotena. Tulokset tukevat johtopäätöstä, että lautakunnan esittämät suositukset ovat olleet olennaisia, vaikka vaikutuksia ei aina voida mitata lyhyellä aikavälillä.

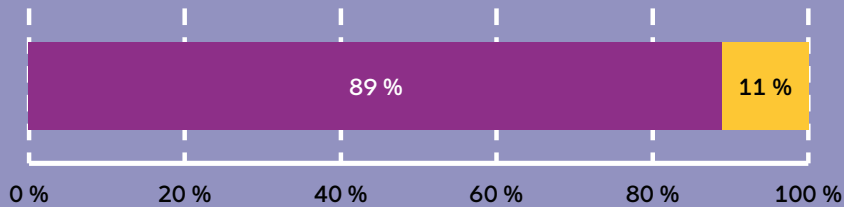


Sitovien toiminnallisten tavoitteiden arviointi

- Toteutui
- Ei toteutunut

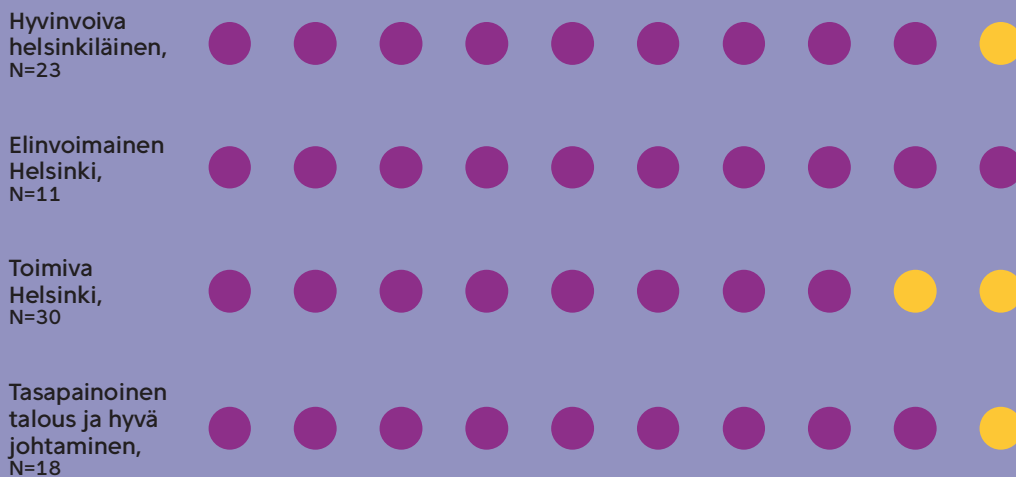
Virastojen ja liikelaitosten sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016, N=82

Kuvio 3



Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueilla, %

Kuvio 4



3.1 Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen hallintokunnissa

Vuoden 2016 talousarviossa oli yhteensä 82 kaupunginvaltuuston hyväksymää, virastoille ja liikelaitoksille asetettua sitovaa toiminnallista tavoitetta. Niistä 73 eli 89 prosenttia toteutui (kuvio 3). Tarkastuslautakunnan arvio toteutumisesta oli sama kuin tilinpäätösraportoinnissa. Edellisistä vuosista poiketen kaikkien tavoitteiden toteutuminen voitiin todentaa.

Kustakin virastosta ja liikelaitoksesta on laadittu erilliset tavoitearviointimuistiot, joiden havaintoja on hyödynnetty tässä yhteenvedossa.

Sosiaali- ja terveysvirastolla sekä varhaiskasvatusvirastolla oli vuoden 2016 talousarviossa yhteinen tavoite: Vakiinnutetaan kokeilun perusteella päiväkodeissa 3-vuotiaiden terveystarkastukset ja hyvinvointitapaamiset eli ”Neuvola päiväkodissa” -toimintamalli. Talousarviosta ei käy ilmi, että tavoite koskee vain etelän alueiden neuvoloita ja eteläisiä varhaiskasvatusalueita. Tavoitteen mittari on todettu kummankin viraston käyttösuunnitelmissa. Varhaiskasvatusvirastossa oli toinenkin tästä näkökulmasta ongelmallinen tavoite, sillä tavoitteelle ”Lapsilla on mahdollisuus aktiiviseen liikkumiseen vähintään kaksi tuntia päivässä” ei ole asetettu mittaria talousarviossa, vaan viraston tulospalkkiojärjestelmässä. Tavoitteet toteutuivat käyttösuunnitelmissa ja tulospalkkiojärjestelmässä määriteltyjen mittareiden perusteella. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan mittarit tulee asettaa valtuuston hyväksymässä talousarviossa. Esimerkiksi opetusviraston tavoitteena vuoden 2016 talousarviossa oli, että oppimistulokset ja hyvinvointi paranevat perusopetuksessa. Tälle määriteltiin mittarit suomenkielisen ja ruotsinkielisen perusopetuksen osalta.

Virastokohtaisissa tavoitearvioinneissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että asuntotuotantotoimiston toinen tavoite on muotoiltu epämääräisesti. Tarkastuslautakunta kiinnitti samaan tavoitteeseen huomiota jo vuoden 2014 arviointikertomuksessaan, jolloin se totesi, että asuntotuotantotoimikunnan ja asuntotuotantotoimiston tulee muotoilla kaupungin kiinteistöyhtiöiden peruskorjausten rakennuttamista koskeva tavoite sellaiseksi, ettei se toteudu automaattisesti, tai uudistaa tavoitteen asettelua. Vuoden 2016 talousarviossa kyseinen tavoite oli edelleen sama, eli ”Toimisto rakennuttaa siltä tilattavat kaupungin kiinteistöyhtiöiden peruskorjaukset, joille saadaan rahoitus.” Vuoden 2017 talousarviossa tavoite on muutettu muotoon ”Toimisto rakennuttaa siltä tilattavat kaupungin kiinteistöyhtiöiden peruskorjaukset yhtiöiden investointibudjettien ja aikataulujen mukaisesti.” Tavoite on edelleen muotoiltu siten, ettei sen toteutumisen todentaminen ole yksiselitteistä. Tavoite olisi yksiselitteinen, jos tavoitteeksi asetettaisiin tuotanto-ohjelman mukainen peruskorjattavien asuntojen määrä, mutta tuotanto-ohjelmasta päätetään vasta, kun talousarviovalmistelu on jo tehty. Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) toimii peruskorjausten tilaajana, ja asuntotuotantotoimisto toimii rakennuttajana. Mikäli valtuusto haluaa vaikuttaa siihen,

kuinka paljon vuokra-asuntoja peruskorjataan vuosittain, tavoite tulisi asettaa ainakin Hekalle ja mahdollisesti myös asuntotuotantotoimistolle. Nykymuodossaan asuntotuotantotoimiston peruskorjausrakennuttamista koskevan tavoitteen saavuttaminen on sidoksissa Hekan kiinteistöyhtiöiden toimintaan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveysviraston sekä varhaiskasvatusviraston tulee

- kuvata sitovien tavoitteidensa toteutumista osoittava mittari talousarviossa silloin, kun tavoitetta on tarpeen täsmentää.

kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla tulee

- sitovia tavoitteita asetettaessa ottaa huomioon sekä Helsingin kaupungin asunnot Oy:n että asuntotuotantotoimiston roolit vuokra-asuntojen peruskorjauksissa.

3.2 Tavoitteiden toteutuminen strategian osa-alueittain

Kaupunginkanslia on talouden ja toiminnan seurantaraporteissa määritellyt, mihin strategiohjelman osa-alueeseen kukin sitova toiminnallinen tavoite liittyy. Kuviossa 4 tavoitteiden toteuma on esitetty kyseisen jaottelun mukaisesti. Strategian osa-alueella ”Elinvoimainen Helsinki” oli vain 11 tavoitetta, jotka kaikki toteutuivat. Heikoiten toteutuivat ”Toimivaan Helsinkiin” liittyvät tavoitteet, joiden toteumaprosentti jäi 83:een. Osa-alueella ”Hyvinvoiva helsinkiläinen” tavoitteista toteutui 91 prosenttia. Talouteen ja johtamiseen liittyvistä tavoitteista toteutui 89 prosenttia.

Toteutumatta jääneet tavoitteet osa-alueittain

Hyvinvoiva helsinkiläinen:

- Sosiaali- ja terveysvirasto: Kuntouttavaa työtoimintaa saa 1 800 henkilöä vuodessa. Toteuma oli 1 772.
- Oppimistulokset ja hyvinvointi paranevat ammatillisessa koulutuksessa koulutus- ja nuorisotakuuta toteuttamalla. Mittarina oli, että ammatillisessa peruskoulutuksessa otetaan käyttöön kaikki opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämät 370 lisäkoulutuspaikkaa, mikä olisi tarkoittanut yhteensä 8 730:tä opiskelijaa. Toteuma jäi 8 711:een.

Toimiva Helsinki:

- Rakennusvirasto: Sähköisesti käytettävissä olevien asiointipalvelujen osuutta lisätään vuodesta 2014 vuoden 2016 loppuun mennessä 30 prosenttiyksiköllä. Toteuma oli noin kolmasosa tavoitteesta.

- Pelastuslaitos: I-riskialueella pelastustoiminnan keskimääräinen lähtö- ja ajoaika kohteeseen ensimmäisellä 1+3-vahvuisella yksiköllä on enintään 6 minuuttia vähintään 60 prosentissa tehtävistä. Toteuma oli 54 prosenttia.
- Pelastuslaitos: Ensihoidon tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia vähintään 70 prosentissa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä. Toteuma oli 67 prosenttia.
- HKL: Raitioliikenteen luotettavuus on 99,87 prosenttia ja metrolinjojen 99,96 prosenttia. Toteuma oli kummassakin 99,84 prosenttia.
- Kaupunkisuunnitteluvirasto: Joukkoliikenteen kuljetusosuus aamuliikenteessä keskustaan kasvaa 0,2 prosenttiyksikköä edellisvuoden toteumasta ja joukkoliikenteen osuus poikittaisliikenteessä kasvaa 0,2 prosenttiyksikköä edellisvuoden toteumasta. Poikittaisliikenteessä osuus kasvoi 1,6 prosenttiyksikköä, mutta aamuliikenteessä keskustaan vain 0,1 prosenttiyksikköä.

Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen:

- Taloushallintopalvelu-liikelaitos: Asiakastyytyväisyys on vähintään 3,75 asteikolla 1–5. Toteuma oli 3,67.
- Hankintakeskus: 55 prosentissa hankintakeskuksen tekemistä hankinnoista huomioidaan ympäristönäkökulma. Toteuma oli 51 prosenttia.

Yllä mainitut sitovien toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat, hankintakeskusta lukuun ottamatta, on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 15.3.2017. Hankintakeskuksen tavoitteen osalta selvitys on jäänyt pois esityslistalta; poikkeama on tarkoitettu käsitellä kaupunginvaltuuston kokouksessa 19.4.2017.

Virastojen ja liikelaitosten lauta- ja johtokunnat ovat käsitelleet virasto- ja liikelaitoskohtaiset tilinpäätöstiedot Helsingin kaupungin taloussäännön mukaisesti. Suoraan kaupunginhallituksen alaisen kaupunginkanslian ja tietokeskuksen virastopäälliköt ovat päätöksellään hyväksyneet kaupungin tilinpäätökseen yhdistettävät viraston tilinpäätöstiedot.



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.

Lähes kaikki hallintokunnat olivat toimittaneet tilinpäätöstyötilaan sitovien toiminnallisten tavoitteidensa dokumentointikuvauksen. 20 hallintokuntaa oli toiminut täysin ohjeen mukaisesti ja 11:n osalta pyydettiin lisäselvitystä. Edellisenä vuonna lisäselvitystä pyydettiin 12:lta hallintokunnalta, joten tilanne ei ole juurikaan parantunut. Dokumentointi oli kuitenkin luotettavaa, kun arvioinnin perustana käytettiin sekä tilinpäätöstyötilaan toimitettuja että erikseen pyydettyjä lisätietoja.

Vuoden 2013 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta totesi, että tilinpäätöksen laatimisesta vastaavien kaupunginkanslian ja taloushallintopalvelun tulee varmistaa, että sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentointi on riittävää. Taloushallintopalvelun (Talpa) johtokunta totesi lausunnossaan 25.4.2014, että Talpa on omalta osaltaan tilinpäätösprosessin suunnittelussa ja toteuttamisessa varmistanut sen, että virastot ja laitokset ovat dokumentoineet sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen riittävästi ja selkeästi. Vuoden 2015 arviointikertomuksessa annetuissa lausunnoissa Talpan johtokunta toisti tämän näkemyksen. Arvioinnin perusteella Talpa ei kuitenkaan varmista, että hallintokunnat toimittevat tilinpäätösohjeen mukaisesti. Edelleen on mahdollista, että sitovien tavoitteiden dokumentointikuvaukset puuttuvat kokonaan tai että osaa tavoitteista ei ole ohjeen mukaisesti dokumentoitu, tai dokumentoinnista puuttuu ohjeen edellyttämät laatijan nimi ja päivämäärä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

Taloushallintopalvelu-liikelaitoksen tulee

- varmistaa, että tilinpäätöstyötilaan toimitetaan sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentointikuvaukset ja siihen liittyvät tiedot tilinpäätösohjeen mukaisesti.

3.4 Tytäryhteisöille asetettujen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteuttaminen

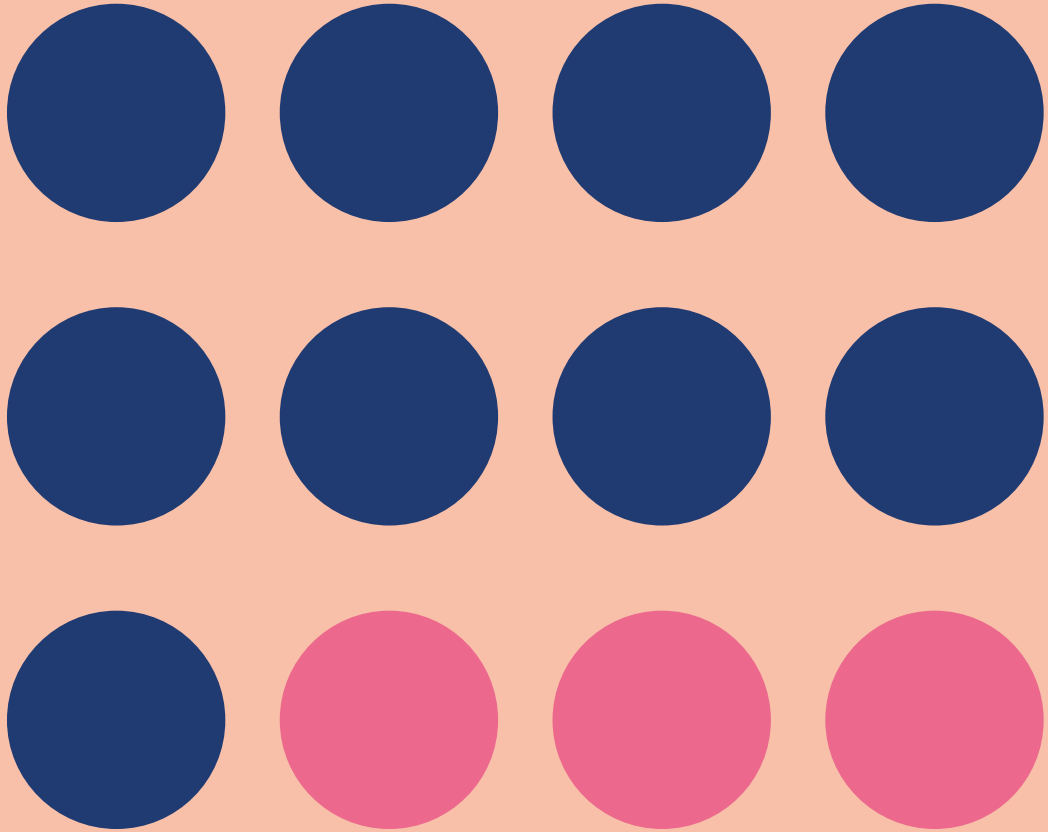
Vuoden 2016 talousarviossa asetettiin 12 tytäryhtiölle yhteensä 12 sitovaa toiminnallista tavoitetta. Niistä yhdeksän (75 prosenttia) toteutui, kuten kuvioista 5 nähdään. Tarkastuslautakunnan arvio toteutumisesta oli sama kuin tilinpäätösraportoinnissa.

Kiinteistöyhtiöille asetettu samansisältöinen tavoite toteutui kolmen yhtiön osalta ja jäi toteutumatta kolmen yhtiön osalta.

Tytäryhteisöjen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen vuonna 2016, N=12

Kuvio 5

- Toteutui
- Ei toteutunut



ön osalta. Ylläpitokustannusten kasvu oli kustannusindeksin muutosta suurempi Hekassa, Kaapelitalossa ja Tennispatissa. Tavoite toteutui seuraavissa: Keskinäinen kiinteistö-osaakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot, Kiinteistö Oy Auranlinna ja Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat.

Muita toteutuneita tavoitteita olivat Palmia Oy:n, Metro-poliLab Oy:n ja Finlandia-talo Oy:n tavoitteet liiketaloudellisesti kannattavasta toiminnasta sekä Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n tavoite kustannustason nousua vähäisemmästä hintojen noususta. Helen Oy:n toteutunut tavoite liittyi kehitysohjelman toteuttamiseen ja Helsingin Satama Oy:llä tavoite liittyi Länsiterminaalien toteuttamiseen.

Kaikki 12 yhtiötä toimittivat kaupunginkansliaan selvityksen sitovan tavoitteensa toteutumisesta. Kaupunginkanslia täydensi kahden yhtiön dokumentointia. Dokumentointi oli siten riittävää.

3.5 Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2016 talousarvion sitovista toiminnallisista tavoitteista toteutui 89 prosenttia. Tytäryhteisöille asetetuista tavoitteista toteutui 75 prosenttia. Toiminnallisten tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty valtuustossa.

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden dokumentoinnin osalta havaittiin, että kaupungin 31 virastosta ja liikelaitoksesta 11 ei ollut toimittanut tilinpäätöstyötilaan tavoitteen toteutumistietoja ohjeen edellyttämällä tarkkuudella. Pyydettyä toteutumistiedot saatiin kattavasti. Tytäryhteisöt toimittivat sitovien tavoitteiden toteutumistiedot kaupunginkansliaan. Tiedot olivat tavoitteen toteutumisen arvioinnin kannalta riittäviä.

Kaupungin talouden arviointi

Strategiaohjelman mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen vuonna 2016, bruttobudjetoidut yksiköt ja tuet hallintokunnille, %

Taulukko 3

	Toteuma	Talousarviossa käytetyt oletukset
Väestönkasvun ennuste	+ 1,19	+1,21
Peruspalvelujen hintaindeksin muutos	+0,93	+1,20
Tuottavuuden parantamistavoite: yhden prosentin vähennys	-1,00	-1,00
Strategiaohjelman tavoitteen sallima käyttömenojen reaali kasvu	+1,12	+1,41
Toteutunut menokasvu	-0,78	+1,11

Toteutuneiden määrärahojen osuus sitovista käyttötalouden määrärahoista vuosina 2012–2016, %

Taulukko 4

2012	2013	2014	2015	2016
74	74	81	89	85

Helsingin kaupungin liikelaitosten tunnuslukuja tilikaudelta 2016, teur

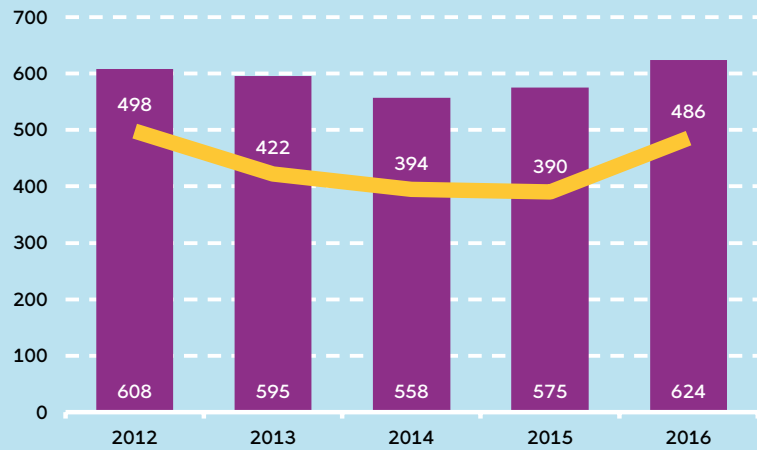
Taulukko 5

Liikelaitos	Liikevaihto	Liikelylijäämä	Tilikauden ylijäämä	Peruspääoman tuotto	Investointimenot
Liikennelaitos (HKL)	160 493	23 398	2 615	8 442	176 523
Palvelukeskus	96 529	6 961	6 881	80	281
Taloushallintopalvelu (Talpa)	28 127	404	348	56	165
Työterveys Helsinki	16 872	497	457	40	16
Henkilöstön kehittämisspalvelut (Oiva Akatemia)	4 042	69	57	12	39

Investointimäärärahojen toteuminen vuosina 2012–2016, meur (kiintein hinnoin)

Kuvio 6

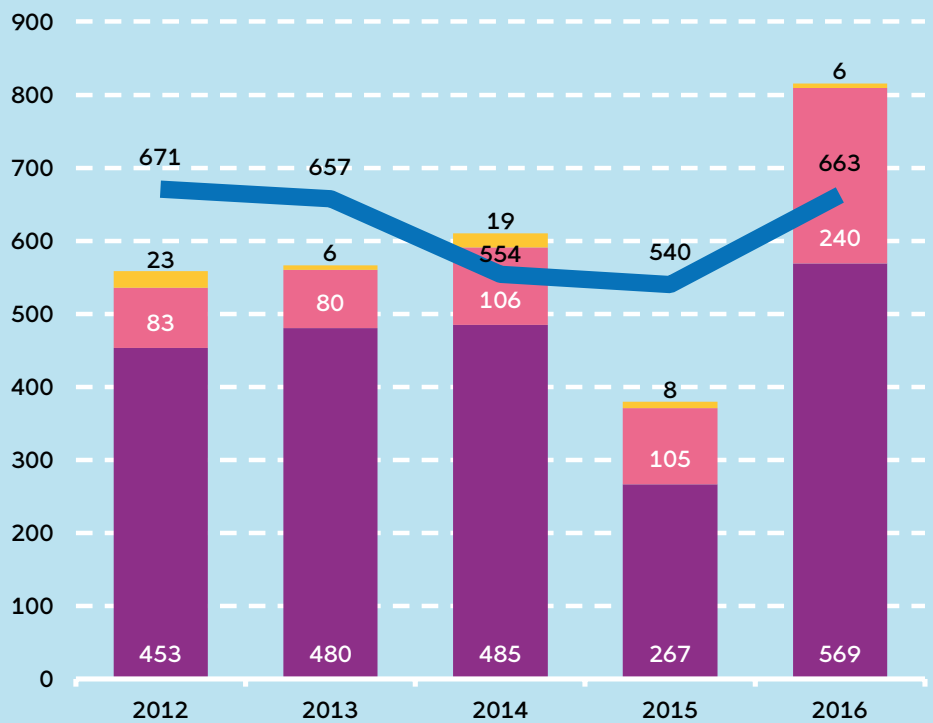
- Käytettävissä
- Toteuma



Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys vuosina 2012–2016 (sisältään liikelaitokset), meur (kiintein hinnoin)

Kuvio 7

- Vuosikate
- Maanmyyntituotot
- Rakennusten ja osaketilojen myynti
- Investointimenot



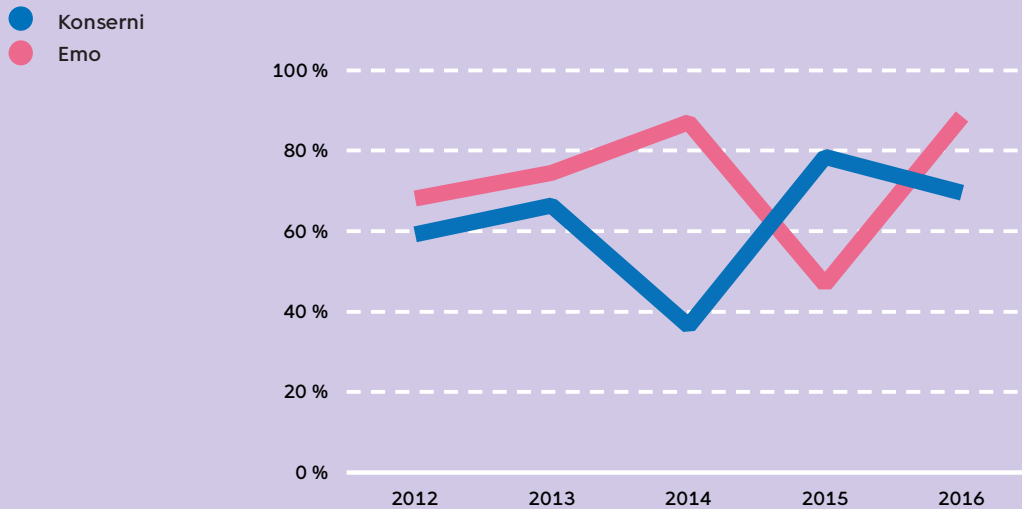
Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen sekä investointien erotuksen ja osuuden kehitys 2012–2016, meur

Taulukko 6

	2012	2013	2014	2015	2016
Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot - investoinnit	-109	-89	+56	-160	+152
(Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulot) / investoinnit (%)	83	86	110	70	123

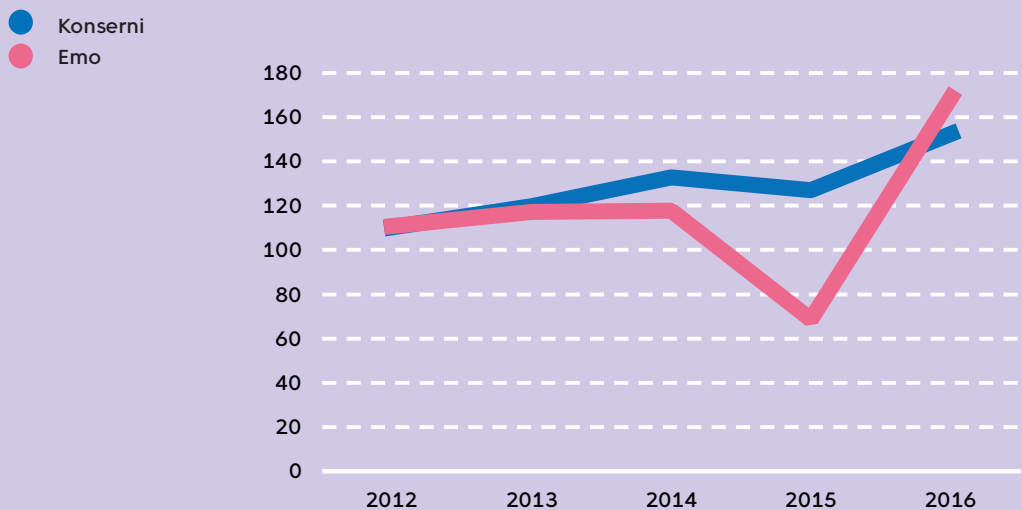
Investointien tulo-rahoitusprosentin kehitys vuosina 2012–2016, %

Kuvio 8



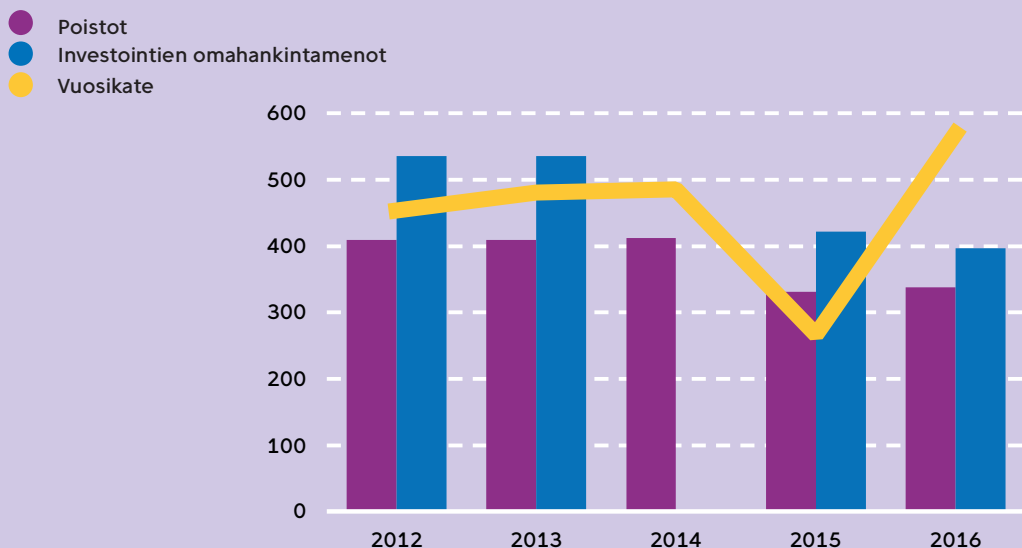
Vuosikate suhteutettuna poistoihin vuosina 2012–2016, %

Kuvio 9



Vuosikatteen riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoihin vuosina 2012–2016 (sisältäen liikelaitokset), meur

Kuvio 10



Vuoden 2014 investointien omahankintamenot eivät ole vertailukelpoiset yhtiöittämisten johdosta.

4.1 Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen

Menokuri toteutui tavoiteltua paremmin

Kaupungin strategiaohjelmassa käyttömenojen kasvua rajoittavana tavoitteena on, että emokaupungin käyttömenojen reaalisuus pidetään asukasmäärän kasvun mukaisena, vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamistavoitteella. Tätä tuottavuustavoitetta on toteutettu vuoden 2014 talousarviosta lähtien. Taulukossa 3 esitetty laskelma osoittaa, että menokasvun rajoittaminen onnistui vuonna 2016 yli odotusten: menot pienenevät 0,8 prosenttia, kun tarkastellaan toimintamenoja ilman liikelaitoksia, rahastoja ja nettobudjetoituja yksiköitä.

Veroja ja valtionosuuksia kertyi vuonna 2016 yhteensä 3,5 miljardia euroa, mikä oli 158,5 miljoonaa euroa budjetoitua enemmän. Verotuloja kertyi 3,2 miljardia euroa. Kunnallisverokertymä kasvoi 4,2 prosenttia ja yhteisöverokertymä 6,7 prosenttia edellisvuodesta. Myös valtionosuudet (316 miljoonaa euroa) kasvoivat edellisvuodesta.

Talousarvio alittui

Toimintamenoihin oli vuoden 2016 talousarviossa varattu 4 730 miljoonaa euroa. Toteuma alitti talousarvion lähes 90 miljoonalla eurolla. Talousarvion käyttötalouso- osassa oli yhteensä 66 sitovaa määrärahaa tai toimintakatteita. Niistä 85 prosenttia toteutui joko budjetoidun mukaisena tai budjetoitua paremmin. Toteumaprosentti oli hieman huonompi kuin vuonna 2015, mutta parempi kuin vuosina 2012–2014 (taulukko 4).

Ylitysoikeuden valtuustolta tarvitsi kymmenen määrärahaa. Euromääräisesti suurimmat talousarvion ylitykset olivat HUS-menoissa (10 miljoonaa euroa) ja varhaiskasvatuksessa (7,9 miljoonaa euroa). Kumpikin ylitys oli kaksi prosenttia budjetoidusta. Prosentuaalisesti merkittävin talousarviomäärärahan ylitys oli työmarkkinatuen kuntaosuudessa: seitsemän prosenttia (4,2 miljoonaa euroa). Toimintakatteet toteutuivat muilta osin talousarviota parempina, mutta tilakeskuksen toimintakate jäi 6,6 miljoonaa euroa budjetoidusta.

Kaikki sitovien käyttötalouso- määrärahojen ylitykset on hyväksytty valtuustossa. Yhdeksän niistä hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 15.2.2017, kun ylitys oli jo tapahtunut. Yksi ylitys perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneisiin määrärahoihin talousarviokohdalla ”avustukset asuintalojen hissien rakentamiseen”.

Talousarviokohtia, jotka alittivat budjetoidut menot tai ylittivät toimintakatteensa yli miljoonalla eurolla, oli yhtä paljon kuin edellisvuonna eli 16. Suurin ero talousarvioon syntyi jaksotetuissa henkilöstömenoissa, joita arvioitiin syntyvän viidellä miljoonalla eurolla, mutta virastojen lomapalkkojen ja niihin liittyvien henkilösivukulujen jaksotuksen muutos olikin yli 35 miljoonaa euroa positiivinen. Lomarahojen jaksotuksessa otettiin huomioon kilpailukykyso- pimuksessa sovittu lomarahojen

leikkaus vuonna 2016 kertyneisiin, kesällä 2017 maksettaviin lomarahoihin.

Toinen merkittävä ero talousarvioon syntyi talousarviokohdassa ”eläkkeet”, joihin kirjataan kaupungin oman eläkejärjestelmän mukaiset menot sekä ne eläkem- enot, joita ei voida kohdistaa millekään hallintokunnalle. Toteuma alitti talousarvion 14,6 miljoonalla eurolla. Kolmas merkittävä poikkeama talousarvioon nähden oli asuntotuotantotoimiston toimintakatteen toteutumisen 9,4 miljoonaa euroa ennakoitua paremmin. Tämä oli myös suhteellisesti suurin poikkeama. Tavoitteen ylittävä osa siirrettiin asuntotuotantorahastoon.

Virastojen sitovista määrärahoista eniten alittivat kaupunginkanslian menot (5,5 miljoonaa euroa) ja ope- tusviraston menot (4,0 miljoonaa euroa). Rakennusvi- raston talousarviokohta ”katu- ja viheralueiden ylläpito” alitti budjetoidut menonsa 2,9 miljoonalla eurolla, ja rakennusvalvontaviraston toimintakate oli 2,4 miljoonaa euroa ennakoitua parempi.

Liikelaitoksilla oli hyvä vuosi

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnallisia tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Niiden joukossa oli kaksi taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta: HKL:n ja Talpan osalta sitovana tavoitteena oli ”tilikauden tulos vähintään nolla”. Tiikauden tulos oli Talpalla 348 000 euroa ja HKL:llä 2,6 miljoonaa euroa, joten tavoitteet toteutuivat.

Kaikkille liikelaitoksille on asetettu talousarvion tu- loslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä ta- voite. Kaikki viisi liikelaitosta saavuttivat niille asetetun tavoitteen. Taulukossa 5 on kuvattu peruspääoman tu- ton lisäksi liikevaihto, liikeylijäämä ja tilikauden ylijäämä sekä vuoden 2016 investointimenot. Muilla liikelaitok- silla liikeylijäämästä on vähennetty vain peruspääoman tuotto. HKL:n tilikauden ylijäämä on olennaisesti liikeyli- jäämää pienempi, koska peruspääoman tuoton lisäksi infrakoron palautus kaupungille ja lainakorot ovat suu- ria eriä. 23,4 miljoonan euron liikeylijäämästä jäi rahoituserien ja varausten jälkeen tilikauden ylijäämäksi 2,6 miljoonaa euroa. HKL:n investoinnit ovat kaupungin in- vestointien kokonaisuudessa merkittäviä, vuonna 2016 tuotantoinvestointeja tehtiin 176,5 miljoonan euron ar- vosta.

HKL:n liikevaihto kasvoi 4,3 prosenttia edellisvu- odesta ja tilikauden ylijäämä parani 6,1 prosenttia. Pal- velukeskus-liikelaitoksella oli Palmian yhtiöittämisen jälkeinen toinen toimintavuosi. Liikevaihto kasvoi vain noin kaksi prosenttia, mutta tilikauden ylijäämä kasvoi 50 prosenttia vuoteen 2015 nähden. Palvelukeskuksen tilinpäätöksen mukaan kaupungin sisäisille asiakkaille myytävien, kilpailuttamattomien palvelujen yksikköhintoja ei korotettu vuonna 2016. Talpan liikevaihto kasvoi 5,6 prosenttia vuodesta 2015 ja tilikauden tulos 10,2 prosenttia. Talpan tilinpäätöksen mukaan liikevaihtoa kasvattivat muun muassa palvelumäärien tuotannon kasvu, erillisenä laskutetut projektit ja laajentuneet pal- velut osakeyhtiöasiakkaille.

Työterveys-liikelaitoksella oli ensimmäinen toimin-

tavuosi, joten sen osalta ei voi tehdä vertailua aiempiin vuosiin. Liikelaitoksista pienimmän, Oiva Akatemian, toiminta päättyi 31.5.2017 kaupungin organisaatiouudistuksen myötä.

Investointimäärärahoja jäi käyttämättä

Kaupungin strategiaohjelmassa investointien vuotuisiksi tasoksi on asetettu 435 miljoonaa euroa, joka oli vuoden 2016 talousarviossa tarkistettu tasoon 468 miljoonaa euroa. Kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien käytettävissä oli yhteensä 624 miljoonaa euroa. Investointeihin käytettävissä olleista määrärahoista käytettiin 486 miljoonaa euroa eli 78 prosenttia. Strategiaohjelma ei koske liikelaitosten investointeja. Ne mukaan lukien investointien toteuma oli 663 miljoonaa euroa.

Kuviosta 6 havaitaan, että investointien toteuma on jatkuvasti alittanut käytettävissä olleet määrärahat. Määrärahat on esitetty vuoden 2016 hintatasossa. Vuonna 2016 toteuma parani nousten lähes samalle tasolle kuin vuonna 2012. Silti käytettävissä olisi ollut 138 miljoonaa euroa enemmän. Vuosina 2012–2016 investointien toteumaprosentti on ollut keskimäärin 74 prosenttia.

Kokonaisuutena investointiosassa oli yhteensä 48 sitovaa määrärahaa. Niistä 33:n osalta talousarvio määräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (69 prosenttia). Ylityneitä talousarviokohtia oli 15 ja ne perustuivat pääosin edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettyihin ylitysoikeuksiin. Yhdelle talousarviokohdalle (kiinteistöjen ostot ja lunastukset) haettiin ylitysoikeutta valtuustolta syyskuussa 2016 ja yhdelle vasta ylityksen jo tapahduttua eli helmikuussa 2017. Jälkimmäisessä oli kyse kaupunginmuseosta, jolla oli lisäksi käytettävissään edelliseltä vuodelta siirtyneitä investointimäärärahoja. Kaupunginmuseon investointitarpeet liittyivät uuteen toimitilaan, muutosten edellyttämiin IT-hankintoihin ja kokoelmakeskuksen varusteluun.

Talousarvion ylitykset olivat investointimäärärahojen osalta enimmäkseen siis tiedossa. Investointimäärärahojen alituksesta kuusi oli yli miljoonan euron suuruisia poikkeamia. Määrärahoja jäi käyttämättä erityisesti tilakeskuksen uudis- ja lisärakennushankkeisiin (4,8 miljoonaa euroa), katujen perusparantamiseen ja liikennejärjestelyihin (2,3 miljoonaa euroa), sosiaali- ja terveysviraston tietotekniikkahankintoihin (1,4 miljoonaa euroa) ja liityntäpysäköintipaikkoihin (1,4 miljoonaa euroa).

4.2 Talouden tunnuslukujen kehitys

Vuonna 2016 bruttokansantuotteen volyyymi kasvoi 1,4 prosenttia Tilastokeskuksen ennakkotietojen (16.3.2017) mukaan. Kansantalouden on vähitellen palannut kasvu-uralle. Suomen Kuntaliiton julkaisemien vuoden 2016 tilinpäätösten ennakkotietojen (8.2.2017) mukaan kuntasektorin menokehitys on ollut maltillista

ja toiminnan sekä investointien rahavirta on parantunut.

Tuloslaskelmassa tilikauden tulos on kirjanpidollinen luku, kun taas vuosikate ilmaisee todellista, käyttöaloudesta yli jäävää rahamäärää. Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoitukseen ja lainojen lyhennyksiin. Rahoituslaskelma osoittaa kuluvan vuoden rahavirran.

Tulorahoitus oli poikkeuksellisen korkealla tasolla

Strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena oli, että investoinneista yhä suurempi osuus rahoitetaan tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Kuviosta 7 ja taulukosta 6 voidaan havaita, että kehitys on ollut tavoitteen mukaista. Vuoden 2016 tulorahoitusta paransi laskennallisesti maanmyyntitulojen jaksottuminen kulu-neelle vuodelle. Kuvion mukaisista maanmyyntituloista vuonna 2016 tuloutui 127 miljoonaa euroa.

Vuoden 2016 talousarviossa kiinteän omaisuuden myyntitulotavoitteeksi oli asetettu 100 miljoonaa euroa. Tavoite ylitetiin selvästi, sillä maanmyyntitulot olivat 240 miljoonaa euroa. Poikkeuksellisen suureen summaan vaikuttivat merkittävästi Kalasataman ja Keski-Pasilan alueilta myydyt tontit.

Kaupunginhallitus linjasi 16.6.2014, että myös muissa kunnissa sijaitsevia Helsingin omistamia alueita tulisi myydä, jos näille alueille ei ole tiedossa kaupungin omaa käyttöä. Linjauksen jälkeen ulkokunnissa sijaitsevan maaomaisuuden myynti on kuitenkin ollut vähäistä. Kiinteistöviraston mukaan kaupungilla on maa-omaisuutta muissa kunnissa 5 690 hehtaaria, josta noin 1 170 hehtaaria eli viidenneksen voisi myydä. Vuonna 2015 kaupunki myi ulkokuntaomistuksistaan yhteensä 90 hehtaaria (2,3 miljoonaa euroa) ja vuoden 2016 lokakuun loppuun mennessä oli myyty noin 22 hehtaaria (1,1 miljoonaa euroa). Kiinteistölautakunta käsitteli 12.1.2017 kaupunginhallitukselle tarkoitettua, kiinteistöviraston valmistelemaa ohjetta Helsingin ulkokunnissa omistamien kiinteistöjen luovutusten valmisteluohjeeksi, mutta palautti ohjeen valmisteltavaksi.

Kuviosta 8 havaitaan, että emokaupungin investointien tulorahoitusprosentti on ollut korkea erityisesti vuonna 2014, heikentynyt vuonna 2015, mutta noussut hyvälle tasolle jälleen vuonna 2016. Vuoden 2015 tilanteessa emokaupungin tulorahoituksen riittämättömyys ja konsernin tunnusluvun vastaava paraneminen olivat seurausta yhtiöittämisestä. Vuoden 2016 prosenttiosuutta nostavat maanmyyntitulojen jaksotetut erät.

Vuosikate riitti kattamaan investointien omahankintamenot

Vuoden 2015 heikko vuosikate oli pääosin seurausta Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittämisestä, mutta menojen suuruuteen vaikuttivat myös eräät kertaluonteiset kirjaukset. Vuonna 2016 vuosikate parani huomattavasti sekä positiivisen verotulokehityksen että matalan menokehityksen ansiosta. Vuosikate oli 569 miljoonaa euroa ja se kattoi suunnitelman mukaiset poistot hyvin,

Lainanhoitokate, kassan riittävyys sekä toiminnan ja investointien rahavirta vuosina 2012–2016, meur

Taulukko 7

	2012	2013	2014	2015	2016
Lainanhoitokate	3,4	4,3	1,7	2,1	1,7
Kassan riittävyys, päivää	46	63	44	70	79
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, meur	*	*	-387	-396	-158

Luvut on esitetty ilman vuoden 2014 yhtiöittämisten kirjanpidollisia vaikutuksia.

* Vuosilta 2012 ja 2013 ei ole saatavissa vertailukelpoista tietoa toiminnan ja investointien rahavirrasta.

Lainakanta, korot, lyhennykset ja konsernin lainasaamiset vuosina 2012–2016, meur

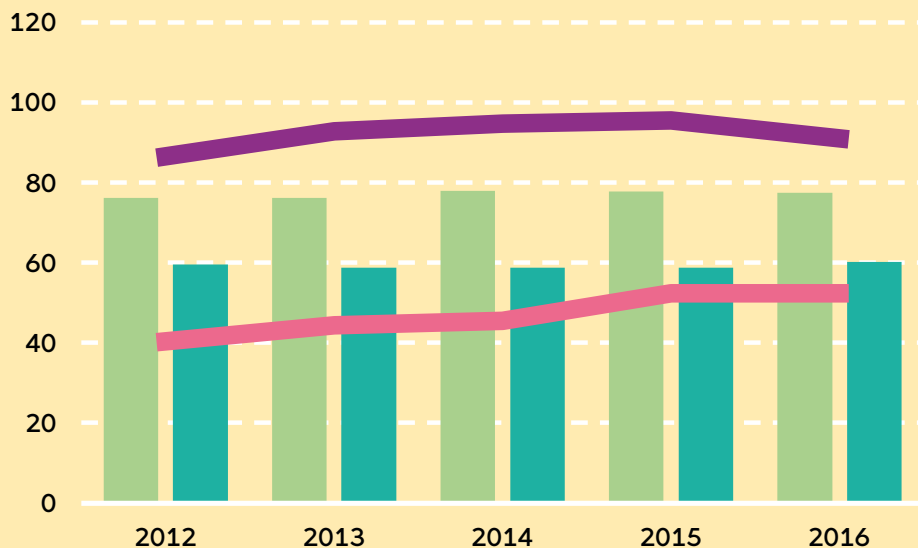
Taulukko 8

	2012	2013	2014	2015	2016
Lainakanta 31.12.	1 201	1 515	1 579	1 582	1 371
Ottolainojen korot	17	11	17	18	15
Ottolainojen lyhennykset	115	91	191	111	311
Konsernin lainakanta	4 177	4 787	4 941	5 011	4 940
Konsernin lainasaamiset	526	478	472	476	479

Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2012–2016, %

Kuvio 11

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





tunnusluvun ollessa 168,9 prosenttia (kuvio 9). Myös konsernitasoinen tunnusluku parani vuonna 2016 ollen 152,6 prosenttia.

Kuviossa 10 on esitetty vuosikatteen riittävyys suunnitelman mukaisiin poistoihin ja investointien omahankintamenoihin. Vuonna 2014 investointien omahankintameno olivat positiiviset yhtiöittämissä ansiosta. Vuoden 2015 vuosikate ei emokaupungissa riittänyt suunnitelman mukaisiin poistoihin, mutta vuonna 2016 vuosikate riitti hyvin myös investointien omahankintamenojen kattamiseen.

Taulukon 7 perusteella lainanhoitokate on hieman heikentynyt, mutta pysynyt edelleen hyvänä. Kassan riittävyys on parantunut edellisestä vuodesta. Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta kertoo, kuinka paljon rahavirrasta jää nettoantolainaukseen, lainojen lyhennyksiin ja kassan vahvistamiseen. 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. Vuonna 2016 toiminnan ja investointien rahavirta parani, mutta viiden vuoden kertymä on edelleen 157,5 miljoonaa euroa negatiivinen.

Lainakanta laski

Taulukosta 8 havaitaan, että lainakanta kasvoi aina vuoteen 2015, mutta sekä emon että konsernin lainakanta pieneni vuonna 2016. Vuonna 2016 maksettiin poikkeuksellisen korkeat lainanlyhennykset. Uusia pitkäaikaisia lainoja nostettiin kaupungille 50 miljoonaa euroa, minkä lisäksi HKL:lle nostettiin 60 miljoonan euron laina. Tilinpäätöksen mukaan lainakannan alentaminen pystyttiin tekemään kassavaroja pienentämällä, tulevien tiedossa olevien maanmyyntien rahasuoritusten ansiosta.

Suhteellinen velkaantuneisuus on ollut kasvussa vuo-

desta 2012, kunnes vuonna 2016 pysähtyi vuoden 2015 tasolle (kuvio 11). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus kääntyi laskuun vuonna 2016. Omavaraisuusaste on pysynyt vakaana.

Johtopäätökset

Vuoden 2016 tilinpäätöksessä todetaan, että strategiaan kirjattu tavoite menokasvulle, investointiraami ja 10-vuotinen investointiohjelma ovat olleet toimivia keinoja talouden ohjauksessa. Kaupungin talous on kääntynyt parempaan suuntaan siitä huolimatta, että Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittäminen 2015 seurauksena kaupunki ei enää saa ylimääräisiä tuloutuksia. Talouden elpymisen myötä verotulokasvu ja menokuri ovat parantaneet rahoitus pohjaa. Myös velkaantuminen on saatu korkeasta investointitasosta huolimatta tilapäisesti pysähtymään.

Kuntien tehtäviin ja tulorahoitustarpeeseen liittyy epävarmuutta, sillä meneillään olevaa maakuntaudistusta koskevia eduskunnan päätöksiä ei ole vielä tehty. Uudistuksessa sosiaali- ja terveystoimi, pelastustoimi sekä ympäristöterveydenhuolto siirtyivät Uudenmaan maakunnan hoidettavaksi vuoden 2019 alusta. Suunniteltu uudistus on kuntatalouden historian suurin. Maakuntaudistuksen yhteydessä on keskusteltu erilliskäytöstä siirtää työllisyys- ja kasvupalvelut pääkaupunkiseudun kaupunkien vastuulle. Samaan aikaan talouden hoitoa järjestellään uudelleen kaupungin organisaatiouudistuksessa. Helsingin talous on tulevia muutoksia ajatellen vahvalla pohjalla. Tunnusluvuissa on kuitenkin ollut viime vuosina vaihtelua. Vuosikatteeseen vaikuttavat useat eri tekijät, ja on mahdollista, että vaihtelua on tulevinakin vuosina.

Toiminnan arviointi



Kaupunkitasoiset arvioinnit

5.1 Strategiaohjelman 2013–2016 toteuttaminen



Ovatko kaupungin strategiaohjelman toteuttaminen ja seuranta olleet tarkoituksenmukaisia?



Toteuttamisen tapa on ollut tarkoituksenmukainen, mutta seuranta on ollut puutteellista.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin strategiaohjelmaa 2013–2016 ja sen seuranta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkoituksenmukaisella tarkoitettiin tilannetta, jossa hallintokunnat ovat ottaneet talousarviota laatiessaan riittävästi huomioon kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet ja strategiaohjelman seuranta on kuvannut riittävän laajasti ja olennaisilta osin strategian toteutumista. Arviointikriteereinä olivat vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

- Vastaavatko strategian tavoitteet ja talousarviossa asetetut sitovat tavoitteet toisiaan?
- Ovatko hallintokunnat tunnistaneet omassa strategiatyössään toimintansa näkökulmasta olennaiset strategiaohjelman tavoitteet ja esittäneet ne talousarvion perusteluissa, tai toiminnallisina tai taloudellisina tavoitteina?
- Vastaavatko strategian toimenpiteet ja hallintokuntien strategiaohjelman seurannassa ilmoittamat toimenpiteet toisiaan?
- Vastaavatko strategiassa asetetut tavoitteet ja seurantamittarit toisiaan?

Kaupunginvaltuuston 24.4.2013 hyväksymä Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016 koostuu neljästä varsinaisesta osa-alueesta: Hyvinvoiva helsinkiläinen, Elinvoimainen Helsinki, Toimiva Helsinki ja Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen. Viides osa-alue, Demokratia ja osallisuus, kytkeytyy kaikkiin neljään kohtaan. Strategiaohjelma sisältää 21 linjausta, 72 niihin liittyvää tavoitetta ja yhteensä 309 tavoitetta toteuttavaa toimenpidettä.

Arvioinnin aineiston muodostivat Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016, kaupunginvaltuuston strategiaseminaarissa 2.–3.2.2017 esitetty seuranta-aineisto, vuoden 2016 talousarvio ja sen laatimisosuudet sekä talouden ja toiminnan seurantaraportit. Lisäksi hyödynnettiin tarkastuslautakunnan erillisarjoitusta 2014, sen taustamuistiota ja -aineistoa ja hallintokuntien laatimia strategia-asiakirjoja.

Olennaiset strategiaohjelman tavoitteet on tunnistettu

Strategiaohjelmassa on esitetty kaupungin keskeisimmät tavoitteet ja painopisteet, joiden toimeenpääntö tapahtuu vuosittaisen talousarvioprosessin kautta. Talousarvion laatimisosuuden mukaan talousarvio on strategiaohjelman toteuttamisen ja seurannan väline. Virastojen ja liikelaitosten tehtävänä on ollut määrittellä talousarvion laatimisen yhteydessä omat strategiaohjelmasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteensa.

Hallintokuntien välillä on eroja siinä, kuinka hyvin ne ovat ottaneet talousarvion laatimisessa huomioon kaupungin strategiaohjelman tavoitteet. Eroja selittää pääosin se, että strategiaohjelma käsittelee joidenkin hallintokuntien substanssia vain hyvin yleisellä tasolla tai ei lainkaan. Eroja on kuitenkin myös niiden virastojen välillä, joiden substanssia strategia suuremmin käsittelee: osa virastoista on aidosti pyrkinyt asettamaan talousarvion sitovat tavoitteet strategialähtöisesti, ja osa on tyytynyt löyhään ylätasoon strategiyhteyteen, vaikka strategiaohjelma olisi mahdollistanut suuremmin strategiaa toteuttavien tavoitteiden asettamisen. Talousarvion tekstiosissa on vaihtelua sekä esittämistavan että sen suhteen, kuinka tiiviisti hallintokunnat ovat kytkeneet toimenpiteensä strategiaohjelmaan.

Toisaalta strategiaohjelman ja talousarvion yhteys on kehittynyt myönteisesti verrattaessa vuosia 2014 ja 2016, sillä moni virasto on tarkastuslautakunnan erillisarjoituksen antamisen jälkeen pyrkinyt kehittämään sitovia toiminnallisia tavoitteita paremmin kaupungin strategiaohjelmaa toteuttaviksi. Kokonaisarviona voidaan todeta, että hallintokunnat ovat pääosin ottaneet strategiaohjelman tavoitteet riittävästi huomioon laatiessaan talousarviota.

Kokonaiskuvan muodostaminen strategiaohjelman seurannan perusteella on vaikeaa

Kaupunginkanslia kokosi strategiaohjelman seuranta varten virastoilta ja liikelaitoksilta tietoja toimenpiteistä, joita ne ovat tehneet strategian perusteella. Raportoituja toimenpiteitä oli yhteensä 1 241, joista poimittiin arviointia varten kaikille viidelle strategia-alueelle kohdistuva 125 toimenpiteen otos. Eniten raportoituja toimenpiteitä oli suurilla virastoilla.

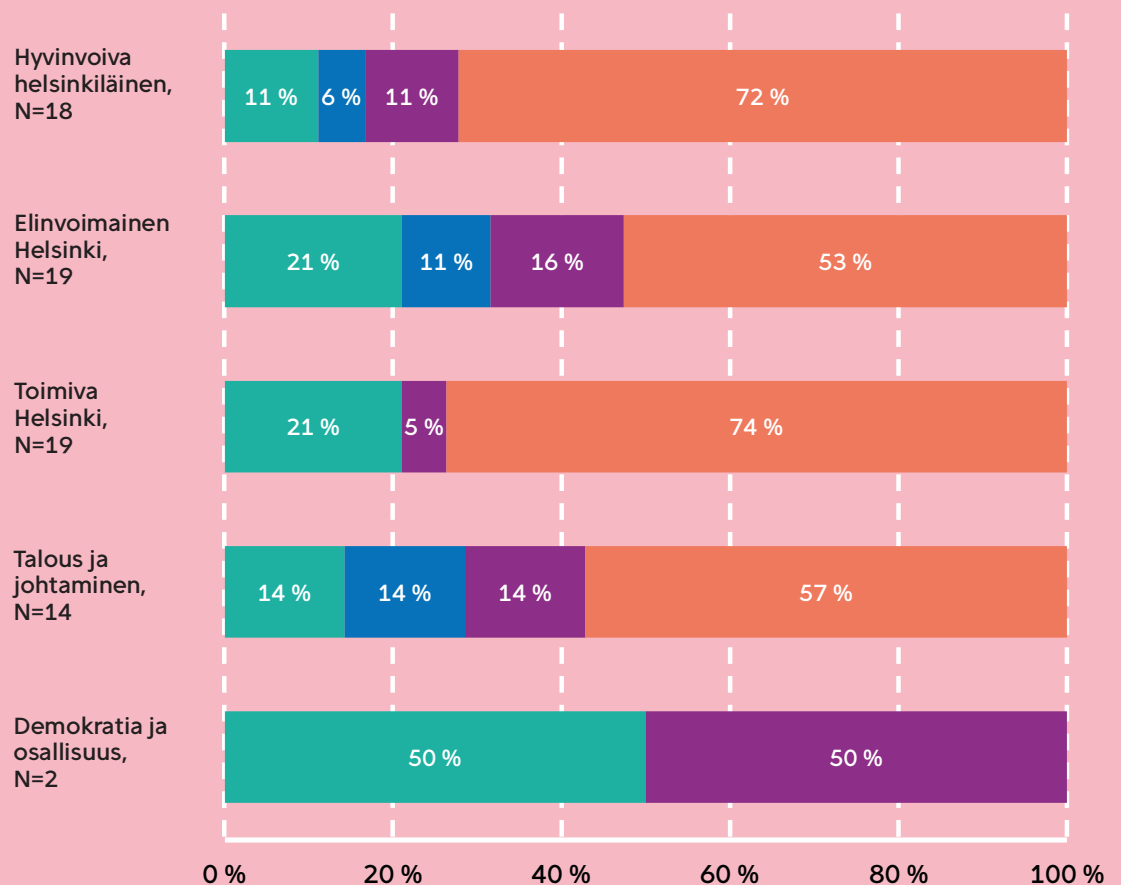
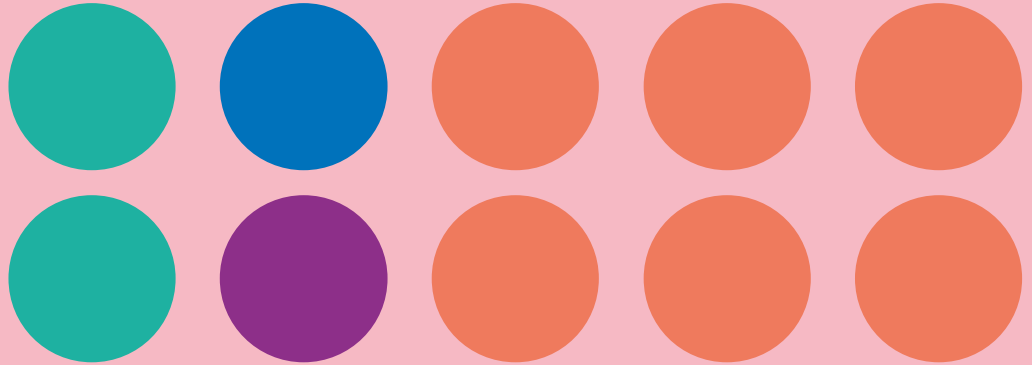
Virastojen ja laitosten raportoinnilla toimenpiteillä on pääosin selvä ja ymmärrettävä sisällöllinen yhteys strategiaohjelman toimenpiteisiin, mutta useissa raportoiduissa toimenpiteissä toteutumisen määrästä tai laajuudesta ei pysty muodostamaan käsitystä. Strategian toimenpide on esimerkiksi saatettu muotoilla siten, että

Strategiaohjelman tavoitteiden ja strategiaseurannan mittareiden välisen yhteyden toteutuminen, %

Kuvio 12

- Mittari kuvaa tavoitetta hyvin
- Mittari kuvaa tavoitetta pääosin
- Mittari kuvaa tavoitetta vain osin
- Mittaria ei ole asetettu tai sitä ei ole

Strategia yhteensä, N=72



sen toteutumisesta on vaikea raportoida täsmällisesti.

Raportoinnin olennaisin heikkous on, että kokonaiskuvan saaminen toimenpiteiden, esimerkiksi ”Kehitetään kaupungin henkilökunnan kielivarantoa”, toteutumisesta on hyvin vaikeaa. Kaupunginkanslian raportissa on koottu virastojen vastaukset sellaisenaan, ilman että vastauksista on tehty päätelmää toimenpiteen toteuttamisen riittävydestä. Päätelmien tekemistä vaikeuttaa toimenpiteiden suuri määrä. Joidenkin toimenpiteiden toteutumisesta ei toisaalta voida tehdä päätelmiä siksi, että vain osa relevanteista toimijoista on raportoinut toimenpiteistään.

Suurimmalle osalle strategian tavoitteista ei ole asetettu mittaria

Strategiaohjelmassa 2013–2016 on määritelty, millä mittareilla mitäkin strategian linjausta mitataan. Yhdelle linjauksista, ”Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”, ei ole asetettu lainkaan mittaria. Muiden 20 linjauksen osalta mittareita asetettiin yhdestä seitsemään kappaletta. Strategiaohjelman seurannassa mittareita on tarkennettu siten, että seurannassa on ollut mukana kaikkiaan 97 mittaria. Arvioinnissa näiden mittareiden yhteys strategiaan pyrittiin tunnistamaan tavoitetasolla. Kun mittarit luokiteltiin niihin liittyvien tavoitteiden alle, 39 tavoitteelle ei tunnistettu lainkaan mittaria ja kuuden tavoitteen osalta kävi ilmi, että strategiassa ilmoitettua mittaria ei ollutkaan olemassa. Näin ollen strategiaohjelman 72 tavoitteesta 63 prosenttia oli sellaisia, että niille ei ole joko asetettu mittaria tai ilmoitettua mittaria ei ole olemassa (kuvio 12). Strategiassa on asetettu paljon sellaisia tavoitteita, jotka eivät ole mitattavissa tai joiden mittaaminen vaatisi erillisen tutkimuksen.

Mittari tai mittarit kuvasivat tavoitetta hyvin 18 prosentissa, pääosin seitsemässä prosentissa ja vain osin 13 prosentissa. Jälkimmäinen tilanne oli esimerkiksi sellainen, että tavoitteessa oli kaksi osaa, joista vain toista mitataan.

Suurimmalle osalle strategian tavoitteista ei siis ole asetettu seurantamittareita. Vielä merkittävämpi ongelma on, että vaikka mittari kuvaisi hyvin tavoitetta, se ei kerro, onko tavoitteen kuvaamaa asiutilaa kohden edetty kaupungin toimenpiteiden ansiosta. Osa mittareista on luonteeltaan sellaisia, että ne mittaavat kaupungin toimintaa suoraan tai melko suoraan, eli kaupunki voi merkittävästi vaikuttaa mittauksen tulokseen omilla toimillaan. Tällaisia mittareita on erityisesti talouden ja tukipalveluihin sekä kaavoitukseen ja asuntojen rakennuttamiseen liittyvissä tavoitteissa. Muiden strategian osa-alueiden kohdalla kaupunki voi useimmiten vaikuttaa omilla toimillaan mittauksen tulokseen vain vähän tai jossain määrin.

Strategiaohjelman seuranta ei kuvaa riittävän laajasti ja olennaisilta osin strategian toteutumista

Strategiaohjelma on laaja, joten myös sen seuranta-aineisto on hyvin laaja. Laajuudestaan huolimatta seuranta-aineisto ei ole kuvannut riittävän laajasti

strategian toteutumista. Riittävyys ei kuitenkaan ole ensisijainen ongelma. Seurantatietoa on paljon, mutta kaikki tieto ei ole olennaista, ja lisäksi olennaista tietoa puuttuu.

Kaupunki on seurannut strategian toteutumista eri keinoin, mutta näiden seurantavälineiden tuottama tieto on kattanut strategian toteutumisen vain osin. Toimenpidekohtainen seuranta on sirpaleista: kaikki ne virastot, joiden pitäisi toimenpiteitä esittää, eivät aina kuvaa toimenpiteitään strategian edistämiseksi.

Seuranta-aineiston perusteella on vaikea päätellä, miten strategiset tavoitteet ovat toteutuneet. Kaupunginvaltuustolle kootusta toimenpidekohtaisesta seurantatiedosta ei pysty muodostamaan käsitystä strategian toimeenpanon etenemisestä toivotulla tavalla. Myös hallintokuntien laatimat arviointimuistiot on raportoitu kaupunginvaltuustolle sellaisenaan ilman, että kaupunginkanslia olisi jalostanut analyysia helposti omaksuttavaan muotoon.

Kaupunginjohtajan valtuuston strategiaseminaarissa pitämässä esityksessä tuotiin esille, miten kaupunki on onnistunut viidellä strategia-alueella ja esitettiin nostoja onnistumisista ja haasteista. Strategian linjausten tai tavoitteiden toteutumisesta vastaavaa arviota ei kuitenkaan ole esitetty, joten analyysi kaupungin strategiaohjelman toteutumisesta oli melko suppea.

Osa kaupunkistrategian tavoitelinjauksista on sellaisia, että niiden toteutumisen selvittäminen edellyttäisi tutkimustietoa, jota ei voi muodostaa vain virastojen ja liikelaitosten sisäisten seurantajärjestelmien kautta. Esimerkiksi sen selvittäminen, ovatko helsinkiläiset lisänneet liikuntaa, voi tapahtua vain tekemällä tutkimus aiheesta.

Osa strategiaohjelman toimenpiteistä on tavoitteita tai ne on muotoiltu siten, että niiden toteutumisesta on vaikea raportoida täsmällisesti. Tavoitteiden joukossa puolestaan on toimenpiteiksi tunnistettavia tai mittarin muotoon asetettuja tavoitteita. Lisäksi strategiaohjelman tavoitteista kahta, ”Vastuullisen energiapolitiikan tärkein työkalu on energiansäästö” ja ”Tietotekniikka palvelee kaupunkilaisia ja kaupungin kehittämistä”, ei voi pitää tavoitteina, vaan paremminkin toteamuksina.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin strategiaohjelmaa 2013–2016 ja sen seuranta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Vastaus kysymykseen on, että strategiaohjelmaa on toteutettu pääosin tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta strategian seuranta ei.

Strategiaohjelman toteuttamisen osalta voidaan todeta, että hallintokunnat ovat pääosin ottaneet talousarviota laatiessaan riittävästi huomioon kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet. Hallintokuntien välillä oli kuitenkin suuria eroja siinä, miten tiiviisti ne ovat kytkeneet sitovat tavoitteensa ja talousarviossa kuvaamansa toimenpiteet strate-

giaohjelmaan. Virastojen mahdollisuudet tähän ovat erilaisia, koska strategiaohjelma ei käsittele kaikkien hallintokuntien substanssia. Talousarviotekstien analyysi osoitti, että strategiaohjelman toteuttamista kuvaavien hallintokuntakohtaisten tekstien esittämistä ei ole yhtenäinen, minkä vuoksi toimenpiteistä ei muodostu selkeää kokonaiskuvaa.

Strategiaohjelman seuranta on toteutettu laajasti, mutta se ei silti kuvaa riittävän kattavasti strategian toteutumista. Olennaisuuden näkökulmasta keskeisenä puutteena on, että seuranta-aineistot eivät sisällä analyysia siitä, miten hyvin on onnistuttu.

Hallintokunnat ovat raportoineet yhteensä 1 241:stä strategiaohjelmaa toteuttavasta toimenpiteestä, mutta aineiston perusteella ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskäsitystä siitä, miten strategiaohjelman toteuttamisessa on onnistuttu. Myöskään strategian seurantamittaristo ei kerro, missä määrin strategian toteuttamisessa on onnistuttu. Kaupunginjohtajan esitys kaupunginvaltuuston strategiaseminaarissa on ainoa strategian onnistumista kokonaisuutena kuvaava asiakirja, mutta siinäkin on esitetty arvio vain strategiaohjelman osa-alueiden, ei linjausten tai tavoitteiden tasolla.

Strategiassa asetettujen tavoitteiden, toimenpiteiden, mittareiden ja toteamusten välisen rajan hämärtyminen heikentää mahdollisuuksia seurata strategian toteutumista johdonmukaisesti. Strategiaohjelman seuranta tukisi, että kaupunkistrategia keskittyisi olennaisimpiin tavoitteisiin, jotka määritellään riittävän täsmällisesti. Näistä kaupunkitason tavoitteista toimialat voisivat johtaa strategiaa toteuttavia käytännön toimenpiteitä.

Strategiassa tulee asettaa sellaisia tavoitteita ja mittareita, joihin kaupunki voi omalla toiminnallaan vaikuttaa, jotta mittarit kertoisivat kaupungin strategian onnistumisesta. Jatkossa olisi hyödyllisempää tunnistaa ne strategian toimenpiteet, joiden seurannaksi riittää raportointi suoriteista toimenpiteistä, ja toisaalta ne keskeiset strategian tavoitteet tai linjaukset, joiden toteutumisen selvittäminen edellyttää tutkimustietoa. Nyt osa strategiaohjelman toimenpiteistä on muotoiltu siten, että niiden toteutumisesta on vaikea raportoida täsmällisesti.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginhallituksen tulee

- kehittää valtuustolle valmisteltavan strategiaehdotuksen sisältöä siten, että asetetut tavoitteet on määritelty riittävän täsmällisesti, niiden toteutumista voidaan mitata ja niistä voidaan johtaa käytännön toimenpiteitä toimialatasolla.
- kehittää strategian toteutumisen raportointia, jotta valtuusto voi sen pohjalta seurata strategian toteutumista.

kaupunginkanslian tulee

- ohjata toimialoja siten, että talousarviossa esitetyt toimenpiteet ja tavoitteet kytketään aiempaa selkeämmin strategian tavoitteisiin.

5.2 Strategiaohjelman ja ympäristöpolitiikan energiatohokkuustavoitteiden toteuttaminen



Onko energiatohokkuutta edistetty strategiaohjelman mukaisesti?



Kaupunki on vähentänyt omaa energiankulutustaan. Kaavallisessa ohjauksessa on vielä kehitettävää.

Arvioinnin pääkysymyksinä olivat, onko kaupungin strategiaohjelmaan 2013–2016 sisältyviä energiatohokkuuteen liittyviä toimenpiteitä toteutettu ja onko energiatohokkuus kehittynyt tavoiteltuun suuntaan.

Strategiaohjelman mukaan kaupungin toiminta on kestävä, vaikuttava ja tehokasta. Tavoitteiksi oli asetettu ympäristökriteerien käytön lisääminen ja resurssitohokkuuden parantaminen, koko Helsingin hiilidioksidipäästöjen vähentäminen 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasosta, kaupungin sopeutuminen ilmastomuutokseen ja energiansäästö vastuullisen energiapolitiikan tärkeimpänä työkaluna.

Edellä mainittuja tavoitteita toteuttamaan oli määritelty toimenpiteitä, joista 15:ä energiatohokkuuteen liittyvää toimenpidettä tarkasteltiin arvioinnissa. Toimenpidekohtaiset arviot on esitelty yksityiskohtaisemmassa arvioinnin taustamuistiossa. Tässä esitetään keskeiset havainnot toimenpiteiden toteuttamisesta ja vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- Missä määrin energiatohokkuuteen liittyvät 15 toimenpidettä ovat toteutuneet?
- Onko maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa otettu huomioon energiatohokkuutta?
- Ovatko energiansäästöille asetetut tavoitteet toteutuneet viime vuosina?
- Onko kaupunki parantanut energiatohokkuuttaan viime vuosina?
- Onko kaupunginvaltuuston vuonna 2012 hyväksymään ympäristöpolitiikan ilmastonsuojeluun liittyvä keskipitkän aikavälin tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjä mahdollista saavuttaa neljän vuoden päästä nykyisellä kehityksellä?

Arviointiaineistona olivat strategiaohjelmaan ja ympäristöpolitiikkaan liittyvät asiakirjat, joita täydennettiin kaupunginkanslialle, kaupunkisuunnitteluvirastolle ja rakennusvirastolle tehdyllä sähköpostikyselyllä. Lisäksi tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki syksyllä 2016 arviointikäynnit ympäristökeskukseen ja Helen osakeyhtiöön.

Energiatohokkuutta kaavoituksella ja rakentamisen ohjauksella

Maankäytön suunnittelulla on merkittävä rooli ener-



giatehokkuuden edistämiseksi, koska kaavoitus ja kaavoihin liittyvät määräykset ohjaavat uusien alueiden suunnittelua ja täydennysrakentamista. Kaavallisen ohjauksen lisäksi ohjaukeinoja ovat muun muassa tontinluovutusehdot ja rakentamismääräykset.

Helsingissä on päätetty, että rakennusten energiatehokkuusvaatimukset ovat hieman kireämmät kuin lainsäädännön asettamat vaatimukset. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan rakentamisen energiatehokkuuteen vaikuttaminen ei ole ollut kaavoituksen ydinasiaa. Toistaiseksi energiatehokkuus on kaupunkisuunnittelussa pääsääntöisesti huomioitu tiivistävää kaupunkirakennetta ja entistä vähäpäästöisempää liikennejärjestelmää suunnittelemalla. Ympäristölautakunnan helmikuussa 2016 antaman lausunnon mukaan Helsingin uusi yleiskaavaehdotus tukee hyvin seudullista maankäyttöä ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta ja mahdollistaa liikennejärjestelmän kehittämisen vähäpäästöisempään suuntaan.

Kokemukset kaavallisesta ohjauksesta rakennusten energiatehokkuuteen liittyen ovat vielä vähäiset. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan kokemukset Kuningaantammen ja Honkasuon alueen asemakaavoista ovat kuitenkin rohkaisevia sen suhteen, että kaavallaisilla energiatehokkuusvaatimuksilla saadaan parannettua uuden rakennuskannan energiatehokkuutta. Ympäristökeskuksen toteuttaman selvityksen mukaan

viime vuosina ei ole hyödynnetty energiatehokkuuteen ja uusiutuvien energianlähteiden käyttöön ohjaavia kaavamääräyksiä kuin muutamissa hankkeissa. Uudisrakentamisen vuosittainen osuus on pienehkö, joten myös olemassa olevan rakennuskannan energiatehokkuuden parantaminen on keskeistä muun muassa ilmastopäästöjen vähentämisessä.

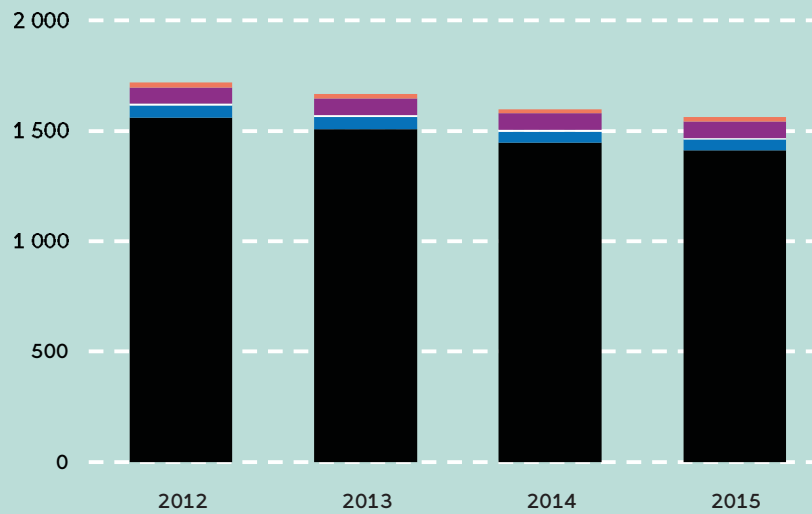
Uusiutuvien energialähteiden 20 prosentin tavoite ei toteutune aikataulussa

Helen Oy:n sähkön ja lämmön tuotantorakennetta muutetaan siten, että uusiutuvien energialähteiden osuus on vuoteen 2020 mennessä noin 20 prosenttia. Yhtiö on edistänyt uudenlaisten ympäristöteknologioiden käyttöönottoa sekä uusiutuvaa energiantuotantoa. Käyttöön on otettu muun muassa kaksi suurta aurinkovoimalaa ja sähkövarasto sekä korvattu osa käytettävästä kivihilestä pelleteillä. Helen Oy:n mukaan uusiutuvan energian osuus oli kuusi prosenttia kaukolämmön tuotannossa ja kymmenen prosenttia koko energianhankinnassa vuonna 2016. Tavoitteen toteutuminen edellyttää Hanasaaren hiilivoimalaitoksen sulkemista, mikä tapahtuu vuoden 2024 loppuun mennessä. Kaupunginvaltuuston päätös 2.12.2015 Helen Oy:n kehitysohjelmasta oli siten merkittävä asia energiantuotannon näkökulmasta.

Kaupungin oma kokonaisenergiankulutus, GWh

Kuvio 13

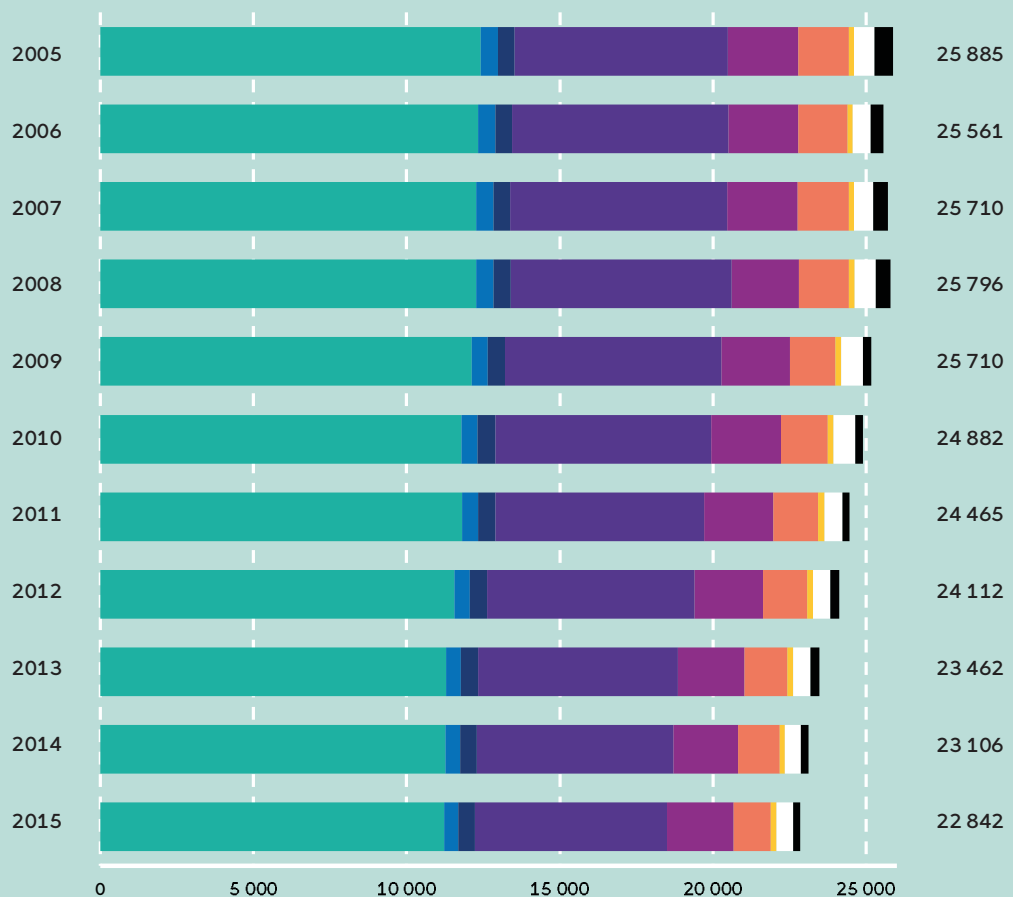
- Kiinteistöt
- Ulkovaistatus, liikennevalot
- Yleisten alueiden kohteet
- Liikenne
- Hallintokuntien autot ja työkonet



Helsingin lämmitystarvekorjattu energiankulutus asukasta kohden laskettuna vuosina 2005–2015, kWh

Kuvio 14

- Kaukolämpö
- Öljylämmitys
- Sähkölämmitys
- Kulutussähkö
- Henkilöautot
- Muu tieliikenne
- Raideliikenne
- Laivat ja veneet
- Muu polttoaine



Kaupunkikonserni on onnistunut energiansäästötoimenpiteissä

Kiinteistöjen energiankulutus on noin 90 prosenttia kaupungin kokonaisenergiankulutuksesta. Kaupunkikonserni on pienentänyt oman toimintansa energiankulutusta muun muassa vähentämällä rakennustensa lämmönkulutusta sekä pinta-alaa kohden laskettua sähkönkulutusta.

Kaupungin oman toiminnan energiankulutus oli vuonna 2015 yhteensä 1 564 gigawattituntia, mikä oli hieman yli kaksi prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna ja noin yhdeksän prosenttia vähemmän kuin vuonna 2012. Kaupungin energiankulutuksen ollessa vain vajaa 12 prosenttia koko kaupunkialueen energiankulutuksesta, myös muiden toimijoiden säästötoimenpiteet ovat tärkeitä. Kaupungin oman energiankulutuksen rakennetta ja siinä tehtyjä säästöjä vuosina 2012–2015 kuvaa kuvio 13.

Päättyneellä strategiakaudella pystyttiin tehostamaan huomattavasti katu- ja puistorakentamisen ylijäämämassojen käsittelyä, mikä lisäsi yleisten alueiden energiatehokkuutta muun muassa säästyvinä polttoainekuluina kuljetusten vähennyttä. Samalla myös erilaiset liikenteen päästöt pienenevät. Lisäksi hyödynnettiin muiden purkumateriaalien (betoni, asfaltti) uudelleenkäyttöä ja kierrätystä.

Ympäristö- ja energia-asioiden koordinoinnissa on vielä kehitettävää

Kaupungin energiansäästötoiminnan koordinoinnista on vastannut energiansäästöneuvottelukunta jo vuodesta 1974 lähtien. Ympäristö- ja energia-asioiden asiantuntemus ja työskentely on hajaantunut kaupungin eri hallintokunnille. Hajaantumisen ja kaupungin suuren koon vuoksi on jossain määrin noussut ongelmaksi koordinoinnin puute ja hankaluus. Rakennusviraston mielestä tehtyjen energiansäästötoimenpiteiden raportointia pitää vielä kehittää, koska tällä hetkellä ei saada tietoa kaikista tehdyistä säästötoimenpiteistä. Kaikissa hallintokunnissa ei ole vielä osaamista tai energiatehokkuuden erikoistuneita henkilöitä. Energiansäästötoimenpiteille ei ole erillistä budjettia ja tekniset toimet ovat usein tilan omistajan ja huollon varassa, jolloin käyttäjähallintokunnat eivät juuri voi asiaan vaikuttaa. Kaupungin vuoden 2015 ympäristöraportin mukaan kaupungin tulisi lisäksi kehittää tarkempaa seurantaa kaupunkirakenteen energiankulutukselle, jotta löydetään merkittävimmät kulutus- ja säästökohteet.

Elinkeinoelämän kanssa on solmittu kumppanuuksia

Kaupungilla on monipuolisia kumppanuuksia elinkeinoelämän kanssa muun muassa aluerakentamiseen liittyen. Kaupunki on myös rahoittanut erilaisia ympäristövastuullisuuteen liittyviä hankkeita. Laaja Ilmastokumppanit-yhteistyöverkosto on toiminnassa ja kaupunki liittyi syksyllä 2016 Pääkaupunkiseudun Smart & Clean

-säätiöön. Iso Roban Ilmastokatu -hankkeessa puolestaan on tehty yhteistyötä eri toimijoiden kanssa alueen energiankulutuksen pienentämiseksi.

Energiatehokkuutta on edistetty uusilla asuinalueilla

Kalasadamasta on tarkoitus luoda älykkään kaupunkirakentamisen mallialue, jolla tähdätään kustannustehokkuuteen ja ekologiseen rakentamiseen. Tontinluovutus-ehdoissa on määräys älykkäistä energijärjestelmistä. Kalasatamaan rakennetaan älykäs sähköverkko Helen Sähköverkko Oy:n toimesta. Alueella toimii Fiksu Kalasadama -hanke. Kalasadamassa ei ole asetettu ympäristökeskuksen mukaan normaalia korkeampia energiatehokkuusvaatimuksia.

Östersundomissa on testattu uudenlaisia energiaratkaisuja Sakarinmäen koululla ja uusiutuvan energian osuus koulun lämmityksessä on jo yli 90 prosenttia. Aluetta kehitetään kuitenkin vasta tulevaisuudessa, mahdollisesti 2020-luvulta alkaen.

Honkasuon alueelle rakennetaan puusta ekologisesti kestävästä kaupunkia, jossa asuintalojen rakentamisessa tulee noudattaa matalaenergiarakentamisen periaatteita. Muita uudenlaisten ympäristö- ja energiateknologioiden ja niiden edistämisen alueita rakentamisessa ovat muun muassa Jätkäsaaren, Kuninkaantammen, Kruunuvooren rannan, Keski-Pasilan ja Konepajan alueet.

Ympäristöpolitiikan ilmastonsuojelun tavoitteet saavutettaneen pääosin

Kaupungilla on useita ilmastonsuojelun keskipitkän tähtäimen tavoitteita. Vuonna 2014 laaditun Helsingin 30 prosentin päästövähennysselvityksen mukaan Helen Oy:n kehitysohjelmalla ja selvityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä saavutetaan 30 prosentin kulutusperäisten kasvihuonekaasupäästöjen tavoiteltu vähennys vuoteen 2020 mennessä. Selvityksen mukaan esitetyt toimenpiteet päästöjen vähentämiseksi voidaan pääosin toteuttaa erittäin kannattavasti. Vuoden 2015 ympäristöraportin mukaan päästöt olivat vähentyneet 25 prosenttia. Myös energiantuotannon muita erilaisia päästöjä (typen oksidit, rikkidioksidi, pienhiukkaspäästöt) on saatu alennettua.

Vuosittaista asukaskohtaista energiankulutusta Helsingissä on saatu alennettua kuten kuvio 14 osoittaa. Vuoteen 2020 mennessä asetettu asukaskohtaisen 20 prosentin energiankulutuksen lasku vuodesta 2005 on mahdollista saavuttaa energiansäästön lisätoimilla. Ilmastomuutoksen vaikutuksista ja keinoista siihen varautumiseksi on myös viestitty monipuolisesti kuntalaisille.

Ympäristöpolitiikan ilmastonsuojeluun liittyvä keskipitkän tähtäimen tavoite siitä, että uusiutuvan energian osuus on vähintään 20 prosenttia vuonna 2020, ei tule ympäristökeskuksen mukaan toteutumaan. Tähän vaikuttaa erityisesti energian tuottamisen jatkaminen Hanasaaren kivihiihivoimalaitoksella vielä vuoteen 2024 saakka.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksinä olivat, onko kaupungin strategiaohjelmaan 2013–2016 sisältyviä energiatehokkuuteen liittyviä toimenpiteitä toteutettu, ja onko energiatehokkuus kehittynyt tavoiteltuun suuntaan. Pääkysymyksen ensimmäiseen osaan voidaan vastata, että kaikkia strategiaohjelmaan sisältyneitä energiatehokkuuteen liittyviä toimenpiteitä on toteutettu monin eri tavoin. Strategiakauden lopulla kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden yleiskaavan. Sillä ja tarkemmalla asema-kaavoituksella sekä muulla rakentamisen ohjeistuksella (esimerkiksi tontinluovutusehdoilla) on mahdollista toteuttaa tulevaisuudessa lisää energiatehokasta uudisrakentamista. Kokemukset kaavallisesta ohjauksesta rakennusten energiatehokkuuteen liittyen ovat toistaiseksi vielä vähäiset.

Pääkysymyksen toiseen osaan voidaan vastata, että energiatehokkuus on kehittynyt tavoiteltuun suuntaan. Kaupunkikonserni on onnistunut parantamaan omaa energiatehokkuuttaan viime vuosina ja on saavuttanut pääosin energiansäästöille asetetut tavoitteet. Kaupungin oman toiminnan energiankulutus on kuitenkin vain vajaat 12 prosenttia koko kaupunkialueen energiankulutuksesta. Muiden toimijoiden, kuten kuntalaisten, yhteisöjen ja teollisuuden, lähitulevaisuudessa tekemät energiansäästön lisätoimenpiteet ovat hyvin merkittävässä asemassa pyrittäessä pienentämään asukaskohtaista energiankulutusta ja vähentämään vaikkapa erilaisia liikenteestä aiheutuvia päästöjä.

Energiatehokkuus- ja energiansäästöosaamisen taso vaihtelee, joten sitä olisi edelleen parannettava eri toimialoilla. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kaupungin tulee kehittää entistä tarkempaa seurantaa kaupunkirakenteen energiankulutukselle, jotta löydettäisiin merkittävimmät kulutus- ja säästökohteet. Myös tehtyjen energiansäästötoimenpiteiden raportoinnissa on vielä kehitettävää, jotta saadaan tietoa kaikista tehdyistä toimenpiteistä.

Päätyneellä strategiakaudella toteutettiin erilaisia ympäristöpolitiikan ilmastonsuojeluun liittyviä toimenpiteitä. Kulutusperäisten kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite on mahdollista saavuttaa suunnitelluilla toimenpiteillä vuoteen 2020 mennessä. Uusiutuvan energian osuuteen liittyvä 20 prosentin tavoite ei toteutune vielä vuoteen 2020 mennessä, vaan vasta Hanasaaren hiilivoimalaitoksen sulkeamisen myötä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkisuunnitteluviraston tulee

- nykyistä enemmän ohjata kaavoituksella kaupunkirakenteen ja rakennusten energiatehokkuuden parantamista.

rakennusviraston tulee

- yhteistyössä ympäristökeskuksen kanssa kehittää tarkempaa seurantaa kaupunkirakenteen energiankulutukselle, jotta löydetään merkittävimmät energiansäästökohteet.

5.3 Avoimen datan julkaiseminen ja hyödyntäminen



Onko avoimen datan julkaisemisesta saatu hyötyä kaupungin toiminnalle ja sen kehittämiseksi?



Dataa on avattu tavoitteiden mukaisesti, mutta saatuja hyötyjä on vaikea osoittaa.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko strategiaohjelman ja tietotekniikkaohjelman toimenpiteistä liittyen avoimen datan julkaisemiseen ollut hyötyä kaupungin ja kaupunkiyhteisön kehittämisessä.

Arvioinnin osakysymyksiä olivat:

- Onko kaupunki lisännyt avoimen datan julkaisemista strategiakaudella?
- Ovatko kaikki virastot ja laitokset avanneet julkiset tietovarantonsa vapaasti saataville?
- Onko avoimen datan julkaisemisella saavutettu käytettävyyshyötyjä?
- Onko avoimen datan julkaisemisella luotu mahdollisuuksia uuden liiketoiminnan luomiseen?

Arvioinnin kohteena olivat strategiaohjelmaan 2013–2016 ja tietotekniikkaohjelmaan 2015–2017 sisältyvät avoimen datan julkaisemiseen liittyvät toimenpiteet ja niiden toteuttaminen. Lisäksi kaupungin talousarvion noudattamisohjeissa on viime vuosina ohjeistettu virastoja ja liikelaitoksia edistämään tietojen avointa ja vapaata jakelua avaamalla julkiset tietovarantonsa vapaasti saataville.

Arviointiaineistona olivat strategiaohjelman ja tietotekniikkaohjelmaan liittyvät asiakirjat, Helsinki Region Infosharen eli HRI:n esittely tarkastuslautakunnan 1. jaostolle, haastattelut HRI:ssä ja kaupunginkansliassa sekä sähköpostitiedustelut neljälle hallintokunnalle, jotka eivät olleet avanneet tietovarantojaan.

Avoimen tiedon julkaiseminen on lisääntynyt

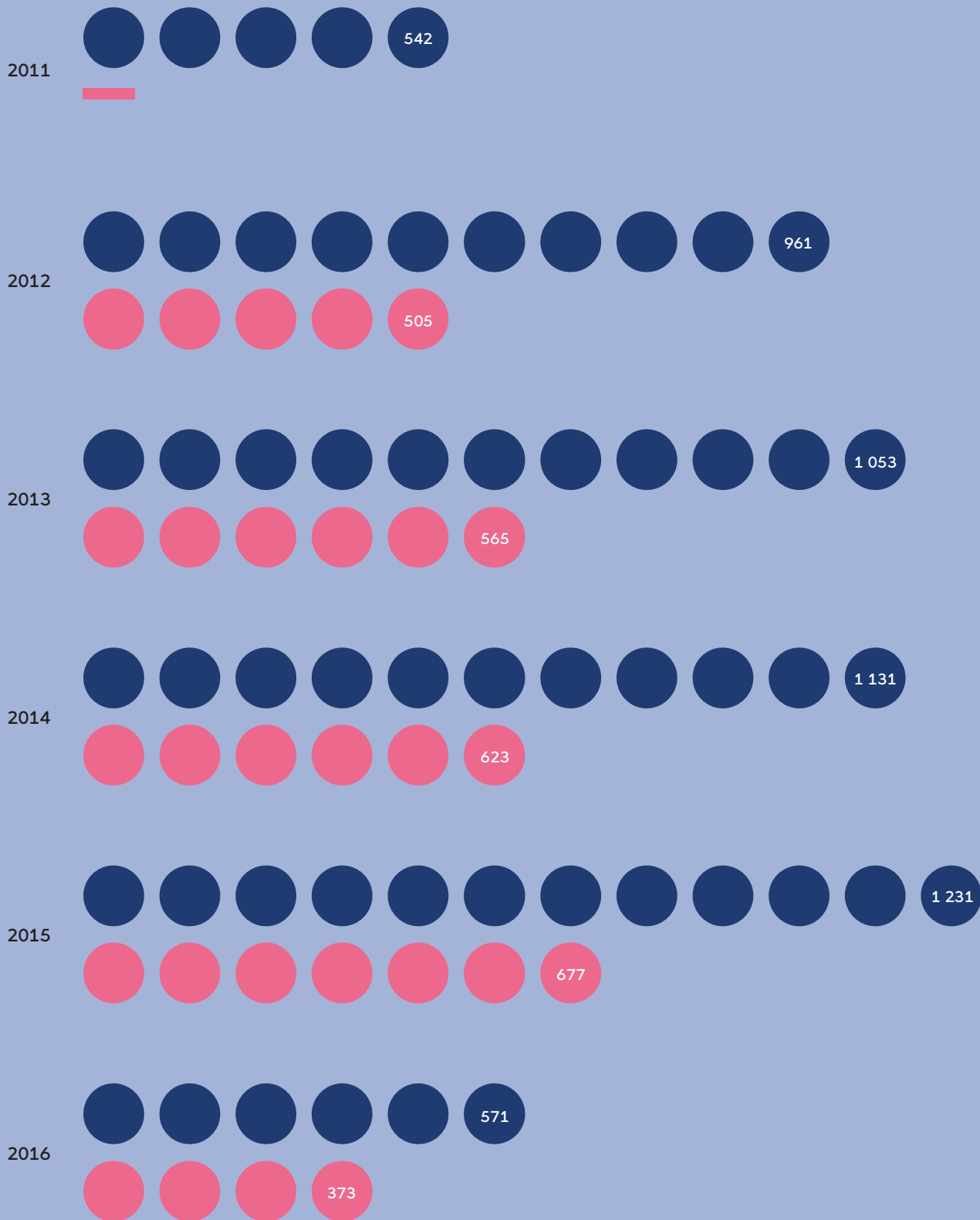
Helsingin seudun kuntien tietopalvelujen kehittämiseksi perustettiin vuonna 2010 Helsinki Region Infoshare -hanke. Verkkopalvelu julkaistiin maaliskuussa 2011. HRI:n perustehtävänä on auttaa PKS-kaupunkien virastoja ja yksiköitä kartoittamaan avattavaa aineistoa ja julkaisemaan avointa dataa sekä edistää aineistojen hyödyntämistä. Helsingin kaupungin tietokeskuksessa toimii kahden hengen HRI-tiimi, joka käytännössä tekee edellä mainittua työtä.

Kuviossa 15 on esitetty avattujen data-aineistojen määrä vuosittain HRI-palvelussa kokonaisuudessaan ja Helsingin osalta. Data-aineistojen määrä kokonaisuudessaan pitää sisällään kaikkien pääkaupunkiseudun kuntien julkaisemat data-aineistot. HRI-palvelussa oleva aineisto kopioituu automaattisesti joka yö valtion ylläpitämään Avoindata.fi-palveluun.

HRI-palvelussa avattujen data-aineistojen määrä vuosina 2011-2016

Kuvio 15

- Koko HRI
- Helsinki



Vuonna 2016 aineistoja yhdisteltiin.



Aineistojen määrä kasvoi erityisen voimakkaasti vuonna 2012, jonka jälkeen kasvu on ollut tasaista. Vuonna 2016 HRI:ssa toteutettiin laajamittainen aineistojen yhdistely- ja yhtenäistämistyö, minkä vuoksi data-aineistojen määrä putosi noin puoleen vuoteen 2015 verrattuna. Vuonna 2016 tehtiin kuitenkin 139 uutta avausta. Yhtenäistämistyön tarkoituksena oli parantaa aineistojen löydettävyyttä sekä helpottaa kokonaisuuden hahmottamista ja ylläpitoa. Aineistojen jakaminen isompina kokonaisuuksina on ollut myös aineistojen hyödyntäjien toive. Heidän näkökulmastaan ihanteellisinta on aineistojen jakaminen avointen rajapintojen kautta.

Hallintokunnat ovat kiitettävästi avanneet data-aineistoja

Helsingin kaupungin strategiaohjelman, tietotekniikkaohjelman ja talousarvion noudattamisohjeiden mukaan kaupungin tavoitteena on tiedon avoin ja vapaa jakelu sekä tietoteknisten rajapintojen saatavuuden lisääminen. Hallintokuntia on myös viime vuosina ohjeistettu edistämään tietojen avointa ja vapaata jakelua avaamalla julkiset tietovarantonsa vapaasti saataville.

Arvioinnissa ilmeni, että neljä hallintokuntaa ei ole avannut dataa lainkaan tai niiden aineistoa ei ole käytetty lähdeaineistona. Hallintokunnat, joilla ei ole avattua dataa, ovat Työterveys Helsinki -liikelaitos, Oiva Akatemia -liikelaitos, Helsingin Tukutori ja pelastuslaitos. Näiltä hallintokunnilta tiedusteltiin syitä, miksi dataa ei ole avattu ja ovatko ne oikeissa avata dataa tulevaisuudessa. Vastauksissa esitetyt syyt olivat perusteltuja. Syinä oli, että data ei ole julkista, vastaava tieto on jo muualta saatavissa tai käytössä olevissa tietojärjestelmissä ei ole avoimia rajapintoja, joten niiden kehityksestä aiheutuvat kustannukset ja henkilöresurssien puute ovat esteenä datan avaamiselle. Vastauksen mukaan Tukutori tulee harkitsemaan datan avaamista samassa yhteydessä kun tietojärjestelmiä uudistetaan.

Vaikutusten mittaaminen on haasteellista

Helsingissä seurataan ja mitataan avointa dataa ja Helsinki Region Infosharen toimintaa sekä tietokeskuksessa että kaupunkitasolla kaupunginkanslian toimesta. Tällä hetkellä seurattavia mittareita ovat avatut tietoa-aineistot, HRI.fi-sivujen kävijät ja aineistolataukset sekä avatun datan pohjalta tehdyt sovellukset.

HRI saa jonkin verran tietoa avointa dataa hyödyntävistä sovelluksista. Käyttötapauksia huomataan myös sosiaalisesta mediasta. Kattavaa tietoa avoimen datan käyttötapauksista HRI:lle ei kuitenkaan kerry, sillä avoimen datan määritelmän mukaisesti dataa saa käyttää kertomatta käyttötarkoitusta. Avointa dataa voi käyttää moneen muuhunkin asiaan kuin sovelluksiin. Arvoa on jo sillä, että tarvitsemansa tiedon saa nopeasti ja luotettavasti. Tiedon avaamisella on myös kuntalaiseen liittyviä vaikutuksia, joita on hankala tutkia. Helsingin kaupungilla ei tehdä avoimen datan vaikuttavuuden mittaamista, koska se on tällä hetkellä lähes mahdotonta eikä vielä ole olemassa mallia sen mittaamiseen.

Aineistojen lataustietoja on saatavilla, mutta ei tietoa siitä, kuka tietoa käyttää ja mihin käyttötarkoitukseen. Avoimen rajapinnan käyttö ei yleensä selviä ollenkaan. Yritykset voivat käyttää avointa tietoa myös sisäisesti. Data on sitä arvokkaampaa mitä enemmän sitä käytetään. Kaupungin tarkoituksena on madaltaa kynnystä avoimen datan käyttöön. Lisäksi kaupungin intressissä on saada tietoa tiedon avaamisen vaikuttavuudesta.

Avoimen datan vaikuttavuuden mittaamista ja sen kustannustehokasta hyödyntämistä tutkitaan Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoituksella toteutettavassa "Avoimen datan kustannustehokas hyödyntäminen" -hankkeessa. Hanke alkoi vuonna 2016 ja päättyi vuonna 2017. Etlan ja Open Knowledge Finlandin yhteishankkeen ensimmäisenä tavoitteena on määritellä seuranta- ja arviointimittarit sekä -malli, jonka avulla tiedon avaamisen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta on mahdollista arvioida käytännössä.

Etlan Avoimen tiedon saatavuus -tutkimuksen mukaan ennakkolisissa arvioinneissa esitettyjen laskelmien mukaan julkisen datan avaamisella saadaan mitattavia yhteiskunnallis-taloudellisia hyötyjä. Kattavaa arviota avoimen datan vaikuttavuudesta ei ole toteutettu missään maassa, koska jälkikäteinen toteutuneisiin vaikutuksiin perustuva tutkimus on vasta aluillaan. Keskeisenä syynä tähän on se, että tällä hetkellä avoimen datan hyödyntämisen vaikuttavuutta ei pystytä systemaattisesti tutkimaan olemassa oleviin tai kerätyihin tietoihin perustuen, ja lisäksi kyseessä on verrattain uusi ilmiö. Esimerkiksi Suomessa lakisäateisiin säännöllisesti toteutettaviin yritysten toimintaa kartoittaviin kyselyihin, kuten Tilastokeskuksen kyselyyn "Tietotekniikan käyttö yrityksissä", ei sisälly avoimen datan hyödyntämistä mittaavia kysymyksiä. Avoimen datan toteutuneista vaikutuksista ja parhaista käytännöistä tiedetään vain yksittäisiltä alueilta ja niistäkin suureksi osaksi tapauskohtaisten esimerkkien valossa.

Kuntalaiset ovat hyötöneet ja liiketoimintaa on edistetty

Avoimen datan käytettävyyshyötyinä voidaan pitää julkishallinnolle hallinnon sisäisen tehokkuuden parane- mista, kuntalaiselle läpinäkyvyyteen ja demokratiaan liittyviä hyötyjä, ja yrityksille tuottavuuden kasvuun tai uuden liiketoiminnan luomiseen liittyviä hyötyjä.

Sekä HRI-tiimin että kaupunginkanslian mielestä avoimen datan julkaisemisesta on ollut hyötyä kaupungin ja kaupunkiyhteisön kehittämisessä. Avoin data on lisännyt merkittävästi julkishallinnon toiminnan läpinäkyvyyttä ja osaltaan edistänyt kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lisäksi avoimen datan pohjalta tehdyt sovellukset helpottavat kaupunkilaisten arkea.

HRI:n tehtävä painottuu enemmän demokratian ja avoimuuden näkökohtiin kuin liiketoiminnan edistämiseen, vaikkakin liiketoiminta ja yritykset ovat myös kohteena. Liiketoiminnan luomista on edistetty järjestämällä tilaisuuksia, tapahtumia ja kilpailuja. Julkaistut tietoaineistot itsessään - varsinkin avoimena rajapintoina julkaistut aineistot - ja niiden markkinointi, edistävät myös liiketoiminnan luomista. Kaupunki edistää liiketoiminnan luomista 6Aika-ohjelmassa, jossa kuusi suurinta kaupunkia yhteistyössä kehittävät avoimia innovaatioalustoja, avointa dataa ja rajapintoja kaupunkien yhteiseen käyttöön. Avainasemassa kaupungin puolelta liiketoiminnan edistämiseksi ovat Forum Virium Helsinki ja kaupunginkanslian elinkeino-osasto. Uutta liiketoimintaa edistetään myös Fiksu Kalasatama -hankkeessa, jonka puitteissa toimijat voivat testata palveluitaan etukäteen alueen asukkaiden kanssa.

Kustannusten seurannassa on kehitettävää

HRI:lle on määritetty vuosittainen kokonaisbudjetti, jota rahoittavat neljä pääkaupunkiseudun kaupunkia asukasmäärän suhteessa. Helsingin osuus kustannuksista on 50 prosenttia. Tällä hetkellä, kun palvelu on ylläpitovaiheessa, kustannus Helsingille on 30 000 euroa vuodessa. Alussa kustannukset olivat korkeammat palvelun rakentamisesta ja kehittämisestä johtuen. Kaupunki on käyttänyt seitsemän vuoden aikana 561 206 euroa palvelun luomiseen, kehittämiseen ja ylläpitoon. Kustannuksiin eivät sisälly kaupungin tähän työhön osoittamien kahden työntekijän palkkakulut, jotka maksetaan tietokeskuksen budjetista, eivätkä hallintokuntien kustannukset datan avaamisesta. Aineistokohtaisesti kartoitetaan tarvittaessa datan avaamiseen tarvittavat resurssit ja kustannukset. Kartoituksessa tehdään karkea työmääräarvio esimerkiksi siitä, kuinka paljon työpanosta datan saaminen julkaisukuntoon edellyttäisi, tai kuinka paljon rajapinnan avaaminen maksaisi. Datan avaamisesta aiheutuvat kustannukset hallintokunnat maksavat itse. Kaupunki ei ole seurannut kuinka paljon hallintokunnat ovat käyttäneet tähän määrärahoja. Kaupungin ohjeituksen mukaan hallintokuntien tulee huolehtia järjestelmiinsä avoin rajapinta jo hankintavaiheessa, joten jatkossa datan avaamisesta aiheutunee yhä harvemmin enää erillisiä kuluja.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko strategiaohjelman ja tietotekniikkaohjelman toimenpiteistä liittyen avoimen datan julkaisemiseen ollut hyötyä kaupungin ja kaupunkiyhteisön kehittämisessä. Pääkysymykseen vastaaminen osoittautui vaikeaksi, koska hyödyistä ei ole saatavilla kattavia tietoja. Avoimen datan julkaiseminen on toiminnaltaan melko uutta, ja tutkimustietoa tai arviointimallia avoimen datan hyödyistä ja vaikuttavuudesta ei ole kehitetty Helsingissä tai muuallakaan. Koska mittauksista ei ole tehty, arvioinnissa ei voida osoittaa, että toimenpiteillä olisi saavutettu hyötyjä kaupungin kehittämisessä. Avoimen datan julkaiseminen itsessään antaa kaupungin ulkopuolisille toimijoille mahdollisuuden osallistua kaupungin ja kaupunkiyhteisön kehittämiseen.

Helsingin seudun kuntien tietopalvelujen kehittämiseksi perustettiin Helsinki Region Infoshare -hanke, joka auttaa PKS-kaupunkien virastoja ja yksiköitä julkaisemaan avointa dataa. Palvelusta on syntynyt kaupungille vähintään noin 560 000 euron kustannukset, mutta seuranta kaikista kustannuksista ei ole tehty. Datan avaamisen kustannusvaikutuksia ei siis pystytä arvioimaan.

Data-aineistojen määrä on kasvanut sekä koko HRI-palvelussa että Helsingin kaupungin hallintokuntien toimesta vuoteen 2015 asti. Vuonna 2016 tehtiin laaja työ, jolla parannettiin aineistojen löydettävyyttä sekä helpotettiin kokonaisuuden hahmottamista ja ylläpitoa. Tämän johdosta aineistojen kokonaismäärä laski, mutta vuoden aikana julkaistiin silti 139 uutta aineistoa. Myös avointen rajapintojen avulla jaettavan datan määrä on kasvanut strategiakaudella, vaikka kasvu on ollut määrältään vähäistä. Voidaan todeta, että avoimen datan julkaisemista on lisätty strategiaohjelman mukaisesti.

Kaupunki on ohjeistanut avaamaan julkiset tietovarantonsa vapaasti saataville. Hallintokunnat ovat kiitettävästi noudattaneet tätä ohjeistusta ja suurin osa hallintokunnista on avannut dataansa. Niillä hallintokunnilla, jotka eivät ole avanneet dataansa, on sille hyvät perusteet.

Tällä hetkellä kaupungin avoimen datan julkaisemista seurataan ja mitataan neljän eri mittarin avulla. Mikään kyseisistä mittareista ei kuvaa riittävän hyvin kaupungin toimenpiteiden onnistumista. Esimerkiksi sekä aineistolatausmäärät että HRI.fi-sivujen kävijämäärät ovat kasvussa. Tiedonhaku- ja latausmääriä ei voi tarkasti todentaa, koska data-aineisto on haettavissa myös valtion Avoindata.fi-palvelusta tai joku kolmas osapuoli voi jakaa HRI-palvelusta noutamaansa tietoa.

Avoimen datan julkaiseminen itsessään mahdollistaa uuden liiketoiminnan luomisen. Kaupunki on myös järjestänyt erilaisia tilaisuuksia, tapahtumia ja kilpailuja sekä hyödyntää kahden yhteistyökumppanin, 6Aika-ohjelman ja Forum Virium Helsingin, työtä liiketoiminnan edistämiseksi. Kaupungin toimet eivät automaattisesti kuitenkaan johda liiketoiminnan syntymiseen.

Avoimen tiedon julkaisu on lisännyt julkishallinnon

toiminnan läpinäkyvyyttä ja osaltaan edistänyt kaupunkilaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kattavaa tietoa siitä, onko avoimen tiedon julkaisulla saavutettu julkishallinnon sisäisen tehokkuuden paranemista tai hyötyjä yrityksille esimerkiksi tuotavuuden kasvun tai uuden liiketoiminnan luomisen muodossa, ei ole olemassa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

tietokeskuksen tulee

- kehittää avoimen datan julkaisemisen seurantaan uusia mittareita, jotka paremmin kuvaavat toiminnan onnistumista ja hyötyjä.

kaupunginkanslian tulee

- yhdessä tietokeskuksen kanssa seurata ja raportoida tarkemmin avoimen datan julkaisusta syntyneitä kustannuksia.

5.4 Tilinpäätösraportoinnin antama kuva tuloksellisuudesta



Antaako kaupungin tilinpäätös monipuolisesti ja kattavasti tietoa toiminnan tuloksellisuudesta?



Tilinpäätös on säädösten mukainen, mutta kuvaa tuloksellisuutta vain rajatusti.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, millä tavalla Helsingin kaupunki raportoi tilinpäätöksessään toiminnan tuloksellisuudesta. Arvioinnin pääkysymyksenä oli, antaako kaupungin tilinpäätös tietoa toiminnan tuloksellisuudesta monipuolisesti ja kattavasti. Osakysymyksinä olivat:

- Antaako Helsingin kaupungin tilinpäätös riittävän kuvan tuloksellisuudesta säädösten ja ohjeiden mukaisesti?
- Miten kattavasti Helsingin kaupungin tilinpäätös kuvaa tuloksellisuuden osatekijöitä?
- Onko muiden suurten kaupunkien tilinpäätöksissä hyviä käytäntöjä, joita Helsingin kaupunki voisi käyttää raportoidessaan tuloksellisuudesta uuden toimialamallin mukaisesti?

Ensimmäinen osakysymys tarkasteli tuloksellisuutta suppeammasta säädösten ja ohjeiden näkökulmasta, kun taas toinen osakysymys huomioi laajemman määritelmän tuloksellisuudesta ja sen osatekijöistä. Tuloksellisuuden osatekijöillä tarkoitettiin kuntatyöntekijöiden suosittelun ja valtiovarainministeriössä laadittujen oppaiden mukaisesti taloudellisuutta, tuottavuutta, laatua ja vaikuttavuutta koskevia tietoja. Osatekijöistä ei käsitelty työelämän laatua, josta kaupunki raportoi eril-

lisessä henkilöstöraportissa. Taloudellisuutta käsiteltiin hallintokuntien ja niiden tarjoamien palvelujen taloudellisuuden näkökulmasta, ei koko kaupungin talouden tilan ja sen kehityksen näkökulmasta.

Arvioinnin kohteena oli arviointiajankohtana viimeisin, vuoden 2015 tilinpäätös. Tuloksellisuusraportointia muissa asiakirjoissa ei käsitelty. Arvioinnin tarkoituksena oli tuottaa tietoa kaupungin tuloksellisuusraportoinnin kehittämiseksi.

Helsingin kaupungin tilinpäätös on säädösten ja ohjeiden mukainen

Kuntien raportointia toiminnastaan ja tuloksellisuudesta säädellään kuntalaissa ja kirjanpitolaissa sekä kuntalain perusteella myös kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeilla. Säädöksissä kuntien edellytetään raportoivan toiminnastaan erityisesti siltä osin, ovatko talousarviossa asetetut tavoitteet toteutuneet.

Helsingin kaupungin tilinpäätös, joka sisältää myös toimintakertomuksen, on rakenteeltaan säädösten ja ohjeiden mukainen. Tilinpäätöksessä esitetään säädösten ja ohjeiden mukaisesti tieto siitä, ovatko sitovat tavoitteet toteutuneet. Tietoa ei esitetä kootusti, vaan talousarviokohdittain, jolloin kokonaiskuvan saaminen on vaikeampaa.

Vuonna 2015 sitovia tavoitteita oli 88. Tilinpäätösraportointi oli useimmissa tapauksissa selkeää. Noin joka kolmannen tavoitteen raportoinnissa oli pientä parannettavaa ja muutamien tavoitteiden toteutumisesta raportointi epäselvästi. Tilinpäätöksessä tulisi esittää syy siihen, miksi sitova tavoite on jäänyt saavuttamatta. Saavuttamatta jääneitä tavoitteita oli kymmenen, joista neljän tavoitteen osalta tilinpäätöksessä ei selvitetty syytä siihen, miksi tavoitetta ei saavutettu.

Tilinpäätös kuvaa tuloksellisuutta vain rajatusti

Tuloksellisuus voidaan määritellä eri tavoin, mutta sen keskeisenä sisältönä on, että toiminta vastaa asiakkaiden tarpeita sekä yhteiskunnallisia päämääriä ja on samalla taloudellista ja tehokasta. Kunta-alalla käytetyn tuloksellisuuskäsitteistön mukaan tuloksellisuus on kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka sisältää taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden sekä panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun, mukaan lukien työelämän laatu.

Jos tuloksellisuuden jakaa mainitulla tavalla taloudellisuuteen, tuottavuuteen, vaikuttavuuteen ja laatuun, Helsingin kaupungin tilinpäätös ei anna monipuolista ja kattavaa kuvaa kaupungin toiminnan tuloksellisuudesta. Kattavimmin tilinpäätös kuvaa taloudellisuutta ja tuottavuutta. Laatua ja vaikuttavuutta koskevia tietoja ei säännönmukaisesti esitetä. Laatu- ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta kerrotaan vain, jos sitova toiminnallinen tavoite on liittynyt näihin näkökulmiin.

Kuvan saamista tuloksellisuudesta hankaloittavat myös muut seikat. Ensinnäkin tilinpäätöksessä ei arvioida strategiaohjelman toteutumista, lukuun ottamatta kaupunginjohtajan lyhyttä katsausta. Kuntastrategia

Oulun kaupungin strategian toteutuminen 2015

Oulun kaupunkistrategia 2020:n toimeenpanoa täsmennetään toteuttamis- ja toimenpideohjelmissa, joita ovat
...

Kaupunkistrategian toteuttamisen keskeisimmät toimenpiteet sekä toiminnalliset tavoitteet on raportoitu hallintokuntien toimintakertomuksissa. Kaupunkistrategian toteutumisen indikaattorit on päivitetty 22.2.2016 käytävissä olevien tietojen mukaisesti. Osa indikaattoreista päivittyy joka toinen vuosi.

Kaupunkistrategian indikaattoreiden arviointi:

Elinvoima, elinkeinoelämän uudistuminen ja kilpailukyky

...

Henkilöstö, osaaminen ja johtaminen

...

Kuntalaisten hyvinvointi

...

Ympäristön kestävyys ja yhdyskuntarakenteen eheys

...

Kaupunkitalouden kestävyys ja tasapaino

...

Vantaan kaupungin tilinpäätöstä 2015 mukaillen

Sivistystoimen toimiala

Vastuuhenkilö: Apulaiskaupunginjohtaja

Toimielin: Opetuslautakunta
Puheenjohtaja: XX

Toimielin: Vapaa-ajan lautakunta
Puheenjohtaja: XX

Toiminta ja keskeiset muutokset vuonna 2015

...

Valtuustokauden strategisten päämäärien toteutuminen vuonna 2015

...

Turun kaupungin tilinpäätöstä 2015 mukaillen

Tilivelvollisen viranhaltijan arvio talousarvion toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta

...

Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden olennaiset poikkeamat

...

Toimielimen strategiset tavoitteet

...

määrittää kunnan kehittämisen suunnan ja tätä kautta vaikuttavuuden tavoitteet. Vaikka talousarviotavoitteet tulee asettaa kuntastrategian perusteella, tieto strategiasta johdettujen, hallintokunta-kohtaisten talousarviotavoitteiden saavuttamisesta ei vielä kerro sitä, onko kunnan strategiataavoitteet saavutettu. Kaupunginhallitus tosin seuraa strategian toteutumista säännöllisesti, ja helmikuussa 2017 valtuustolle raportoitiin kaupungin strategiaohjelman toteutumisesta valtuustokauden päättävässä strategiaseminaarissa.

Toiseksi, sitovia tavoitteita ei esitetä kattavasti tuloksellisuuden osa-alueille. Vuoden 2015 tilinpäätöksessä esitetyistä 88 sitovasta tavoitteesta kaksitoista kohdistui taloudellisuuteen, tuottavuuteen tai tehokkuuteen, kymmenen laatuun ja seitsemän vaikuttavuuteen. Esitetyt sitovat tavoitteet eivät kata tuloksellisuuden eri osa-alueita. Tavoitteista 40 prosenttia kohdistui suorite- tai asiakasmäärään.

Kolmanneksi, esitettyjen tuottavuustietojen informaatioarvo on heikohko. Helsingin kaupunki on asettanut erityisen tavoitteen tuottavuuden parantamiseksi ja tilinpäätösohjeessa edellytetään virastokohtaista raportointia tuottavuuden kehittymisestä. Pääosa virastoista on raportoinut tuottavuuden kehittymisestä ohjeen mukaisesti. Tietojen hyödynnettävyyttä rajoittaa kuitenkin se, että virastot eivät useinkaan selitä, mistä tekijöistä tuottavuusmittari muodostuu ja mitkä syyt selittävät tuottavuuskehitystä. Tuottavuudesta ei esitetä myöskään koottua tietoa, esimerkiksi taulukkoa, jossa esitetäisiin koko kaupungin tai toimialan tasolla tietoja virastojen tai palvelujen tuottavuuden kehittymisestä.

Neljänneksi, tuloksellisuuden tunnuslukuja – siis tunnuslukuja, jotka kertovat esimerkiksi tuotosten määrästä, tehokkuudesta tai laadusta – ei esitetä systemaattisesti läpi tilinpäätöksen. Sen sijaan talousarviokohdissa ja niiden tunnuslukutaulukoissa on paljon vaihtelua siinä, missä määrin ja millä tavoin tuloksellisuuden osatekijöistä esitetään tietoa.

Viidenneksi, tuloksellisuustietoja esitetään laajemmista kokonaisuuksista vain vähän. Kaupungin tilinpäätöksessä tunnuslukuja ja arvioita tuloksellisuudesta esitetään lähtökohtaisesti virastoittain tai talousarviokohdittain. Pääluokka-kohtaista eli toimialoittaista arviointia ei ole, ja lukukohtaista arviointia esitetään vain muutamassa kohdassa. Tämä rakenne rajaa pois mahdollisuuden esittää tuloksellisuustietoja laajemmista kokonaisuuksista. Esimerkki tällaisesta toimialoittaisesta tarkastelusta olisi, että kaupunkiympäristön toimialalla sitovat tavoitteet esitettäisiin kootusti ja samalla arvioitaisiin koko toimialan onnistumista.

Muiden kaupunkien tilinpäätöksissä on hyviä käytäntöjä

Arvioinnissa tarkasteltiin Helsingin lisäksi Espoon, Oulun, Tampereen, Turun ja Vantaan tilinpäätöksiä ja niiden raportointia tuloksellisuudesta. Tarkastelu osoitti, että kaupungeilla on erilaisia käytäntöjä ja että Helsingin olisi mahdollista omaksua muiden kaupunkien malleja parantaakseen tuloksellisuudesta raportointia.

Joissakin tarkastelluissa tilinpäätöksissä esitetään Helsinkiä selvemmin, millä tavoin kuntastrategiaa on toteutettu.

Tämä voidaan tehdä esimerkiksi raportoimalla strategian toteutumisesta kootusti (kuvio 16) tai raportoimalla tavoitteiden toteutumisesta toimialakohtaisesti, mutta kuitenkin strategian näkökulmien kautta. Muiden kaupunkien tilinpäätöksissä oli myös kiinnostavia käytäntöjä siinä, miten tilinpäätösraportoinnissa näkyy toimialojen merkitys, millä tavalla tilivelvollinen viranhaltija arvioi toiminnan tuloksellisuutta (kuvio 17) ja miten tuloksellisuuden tunnuslukuja esitetään Helsinkiä systemaattisemmin eri talousarviokohdissa.

Helsingin kaupungin 1.6.2017 voimaan tulevan hallintosäännön mukaan toimialalautakuntien tehtävänä on valvoa, että toimialan toiminta on kaupunkistrategian ja talousarvion sekä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden mukaista. Tällöin on luontevaa, että toimialalautakunnan tilivelvollisuus ilmenee myös tilinpäätöksestä.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, antaako kaupungin tilinpäätös tietoa toiminnan tuloksellisuudesta monipuolisesti ja kattavasti. Vastaus pääkysymykseen on, että Helsingin kaupungin tilinpäätös antaa riittävän kuvan tuloksellisuudesta, jos tuloksellisuus määritellään säädösten ja ohjeiden mukaisesti kuntastrategiaan perustuvien talousarviotavoitteiden toteutumiseksi. Jos sen sijaan tuloksellisuus määritellään kuntasektorilla käytettyjen tuloksellisuuden osatekijöiden – taloudellisuuden, tuottavuuden, vaikuttavuuden sekä palvelujen ja prosessien laadun – kautta, Helsingin kaupungin tilinpäätös ei anna monipuolista ja kattavaa kuvaa kaupungin toiminnan tuloksellisuudesta.

Tuloksellisuudesta annettavaa kuvaa haittaa erityisesti, että asetetut tavoitteet eivät kata laajalti tuloksellisuuden osatekijöitä. Myös tunnuslukujen esitystapa vaihtelee talousarviokohdittain: tunnuslukuja ei esitetä samantyyppisellä taulukkorakenteella tai otsikoinnilla. Tilinpäätöksessä ei myöskään arvioida strategiaohjelman toteutumista.

Nykyisen organisaatorakenteen mukainen tilinpäätösraportointi on perustunut yksittäisiin virastoihin ja talousarvio-kohtiin. Helsinki siirtyy 1.6.2017 alkaen uuteen johtamisjärjestelmään ja toimialarakenteeseen. Arvioinnin perusteella tilinpäätösraportoinnin kehittäminen Helsingin organisaatio- ja johtamisjärjestelmämuutoksen myötä on tarkoituksenmukaista, jotta tilinpäätös antaa jatkossa paremman kuvan tavoitteiden ja strategian toteutumisesta kaupunki- ja toimialatasolla.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- kehittää tilinpäätösraportointia uuden organisaatorakenteen mukaisesti siten, että tilinpäätös kuvaa paremmin toimialan tuloksellisuutta ja tilivelvollisuuden toteutumista. Käytännössä tämä tulee ottaa huomioon jo talousarviota laadittaessa.
- kehittää tilinpäätösraportointia siten, että tuloksellisuustietoja esitetään yhdenmukaisemmin ja kattavammin.

Kaupunkikonsernin arvioinnit

5.5 Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus



Onko Helenin ja Sataman omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisesti?



Pääosin on, mutta yhtiöiden omistamisen tarkoitusta ei ole määritelty.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko Helsingin kaupungin tytäryhtiöiden Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnissa on katsottu, että omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat sujuvia ja selkeitä, omistajan tahto on selkeä ja yhtiö toimii omistajan tahdon mukaisesti. Omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa myös sitä, että omistajan tahto ei saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain huolellisuusveloitteen kanssa eivätkä kaupungin toimet saa aiheuttaa yhtiölle kilpailuetua tai -haittaa.

Vuoden 2015 kuntalaissa omistajaohjauksen sääntelyä on lisätty. Tarkoitus on, että kuntien tytär- ja osakkuusyhteisöjä sekä myös kuntien sopimussuhteisia kumppaneita ohjataan tiukemmin yhdestä strategisesta näkökulmasta ja että kuntakonsernin kokonaisuus otetaan aiempaa paremmin huomioon. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus valittiin arvioinnin kohteeksi, koska molemmat ovat taloudellisesti merkittäviä, markkinaehtoisesti toimivia yhtiötä, jotka yhtiöitettiin kaupungin strategiaohjelman mukaisesti 1.1.2015 alkaen.

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto teki arviointikäynnin kumpaankin yhtiöön. Käyntien lisäksi haastateltiin sekä omistajan edustajia, eli konsernijaoston puheenjohtajaa, kaupunginjohtajaa ja kolmea kaupunginkanslian edustajaa, että yhtiöiden edustajista hallitusten puheenjohtajia. Toimitusjohtajat tavattiin arviointikäynnillä. Haastattelujen lisäksi lähteenä käytettiin asiakirjoja. Omistajaohjauksen yleisten menettelytapojen lisäksi tarkasteltiin kahta esimerkkiä, joista toisessa oli kyse Helen Oy:n kannalta merkittävästä kehitysohjelmapäätöksestä kaupunginvaltuustossa 2.12.2015, ja toisessa liiketoimintakaupasta, jossa Helsingin Satama Oy osti Loviisan Satama Oy:n osakkeita.

Yhtiöiden omistamisen tarkoitusta ei ole kirjattu

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta ei ollut arviointiajankohtana olemassa kirjallisesti. Liikelaitosaikana määritellyt omistajapolitiikan tavoitteet ovat jo vanhentuneet. Kaupunginkanslia on valmistellut tytäryhteisökohtaisten linjausten päivittämistä.

Osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan ”yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.” Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestyksissä määritellään toimiala, mutta ei toiminnan tarkoitusta. Näin ollen yhtiöiden toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa Helsingin kaupungille. Arvioinnin perusteella voiton tuottaminen ei kuitenkaan ole omistajan näkökulmasta yhtiöiden ainoa, eikä ensisijainen tavoite.

Yhtiöitä on vuosittain ohjattu talousarvion sitovilla tavoitteilla. Molemmille tarkastelluille yhtiöille on vuosien 2015–2017 talousarvioissa asetettu toiminnallinen tavoite, joka on liittynyt kaupunkikonsernin kannalta merkittävään infrastruktuurihankkeeseen, Helen Oy:llä kehitysohjelman suunnitteluun ja toteutukseen, ja Helsingin Satama Oy:llä Länsisataman kehittämiseen. Tavoitteenasettelu on siis jo sinänsä ilmentänyt yhtiöiden merkitystä kaupunkikonsernille kokonaisuutena. Talouteen liittyviä tavoitteita yhtiöille on asetettu alkuvaiheessa vaihtelevammin, mutta vuoden 2017 talousarviossa molemmille yhtiöille on asetettu samat tavoitteet: sijoitetun pääoman tuotto vähintään kolme prosenttia ja 50 prosenttia tuloksesta jaetaan osinkona.

Omistajapolitiikan tavoitteiden täsmentäminen on tarpeen

Vuosien 2013–2016 strategiaohjelma sisälsi omistajapolitiikkaa ja konserniohjausta koskevan osion ”kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”. Siinä omistajapolitiikkaa lähestytään konserniohjauksen näkökulmasta ja kehitettävänä kohteena, jolle strategiassa asetetaan toimenpiteitä. Kuntalain (410/2015) 37 §:n mukaan kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon omistajapolitiikka. Omistajapolitiikkaa tulkitaan kuntalain perusteluissa laajemmin kuin Helsingin nykyisessä strategiaohjelmassa: Perustelujen mukaan ”omistajapolitiikka sisältää periaatteet, joilla johdetaan, ohjataan ja valvotaan kunnan toimintaa. Omistajapolitiikalla linjataan muun muassa se, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana ja mitä kunta omistajuudella tavoittelee.”

Toukokuussa 2016 uusittu konserniohje ottaa hy-

vin huomioon kuntalain vaatimukset siitä, että kunnan omistamisella tulee olla strateginen merkitys ja että yhtiöille tulee asettaa tavoitteita. Toisaalta konserniohje ei ole johdonmukainen sen osalta, minkälaisia tavoitteita tytäryhteisöille asetetaan ja millä tavalla. Tavoitelajeja esitetään useita eikä tekstistä aina ilmene, missä asiakirjoissa näitä erityyppisiä tavoitteita tulisi esittää.

Konsernijohtoon työnjako ja omistajaohjauksen menettelyt ovat selkeitä

Arvioinnin perusteella työnjako ja menettelytavat ovat pääosin selkeitä. Konserniohjeessa esitetty omistajaohjauksen työnjako kaupungin toimielinten välillä on selkeä. Haastatteluissa tai niissä kuvatuissa omistajaohjauksen menettelyissä ei tullut esiin, että kaupungin osapuolten välinen työnjako koettaisiin epäselväksi. Ohje poikkeaa kuntalaista siinä, että Helsingissä myös kaupunginvaltuusto luetaan konsernijohtoon kuuluvaksi. Laissa konsernijohto viittaa operatiivisempaa omistajaohjausta tekevään ja omistuksia valvovaan tahoon, kun taas valtuustolle määritellään strateginen rooli. Konserniohjeessa valtuuston tehtävät on määritelty strategisella tasolla, joten lain ja ohjeen välillä ei ole sisällöllistä ristiriitaa erilaisesta konsernijohtoon määritelmästä huolimatta.

Hallitusten nimittämisessä on toimittu konserniohjeen mukaisesti ja hallitukset on valittu nimitystoimikunnan ehdotusten mukaisina. Hallitukseen on valittu myös Helsingin keskushallinnon viranhaltijoita, mikä on perusteltavissa konserniohjeen osaamisvaatimuksella kaupunkikonsernin toiminnasta. Tästä menettelystä on toisaalta koettu saatavan etua, mutta toisaalta menettelyssä on se erikoinen elementti, että hallituksen jäsenten on edustettava yhtiön etua, eikä kaupunkia edustava hallituksen jäsen voi hallituksessa käyttää kaupunkiomistajan ääntä. On myös huomioitava esteellisyyssäännökset. Viranhaltijat eivät voi esitellä niiden yhtiöiden asioita, joiden hallituksessa ovat. Kuntalaissa aiemmin ollut niin sanottu yhteisöjäävin poikkeus poistuu 1.6.2017, jolloin hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on hallituksen jäsenenä yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Arviointiajankohtana vielä voimassa olleen poikkeuksen mukaan esteellisyys on olemassa silloin, jos kunnan ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jos asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn.

Yhtiöiden omistajaohjauksen perustan muodostaa omistajan saama tieto yhtiöstä. Konsernijaosto on käsitellyt lukuisia kertoja yhtiöiden asioita sekä osana yleisiä tytäryhteisöraportteja että yhtiökohtaisesti. Raportointi konsernijaostolle ja konsernijaoston näin tekemä yhtiöiden seuranta on arvioinnin perusteella ollut riittävää. Myös kaupunginjohtaja on keskustellut neljästi vuodessa yhtiöiden toimitusjohtajien kanssa, vaikka tapaamisissa ei olekaan varsinaisesti

annettu omistajaohjausta. Lisäksi molempia yhtiöitä on ohjattu talousarviotavoitteilla, jotka on viestitty yhtiöille joko yhtiökokouksessa tai osakkeenomistajan yksimielisellä päätöksellä.

Arvioinnissa tarkasteltiin tarkemmin kahta tapausta: valmistelua, joka johti kaupunginvaltuuston päätökseen Helen Oy:n kehitysohjelmasta 2.12.2015 ja Helsingin Satama Oy:n toteuttamaa Loviisan Satama Oy:n osake-enemmistön hankintaa vuonna 2016. Kummassakin prosessissa yhtiö hankki omistajan kannan ennen päätöksentekoa ja molemmissa tapauksissa omistaja esitti kantansa selvästi. Päätösta-so vastasi konserniohjetta: Helen Oy:n tapauksessa kaupungin kannasta päätti kaupunginvaltuusto, Helsingin Satama Oy:n tapauksessa kaupunginjohtaja. Esimerkkitapauksissa on siis toimittu omistajaohjauksen ohjeiden mukaisesti.

Molempien yhtiöiden hallitukset ovat konserniohjeen mukaisesti hyväksyneet konserniohjeen käytettäväksi yhtiöissä. Tosin Helen Oy:n hallitus totesi, että konserniohje ja osakeyhtiölaki ovat osin keskenään tulkinnanvaraisia ja että hallituksen, sen jäsenten ja toimitusjohtajan veloitteet ja vastuut määräytyvät aina osakeyhtiölain mukaan.

Yllä kuvatut omistajaohjauksen menettelyt olivat siis selkeitä. Yksi ongelmakohta arvioinnissa kuitenkin nousi voimakkaasti esiin, kuten seuraavassa kuvataan.

Hallituksen valta ja vastuu eivät ole tasapainossa

Osakeyhtiölain mukaan hallitus nimittää ja erottaa yhtiön toimitusjohtajan. Toimitusjohtajan valinta, valvonta ja mahdollinen erottaminen ovat hallituksen tärkeimpiä tehtäviä. Hallituksen välineitä toimitusjohtajan ohjaamisessa ovat myös toimitusjohtajan palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista päättäminen. Helsingin kaupungin konserniohjeeseen on kirjattu (kohta 11.4.3), osana ennakkokannan vaativien asioiden luetteloa, että ”tytäryhteisön tulee hankkia kaupungin kanta ennen päätöksentekoa seuraavista merkittävistä asioista tai toimenpiteistä: toimitusjohtajan palkkaaminen ja erottaminen, palkkauksen, palkitsemisjärjestelmien sekä palvelussuhteen keskeisten ehtojen määrittely ja tarkistaminen.”

Haastatteluissa yhtiöiden edustajat toivat esiin, että hallituksen valta ja vastuu eivät ole tasapainossa, kun hallituksen keskeisintä tehtävää rajoitetaan, ja samaan aikaan hallituksen jäsenillä kuitenkin on velvoite huolellisesti toimien edistää yhtiön etua. Helen Oy korosti, että kyse ei ole niinkään toimitusjohtajan valinnasta, vaan toimitusjohtajan toimiehtojen määrittämisestä ja muuttamisesta, joiden pitäisi olla hallituksen päätettävissä ilman ennakkokannan hankkimista. Arvioidun yhtiöiden hallitukset eivät olleet vielä varsinaisesti valinneet toimitusjohtajia, sillä liikelaitosten johtajat jatkoivat yhtiöiden toimitusjohtajina valtuuston tekemän yhtiöittämissä päätöksen mukaisesti.

Konserniohje tulee tarkistettavaksi Helsingin kau-



kaupungin 1.6.2017 voimaan tulevan organisaatiouudistuksen myötä. Yhtiöissä toivottiin, että tässä yhteydessä otettaisiin harkittavaksi myös edellä siteerattu kirjaus. Konsernijaoston puheenjohtajan mukaan toimitusjohtajan valinnan käsittely konsernijaostossa kollektiivina on läpinäkyvämpää kuin se, että yhtiö kävisi epävirallisia keskusteluja toimitusjohtajan valinnasta. Kaupungin konserniohjauksen päällikkö puolestaan toi esiin, että hallituksen jäsenen huolellisuusveloitteen voidaan katsoa edellyttävän omistajan kuulemistä. Helen Oy:n viesti arvioinnissa oli kuitenkin se, että erityisesti toimitusjohtajan palkkaus- ja muiden ehtojen osalta päätösvalta pitäisi säilyttää hallituksella. Toisaalta voidaan tuoda esiin sekin näkökulma, että on kaupungin kokonaisedun mukaista, että kaupungin konsernijohto on tietoinen eri yhtiöissä noudatettavasta palkitsemispolitiikasta ja että kaupunki pystyy vaikuttamaan omistamiensa yhtiöiden palkitsemisen periaatteisiin.

Arviointia varten toteutetuissa haastatteluissa tiedusteltiin yhtiöiden edustajilta, ovatko he kokeneet omaavansa riittävän toimintavapauden yhtiön asioissa. Haastattelujen perusteella ongelmia ei ollut koettu. Yhtiön johdolla oli ollut riittävä toimintavapaus, ja

yleinen kokemus oli, että omistaja oli ymmärtänyt yhtiön roolin ja edun hyvin. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin mahdollinen riski tilanteesta, jossa hallitus ja konsernijaosto joutuisivat ristiriitatilanteeseen toimitusjohtajan valintaa ja erottamista koskevassa asiassa.

Omistajan linjausten aiheuttamia kilpailuhaittoja tunnistettiin

Konserniohjeen mukaan kaupungin omistajuus ei saa aiheuttaa kilpailuetua eikä -haittaa markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille, ja markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt noudattavat muihin samalla toimialalla toimiviin yhteisöihin verrattuna vertailukelpoisia toimintaperiaatteita.

Helsingin Satama Oy:n osalta ei tullut esiin toteutuneita kilpailuhaittoja. Kuitenkin kaupunki omistajana halusi yhtiön rakentavan risteilylaivoille uuden laiturin Hernesaareen, vaikka yhtiö ei vielä rakentamispäätöstä tehtäessä arvioinut laiturihanketta yhtiölle kannattavaksi. Myöhemmin yhtiö on arvioinut hankkeen kannattavaksi.

Helen Oy:n osalta haastatteluissa tunnistettiin selvästi kilpailuhaitta. Helsingin kaupunginvaltuusto on ohjannut yhtiötä energiantuotannon osalta siten, että omistajan asettamat tavoitteet päästövähennyksille ja uusiutuvan energian lisäämiselle ovat Helen Oy:lle kilpailuhaitta: vastaavia tavoitteita ei kilpailijoilla ole. Helen Oy:n hallitus totesi kehitysohjelman valmisteluvaiheessa, että kaikki kolme esillä ollut vaihtoehtoa olivat yhtiön kannalta taloudellisesti kannattamattomia, minkä vuoksi puhtaasti liiketaloudellisista syistä hallitus ei esitä minkään vaihtoehdon toteuttamista. Hallitus kuitenkin päätyi esittämään yhtiön kannalta vähiten huonoa vaihtoehtoa, joka täytti kaupungin asettamat reunaehdot. Päätös tarkoitti Hanasaaren voimalaitoksen sulkemista vuoteen 2024 mennessä, vaikka voimalaitoksen tekninen käyttöikä olisi mahdollistanut käytön vielä yli kymmenen vuoden ajan.

Toisaalta Hanasaaren voimalan sulkeminen kytkeytyy tiiviisti sekä Kruunuvuorenrannan että Kalasataman alueiden kehittämiseen, jotka ovat asuntopoliittisesti merkittäviä. Kuntalain (410/2015) 47 §:n mukaan kunnan on omistajaohjauksella ”huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.” Voidaan siis toisaalta todeta, että kaupunki on huolehtinut kuntakonsernin kokonaisuudesta.

Mahdollinen kilpailuhaitta tuli esiin myös epäsuorasti liittyen konserniohjeen kirjaukseen toimitusjohtajan valinnan ja erottamisen sekä palvelussuhteen ehtojen vaatimasta kaupungin ennakkokannasta. Hallituksen toimintakykyä rajoittava kirjaus aiheuttaa riskin pätevien hallitusammattilaisten rekrytoinnille.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta on pääosin toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Sitä, miksi vastaus on ”pääosin”, täsmennetään seuraavassa.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta ei ole määritelty. Yhtiökohtaiset omistajapoliittiset tavoitteet olivat arviointiajankohtana kaupunginkansliassa valmisteltavana. Yhtiöjärjestyksissä määritellään yhtiöiden toimiala, joka ei ota kantaa kaupungin omistamisen tarkoitukseen tai tavoitteisiin. Tällä hetkellä Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n tarkoitus on yhtiöjärjestyksen perusteella tuottaa voittoa, koska osakeyhtiölaki lähtee siitä, että yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Tosiassiallisesti kaupunki kuitenkin asettaa myös näille markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille erilaisia tavoitteita. Kaupunki voisi omistajana muuttaa yhtiöjärjestystä sellaiseksi, että se huomioisi yhtiöiden merkityksen kaupungille laajemminkin. Tämä turvaisi sekä omistajan näkökulman että helpottaisi hallitusammattilaisten tilannetta heidän toimiessaan osakeyhtiölain mukaisesti yhtiön edun turvaajina.

Kaupunginvaltuuston toukokuussa 2016 hyväksymä konserniohje sisältää markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta hämmennystä aiheuttavan kirjauksen siitä, että toimitusjohtajan palkkaaminen ja erottaminen samoin kuin palkkaus- ja palvelussuhde-ehtojen määrittely ja tarkistaminen vaativat kaupungin kannan. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n hallituksissa koetaan, että hallituksen valta ja vastuu eivät ole tasapainossa kirjauksen johdosta. Konserniohjeen kirjaus on yksityistä sektoria edustavien hallitusammattilaisten näkökulmasta siinä määrin ongelmallinen, että kirjaus voi vaikeuttaa hallitusammattilaisten rekrytointia markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden hallituksiin. Yhtiöissä toivotaankin, että kun konserniohje vaatii päivittämistä kaupungin johtamisrakenteen ja organisaatiouudistuksen johdosta, myös tämä kohta otettaisiin uudelleen harkittavaksi.

Hallituksen jäsenten rooliin liittyen arvioinnissa nousi esiin myös kaupungin johtavien virkamiesten toimiminen yhtiöiden hallituksissa. Toistaiseksi ongelmia ei ole ollut, mutta käytäntö muodostaa riskin sille, että varsinaisen omistajaohjauksen oheen muodostuu rinnakkainen menettelytapa. Etenkin, kun esteellisyssäädökset tiukentuvat uuden valtuuston aloittaessa kesäkuussa 2017, hallituksen jäsenten nimittämisessä on otettava huomioon se, että hallituksen jäsenenä toimiva viranhaltija on omassa virkатыössään esteellinen käsittelemään sen yhtiön asioita, jonka hallituksessa hän toimii.

Kuntavaalien jälkeen kesäkuussa 2017 aloittavalle kaupunginvaltuustolle valmistellaan uutta kaupunkistrategiaa. Siinä tulee ottaa huomioon kuntalain 37 §:n mukaisesti omistajapolitiikka. Omistajapolitiikkaa tulkitaan kuntalain perusteluissa laajemmin kuin Helsingin nykyisessä strategiaohjelmassa 2013–2016 on määritelty. Tulevassa kaupunkistrategiassa omistajapolitiikalla tulisi linjata myös se, missä yhteyksissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana, ja mitä kunta omistajuudellaan tavoittelee.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- ottaa kaupunkistrategian valmistelussa huomioon kuntalain edellyttämät omistajapolitiikan linjaukset.
- valmistella Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestyksen tarkistaminen ottaen huomioon, ettei voiton tuottaminen ole yhtiöiden ainoa tavoite.
- konserniohjeen päivittämisen yhteydessä saattaa päätöksentekijöiden tietoon kaupungin ja yhtiöiden kokemukset ohjeesta koskien toimitusjohtajan palkkaamista, erottamista ja palvelussuhteen ehtoja.
- ottaa esteellisyssäädöksen tiukentuminen huomioon hallituksen jäsenten nimittämisen valmistelussa ja konserniohjeen päivittämisessä.

Toimialarajat ylittävät arvioinnit

5.6 Suurien liikenneinvestointien ja tontinluovutuksen koordinaatio



Toimiiko tontinluovutuksen ja suurien liikenneinvestointien koordinaatio?



Koordinaatio on ollut riittävää tontinluovutusten valmisteluvaiheessa.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, toimiiko tontinluovutuksen ja suurien liikenneinvestointien koordinaatio tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että tonttien arvonnousu kanavoituu kaupungin maanmyyntituloiksi. Arvioinnissa selvitettiin kaupungin tontinluovutuksen menettelyjä, tontinluovutukselle asetettuja tavoitteita ja niiden saavuttamista sekä tontinluovutusta Kruunuvuorenranasta.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, toimiiko tontinluovutuksen ja suurien liikenneinvestointien koordinaatio tarkoituksenmukaisella tavalla. Pääkysymys jakaantui seuraaviin kahteen osakysymykseen:

- Ovatko tontinluovutuksen menettelyt tarkoituksenmukaisia?
- Onko tontinluovutuksen ja liikenneinvestointien koordinaatio ollut riittävää Kruunuvuorenranan projekti-alueella?

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan raide-liikennettä ja maankäyttöä suunnitellaan samanaikaisesti suurilla projektialueilla kuten Kruunuvuorenranassa. Raideliikenteen ja maankäytön suunnittelun limittämällä toteutetaan erityisesti asunto- ja liikennepoliittisia tavoitteita, mutta samalla voidaan edistää kaupunkitaloutta muun muassa maan myynnin avulla. Strategiaohjelmassa esitetäänkin toimenpiteenä, että tontinluovutuksessa pyritään kovan rahan asuntotuotannon osalta markkinaehtoisuuteen ja kaupungin tulonmuodostuksen maksimointiin. Arviointiaiheen taustalla olivat myös julkisuudessa esitetyt väitteet siitä, että Kruunusillan aloittamisen viivästyminen olisi johtanut Helsingin kaupungille suuriin taloudellisiin menetyksiin, koska tontteja on luovutettu ennen päätöstä sillan rakentamisesta ja sillan tuoma arvonnousu olisi jäänyt siten kaupungilta saamatta tonttien myyntituloina.

Arvioinnin pääasiallisina aineistoina olivat viranhaltijoiden kuuleminen tarkastuslautakunnan 1. jaoston kokouksessa, haastattelut, asiakirjat ja selvitykset.

Tontinluovutusta ohjaavat asuntopoliittiset tavoitteet – ei luovutushinnan maksimointi

Tontinluovutus tarkoittaa tässä kaupungin omistaman kiinteistön myymistä tai vuokraamista asuinrakennusten rakentamista varten. Jos tontti vuokrataan, vuokrahinta lasketaan kaupunginvaltuuston päättämistä vuokrauserusteista. Myytävien tonttien hinta määräytyy neuvotteluissa kiinteistöviraston ja tontinvaraajan välillä tai hintakilpailuissa korkeimman tarjouksen mukaisesti. Hintaneuvotteluja varten kiinteistövirasto muodostaa hinta-arvion kokonaisnäkemykseen perustuen. Arvion perustana ovat vertailutiedot alueen muista tonteista, tontin kaavaratkaisu, rakentamiskelpoisuus ja hallintamuodot sekä viraston tilasto myytyjen tonttien hinnoista. Suuntaa-antavaa tietoa alueen hinnoista kiinteistövirasto saa myös kaupallisten yritysten hintavyöhykekartoista. Joissain tapauksissa virasto tilaa ulkopuolisen hinta-arvion tontista.

Tontin luovutusajankohta voi vaikuttaa tontin hintaan erityisesti, jos alueelle päätetään rakentaa tai alueelle valmistuu uutta infrastruktuuria. Tontin arvo ei kuitenkaan nouse hetkessä, vaan vähitellen. Arvioinnissa selvitettiin, tulisiko tontinluovutusta tällaisissa tapauksissa viivyttää tontin arvon nostamiseksi. Virastojen asiantuntijat olivat yksimielisiä siitä, että tällaista tonttihintojen optimointia ei käytännössä voi tehdä. Syynä on erityisesti se, että tontinluovutus on tärkeä osa kaupungin asuntopoliittikan tavoitteiden toteuttamista eikä kiinteistövirasto voi jättää tontteja luovuttamatta mahdollisen arvonnousun vuoksi. Tontin luovutusta viivyttämällä otettaisiin myös riski hintojen laskemisesta. Tällöin kaupunki menettäisi monella tavalla: myynti- tai vuokrahinta olisi alempi, pääomaa olisi sidottu tuottamattomasti eikä asuntoja saataisi tarjolle.

Erytiesi alueprojekteissa, kuten Kruunuvuorenranassa, tontinluovutusten ajankohtaa määrittelee projektinhalinta: alueen kaavaa, infrastruktuuria ja tontteja suunnitellaan ja rakennetaan koordinoitusti, ja tontteja luovutetaan, kun ne ovat rakentamiseen valmiita. Tonttien luovuttaminen liittyy myös koko alueen kehittämiseen: kaupungin täytyy näyttää, että se on sitoutunut uuden alueen kehittämiseen, minkä osoituksena se luovuttaa tontteja alueelta. Tietyissä tapauksissa tontinluovutuksia voidaan viivästyttää vähäisessä määrin niin, että tontin arvo olisi kaupungille optimaalisempi. Kruunuvuorenranassa merenranta-tonttien laajempi luovuttaminen alkoi vasta vuoden 2016 lopulla, kun valtuusto oli päättänyt sillan rakentamisesta. Toinen tapa optimoida myyntituloa on aloittaa luovutukset säännelystä tuotannosta. Kun aluetta rakennetaan ja myös palveluja kehitetään, tonttien arvo nousee, jolloin sääntelättömiä tontteja kannattaa luovuttaa.

Kruunuvoorenrannan tonteista oli syyskuussa 2016 myyty vain kaksi

Kruunuvoorenrannan alueelle on tulossa noin 12 500 asukasta. Rakennusoikeutta uuden alueen asunnoille on 585 000 kem², josta kaupungin omistuksessa on (ollut) 88 prosenttia. Suurin osa tonteista oli arviointiajankohdasta yhä varaamatta ja luovuttamatta, sillä alueelta oli syyskuuhun 2016 mennessä varattu tai luovutettu noin kolmannes tonteista, joista osa asuntotuotantotoimistolle (kuvio 18). Yksityisille oli varattu tai luovutettu viidennes asumisen rakentamisoikeudesta. Luovutukset on käynnistetty vanhan rakennuskannan suunnalta. Rakentamissuunnitelman mukaan lähellä merta olevien, oletettavasti arvokkaimpien, tonttien varaukset alkavat vuoden 2016 lopulla ja kestävät 5–10 vuotta.

Vapaarahoitteiseen tuotantoon oli syyskuuhun 2016 mennessä luovutettu kuusi tonttia, yhteensä 28 610 kem² eli 5,5 prosenttia alueen asumisen rakennuskannasta. Kuudesta tontista kaksi oli myyty ja neljä vuokrattu. Kahden myydyin tontin kohdalla kiinteistövirasto toteutti kaupunginhallituksen vuoden 2014 linjausta, jonka mukaan sääntelemättömään tuotantoon varattujen kerros- ja rivitalotonttien tontinvaraajien kanssa neuvotellaan mahdollisuuksista tontin luovuttamiseen myymällä. Myytyjen tonttien hinnat olivat noin kuusi prosenttia alhaisemmat kuin niin sanottu minimihinta, jonka kaupunginvaltuusto oli määrittänyt. Kiinteistöviraston arvion mukaan myyntihinnat olivat käyppiä eikä kauppooja olisi kalliimmalla hinnalla syntynyt. Alempi myyntihinta tuotiin selvästi esiin kaupunginhallituksen päätöksen esittelyaineistossa.

Tontinluovutuksen tavoitteet jäivät osin saavuttamatta

Tontinluovutukselle on asetettu tavoitteita strategiaohjelmassa, asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa sekä talousarvioissa. Tavoitteista tärkeimmät ovat luovutetun asuntorakennusoikeuden määrä, kiinteän omaisuuden myynnin määrä ja tontinvarauskannan suuruus.

Strategiassa ja AM-ohjelmassa asetettu tavoite tontinluovutukselle oli, että kaupunki luovuttaa asuntotuotantoon vuosittain tontteja vähintään 325 000 kem². Vuosina 2013–2015 kiinteistövirasto ei vielä yltänyt tähän tavoitteeseen, mutta vuonna 2016 tavoite ylittyi selvästi (kuvio 19). Vuosien 2013–2016 aikana tontteja luovutettiin asuntotuotantoon yhteensä 1 081 000 kerrosneliometriä, joten neljän vuoden aikana kaupunki jäi strategian ja AM-ohjelman tavoitetasosta kumulatiivisesti noin 220 000 kerrosneliometriä. Vuoden 2016 määrään vaikutti merkittävästi Kalasataman asuntotornien tonttimyynti (yhteensä 103 000 kem²).

Tontinluovutustavoite esitettiin myös vuosien 2013–2016 talousarvioissa. Talousarvioissa tavoitetaso oli vuosina 2013–2015 alempi kuin strategiassa ja AM-ohjelmassa ja vasta vuonna 2016 sama. Kiinteistövirasto ei saavuttanut talousarvion tavoitetasoa vielä vuosina 2013–2014, mutta ylitti talousarvion tavoitteen niukasti

vuonna 2015 ja selvästi vuonna 2016 (kuvio 19). AM-ohjelman toteutumisen yhdeksi mittariksi oli määritelty tontinvarauskanta ja toiseksi luovutettujen asuntotonttien kerrosneliömäärä. AM-ohjelman vuosien 2013–2015 seurantaraporteissa näitä kahta mittaria käytettiin epäjohdonmukaisesti ja seurantaraportista 2015 saa virheellisen kuvan, että ohjelmakauden tontinluovutustavoite olisi saavutettu.

Muista tontinluovutukseen liittyvistä tavoitteista kiinteän omaisuuden myyntimäärä oli tavoitteena vuosien 2013–2016 talousarvioissa. Vuonna 2013 kiinteistövirasto ei vielä saavuttanut asetettua tavoitetta. Vuonna 2014 tavoitetasoa nostettiin ja vuosina 2014–2015 kiinteistövirasto ylitti tavoitteen niukasti ja vuonna 2016 selvästi. Myös tontinvarauskannalle asetetut tavoitteet on saavutettu hyvin. Tavoitteena ollut kolmen vuoden varauskanta saavutettiin jo vuoden 2013 alussa. Vuoden 2014 lopussa varauskanta vastasi lähes viiden vuoden ja vuoden 2015 lopulla jo lähes kuuden vuoden asuntotuotantoa.

Virastot ovat koordinoineet toimintaansa kaavoituksessa ja liikennesuunnittelussa riittävästi

Arvioinnin perusteella hallintokuntien välillä on ollut riittävät koordinaatiomenettelyt Kruunuvoorenrannan suunnittelun eri vaiheissa. Näitä menettelyitä ovat olleet erityisesti tonttiosaston osallisuus kaavoituksessa, liikennehankkeiden koordinaatioryhmä sekä aluerakentamisen koordinaatiokokoukset.

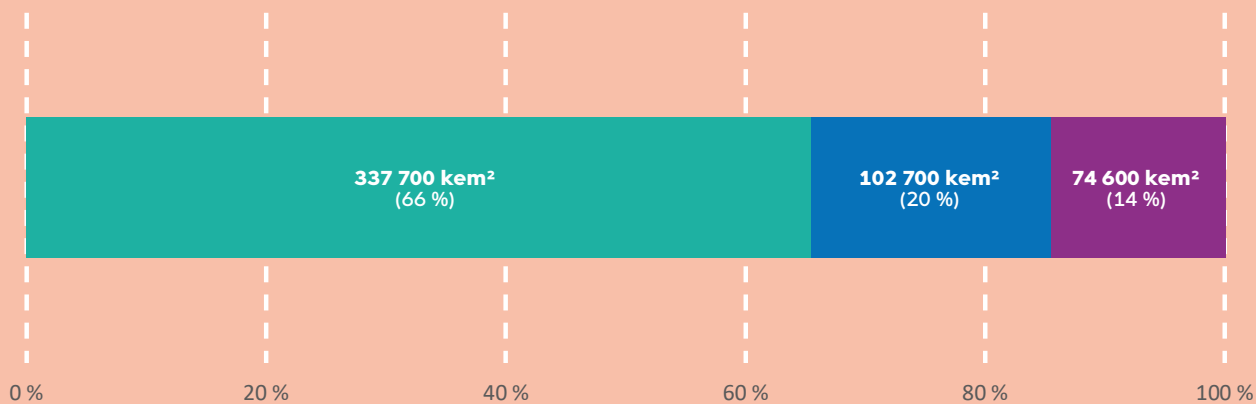
Kruunuvoorenrannan suunnittelu aloitettiin 2000-luvun alussa. Alueen joukkoliikennevaihtoehtoja tutkittiin jo vuoden 2002 yleiskaavan valmistelutyössä. Alueen osayleiskaava ja joukkoliikennetarkaisu hyväksyttiin vuoden 2008 osayleiskaavassa. Vuosina 2009–2014 arviointiin hankkeen ympäristövaikutuksia ja raitiotien linjavaihtoehtoja kantakaupungissa. Vuoden 2015 lopulla päätettiin Hanasaaren voimalan sulkemisesta, mikä on edellytys Kruunusiltojen toteuttamiselle, ja vuonna 2016 hyväksyttiin Kruunusiltojen hankesuunnitelma. Kruunuvoorenrannan asuntoalueiden asemakaavoja on valmistunut vuodesta 2010 alkaen. Kiinteistöviraston tonttiosasto on ollut kaikissa hyväksytyissä kaavoissa osallisena ja antanut niistä lausunnon. Samoin tonttiosasto on antanut lausunnon siltaan liittyviin yleis- ja hankesuunnitelmiin. Kaupunkisuunnitteluvirasto ja kiinteistövirasto ovat jatkaneet yhteistyötä myös tonttien varaus- ja luovutusvaiheissa.

Liikennehankkeiden suunnittelussa lähtökohtina ovat maakuntakaava ja yleiskaava, mutta tärkeimmät liikennetarkaisut tehdään yleensä osayleiskaavavaiheissa. Kaupungin hallintokuntien välillä liikennehankkeita on koordinoitu etenkin liikennehankkeiden ohjausryhmässä, joka kokoontuu noin kerran kuukaudessa. Vuodesta 2014 toimineen ryhmän tavoitteena on muun muassa synkronoida määrärahaesityksiä ja käsitellä isoja liikennehankkeita. Kruunusillat ovat olleet esillä lähes jokaisessa ryhmän kokouksessa ja kaikki suunnitelmavaiheet on käsitelty ryhmässä ennen päätöksentekoa. Liikennehankkeiden ohjaamisen parantamiseksi ja näiden investointien saamiseksi systemaattisen päätöksenteon

Kruunuvuorenrannan projektialueen varattu ja varaamaton asuntovaranto kaupungin maalla syyskuussa 2016, kerrosneliometriä ja prosenttia

Kuvio 18

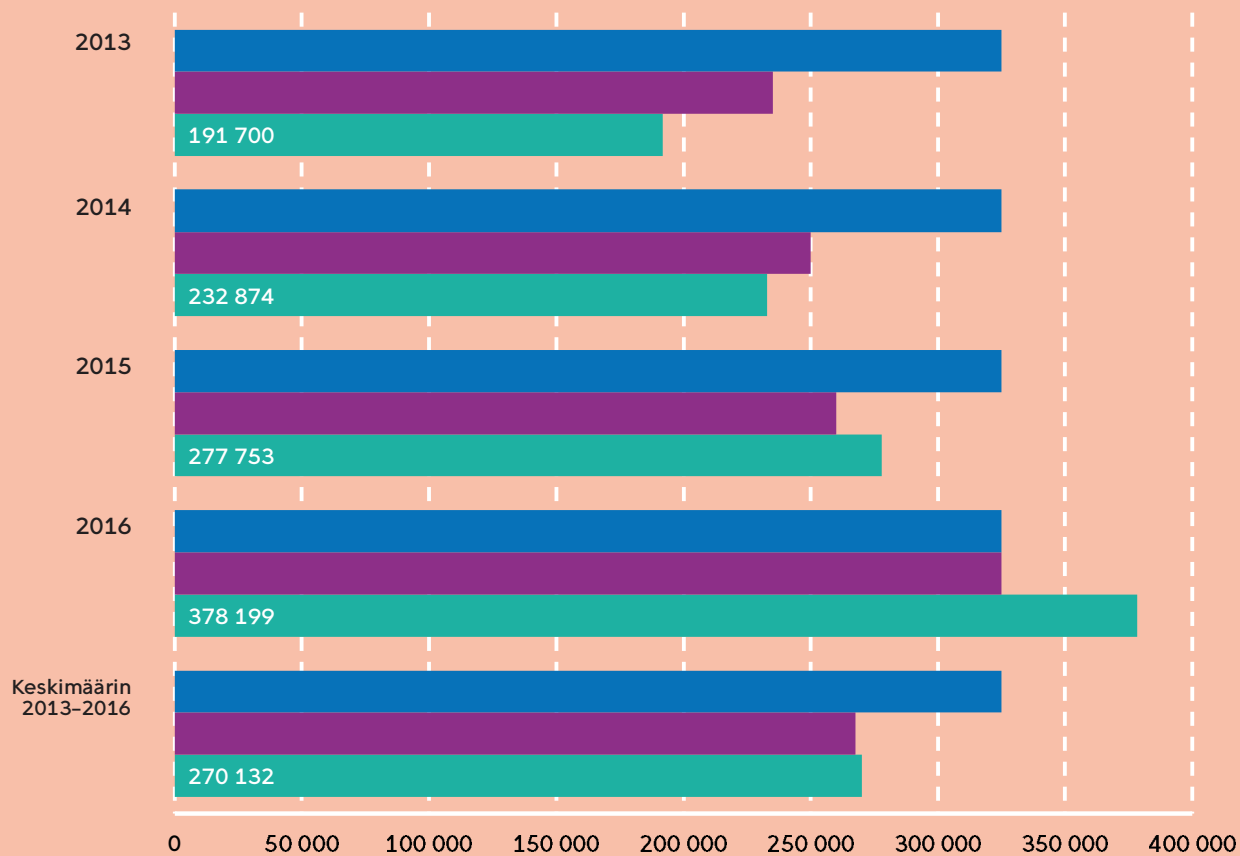
- Varaamatta
- Varattu yksityisille toimijoille
- Varattu ATT:lle



Tonttien luovuttaminen asuntotuotantoon, tavoitteet 2013–2016 ja toteutumat 2013–2016, kem²

Kuvio 19

- AM-ohjelman tavoite
- Talousarvion sitova tavoite
- Toteuma (tilinpäätös)



kohteeksi on kaupunginkanslian johdolla valmisteltu liikennehankkeiden käsittelyohje. Ohjetta ei ole vielä lopullisesti hyväksytty kaupungin organisaatiomuutoksesta johtuen.

Kruunuvuorenrannan tontinluovutusten tärkeä koordinaatiomenettely on ollut myös hallintokuntien välinen koordinaatiokokous, joita on pidetty 3–5 kertaa vuodessa, vuosina 2012–2016 yhteensä 19 kertaa. Tontinluovutus on ollut kaikkien koordinaatiokokousten asialistalla. Kokousten painotus on nykyisin alueen toteutuksessa, joka sisältää myös tontinluovutuksen näkökulmat. Ennen alkuvuotta 2012 ei ollut nykyisenkaltaisia toteutukseen keskittyviä kokouksia vaan Kruunuvuorenrannan projektin paino oli alueen kaavoittamisessa.

Tonttimaan arvonnoususta on oltu tietoisia jo pitkään

Kruunusiltojen rakentamisen ja Laajasalon liikenneyhteyksien paranemisen vaikutuksista maan arvoon on tehty useita arvioita Kruunusiltojen suunnittelun aikana. Arviot ovat olleet käytettävissä päätöksenteon eri vaiheissa. Arvioiden tarkkuus on vaihdellut suunnittelun vaiheesta riippuen: alkuvaiheen arviot ovat olleet yleispiirteisempiä ja tarkentuneet hankesuunnitelmavaiheessa.

Vuonna 2007 kaupunkisuunnitteluvirastossa tehdystä arviossa esitettiin, että uuden asuntotuotannon hinta nousisi 108 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen, jossa yhteyttä ei rakennettaisi. Samalla esitettiin tulokset kahdesta aiemmasta selvityksestä. Vuonna 2008 julkaisussa selvityksessä viitattiin edellä mainittuun kaupunkisuunnitteluviraston selvitykseen ja todettiin, että esitetty arvonnousu vastaa myös matka-aikasäästöjen perusteella saatua tulosta. Vuonna 2008 tehtiin toinen selvitys ”Laajasalon raidevaihtoehtojen järjestelmätarkastelu”, jonka pääasiana olivat eri joukkoliikennetarkastelujen hyöty-kustannuslaskelmat. Selvityksessä on alalukunsa myös raideyhteyden vaikutuksesta maan arvoon.

Vuonna 2012 kaupunki teetti kiinteistömarkkinoihin keskittyvällä konsulttiyrityksellä arvion raitiotieyhteyden vaikutuksesta Kruunuvuorenrantaan kaavailun asuinrakennusoikeuden arvoon. Arvion mukaan Kruunuvuorenrannan alueella Helsingin kaupungin omistuksessa olevan rakennusoikeuden arvo nousee noin kymmenen prosenttia. Vuonna 2015 julkaistiin selvitys Raide-Jokerin ja Laajasalon raitiotieyhteyden kaupunkitaloudellisista vaikutuksista. Arvioinnissa selvitettiin ekonometrisin menetelmin hankkeiden vaikutukset kiinteistöjen arvoon ja kaupungin maasta saamiin tuloihin, toimitilojen kysyntään, työllisyyteen ja kaupungin verotuloihin. Kaupungin omistamien tonttien ja kaavoitettavan maan arvon osalta arvioitiin raitiotieyhteyden kohottavan kaupungin maalla sijaitsevan rakennusoikeuden arvoa 136 miljoonaa euroa eli 23 prosenttia verrattuna vaihtoehtoon, että hanketta ei toteuteta. Kaupunginhallitus päätti 30.5.2016 (§ 541), että erityisen merkittävien maankäyttö- ja rakentamishankkeisiin liittyvien taloudellisten vaikutusten arvioiteja jatketaan ja kehitetään edelleen. Kehittämistyössä tulee hyödyntää kokemuksia aiemmista arvioinneista, esimerkiksi mainitusta Raide-Jokerin ja Laajasalon raitiotieyhteyden kaupunkitaloudellisesta arvioinnista.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että tontinluovutuksen ja liikenneinvestointien koordinaatio toimii pääosin tarkoituksenmukaisella tavalla, vaikka tontinluovutuksen ja liikenneinvestointien valmistelun välillä ei ole suoraa yhteyttä. Liikennesuunnittelua tehdään yleis- ja osayleiskaavoituksen sekä kaupungin investointisuunnittelun yhteydessä. Käytännössä koordinaatio virastojen välillä on kuitenkin ollut riittävää tontinluovutusten valmisteluvaiheessa.

Tontinluovutuksen menettelyt olivat arvioinnin perusteella tarkoituksenmukaisia. Kaupungilla ei ole selvää mallia tai laskelmaa siitä, miten tontinluovutuksen tulot optimoidaan. Arvioinnin perusteella tällaista optimointia olisi vaikea tehdä, sillä tontinluovutusta ohjaavat vahvasti asuntopoliittiset ja maanmyyntiä koskevat tavoitteet. Nämä saavuttaakseen kiinteistövirasto pyrkii luovuttamaan tontteja sitä mukaa, kun tontin rakentamisedellytykset ovat kunnossa. Yksittäisissä tapauksissa tontinluovutuksia voidaan kuitenkin vähäisesti viivästyttää, jos tiedetään, että alueeseen liittyvä merkittävä päätös on tulossa.

Arvioinnissa ei tullut esiin, että kaupunki olisi toiminut taloudellisesti epätarkoituksenmukaisesti luovuttaessaan tontteja Kruunuvuorenrannasta. Kaupunki omistaa alueelta lähes 90 prosenttia asuntorakennusoikeudesta, josta se oli arviointiajankohtana luovuttanut noin viidenneksen. Luovutuksissa oli painotettu säänneltyä tuotantoa, luovutukset oli aloitettu vanhan asutuksen suunnasta ja arvokkaimpien merenrantatonttien varaukset on aloitettu vasta silta-päätöksen jälkeen. Vapaarahoitteiseen tuotantoon oli syksyllä 2016 luovutettu vain kuusi tonttia, joista neljä oli vuokrattu ja kaksi myyty.

Kiinteistöviraston tontinluovutukselle on asetettu tavoitteita Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa, asumisen ja siihen liittyvän maankäytön kehittämishjelmassa sekä talousarviossa. Kiinteistövirasto saavutti jo vuonna 2014 tavoitteet, jotka oli asetettu tontinvarauskannan määrälle ja kiinteän omaisuuden myyntien määrälle. Vuonna 2016 virasto saavutti myös tontinluovutusten määrälle strategia- ja AM-ohjelmissa asetetun tavoitteen. Tontinluovutusta seurataan ja siitä raportoidaan eri asiakirjoissa. AM-ohjelmassa esitettyjä seurantamittareita ei ole nyt käytetty johdonmukaisesti edes ohjelman omissa seurantaraporteissa. Tämän vuoksi seurantaraportista 2015 saa virheellisen kuvan, että ohjelmakauden tontinluovutustavoite olisi saavutettu.

Kruunuvuorenrannassa tontinluovutusten ja liikenneinvestointien koordinaatio on ollut riittävää. Kiinteistövirasto on osallistunut kaikkien alueen kaavahankkeiden valmistelutyöhön ja antanut niistä lausunnon. Kruunuvuorenrannan liikennehankkeissa on huomioitu maan arvon nousu 2000-luvun alusta alkaen. Lisäksi aluerakentamista on koordinoitu eri virastojen välillä lukuisilla tavoilla, mutta erityisesti alueprojektin johtamisessa koordinaatiokokouksissa,

joita on pidetty vuodesta 2012 alkaen. Liikennehankkeita koordinoidaan liikennehankkeiden ohjausryhmässä, joka on toiminut vuodesta 2014. Ennen näiden ryhmien toimimista koordinaatio ei todennäköisesti ole ollut nykyisellä tasolla.

Tietoa Kruunusiltojen vaikutuksesta kaupungin arvoon on tuotettu lukuisissa selvityksissä jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Arvioita on tehty eri menetelmin ja niiden tarkkuus on vaihdellut siltahankkeen suunnitteluvaiheiden mukaisesta karkeasta arviosta menetelmällisesti tarkkaan arviointiin. Vuonna 2015 julkaistiin kattava kaupunkitaloudellinen arviointi, jossa arvioitiin Kruunusiltojen ja Råde-Jokerin vaikutukset muun muassa kiinteistöjen arvoon ja kaupungin maasta saamiin tuloihin, toimitilojen kysyntään, työllisyyteen ja kaupungin verotuloihin. Kaupunki on myös laatimassa ohjetta siitä, millä tavalla liikenneinvestointien kannattavuutta tulisi arvioida ja milloin laajempia taloudellisia arviointeja tulisi tehdä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja kaupunkisuunnitteluviraston tulee

- saattaa loppuun liikennehankkeiden käsittelyohjeen valmistelu organisaatiouudistuksen jälkeen siten, että ohjeessa huomioidaan myös hankkeiden vaikutukset maan arvon nousuun.

kiinteistöviraston ja kaupunginkanslian tulee

- raportoida tontinluovutuksen tavoitteista ja niiden saavuttamisesta johdonmukaisesti AM-ohjelman seurannassa.

5.7 Ensihoitoketjun toimivuus ja tuloksellisuus



Tuotetaanko ensihoitopalvelut terveydenhuoltolain mukaisesti tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti?



Kyllä, joskin kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon puutteet kuormittavat ensihoitoa.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, tuotetaanko ensihoitopalvelut terveydenhuoltolain mukaisesti tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Tätä selvitettiin arvioimalla, onko ensihoidon hoitoketju toimiva eri osapuolten näkökulmasta, ja onko ensihoidon tuloksellisuus parantunut käytettävissä olevilla tuloksellisuusmittareilla mitaten viime vuosina.

Arvioinnissa on käytetty aineistona kirjallista taustamateriaalia sekä pelastuslaitoksella suoritetun haastat-

telun yhteydessä saatua aineistoa ensihoitotehtävistä. Haastattelun lisäksi tehtiin sähköpostiedustelu ensihoitoketjun toimivuudesta HYKS Akuutille, Helsingin päivystyssairaaloille, sairaala-, kuntoutus- ja hoivaosaston kaupunginsairaalan lääkäripalveluille sekä kotisairaalle.

Ensihoitoketjussa on monia toimijoita

Kaupungin pelastuslaitos tuottaa kiireellisen ensihoitopalvelun Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille (HUS), joka on vastuussa palvelun järjestämisestä HYKS Helsingin alueella. Muita keskeisiä toimijoita ensihoitoketjussa ovat päivystyssairaalat, sosiaali- ja terveysviraston kotihoito, ympärivuorokautinen hoito ja kotisairaala.

Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu ja tehtävä siitä palvelutasopäätös. Lakia täydentää asetus ensihoitopalvelusta (430/2011). Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän, HYKS-sairaanhoitoalueen (HUS) sekä Helsingin pelastuslaitoksen välillä on 15.8.2012 päivätty yhteistyösopimus ensihoitopalvelujen järjestämisestä. Palvelutasopäätöstä on päivitetty vuosittain pienin muutoksin.

Ensihoitopalveluasetuksen mukaisesti HUS:n kaksi päivystävää ensihoitolääkärinä johtavat toiminta-alueensa ensihoitopalvelun tilannekohtaista lääketieteellistä toimintaa. Kenttäjohtajat toimivat ensihoidon vastuulääkärin ja päivystävän ensihoitolääkärin alaisuudessa. Käytännössä tilaajan edustajat työskentelevät palvelun tuottajan eli pelastuslaitoksen tiloissa.

Pelastuslaitoksen ambulansseja on yhteensä neljatoista seitsemällä pelastusasemalla ja lisäksi yksi auto päivystää kesäisin Suomenlinnassa. Pelastuslaitoksella on jatkuvasti avoimia vakansseja, mutta määrärahat eivät ole riittäneet niiden kaikkien täyttämiseen. Myöskään uusia pelastusasemia ei ole viime vuosina rakennettu, vaikka kaupungin asukasluku on kasvanut.

Pelastuslaitoksen, HYKS:n ja päivystyssairaaloiden yhteistyö on toimivaa

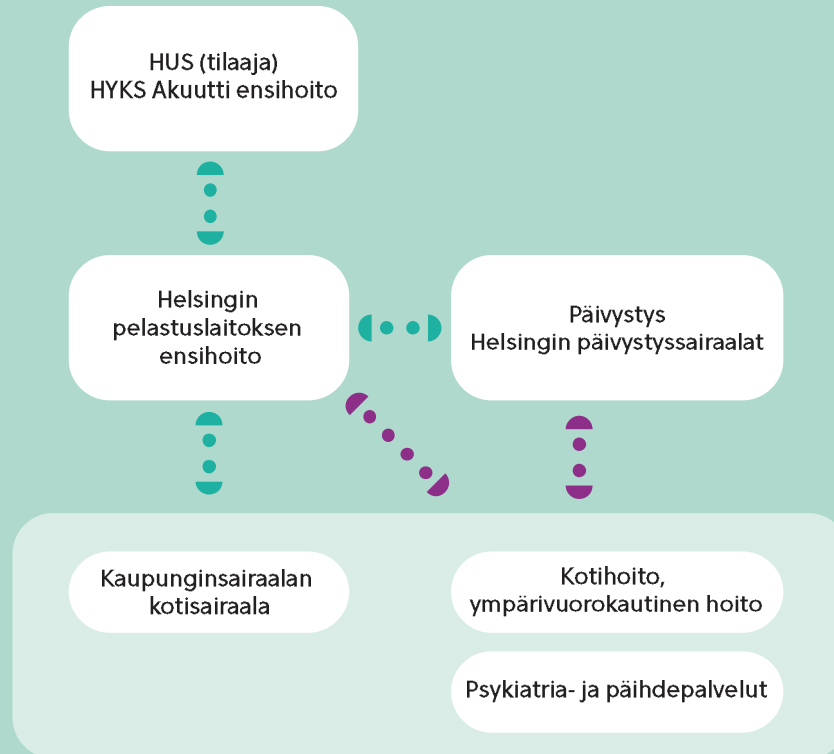
HYKS Akuutin mukaan pääsääntöisesti yhteistyö kaikkien yhteistyökumppanien ja sidosryhmien (muun muassa hätäkeskus, sairaalapäivystykset, poliisi, pelastustoimi) kanssa on toimivaa. Helsingin pelastuslaitoksen operatiivinen valmius, osaaminen, sitoutuminen, luottamus/luotettavuus, joustavuus ja kehitysmuotoisuus ovat hyvällä tasolla. Ensihoitoketju toimii hyvin myös pelastuslaitoksen lähtövalmiuden osalta, mutta ensihoitotehtävien määrän nopea kasvu ruuhkauttaa palvelua lähes päivittäin. Pelastuslaitoksen mukaan yhteistyö toimii hyvin ensihoidon keskeisten osapuolten kanssa.

Sekä HYKS Akuutin että pelastuslaitoksen mukaan ensihoidon hoitoketjun sujuvuudessa ja tuottavuudessa olisi parannettavaa lähinnä kaupunginsairaaloiden päivystyspotilaiden luovutusajoissa sekä ruuhkaisten päivystyspoliklinikoiden siirtokuljetusten sujuvuudessa. Tämä mahdollistaisi ensihoitoyksiköiden nopeamman siirtymisen seuraavaan hälytystehtävään.

Ensihoitoketjun toimivuus

Kuvio 20

- Yhteistyö toimii
- Yhteistyössä kehitettävää



Ensihoidon tuloksellisuuden osatekijöiden kehitys

Taulukko 9

- Parantunut
- Pysynyt ennallaan
- Heikentynyt

Näkökulma	Toteutuminen
Taloudellisuus	● kokonaiskustannukset kasvaneet, suoritekohtaiset pysyneet ennallaan
Tuottavuus	● pelastuslaitoksen tuottavuus parantunut
Palveluprosessin sujuvuus	
Tavoittamisviive/lähtöviive	●
Palvelutasoindeksi	●
Tehtäväsidonaisuus	●
Työelämän laatu	● työtyytyväisyys pysynyt ennallaan
Laatu ja potilasturvallisuus	
Potilastyytyväisyys	●
Laadunvalvonta ja muut laatumittarit	●
Turvallisuuspoikkeamat	● poikkeamia vähän, pysyneet samalla tasolla
Vaikuttavuus	● parantunut siltä osin, kun on voitu mitata

Ensihoidon palveluketjussa toimii säännöllisesti koontuvia työryhmiä. Tällaisia ovat muun muassa päivystyspoliklinikoiden kanssa kokoontuva päivystystöryhmä, joka kokoontuu 2–3 kertaa vuodessa ja jossa mukana ovat sekä kaupungin omat päivystyssairaalat että HUS. Lisäksi muutaman kerran vuodessa kokoontuu HUS:n ensihoidon lääkärivastaavien niin sanottu potilasohjaustyöryhmä. Pelastuslaitoksen yhteistyö tilaajan eli HUS:n kanssa on tiivistä ja koetaan toimivaksi.

Yhteistyössä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa on ongelmia

Merkittävimmäksi kehittämiskohteeksi HYKS Akuutti ja pelastuslaitos näkevät yhteistyön muiden kuin välittömästi prosessiin liittyvien tahojen kanssa. Koetaan, että sekä kotihoidossa ja ympärivuorokautisessa hoivassa ongelmat siirretään liian herkästi ensihoidolle, miettimättä muita ratkaisuja. Ympärivuorokautiset hoivapaikat pyytävät pienehköissäkin ongelmissa hätänumerosta apua paikalle ja vaativat kuljettamaan potilaan päivystykseen.

Ensihoidon näkökulmasta palvelukysyntää kasvattaa erityisesti nopeasti lisääntyvä avohoidossa olevien vanhusten ja mielenterveyspotilaiden ryhmä, joka ottaa yhteyttä ensihoitopalveluihin apua saadakseen. Ensihoidossa koetaan myös, että asiakkaasta tehty ilmoitus ei johda sosiaali- ja terveysvirastossa aina asiakkaan tilanteen tai tarpeen arvioon. Tietyt asiakkaat (muistisairaat ja diabeetikot, jotka eivät hoida itseään) kuormittavat ensihoitoa runsaasti. Pelastuslaitoksen mukaan näille asiakkaille pitäisi järjestää vaihtoehtoisia tapoja saada apua, jolloin ensihoidon yksiköt voisivat keskittyä kiireellistä ensihoitoa tarvitseviin.

Ensihoidon kasvaneeseen tehtävämäärään on pohdittu eri tahojen kesken ratkaisuja vuonna 2015. Tuolloin sosiaali- ja terveysviraston sairaala-, kuntoutus- ja hoivaosastolla käynnistettiin niin sanottu Hoidon linjaus -koulutus ja päivitettiin kuljetuksia koskeva pysyväisohje. Tästä huolimatta kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon lääkäripalveluissa koetaan, ettei ensihoidon hoitoketju asumispalveluissa ole toimiva. Koetaan myös, ettei pelastuslaitoksen kanssa ole riittävä keskusteluyhteyttä. Sen sijaan kotisairaalan mukaan ensihoidon hoitoketjuun liittyvä yhteistyö toimii hyvin eri tahojen kanssa.

Ensihoitoketju on pääosin toimiva

Ensihoitoketjun toimivuutta ja ongelmakohtia voidaan havainnollistaa kuvion 20 avulla.

Hoitoketjun suurimmat ongelmat vaikuttaisivat olevan ensihoidon ja muun sosiaali- ja terveystoimen välillä. Erityinen ongelma ovat yksityiset ympärivuorokautiset hoitolaitokset, jotka turvautuvat helposti hätäkeskuksen palveluihin ja näin kuormittavat ensihoitoa sekä päivystyksiä. Myös kotihoidossa asiakkaat siirretään herkästi ensihoidolle pohjimatta muita ratkaisuja.

Ruuhkaisten päivystyspoliklinikoiden kannalta olisi tärkeää parantaa päivystyspotilaiden siirtokuljetusten sujuvuutta, mikä mahdollistaisi myös ensihoitoyksiköiden nopeamman siirtymisen seuraavaan hälytystehtävään. Tämä

parantaisi myös hoitoketjun tuottavuutta sekä laatua ja siten myös vaikuttavuutta.

Ensihoitoketju on tuloksellinen

Ensihoitotehtävien määrä Helsingissä on kasvanut merkittävästi erityisesti viime vuosina. Tehtävämääriä kasvattavat asukasluvun kasvu, väestön ikääntyminen, laitoshoitopaikkojen vähentäminen sekä hätäkeskuslaitoksen ja kotihoidon henkilöstön osaamisvajheet. Ensihoitohälytysten ja kaupungin väkiluvun suhdeluku osoittaa, että hälytysten määrä on kasvanut asukasluvun kehitystä nopeammin.

HYKS Akuutin mukaan ensihoitopalvelun kustannukset ovat nousseet vuosittain, mutta kustannukset tehtävää ja etenkin asukasta kohden ovat pysyneet alhaisina ja kustannuskehitys vakaana verrattuna muuhun maahan. Pelastuslaitoksen laadun seuranta on hyvällä tasolla, ensihoidon palvelun laatu on pysynyt tasaisena ja laatua kuvaavat tunnusluvut ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Laatujärjestelmä (EFQM) on käytössä. Potilasturvallisuutta on kehitetty monin eri tavoin, kuten koulutuksen, ohjeiden ja konsultaatiopalvelun avulla.

Ensihoidon hälytystehtävät jaetaan hätäkeskuksessa tehtävän riskiluokituksen perusteella neljään kiireellisyysluokkaan. Tämän lisäksi alueet on jaettu erilaisiin riskiluokkiin tehtävämäärien mukaan. Tehtäväsidonaisuusaika laskeaan yksikön hälytyksestä siihen hetkeen asti, kun yksikkö on takaisin omalla asemallaan tai saa uuden hälytyksen ennen asemalle paluuta. Kiireellisiä tehtäviä hoitavilla yksiköillä tulee olla alhaisempi tehtäväsidonaisuus kuin kiireettömillä. Ensihoidossa mitataan palveluprosessin sujuvuutta tavoittamis- ja lähtöviiveen avulla.

Potilastytytyväisyystutkimus osoittaa kokonaisarvosanan ensihoitopalvelusta olevan korkea ja pysyneen samalla tasolla jo pitkään. Palvelun sujuvuutta kuvaavat tavoittamis- ja lähtöviive ovat heikentyneet vuodesta 2014 vuoteen 2015, minkä vuoksi tietojen perusteella laskettu palvelutasoindeksi on laskenut, vaikka onkin palvelutasopäätöksen mukainen. Tilanne kuitenkin parani vuonna 2016. Pelastuslaitokselle on asetettu pelastustoimen lähtöviiveelle ja ensihoidon tavoittamisviiveelle sitovat tavoitteet, jotka eivät toteutuneet vuonna 2016. Pelastuslaitoksella ensihoidon vaikuttavuusmittarina käytetty kammioväriäpotilaiden selviytyminen on kansainvälisesti korkealla tasolla ja parantunut viime vuosina. Ensihoidon työtyytyväisyyskyselyjen perusteella työtyytyväisyys keskimäärin on pysynyt pitkään hyvällä tasolla, vaikka pelastuslaitoksen johtoon ja palkkausjärjestelmän kannustavuuteen ei olla tyytyväisiä. Tuottavuuskehityksestä, Kunta10-tuloksista ja sairauspoissaoloista on saatavilla tietoa vain koko pelastuslaitoksen tasolla, koska ensihoidon henkilöstö toimii pääsääntöisesti puolet työvuorostaan pelastustehtävissä.

Tuloksellisuuden osatekijöiden kehitystä voi kuvata taulukon 9 mukaisesti.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että ensihoitopalvelut on toteutettu tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti kuten terveydenhuoltolaki edellyttää. Tämä koskee erityisesti

ensihoidoketjun välittömiä yhteistyökumppaneita, kuten päivystyssairaaloihin. Ensihoitotehtävät ovat kuitenkin vuosittain lisääntyneet ja palveluprosessin sujuvuus on vaarassa heikentyä.

Ensihoidon hoitoketju toimii hyvin sen keskeisten osapuolten näkökulmasta, paitsi silloin, kun hoitoketjun osapuolena on muu sosiaali- ja terveydenhuolto. Tilaajan eli HYKS Akuutin ja pelastuslaitoksen mukaan keskinäinen yhteistyö ja yhteistyö päivystyssairaaloiden kanssa toimivat hyvin. Helsingin päivystyssairaaloiden ja kotisairaalan näkökulmasta ensihoidoketju on sujuva ja nopea. Kehitettävänä asiana nähtiin lähinnä päivystyspotilaiden siirtokuljetusten sujuvuuden parantaminen, mikä mahdollistaisi ensihoitoyksikön nopeamman siirtymisen seuraavaan hälytystehtävään.

Helsingin sosiaali- ja terveystieteissä on lisätty ohjeistusta ensihoidotehtävien määrän vähentämiseksi. Silti hoitoketjussa on edelleen paljon kehitettävää. Tätä varten toimii säännöllisesti kokoontuvia työryhmiä, kuten päivystystöryhmä ja potilasohjaustyöryhmä. Näitä työryhmiä on tarkoituksenmukaista täydentää tarvittaessa sosiaali- ja terveydenhuollon ikääntyneiden kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon lääkäripalvelujen, ympärivuorokautisten hoitolaitosten sekä psykiatria- ja päihdepalvelujen asumispalveluista vastaavilla henkilöillä.

Ensihoidon tuloksellisuutta voidaan pitää useilla eri mittareilla mitaten korkeatasoisena. Ensihoidon kasvanut tehtävämäärä on heikentänyt palvelun sujuvuutta, mutta muut mittarit ovat pääosin pysyneet ennallaan viime vuosina. Taloudellisuus yksikkökustannuksilla mitattuna on pysynyt samalla tasolla aiempiin vuosiin nähden. Työelämän laatu työtyytyväisyydellä mitattuna on ollut hyvällä tasolla ja se on pysynyt melko samana. Palveluprosessin sujuvuutta kuvaavat tehtäväsidonnaisuus ja palvelutasoindeksi ovat heikentyneet jatkuvasti kasvaneen tehtävämäärän vuoksi, mutta vuonna 2016 tavoittamis- ja lähtöviive paranivat, vaikka niihin liittyvät pelastuslaitoksen sitovat tavoitteet eivät toteutuneetkaan. Sekä potilasturvallisuus että potilastyytyväisyys ovat pysyneet korkealla tasolla. Myös laadunvalvonta on korkeatasoista ja vaikuttavuus on saatavilla olevalla mittarilla mitattuna erinomaisella tasolla. Palveluprosessin sujuvuuden heikentyminen joiltakin osin ei siis ole, ainakaan vielä, heijastunut ensihoitopalvelun potilastyytyväisyyteen tai vaikuttavuuteen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

pelastuslaitoksen ja sosiaali- ja terveysviraston tulee

- ensihoitoprosessin kehittämiseksi täydentää päivystystöryhmää ja potilasohjaustyöryhmää sosiaali- ja terveydenhuollon ikääntyneiden kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon lääkäripalvelujen, ympärivuorokautisten hoitolaitosten sekä psykiatria- ja päihdepalvelujen asumispalveluista vastaavilla henkilöillä.

sosiaali- ja terveysviraston tulee

- lyhentää päivystyssairaaloiden päivystyspotilaiden luovutusaikoja ja parantaa siirtokuljetusten sujuvuutta.

5.8 Asunto- ja maankäyttöpolitiikka hyvinvoinnin edistämiseksi



Onko Helsinki toteuttanut hyvinvointia edistävää asunto- ja maankäyttöpolitiikkaa?



Tavoitteiden mukaista politiikkaa on harjoitettu, mutta tuloksia on vaikea osoittaa.

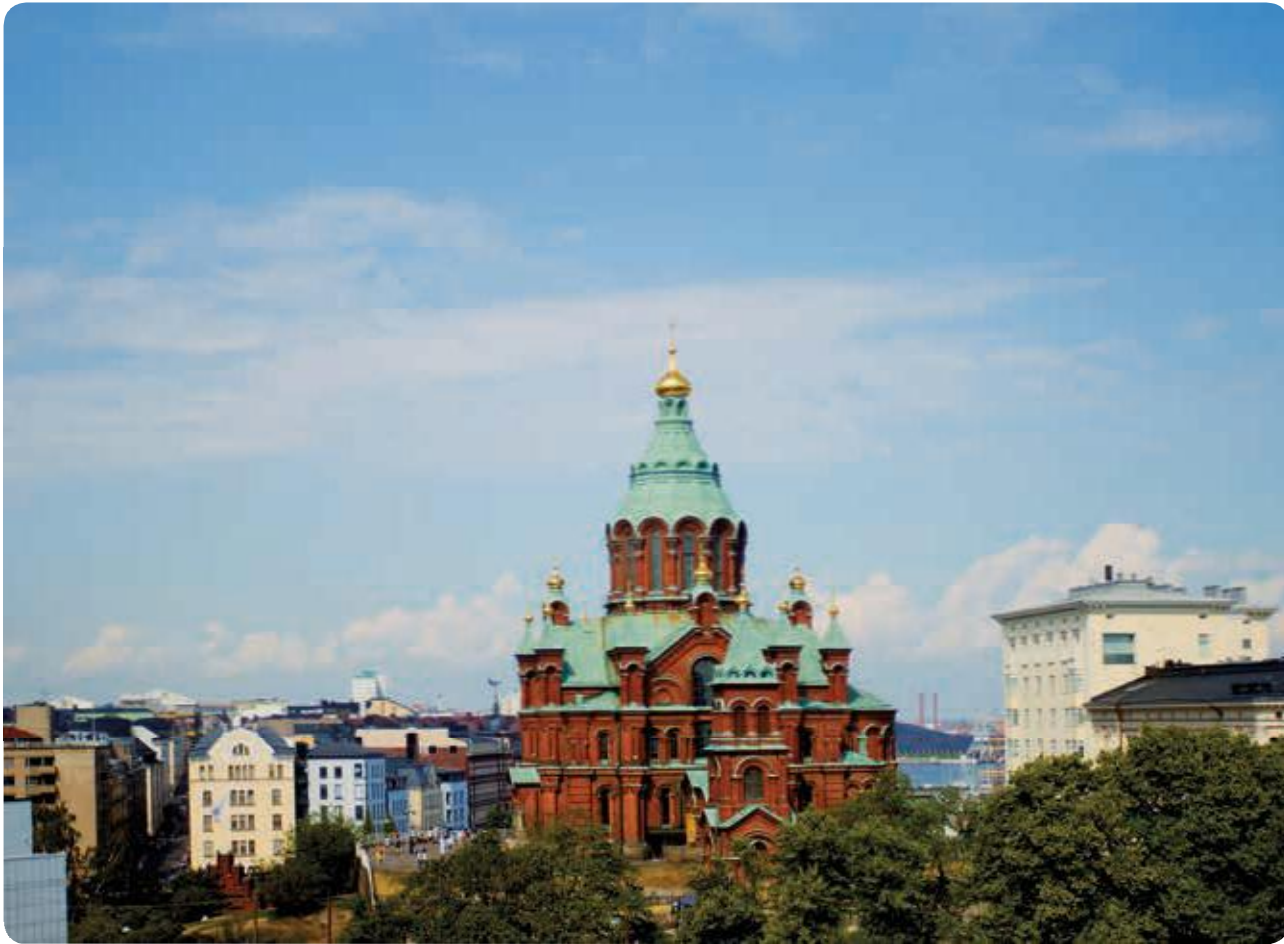
Pääkaupunkiseudun ulkoiset tarkastustoimet toteuttivat yhteisarvioinnin asunto- ja maankäyttöpolitiikan roolista hyvinvoinnin edistämiseksi Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko pääkaupunkiseudun (PKS) kaupungit toteuttaneet seudun yhteisten suunnitelmien sekä omien strategioidensa mukaista hyvinvointia edistävää asunto- ja maankäyttöpolitiikkaa. Arvioinnin tarkentavia kysymyksiä olivat: Mitä asunto- ja maankäyttöpolitiikan hyvinvointia tukevia toimenpiteitä pääkaupunkiseudulla ja seudun kaupungeissa on tehty sekä miten asunto- ja maankäyttöpolitiikan hyvinvointitavoitteet ovat toteutuneet pääkaupunkiseudulla. Arviointi toteutettiin kirjallisen aineiston lisäksi haastatteleamalla asumisen ja maankäytön asiantuntijoita. Arvioinnista on julkaistu PKS-aluetta käsittelevä muistio.

Kunnan asuntopolitiikalla tarkoitetaan kunnan toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan kohtuuhintainen asumistaso ja viihtyisyys kunnassa asuville eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille. Maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelun tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia koskevissa pykälissä edellytetään otettavaksi huomioon hyvinvoinnin edistäminen. Hyvinvoinnin edistämiseksi asunto- ja maankäyttöpolitiikan tavoitteena on viihtyisän, turvallisen ja terveellisen elinympäristön luominen. Näiden näkökulmien ohella arvioinnissa selvitettiin, miten asuinalueiden eriarvoistumista eli segregatiota on pyritty ja pystytty ehkäisemään. Tässä kerrotaan arvioinnin Helsingin kaupunkia koskevista tuloksista.

Asuntotuotantotavoitteet on saavutettu kohtuullisesti viime vuosina

Maankäytön ja asumisen tavoitteita on kirjattu Helsingin seudun ja valtion välisiin maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-aiesopimuksiin, joista uudempi tuli voimaan 2016 kesäkuussa. Helsingin strategiaohjelman ja kaupungin oman asumisen ja maankäytön (AM) ohjelman mukaan erilaisille kotitalouksille tulee olla tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja. Ohjelmakaudella vuosittaisesta asuntotuotannosta 20 prosenttia toteutuu valtion tukemina vuokra-asuntoina, 40 prosenttia välimuodon asuntoina (kuten Hitas-, asumisoikeus- tai osaomistus-) ja opiskelija-asuntoi-



na sekä 40 prosenttia sääntelemättöminä vuokra- ja omistusasuntoina. Tavoitteena on myös kohdentaa autopaikkojen kustannukset aiempaa paremmin niiden käyttäjille. Hallinta- ja rahoitusmuotojen osalta tarkasteltuna sääntelemätöntä asuntotuotantoa valmistui tavoitteen mukaisesti. Valtion tukemia vuokra-asuntoja valmistui 66 prosenttia tavoitteena olleesta määrästä. Välimuodon tuotanto jäi 62 prosenttiin tavoitteesta. Autopaikkojen kustannusten kohdentaminen käyttäjille ei ole edennyt. Asuntotuotannon tavoitteet saavutettiin kohtuullisesti myös muissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa.

Strategiaohjelman tavoitteena on, että asuntorakentamisella tuetaan kaupungin vetovoimaisuutta sekä kestävästä kaupunkikehitystä. Kaupunkisuunnittelun ja asutuskonseptien kehittämisen keinoin turvataan Helsingin houkuttelevuus seudun omistusasuntomarkkinoilla. Painopiste on strategian alkuvuosista muuttunut pientaloasumisesta selkeämmin kaupungin tiivistämiseen ja kerrostalorakentamiseen. Ryhmärakentamisesta on tullut helpompaa ja puurakentaminen on lähtenyt käyntiin useissa kaupunginosissa ympäri Helsinkiä. Kerrostaloasumisen ratkaisuja on edistetty Kehittyvä kerrostalo -hankkeessa. Erilaisia rakentamiskonsepteja saadaan myös luovuttamalla tontteja monipuolisesti eri toimijoille. Kiinteistöviraston yhtenä tavoitteena on ollut houkuttella Helsinkiin pieniä ja keskisuuria rakennusalan toimijoita. Tässä tavoitteessa on onnistuttu.

Asunnottomuusohjelman asuntojen määrätavoite saavutettiin

Strategiaohjelman yhtenä tavoitteena on asunnottomuuden väheneminen. Valtion, kuntien ja järjestöjen yhteistyössä toteuttamat PAAVO I- ja PAAVO II -hankkeet ovat tähänneet asunnottomuuden vähentämiseen osoittamalla pitkäaikaisasunnottomille asuntoja, tukiasuntoja ja hoitopaikkoja. Helsinki saavutti asuntojen määrälliset tavoitteet molemmissa ohjelmissa ja vuosina 2008–2015 pitkäaikaisasunnottomuus väheni Helsingissä 24 prosenttia, vaikka valtakunnallisen tavoitteen mukaisesti pitkäaikaisasunnottomuutta ei ole onnistuttu poistamaan eikä edes puolittamaan. Käynnissä on kolmas valtakunnallinen asunnottomuusohjelma. Strategian yhtenä toimenpiteenä oli vahvistaa asumiskuntoutusohjelma psykiatria- ja päihdepalveluissa, mutta sitä ei ole tehty.

Uusi yleiskaava tukee asumisen ja maankäytön tavoitteita

Helsingin AM-ohjelman mukaan valtuustokaudella laaditaan uusi yleiskaava, joka mahdollistaa riittävän asuntotuotannon, tiivistyvän yhdyskuntarakenteen, vetovoimaisen keskustan sekä elinvoimaiset aluekeskukset ja tukeutuu joukkoliikenteeseen. Kaavoja laadittaessa tehdään perusteellisia selvityksiä ja ennakkovaikutusten arviointia.

Yleiskaava vuoteen 2050 hyväksyttiin kaupunginval-

tuustossa loppuvuodesta 2016. Yleiskaavassa on esitetty Helsingin kantakaupunki sekä yritystoiminnan keskuksena että houkuttelevana asumisen paikkana. Kaupunkia tullaan tiivistämään kaikkialla, erityisesti raideliikenteen asemien ja solmukohtien sekä merkittävien joukkoliikennepysäkkien ympäristöissä. Raideliikenteellä hyvin saavutettavat keskustat muodostaisivat keskenään verkoston ja mahdollistaisivat siten palvelujen hyvän saavutettavuuden.

Helsingin AM-ohjelman yhtenä tavoitteena on asuinalueiden elinvoimaisuus ja täydennysrakentaminen. Tavoitteen mukaan asuntorakentamisesta 30 prosenttia tapahtuu täydennysrakentamisena, tiedostaen alueiden erilaistumiskehitys. Täydennysrakentamisen yhteistyöprosessia ja kannustimia tuli ohjelman mukaan myös kehittää. Vuonna 2014 täydennysrakentamisen osuus oli 47 prosenttia valmistuneesta asuntotuotannosta ja 56 prosenttia alkaneesta asuntotuotannosta. Alueellisia keskuksia on kehitetty Mellunmäessä, Laajasalossa ja Myllypurossa. Haastattelujen mukaan poliittinen tahto täydennysrakentamiseen on vahvaa ja yhteistyötä on pyritty tekemään myös hallintokuntien välillä.

AM-ohjelman tavoitteena on asukasrakenteen monipuolisuus. Tavoitteen mukaan lapsiperheille sopivia asuntoja rakennetaan riittävästi uusille alueille ja täydennysrakentamiskohteisiin. Myös esteettömien asuntojen lisääminen täydennysrakentamisalueilla ja vieraskielisten asumisen tukeminen kuuluvat tavoitteeseen. Kaupunki pyrkii vaikuttamaan ensisijaisesti kaavojen ja tontinluovutusehtojen huoneistotyyppiohjauksella siihen, että lapsiperheille olisi sopivia asuntoja. Hitas-järjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa keskituloiselle lapsiperheelle asuminen alueella, johon heillä ei olisi muuten varaa. Hitas-kohteissa on myös kokeiltu isojen asuntojen kohdistamista vain lapsiperheille. Helsingin AM-ohjelman tavoitteena on myös erityisryhmien asumisen tukeminen. Kehitysvammaisten laitosasumisen purkamiseen ja asumisen kehittämiseen tähtäävän ASU-hankkeen toteuttamista on jatkettu ohjelmakauden aikana. Uudessa, vuodelle 2016 laaditussa AM-ohjelmassa erityisryhmien asumisen tavoitteesta on kuitenkin luovuttu ja esimerkiksi itsenäisesti asuvat kehitysvammaiset pyritään sijoittamaan normaaliin Hekan vuokra-asuntokantaan.

Sosiaalisen kestävyden edistämässä on jossain määrin onnistuttu

Helsingin seudulle laaditussa maankäyttösuunnitelmassa 2050 tavoitteena on maankäytön avulla tukea kaupunkirakenteen kehittymistä sosiaalisesti kestäväksi. Helsingissä AM-ohjelma on keskeinen segregaatian ehkäisyssä. Täydennysrakentamisessa kaupunginkanslia ja kiinteistövirasto käyvät kohteet läpi varmistaakseen, että hallintamuotojakauma monipuolistuisi. Uusilla alueilla asukasrakenteen monipuolisuus varmistetaan tontinluovutuksella. Vuokra-asuntojen jakamisessa maahanmuuttajia pyritään sijoittamaan tasaisesti eri alueille. Asuinalueiden segregatio on lisääntynyt, kun tarkastellaan kaupungin pieniä alueyksiköitä, mutta tämän vuosituhannen

rakentamisen ja hallintamuotojakauman suunnittelun avulla on saavutettu jonkin verran tavoitteen mukaisia tuloksia. Tavoitteessa on edistytty myös muissa pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Asuinalueiden eriarvoistumisen nähdään olevan toistaiseksi kohtuullisen vähäistä esimerkiksi Ruotsin suuriin kaupunkeihin verrattuna.

Niin ikään strategiaohjelmassa on tavoitteena, että esikaupungit ja asuinalueet säilyttävät vetovoimansa asukkaiden ja elinkeinoelämän toimijoiden näkökulmasta. Haastattelujen perusteella kaupunginosien keskuksia pyritään vahvistamaan monipuolisella täydennysrakentamisella ja kaupunkiympäristön uudistamisella. Painopistealueina ovat poikittaiset joukkoliikennetytydet ja niiden mahdollistamat uudet toimintojen tiivistymät, kuten asemat, ostoskeskukset ja julkiset tilat, sekä alueen saavutettavuus joukkoliikenteellä. Raideliikenteen asemanseutujen viihtyisyyttä ja turvallisuuden kokemista pyritään parantamaan. Uusi yleiskaava mahdollistaa aluekeskusten monipuolisen rakentamisen ja uudistamisen sekä uusia joukkoliikennetytyksiä. Yleiskaavan myötä perifeeriset alueet vähenevät, mutta lähijunaliikenteen asemanseutujen viihtyisyyden ja turvallisuuden parantamista vaikeuttaa valtion haluttomuus kohteiden kehittämiseen. Haastattelujen perusteella täydennysrakentamiselle yritetään luoda kannustimia sekä yksittäisille yhtiöille että isojen toimijoiden kanssa. Koetaan, että kaikki toiminta alueella edistää vetovoimaisuutta, oli kyse sitten vaikka leikkipuiston kunnostamisesta. On keskusteltu purkavasta lisärakentamisesta vaihtoehtona mittaville korjaustöille, mutta käytäntöä ei vielä ole olemassa.

Helsingin esikaupunkeja on kehitetty 20 vuotta niin sanotun lähiöprojektin ja erillisen lähiörahastron avulla. On havaittu, että lähiöissä asuvien kiintymys ja arvostus asuinalueitaan kohtaan olivat kasvaneet, samoin tahto ja kyky olla mukana oman asuinalueen kehittämisessä. Lähiöprojektin ja lähiörahastron keskeisimmät käytännön tulokset liittyvät ympäristön parannuksiin ja täydennysrakentamiseen.

Kaupunginosien monitoiminnallisuus ei täysin toteudu

Strategiaohjelman tavoitteena on, että toiminnallista eheyttä vahvistetaan sekä rakentamalla uusia kaupunginosia että tiivistämällä nykyistä kaupunkirakennetta joukkoliikennetytyksien varteen. Kaupunginosien keskuksista kehitetään monitoiminnallisia ja viihtyisiä sijoittamalla asumista, palveluita ja työpaikkoja limittäin. Tähän vastaavat uusi yleiskaava, jokerivyöhykkeiden kehittäminen, metsäisen suoje-luverkoston perustaminen ja saavutettavuuden parantaminen joukkoliikennetytyksiä sekä kävely- ja pyörätieverkostoja kehittämällä. Monet tavoitteista toteutuvat, mutta haastateltujen mukaan alueiden monitoiminnallisuus ei toteudu täysin. Esimerkiksi toimitilaa ei synny alueille, vaikka toimitilakaavoja on paljon.

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus on kohtuullisella tasolla

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus on tavoitteena uudessa Helsingin seudulle laaditussa asunstrategiassa vuodelle 2025. Kohtuuhintaiset vuokra-asunnot Helsingissä ovat kaupungin, Y-säätiön ja Hoasin rakennuttamia. Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto on tuottanut asuntoja varsin hitaasti tavoitteisiinsa nähden. Sato ja VVO ovat etäännyneet alkuperäisistä yleishyödyllisistä tavoitteistaan ja niiden tavoitteena on nykyään tuottaa voittoa. Sato ja VVO ovat kuitenkin viime aikoina laskeneet isojen perheasuntojen hintoja erityisesti asuntorahastojen tuottaman lisääntyneen tarjonnan vuoksi. Haastateltujen mukaan jonot kaupungin vuokra-asuntoihin ovat pitkiä, mutta asuntoja on silti saatavilla. Erityisesti perheelliset saavat helpommin kaupungin vuokra-asunnon. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan vapailla markkinoilla on myös tarjolla kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja melko hyvin.

Viihtyisyyttä, turvallisuutta ja terveellisyttä ei juuri seurata

Pääkaupunkiseudun strategisissa päämäärissä on tavoitteena hyvän elämänlaadun sekä viihtyisän ja turvallisen elinympäristön rakentaminen. Lisäksi tavoitteena on asuinalueiden viihtyisyydestä ja luonnonläheisyydestä huolehtiminen seudun vetovoimatekijänä.

Hyvää elämänlaatua voidaan kuvata erilaisilla mittareilla. Helsinki on yleensä ollut kärkikymmenikössä kansainvälisissä tutkimuksissa, joissa vertaillaan eri kaupunkien elämänlaatua. Haastattelujen perusteella alueiden käytön suunnittelussa tehdään varsin vähän viihtyisyyden, turvallisuuden tai terveellisuuden seurantaa. Seuranta on lähinnä kaavojen toteutumista. Viihtyisyys ja terveellisyys kytkeytyvät luonnonläheisyyden tavoitteeseen, joka nähdään usein vastapainona asuinalueiden tiivistämiselle. Helsinki ei haastattelujen mukaan ole vielä liian tiivis, mutta luonnonläheisyyden tavoite on elämänlaadun kannalta varsin tärkeä jatkossakin. Turvallisuutta on tutkittu Helsingin kaupungin tietokeskuksessa. Tutkimusten mukaan turvallisuuden tunne on jonkin verran parantunut vuodesta 2006 vuoteen 2015, mutta turvottomiksi koetut alueet – asemanseudut, ostos- ja kaupakeskukset, lenkkipolut ja puistot – ovat pysyneet vuodesta toiseen samoina.

Strategian tavoitteena on myös, että Helsinki on hauska ja houkutteleva kaupunki. Tapahtumien määrä on kaupungissa lisääntynyt eikä kaupunki omilla määräyksillään enää rajoita toimintaa. Etenkin Helsingin keskustassa on käynnissä useita hankkeita, jotka lisäävät kulttuuritarjontaa ja avaavat kaupungin rantoja vapaa-ajankäytölle.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että Helsinki, kuten myös muut pääkaupunkiseudun kaupungit, on toteuttanut seudun yhteisten suunnitelmien sekä omien strategioidensa mukaista hyvinvointia edistävää asunto- ja maankäyttöpoliittikkaa. Toisaalta voidaan todeta, että asetetut tavoitteet ovat toteutuneet vain osittain.

Helsingissä vapaarahoitteisia asuntoja on rakennettu tavoitteiden mukaisesti. Sen sijaan AM-ohjelman ara- ja välimuodon asuntojen rakentamistavoitteesta on saavutettu vain kaksi kolmasosaa. Tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia, ja erityisesti tuetun sekä välimuodon asuntotuotannon lisääminen on keskeinen keino turvata asumisen kohtuuhintaisuus.

Asunnottomille on pystytty tarjoamaan asuntoja pitkäaikaisasunnottomuusohjelman mukaisesti kymmenen vuoden aikana, mutta asunnottomuusongelma on yhä olemassa. Strategian mukaista asumiskuntoutusohjelmaa psykiatria- ja päihdepalveluissa ei ole tehty.

Asuinalueiden eriarvoistumista pyritään Helsingissä ehkäisemään alueiden monipuolisella hallintamuotojakaumalla, täydennysrakentamisella, asemien, ostoskeskusten ja julkisten tilojen kehittämisellä sekä alueiden saavutettavuutta parantamalla. Näiden toimien vaikutukset näkyvät kuitenkin hyvin hitaasti. Lisäksi esikaupunkialueiden vetovoimaa kehitetään muilla hankkeilla. Tavoitteiden voidaan sanoa toteutuneen jossakin määrin. Vaikka pääkaupunkiseudulla koetaan segregatiokehityksen olevan vielä hallittua, pienemmällä aluetasolla tarkasteltuna eriarvoistuminen on lisääntynyt. Tavoite on yhä erittäin tärkeä, jotta vältetään esimerkiksi Ruotsin suurissa kaupungeissa tapahtunut kehitys.

Maankäytön ja asumisen suunnittelussa on asetettu tavoitteita terveellisyydelle, turvallisuudelle ja viihtyisyydelle. Lisäksi pääkaupunkiseudun tavoitteena on asuinalueiden eriarvoistumisen ehkäisy. Suunnittelu konkretisoituu kaavoitukseen, jossa toteutetaan ennakkovaikutusten arviointia. Helsingissä hyväksytyyn yleiskaavan tehtävänä on toteuttaa maankäytön ja asuntopoliittikan hyvinvointitavoitteita, mutta vaikutuksia ei selvitetä jälkikäteen. Tutkimuksellista tietoa on jonkin verran ja sen perusteella voidaan todeta turvallisuuden ja viihtyisyyden parantuneen hieman. Asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta hyvinvoinnin näkökulmasta on kuitenkin käytännössä hankalaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkansliassa ja kaupunkisuunnitteluvirastossa tulee

- selvittää, miten maankäyttöä ja asumista koskevien hyvinvointitavoitteiden toteutumista voidaan seurata.

5.9 Sukupuolten tasa-arvon edistäminen lasten ja nuorten palveluissa



Onko tietyissä lasten ja nuorten palveluissa toteutettu sukupuolten välisen tasa-arvosuunnitelman toimenpiteitä?



Kyllä, mutta liikuntatoimessa tasa-arvotyö on toistaiseksi ollut vähäistä.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupunki toteuttanut sukupuolten välisen tasa-arvosuunnitelman toimenpiteitä lasten ja nuorten palveluissa. Arviointi rajattiin koskemaan varhaiskasvatusta, nuorisotoimintaa ja liikuntatoimintaa sekä koulutus- ja nuorisotakuun toteuttamista opetustoimissa ja kaupunginkanslian elinkeino-osastolla. Arviointi toteutettiin kirjallisen aineiston lisäksi haastattelemalla tasa-arvotoimikunnan edustajaa, toimintaa koordinoivia kaupunginkanslian edustajia ja arvioinnin kohteena olevia virastoja.

Ihmisten välistä tasa-arvoa ja syrjinnän kieltoa ohjaavat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986, osittaisuudistus 2015) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014, alkuperäinen 2004). Tasa-arvon edistämissäännökset koskevat viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja muiden koulutusta tai opetusta järjestävien yhteisöjen sekä työnantajien velvollisuutta edistää tasa-arvoa ja laatia tätä varten suunnitelma. Helsinki on lisäksi allekirjoittanut vuonna 2006 Eurooppalaisen peruskirjan naisten ja miesten tasa-arvosta. Peruskirjassa mainitaan erikseen tasa-arvonäkökulman ottaminen huomioon julkisissa hankinnoissa, koulutuksessa ja elinikäisessä oppimisessa, lasten hoidossa, kulttuurissa, urheilussa ja virkistyksessä.

Sukupuolten tasa-arvo mainitaan useassa kohdassa Helsingin strategiaohjelmaa 2013–2016. Osana Helsingin strategiaohjelman hyväksymistä laadittiin kahdesta osasta koostuva sukupuolten tasa-arvon edistämisen toimenpideohjelma: Henkilöstön tasa-arvosuunnitelma 2014–2016 ja Suunnitelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa 2013–2016. Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2015 henkilöstöön liittyvän suunnitelman toteutumista. Tässä arvioinnissa kohteena oli palvelujen tasa-arvosuunnitelman painopisteiden toteutuminen.

Palvelujen tasa-arvotyö on alkanut vakiintua

Henkilöstöosaston ohje tasa-arvosuunnitelman toimeenpanosta 26.3.2014 määritteli, että viraston tai liikelaitoksen tulee suunnitella sukupuolten tasa-arvon edistämistä erityisesti kaupunkilaisille suunnatuissa palveluissaan. Johdon tuli vastata tasa-arvotyöstä ja raportoida tasa-arvoon liittyvistä asioista. Virastoilla tulee olla tasa-arvon yhdyshenkilö, mieluummin erikseen henkilöstön ja erikseen palvelujen osalta. Yhdyshenkilöiden

tärkein tehtävä on olla tiedonvälittäjä oman viraston ja henkilöstöosaston välillä. Työvälineenä virastojen välisen tietojen vaihdossa on yhdyshenkilöverkosto, jossa hyviä kokemuksia voidaan välittää muille.

Haastateltujen mukaan tasa-arvoasioiden kehitys on viime vuosina ollut myönteistä. Resursointi oli alkuun vähäistä, kunnes tasa-arvotoimikunnalle nimettiin päätoiminen sihteeri vuonna 2013. Myös useat virastot ovat viime vuosina lisänneet tasa-arvotyöhön käytettyjä resursseja. Virastojen osalta ylimmän johdon sitoutuminen on avainasemassa tasa-arvoon liittyvien ohjeiden viemisessä käytäntöön. Joskus ongelmana on, että johto sinänsä hyväksyy tasa-arvosuunnitelman, mutta ei sitoudu sen edistämiseen, jolloin tasa-arvotyö ei välttämättä heijastu käytännön palvelutuotantoon. Virastot olivat pääasiassa tyytyväisiä kaupungin keskushallinnolta saatuaan tukea ja koulutukseen.

Suunnitelmassa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa 2013–2016 tasa-arvoa edistäviin painopisteisiin ovat vaikuttaneet eurooppalaisen peruskirjan painotukset: tasa-arvoa tulee edistää ja sukupuoleen liittyvät stereotyyppit haastaa varhaiskasvatuksessa, liikuntatoimissa ja nuorten hakeutumisessa koulutukseen ja työelämään. Virkistykseen ja liikunnan palveluissa tulee ottaa huomioon tyttöjen ja poikien erilaiset kiinnostuksen kohteet. Lisäksi sukupuolivaikutukset on selvitettävä hankinnan valmistelussa.

Varhaiskasvatusvirasto on ollut aktiivinen tasa-arvosuunnitelman käyttöönotossa

Suunnitelmassa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa 2013–2016 tavoitteiksi oli kirjattu, että "varhaiskasvatus tukee sukupuolten tasa-arvon toteutumista sekä sisällöllisesti että rakenteellisesti. Kasvatuskäytännöt eivät saa perustua sukupuolia koskeviin stereotyyppisiin käsityksiin".

Varhaiskasvatusvirasto on ollut aktiivinen suunnitelman toteuttamisessa. Varhaiskasvatuksen tasa-arvosuunnitelma laadittiin 2013–2014 ja päivitettiin vuonna 2015. Varsinaiset toimenpiteet sisältyvät toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin kuten esiopetuksen opetussuunnitelmaan ja varhaiskasvatussuunnitelmaan. Sukupuolivaikutusten arviointia on sovellettu lähinnä rekrytoinnissa. Stereotyyppioita on pyritty haastamaan muun muassa toteuttamalla erilaisia koulutuksia ja kehittämishankkeita. Tällainen oli esimerkiksi Naisasialiitto Unionin sukupuolisensitiivisen varhaiskasvatuksen hanke¹, jossa tutkimuksen keinoin havaittiin, että sukupuolisidonnaisia käytänteitä on vielä paljon. Kehittämishankkeisiin osallistuneissa päiväkodeissa pystyttiin havaintojen myötä kehittämään toimintaa. Varhaiskasvatuksen haasteena on alan naisvaltaisuus. Vain kaksi prosenttia työntekijöistä on miehiä, jolloin miesnäkökulma on varhaiskasvatuksessa vähäinen.

¹ Sukupuolisensitiivisessä työtöteessä sukupuoliin liittyvät käsitykset ja stereotyyppit ovat erityistarkastelun kohteena. Sukupuolineutraali näkökulma sen sijaan häivyttää sukupuoli-erot.



Nuorten koulutukseen ja työelämään ohjaamisessa on otettu huomioon tasa-arvonäkökulmat

Palveluja koskevassa tasa-arvosuunnitelmassa painopisteenä oli, että ”kaupungin nuorille tarjoamien koulutuksen ja työelämään sijoittumisen sekä nuorisotakuun piiriin kuuluvat palvelut ja hankkeet tukevat sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista sekä sisällöllisesti että rakenteellisesti”. Suunnitelman painopiste koskee erityisesti opetustoimen oppilaanohjausta sekä kaupunginkanslian elinkeino-osaston Respaa ja Ohjaamoa.²

Opetusvirastossa tasa-arvosuunnitelman painopistettä on toteutettu lisäämällä opetussuunnitelmien yleiseen osaan uudistetun tasa-arvolain mukaiset muutokset. Perusopetuksessa on laadittu tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat ja toisella asteella suunnitelmat on päivitetty. Opetusvirastoon on perustettu ohjausryhmä, joka tukee tarvittaessa koulujen ja oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmien tekemistä. Opinto-ohjaajien täydennyskoulutusta sekä työelämään tutustumista on lisätty. Opinto-ohjaajia on koulutettu kannustamaan nuoria tutustumaan oppiaineisiin, jotka on perinteisesti ajateltu vastakkaisen sukupuolen pääasiallisen kiinnostuksen kohteeksi, sillä tyttöjen ja poikien suuntautumisessa opintoihin on edelleen haasteita. Opetusvirastossa on käynnistetty monia hankkeita tukemaan tasa-arvon edistymistä. Koulutuksellisia tasa-arvohankkeita, esimerkiksi teknologian ja robotiikan alueella, on järjestetty erityisesti lisäämään tyttöjen kiinnostusta asiaa kohtaan. Perusopetuksen puolella on kehitetty lukupiiritoimintaa ja kirjallisuuden opetusta kiinnittäen huomiota sopivan

² Respa-hanke perustettiin vuonna 2013 uravalmennuksen toteuttamiseksi alle 30-vuotiaille työttömille helsinkiläisille (nuorten yhteiskuntatakuu). Ohjaamon tarkoitus on jatkaa Respan työtä kooten yhteen nuorille kohdenneet koulutus-, työllistymis- ja kuntoutuspalvelut.

ja kiinnostavan lukemisen löytymiseen myös pojille.

Respassa ja Ohjaamossa tasa-arvosuunnitelman painopistettä on toteutettu ESR-hankerahoituksella palvelujen tasa-arvosuunnitelman toteuttamiseksi. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvien asioiden tiedostamisen ylläpito nähdään tärkeänä asiana. Jatkuva tasa-arvoasioiden esillä pitäminen ja huomioiminen säännöllisesti tiimipalavereissa lisäävät ohjaajien tietoisuutta tasa-arvosta. Tilastotietoja hyödynnetään ja niiden avulla seurataan sekä ohjataan henkilökuntaa toimimaan haluttuun suuntaan. Ohjaajat ovat keskeisessä roolissa, kun nuoria ohjataan koulutukseen tai työelämään. Siksi ohjaajien kouluttaminen on avainasemassa. Koulutuksen ja työelämän sukupuolen mukainen segregatio on haaste, johon halutaan vaikuttaa. Tällä hetkellä on käynnissä hanke, jossa pyritään ohjaamaan miehiä hoitoalalle. Henkilökunnan rekrytoinnissa otetaan huomioon, että molemmat sukupuolet ovat edustettuina. Nuorten uraohjaajina on sekä miehiä että naisia.

Nuorisoasiainkeskus on edelläkävijä sekä tasa-arvo- että yhdenvertaisuusasioissa

Suunnitelmassa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa 2013–2016 tavoitteiksi oli kirjattu, että ”tytöillä ja pojilla sekä naisilla ja miehillä voi olla liikunnan ja virkistykseen suhteen erilaisia kokemuksia ja kiinnostuksen kohteita. Kaupungin tulee varmistaa, että käytössä on kaikille yhtäläinen tarjonta ja pääsy kaikkiin tiloihin.”

Nuorisoasiainkeskuksessa sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus on otettu huomioon jo vuosien ajan toiminnassa ja toiminnan suunnittelussa. Nuorisoasiainkeskuksella on erillinen Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2014–2017. Sekä johto että henkilökunta ovat sitoutuneet asiaan. Nuorisoasiainkeskus on ollut aktiivinen sukupuolivaikutusten arvioinnissa. Nuorisoasiainkeskuksessa on lisätty tietoperusteisuutta haastatteleamalla laajasti nuoria ja kuulemalla heidän tarpeitaan ja toiveitaan vuosina 2014 ja 2016. Avoin nuorisotalotoiminta on suosittu poikien keskuudessa. Nuorisoasiainkeskus on pyrkinyt tietoisesti saamaan tyttöjä mukaan muun muassa lisäämällä tanssi- ja teatteriharrastusta sekä järjestämällä nuorisotaloille isojen ryhmätilojen lisäksi pienempiä tiloja. Lähtökohtaisesti virastossa ei ajatella, että lajivalikoima olisi sukupuolilähtöinen. Erilliset Tyttöjen talo ja Poikien talo ovat sellaisia, joissa voidaan ottaa sensitiivisesti huomioon sukupuolten erityispiirteet. Keskeinen haaste nuoriso-ohjaajan työssä on tehdä rajanveto, miten paljon nuorta ohjataan ja minkä verran tuetaan nuoren omia valintoja ja päätöksiä.

Liikuntavirastossa sukupuolten tasa-arvotyö on toistaiseksi vähäistä

Suunnitelmassa liikuntatoimelle oli sama tavoite kuin nuorisotoimelle: ”Tyttöillä ja pojilla sekä naisilla ja mie-

hillä voi olla liikunnan ja virkistymisen suhteen erilaisia kiinnostuksen kohteita. Kaupungin tulee varmistaa, että käytössä on kaikille yhtäläinen tarjonta ja pääsy kaikkiin tiloihin.” Lisäksi liikuntatoimelle tavoitteena oli: ”Stereotyyppiset asenteet voivat vaikuttaa kiinnostuksen suuntautumiseen ja siksi kaupunki haastaa sukupuolia koskevat stereotyyppit liikuntaharrastuksissa”.

Liikuntavirasto ei ole erityisen aktiivisesti ottanut palvelujen tasa-arvon toimintaohjelmaa omakseen. Virastolla on nimetty vain yksi yhdyshenkilö tasa-arvoasioissa. Virastolla ei ole omaa tasa-arvosuunnitelmaa. Liikuntavirastossa nähtiin, että sen toiminnan tarkoitus on turvata ylipäättään kaikille kuntalaisille tasa-arvoisia liikuntamahdollisuuksia, näkökulmana erityisesti lapset ja nuoret. Virasto on suunnannut omia palveluitaan myös sukupuolten tarpeen ja kysynnän mukaan, mutta stereotyyppisiä asenteita ei ole juurikaan haastettu. Liikuntavirasto hallinnoi suurta määrää liikuntatiloja ja seurakohdattaiset avustukset ovat varsin merkittävä toimintamuoto, mutta sukupuoleen liittyvää arviointia ei ole tehty hankintoihin, investointeihin tai avustuksiin liittyen. Sen sijaan liikuntaviraston avustusten myöntämisperusteissa on painotettu lapsia ja nuoria. Uudistetussa liikuntalaissa 390/2015 määritellään toiminnan lähtökohdaksi muun muassa sukupuolten tasa-arvo. Tietoa liikuntapalvelujen yhtäläisestä tarjonnasta tytöille ja pojille on resurssien vähyyden vuoksi saatavilla vähän.

Sukupuolen huomioon ottaminen hankinnoissa vaihtelee

Suunnitelmassa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Helsingin kaupungin palveluissa 2013–2016 tasa-arvoa edistäväksi painopisteeksi on kirjattu, että ”sukupuolivaikutukset on selvitettävä hankinnan valmistelussa”.

Varhaiskasvatusvirastossa sukupuolivaikutukset on otettu huomioon hankinnoissa. Sekä tiloja että materiaaleja suunnitellaan kokonaisvaltaisesti kaikille sopiviksi. Opetusvirastossa muun muassa oppimateriaalihankinnat tehdään siten, että hankinnoissa huomioidaan sukupuolten tasa-arvo. Respan ja Ohjaamon osalta elinkeino-osasto ei ole selvittänyt hankinnan sukupuolivaikutuksia, koska suurimmat hankinnat kilpailuttaa ja toteuttaa hankintakeskus. Nuorisosiainkeskuksen hankinnoissa sukupuolivaikutuksia arvioidaan lähinnä siten, että esimerkiksi tarkastellaan tilojen tai välineiden sopivuutta eri sukupuolille. Liikuntavirastossa suurimmat hankinnat ovat investointeja. Liikuntaviraston hankinnoissa ei ole otettu huomioon sukupuolivaikutuksia.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että kaupunki on toteuttanut sukupuolten välisen tasa-arvosuunnitelman toimenpiteitä lasten ja nuorten palveluissa erityisesti varhaiskasvatustoimessa, opetustoimessa ja elinkeino-osaston nuorisotakuun piiriin kuuluvissa palveluissa sekä nuorisotoimessa, mutta ei liikuntatoimessa.

Varhaiskasvatustoimessa hankkeet ja koulutukset ovat tukeneet tavoitteen toteutumista. Työpaikoilla tasa-arvoajattelu vaihtelee, sillä sukupuolisidonnaisia käytänteitä on paljon. Opetustoimessa on laadittu uudet koulukohtaiset tasa-arvosuunnitelmat. Opinto- ja uraohjaajia on koulutettu tasa-arvoasioissa ja tasa-arvotyö toteutuu käytännössä opinto- ja uraohjaajien neuvossa nuoria, mutta voidaan todeta, että koulutuksen ja työelämän segregatio on edelleen haaste. Nuorisosiainkeskus on edelläkävijä tasa-arvoasioissa. Nuorisosiainkeskuksessa tasa-arvotyön vaikutukset toteutuvat kohdatessa nuoria eri toiminnoissa. Liikuntatoimi on ollut aktiivinen kaupunkilaisten liikunnallisen tasa-arvon edistäjä, mutta virastona ei ole ottanut sukupuolten tasa-arvoajattelua omakseen. Liikuntatoimi on kuitenkin merkittävä vapaa-ajan toiminnan järjestäjä ja tukija. Liikuntatoimessa on tärkeää tunnistaa ja ottaa nykyistä järjestelmällisemmin huomioon ja seurattavaksi sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus uudistettujen liikuntalain, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain hengen mukaisesti.

Eryityisesti nuorisosiainkeskus on tehnyt palveluihin liittyen sukupuolivaikutusten arviointeja. Arvioinnin piiriin kuuluneissa virastoissa tosin mielekkäämmäksi koettiin monimuotoisempien arviointien tekeminen, joissa yhdistetään eri ennakoarviointeja. Hankinnoissa oli otettu huomioon sukupuolivaikutukset tasa-arvosuunnitelman mukaisesti, lukuun ottamatta liikuntatointa.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki sekä yhdenvertaisuuslaki uudistuksineen edellyttävät viranomaiselta ja koulutuksen järjestäjältä suunnitelman laadintaa siitä, miten lain tavoitteita edistetään. Helsingin kaupunkitason palvelujen tasa-arvosuunnitelmaa on tarpeen päivittää siten, että se ottaa huomioon molempien uudistettujen lakien velvoitteet soveltuvin osin.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

varhaiskasvatusviraston ja nuorisosiainkeskuksen tulee

- jatkaa toimenpiteitä sukupuolen mukaisen segregatation vähentämiseksi palveluissa.

opetusviraston ja kaupunginkanslian tulee

- jatkaa toimenpiteitä sukupuolen mukaisen segregatation vähentämiseksi palveluissa, joissa ohjataan nuoria koulutukseen ja työelämään.

liikuntaviraston tulee

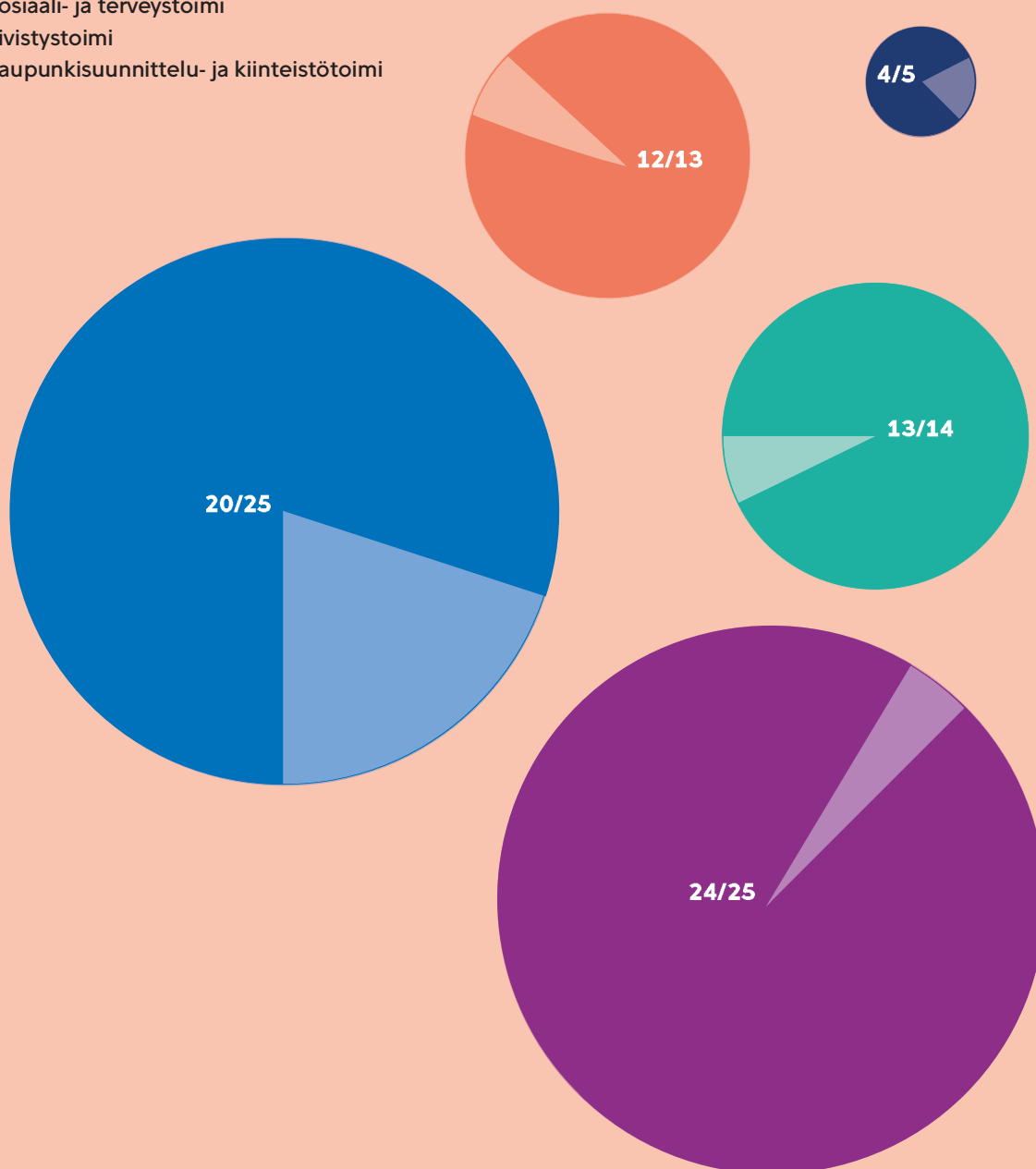
- ottaa sukupuolten tasa-arvotyö ja yhdenvertaisuus aiempaa näkyvämmäksi osaksi toiminnan tavoitteita uudistetun liikuntalain, sukupuolten tasa-arvoa annetun lain ja yhdenvertaisuuslain mukaisesti.
- suunnitella toimenpiteitä sille, miten sukupuolten tasa-arvo otetaan huomioon päätösten ennakoivaikutusten arvioinnissa suunniteltaessa investointeja ja hankintoja sekä kohdennettaessa avustuksia.

Toimialakohtaiset arvioinnit

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen toimialoittain vuonna 2016, kpl

Kuvio 21

- Kaupunginjohtajan toimiala
- Rakennus- ja ympäristötoimi
- Sosiaali- ja terveystoimi
- Sivistystoimi
- Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi



Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnalliset tavoitteet toteutuivat parhaiten sivistystoimessa, kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa sekä sosiaali- ja terveystoimessa (kuvio 21). Toteuma jäi 80 prosenttiin kaupunginjohtajan toimialalla sekä rakennus- ja ympäristötoimessa.

Kaupunginjohtajan toimialan arvioinnit

5.10

Kaupunkimarkkinointi ja matkailun kehittäminen



Onko kaupunkimarkkinointiin ja matkailun kehittämiseen liittyvät strategiaohjelman toimenpiteet toteutettu?



Pääosin kyllä, mutta Meri-Helsingin kehittämisvastuita ei ole määritelty. Tapahtumatukien myöntäminen ei ole läpinäkyvää.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin strategiaohjelmaan sisältyvät kaupunkimarkkinointiin ja matkailun kehittämiseen liittyvät toimenpiteet toteutettu. Kaupungin strategiaohjelmasta johdetut osakysymykset olivat, onko kaupunkimarkkinointiin liittyvät toimenpiteet toteutettu, onko matkailuelinkeinon toimintaedellytyksiä parantavat toimenpiteet toteutettu ja onko matkailumarkkinointia ja matkailupalveluita kehitetty strategian mukaisesti.

Lisäksi arvioitiin, onko Helsingin Markkinointi Oy:n ja kaupunginkanslian työnjako tarkoituksenmukainen ja toimiva, sekä selvitettiin, kuinka paljon kaupunki on myöntänyt tapahtumatukia strategiakaudella 2013–2016.

Arvioinnin aineiston muodostivat kaupunkimarkkinointiin, matkailun kehittämiseen ja tapahtumatukien liittyvät asiakirjat, haastattelut ja sähköpostitse pyydyt lisätiedot kaupunginkanslian eri yksiköistä, liikuntavirastosta ja Helsingin Markkinointi Oy:stä. Arvioinnissa haastateltiin kaupunginkanslian elinkeino-osaston kaupunkimarkkinointiyksikön päällikköä ja Helsingin Markkinointi Oy:n toimitusjohtajaa.

Toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet

Taulukkoon 10 on koottu arvioinnin tulokset strategiaohjelman toimenpiteiden osalta. Yhdeksästä toimenpiteestä neljä on toteutunut täysin ja kolme osittain. Kahden osalta voidaan sanoa, että edellytykset toimenpiteen toteutumiselle on luotu, mutta uuden strategian mukainen markkinointi on vasta alkanut.

Kaupunkimarkkinointi on käynnistynyt strategiaohjelman mukaisesti

Kaupunkimarkkinoinnin periaatteet, kohteet ja toimenpiteet on uudistettu strategiaohjelman mukaisesti, kun kaupunginhallitus hyväksyi toukokuussa 2016 Helsingin kaupungin brändikonseptin ja kaupungin markkinointistrategiset linjaukset. Kaupun-

kimarkkinointistrategian laadinta kesti pitkään ja strategian varsinainen toimeenpano on alkanut vasta valtuustokauden loppupuolella. Pitkään kesto on vaikuttanut erityisesti kaupunginkanslian ja markkinointiyhtiön uudelleenorganisointi sekä liki vuoden kestänyt konsulttityön hankintaprosessi.

Kaupunkimarkkinointistrategia antaa kaupungille hyvän mahdollisuuden toteuttaa markkinointia tavoitellulla tavalla: kohdennetusti, pitkäjänteisesti ja kaupungin vahvuuksiin perustuen. Uudelleenkohdennusta on jo matkailumarkkinoinnissa tehty vähentämällä markkinointia matkailumäärien kannalta vähemmän merkityksellisiin maihin ja lisäämällä markkinointia matkailun kannalta kasvaviin Aasian maihin.

Uusi kaupunkimarkkinointistrategia antaa hyvän mahdollisuuden myös markkinoinnin kehittämiseen kokonaisuutena siten, että kaupungin markkinointi kohdentuu strategiassa määriteltyjen kärkiviestien ja kohderyhmien mukaisesti ja markkinointia tehdään yhtenäisen brändin alla. Toimenpiteen toteutumisesta ei voida kuitenkaan vielä arvioida, koska uuden strategian toimeenpano on alkuvaiheessa. Kaupunkimarkkinointistrategia ei eksplisiittisesti sisällä uusien asuin- ja työpaikka-alueiden markkinointia eikä kiinteistömarkkinointia. Näistä kiinteistömarkkinointia on kuitenkin tehty kaupunginkanslian elinkeino-osaston ja Helsingin Markkinointi Oy:n välisen sopimuksen perusteella. Uusien asuinalueiden viestinnästä ja sovitusta markkinointitoimenpiteistä puolestaan vastaa kaupunginkanslian viestintä. Uusien asuinalueiden markkinointikanava, uuttahelsinki.fi-sivusto, uudistetaan vuoden 2017 aikana. Sivustossa aiotaan ottaa huomioon kaupunkimarkkinoinnin uusi brändi ja markkinoinnin pääviestit.

Perinteisesti kukin virasto on markkinoinut omia palvelujaan, ja Helsinkiä matkailukohteena on markkinoitu matkailu- ja kongressimarkkinoinnin puitteissa. Ajattelutavan ja toimintatavan muutos kohti kaupunkimarkkinointia on merkittävä. Kaupungin markkinointia osajille, kaupunkilaisille ja yrityksille ei juuri ole aiemmin tehty, vaan markkinointi on aiemmin kohdistunut pitkälti matkailijoihin.

Merellisen Helsingin kehittäminen ei ole edennyt tavoitellusti

Strategiakaudella oli tarkoitus laatia Meri-Helsingin kehittämisohjelma. Ehdotus ohjelmaksi onkin laadittu, mutta se ei ole edennyt päätöksentekoon. Sen vuoksi ei ole myöskään sovittu merellisen Helsingin kehittämishankkeiden vastuita eikä aikataulutettu tai budjetoitu hankkeita. Ohjelmaluonnos on jäänyt odottamaan

Kaupunkimarkkinointiin ja matkailun kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden toteutuminen

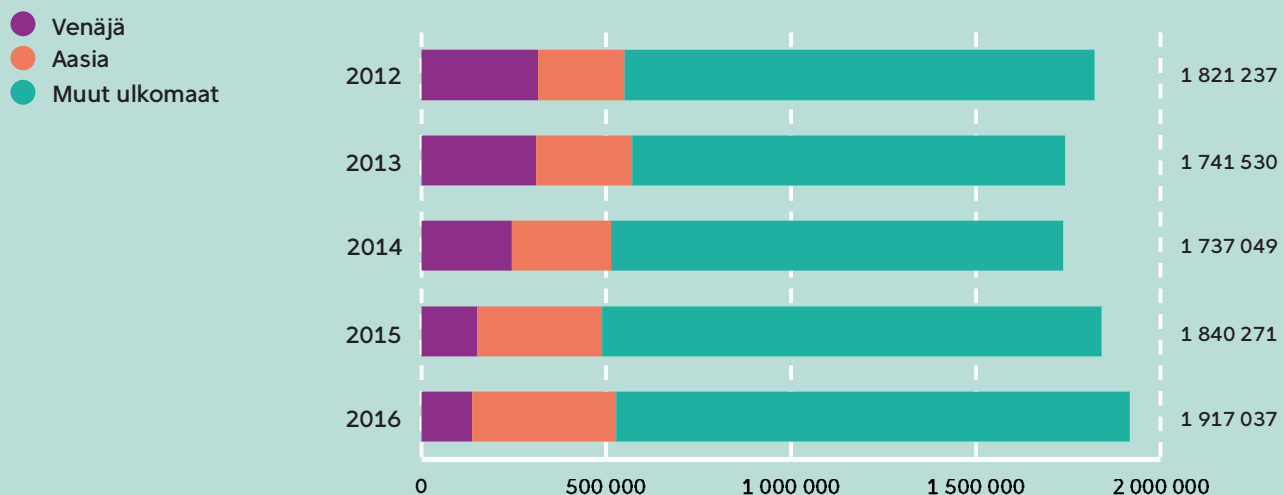
Taulukko 10

- Toteutunut
- Toteutunut osittain
- Edellytykset toteutumiselle on luotu

Strategiaohjelman toimenpide	Arvio toteutumisesta	Tarkennus
Helsinkiä markkinoidaan kohdennetusti, pitkäjänteisesti ja kaupungin vahvuuksiin perustuen.	●	Uuden strategian mukainen markkinointi on vasta alkanut.
Kaupungin markkinoinnin periaatteet, kohteet ja toimenpiteet uudistetaan.	●	Toteutunut Khs 23.5.2016.
Kaupunkimarkkinointia kehitetään kokonaisuutena, joka sisältää matkailumarkkinoinnin, tapahtumien ja kongressien Helsinkiin saamista koskevan markkinoinnin, investointien ja osajien houkuttelemiseksi tehtävän markkinoinnin, uusien asuin- ja työpaikka-alueiden markkinoinnin sekä kiinteistömarkkinoinnin.	●	Uuden strategian mukainen markkinointi on vasta alkanut.
Helsingin ranta-alueiden ja saarten virkistyskäytön lisäämiseksi sekä alueiden kehittämiseksi laaditaan poikkihallinnollinen Merellinen Helsinki -ohjelma. Ohjelma laaditaan yhdessä kaupungin ulkoisten sidosryhmien, kuten alan järjestöjen ja yritysten, kanssa. Eteläsataman aluetta kehitetään.	●	Meri-Helsingin kehittämisohjelma ei ole edennyt päätöksentekoon.
Kaupunki edistää yritystoiminnan, matkailun ja vapaa-ajan mahdollisuuksia ranta-alueilla ja saaristossa sekä vesiliikenteen kehittymistä.	●	Meri-Helsingin kokonaisvaltainen kehittäminen on viivästynyt.
Helsinkiin haetaan suur tapahtumia ja kilpailukyvyyn kannalta merkittäviä kongresseja yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa.	●	Liikuntavirasto, kaupunginkanslia ja Helsingin Markkinointi Oy ovat toteuttaneet.
Matkailupalveluita kehitetään suurimpien matkailijaryhmien, erityisesti venäläisten matkailijoiden, tarpeisiin.	●	Kehittämisen pääpaino on Aasian matkailussa.
Helsinkiin houkutellaan lisää matkailijoita Aasiasta.	●	Matkailu Aasiasta on kasvanut.
Helsinki kehittää matkailuaan myös yhteistyössä Uudenmaan ja muun Suomen kanssa.	●	Yhteistyöhankkeita on toteutettu ja käynnissä.

Ulkomaisten matkailijoiden yöpymiset Helsingissä vuosina 2012–2016

Kuvio 22



täsmennyksiä, joita ei ole joko ehditty tai pystytty tekemään johtamisjärjestelmäuudistuksen vuoksi.

Merellistä Helsinkiä on kuitenkin strategiakaudella pystytty tuomaan aikaisempaa paremmin esille. Merellisysteema on huomioitu yleiskaavassa ja parhaillaan ovat käynnissä merellisen Helsingin yleisuunnitelmatyö sekä Kauppatorin alueen asemakaavasuunnittelu. Kaupunki on myötävaikuttanut siihen, että ranta-alueille on tullut uusia kohteita, kuten Löyly ja Allas. Lonna ja Vallisaari on avattu ja liikuntavirasto on kehittänyt vesiliikennettä. Strategiaohjelman loppuseurannan mukaan strategiakaudella on onnistuttu siinä, että merenranta-alueet ovat kehittyneet.

Kaupunginkanslian elinkeino-osaston kaupungin kilpailukyvyyn kehitys -yksikkö vastaa matkailuelinkeinon kehittämistä. Strategiaohjelmassa matkailun kehittäminen tarkoitti erityisesti Meri-Helsingin kehittämistä. Kun kehittämisohjelma on viivästynyt, myös strategian toimenpide ”kaupunki edistää yritystoiminnan, matkailun ja vapaa-ajan mahdollisuuksia ranta-alueilla ja saaristossa”, on edistynyt vain osittain suhteessa siihen potentiaaliin, jota Meri-Helsingin kehittämisohjelmaluonnoksessa kuvataan.

Suurtapahtumia ja kongresseja on strategian mukaisesti haettu yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa. Kongressien osalta strategiakauden tulokset ovat olleet hyvät, mutta kongressit toteutuvat jopa useiden vuosien viiveellä suhteessa siihen työhön, jota niiden eteen on hakuvaiheessa tehty. Tarkoitus on, että tulevaisuudessa kongressimarkkinoinnin onnistumista tukisi myös koko kaupunkimarkkinoinnin kehittyminen markkinointistrategian mukaisesti.

Matkailu Aasiasta on kasvanut strategian mukaisesti

Kaupungin strategiaohjelmassa oli tavoitteena sekä houkutellessa lisää matkailijoita Aasiasta että kehittää matkailupalveluita suurimpien matkailijaryhmien, erityisesti venäläisten matkailijoiden, tarpeisiin. Kuvioista 22 nähdään, että venäläisten matkailijoiden osuus on hiipunut ja vastaavasti Aasiasta tuleva matkailu on kasvanut. Venäjältä tulevaan matkailuun on vaikuttanut Venäjän taloustilanne, minkä vuoksi Helsinki ei ole panostanut matkailuun Venäjältä siinä määrin kuin strategiaa laatiessa oli ajateltu. Helsingin Markkinointi Oy:n mukaan matkailupalveluita on kehitetty suurimpien matkailijaryhmien tarpeisiin erityisesti kehittämällä verkkosivustoja ja sosiaalisen median sivustoja venäjän, kiinan ja japanin kielillä. Neuvonnassa työskenteleville on annettu venäjän ja kiinan kielen koulutusta ja opastettu, miten kiinalaisia matkailijoita palvellaan. Asiakaspalvelutehtäviin on myös palkattu valmiiksi japanin ja kiinan kielen taitoisia asiakaspalvelijoita.

Vuosi 2016 oli Helsingin matkailussa ennätysvuosi yöpymisten määrällä mitattuna: rekisteröityjä yöpymisiä oli 3 576 800. Niistä 54 prosenttia tuli ulkomailta. Helsingin matkailu ei ole kuitenkaan kehittynyt yhtä suotuisasti kuin muissa pohjoismaisissa pääkau-

pungeissa. Vuodesta 2012 vuoteen 2016 Helsingin matkailu kasvoi 6,3 prosenttia, kun Oslossa kasvua oli 39 prosenttia, Kööpenhaminassa 36 ja Tukholmassa 22 prosenttia.

Uudenmaan liitto koordinoi eteläisen Suomen matkailuyhteistyötä. Kaupunki osallistuu siihen ja tekee lisäksi yhteistyötä Visit Finlandin kanssa. Lentoseman matkailuneuvonta on pääkaupunkiseudun kuntien yhteinen, mutta muuten yhteistyö pääkaupunkiseudulla on melko vähäistä. Helsingin Markkinointi Oy:n toimitusjohtajan mukaan keskinäinen kilpailu ei ole järkevää, vaan parempi vaikuttavuus kansainvälisessä markkinoinnissa saavutettaisiin yhteismarkkinoinnilla.

Kaupunginkanslian ja Helsingin Markkinointi Oy:n työnjakoa on selvennetty

Helsingin kaupungin operatiivisena toimijana kaupunkimarkkinoinnissa toimii kaupungin täysin omistama yhtiö Helsingin Markkinointi Oy. Matkailuun liittyviä tehtäviä uudelleenorganisointiin vuoden 2014 alusta, kun kaupunginkanslian yhdistymisessä talous- ja suunnittelukeskuksen tapahtumayksikkö ja matkailu- ja kongressitoimisto sulautettiin kaupunkimarkkinointiyksiköksi. 23 työntekijää kaupungin matkailu- ja kongressitoimistosta, tapahtumayksiköstä, elinkeinopalvelusta ja kansainväliseltä osastolta siirtyi Helsingin Matkailu Oy:n, sittemmin Helsingin Markkinointi Oy:n, palvelukseen. Helsingin Markkinointi Oy:n perustamisen tarkoitus oli, että yhtiö tuottaa markkinointi- ja muut palvelut kustannustehokkaasti; kaupunki taas toimii tilaajana ja vastaa samalla toiminnan strategisista linjauksista.

Perusteiltaan yhtiön ja kaupungin välinen työnjako on selvä. Kaupungin tehtävänä on valmistella strategiset linjat, asettaa tavoitteet ja maksaa palveluista, yhtiön tehtävänä on itsenäisesti toteuttaa sovitut markkinointi-, viestintä- ja neuvontapalvelut. Käytännössä yhtiön ja kaupungin töiden ja tehtävien jaossa oli alkuvuosina ongelmia, joita osapuolet ovat pyrkineet ratkaisemaan. Ongelmiin on ollut useampia syitä: Kaupungilla ei ollut markkinointistrategiaa, joten yhtiön ohjaus ja tehtävien jako oli vaikeaa. Uudessa organisaatiossa henkilöstö ei heti oppinut uusia roolejaan työn ohjaajana ja tilaajana tai ohjattavana ja tuottajana. Siirtyminen matkailumarkkinoinnista kaupunkimarkkinointiin edellytti uutta osaamista, jota ei vielä ollut. Yhtiössä myös koettiin, että kaupungin ohjaus kohdistui liikaa pieniin, käytännön tason asioihin, ja edelleen käydään keskustelua strategisen ja operatiivisen tason asioiden erottamisesta. Alkuhankaluuksien jälkeen työnjakoa on selvennetty ja ongelmia ratkaistu. Toisaalta yhtiössä on yhä koettu hankalaksi se, että matkailun kehittämisen kokonaisvaltaisuus on vähentynyt, kun kehittämisvastuu on vuoden 2014 organisaatiomuutoksissa siirtynyt matkailu- ja kongressitoimistolta kaupungin kilpailukyvyyn kehitys -yksikölle.

Tapahtumatukien myöntäminen ei ole yhtenäistä eikä läpinäkyvää

Tapahtumatukien osalta arvioinnissa keskityttiin suur tapahtumien tukemiseen. Tukea suur tapahtumille myöntävät kaupunginjohtaja tai kaupunginhallitus kaupunginhallituksen käyttövaroista, liikuntajohtaja ja elinkeinojohtaja. Suur tapahtumia on vuonna 2015 tuettu noin puolella miljoonalla eurolla ja vuonna 2016 noin miljoonalla eurolla.

Mainittuja tapahtumatukia ei myönnetä avustuksina kaupungin avustusjärjestelmän kautta, joten ne eivät ole julkisesti haettavissa olevia tukia. Niiden osalta ei ole olemassa hakuaikoja, hakuilmoitusta eikä siten myöskään läpinäkyviä hakukriteereitä tai julkisesti saatavilla olevaa tietoa siitä, paljonko määrärahoja on varattu tapahtumien tukemiseen. Myönnettävien tukien määrää ei arvioida talousarviossa eikä niistä raportoida tilinpäätöksessä. Myös kirjapidosta on vaikea saada kokonaiskuvaa tuista. Tiedot euromäärästä kerättiin arvioinnissa eri lähteistä, kokoamalla sekä julkisesti saatavissa olevia tietoja että erikseen pyydettyjä olevia tietoja. Viranhaltijoiden ja toimielinten tukipäätökset ovat toki julkista tietoa, mutta ne on etsittävä päätös päätökseltä.

Kaupungin toimielimet eivät ole päättäneet tapahtumatukien myöntämisen linjauksista. Kaupunginkanslian elinkeino-osastolla on kuitenkin laadittu tapahtumien arviointikriteeristö, jota hyödynnetään myös liikuntavirastossa. Tapahtumatukien myöntämisessä on erilaisia käytäntöjä. Yhä enemmän on tehty markkinointiyhteistyötä, kumppanuusmalleja ja yhteistyösopimuksia, joissa on osin avustuksellisia elementtejä, osin puhtaasti yhteistyötä.

Tapahtumien tukeminen liittyy strategiaohjelman linjaukseen hakea Helsinkiin suur tapahtumia sekä strategian toimenpiteeseen ”Mahdollistetaan laaja tapahtumien kirjo koko kaupungissa yhteisöllisyyden tukemiseksi.” Toimenpiteet ovat strategiassa osa kokonaisuutta, jolla pyritään siihen, että ”Tapahtumien Helsinki on hauska kaupunki”, jolla edelleen pyritään siihen, että Helsinki on ”Kansainvälisesti tunnettu ja vetovoimainen kaupunki”. Tapahtumien tukeminen sinänsä on siis kaupungin strategiaohjelman mukaista.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko kaupungin strategiaohjelmaan sisältyvät kaupunkimarkkinointiin ja matkailun kehittämiseen liittyvät toimenpiteet toteutettu. Pääkysymykseen voidaan vastata, että toimenpiteet on pääosin toteutettu. Merellisen Helsingin kehittämisen osalta arvioinnissa tuli esiin, että Meri-Helsingin kehittämisohjelma on laadittu, mutta sitä ei ole viety päätöksentekoon asti. Merellisen Helsingin kehittämisvastuu on edelleen hajallaan. Merellistä Helsinkiä on silti pystytty kehittämään strategia-kaudella. Kehittämispotentiaalia on kuitenkin paljon enemmän, kuten luonnosvaiheessa oleva Meri-Hel-

singin kehittämisohjelma osoittaa.

Kaupunkimarkkinoinnin toimenpiteistä selvimmän on toteutettu markkinoinnin periaatteiden uudistaminen laatimalla kaupunkimarkkinoinnin strategia. Markkinointistrategian laadinta kesti pitkään ja se valmistui vasta kolmen vuoden jälkeen keväällä 2016. Koska markkinointistrategian mukaiset toimet ovat varsinaisesti alkaneet vasta kesällä 2016, strategian toimeenpanon ja tulosten arviointi ei ole vielä mahdollista.

Strategian toimenpiteenä oli myös matkailun kehittäminen yhteistyössä Uudenmaan ja muun Suomen kanssa. Yhteistyötä on tehty, mutta ongelmallisena arvioinnissa näyttäytyi pääkaupunkiseudun kaupunkien välisen yhteistyön vähäisyys ja kilpailuasetelma. Lentoaseman matkailuneuvonnan osalta kaupungit tekevät yhteistyötä, mutta muilta osin kukin tekee omaa markkinointiaan. Yhteismarkkinoinnilla voitaisiin saavuttaa parempi vaikuttavuus kansainvälisesti.

Kaupungin ja sen omistaman Helsingin Markkinointi Oy:n välinen työnjako on periaatteessa selvä. Käytännössä työnjaossa on kuitenkin ollut ongelmia, joita osapuolet ovat yhdessä selvittäneet ja ratkaisseet. Arvioinnin perusteella yhtiön ja kaupungin välinen työnjako on pääpiirteissään toimiva ja tarkoituksenmukainen. Yhtiössä on kuitenkin koettu, että vuoden 2014 organisaatiomuutoksen jälkeen matkailuelinkeinoa ei ole enää kehitetty yhtä kokonaisvaltaisesti kuin aiemmin.

Tapahtumien tukeminen on kaupungin strategiaohjelman mukaista. Arvioinnissa esille tulleet tukemisen hajanaiset käytännöt sen sijaan eivät ole tarkoituksenmukaisia. Arvioinnin perusteella on tarpeen yhtenäistää suur tapahtumien tukemista. Avustusmuotoisena maksettava tapahtumatuki tekisi tukemisesta läpinäkyvämpää, koska avustusemäärärahat on talousarviossa sidottu. Toisaalta tuen maksaminen avustuksena jäykistäisi nykyisellään joustavaa järjestelmää. Joustavuuden käänköpuolena on se, että nykykäytännöt eivät ole läpinäkyviä eikä tukien myöntämiselle ole yhtenäisiä, luottamushenkilöiden hyväksymiä periaatteita. Suoran rahallisen tuen lisäksi tukea myönnetään markkinointiyhteistyön muodossa tai laaditaan kumppanuusmalleja ja yhteistyösopimuksia, joissa on osin avustuksellisia elementtejä, osin puhtaasti yhteistyötä. Avustuksen ja muun tuen välinen rajanveto on vaikeaa ja siihen tarvitaan oikeudellista asiantuntemusta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- määrittellä merellisen Helsingin kehittämisvastuun, aikataulu ja budjetti.
- saattaa Meri-Helsingin kehittämisohjelma luottamushenkilökäsittelyyn.
- yhtenäistää tapahtumien tukemiskäytännöt läpinäkyvämmiksi yhdessä liikuntaviraston kanssa.



Sosiaali- ja terveystoimen arvioinnit

5.11 Aikuisten mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuus ja riittävyys



Onko mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuutta parannettu strategian mukaisesti?



Avopalvelujen saatavuus on parantunut, mutta asumispalveluihin on jonoa.

Arvioinnin pääkysymyksinä olivat, ovatko Helsingin mielenterveys- ja päihdepalvelujen avohoidon saatavuutta ja riittävyttä koskevat kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 toimenpiteet toteutuneet, ja onko hoito toteutettu terveyskeskuksissa sekä psykiatria- ja päihdekeskuksissa tarkastuslautakunnan 2014 antamien suositusten mukaisesti.

Lainsäädäntö ja kaupungin strategiaohjelma painottavat avohoidon palveluita ja laitospalvelujen vähentämistä. Strategian mukaan mielenterveys- ja päihdepalveluja tarvitsevan asukkaan tulisi saada hoidon tarpeen arvio, hoitosuunnitelma, hoito, kuntoutus ja palvelut viiveettä oikeassa paikassa. Asiakkaiden sairaala- ja laitospaikkojen tulee lyhentyä ja toistuvien sairaala- ja laitospaikkojen vähentyä. Työtapa tulee uudistaa siten, että hoito vastaa tarvetta ja hoidon toteutuminen tulee varmistettua. Tarkastuslautakunta antoi vuoden 2014 arviointikertomuksessa suosituksia monisairaalaan tai -ongelmaisen asiakkaan hoitoon liittyen.

Arviointiaineistona käytettiin edellisten vuosien arviointiaineistoja. Palveluista vastaavia henkilöitä haasteltiin. Terveysasemien ja sisätautien poliklinikan sekä psykiatria- ja päihdepalvelujen johtoryhmille lähetettiin sähköpostitiedustelu. Henkilöstölle tehtiin kysely hoitosuunnitelmiin liittyen. Arviointikysymysten ohella tarkasteltiin palvelujen tuloksellisuuden osatekijöiden kehitystä viime vuosina.

Moniammatillinen arviointi ja hoito ovat käynnistyneet terveys- ja hyvinvointipalvelukeskuskokeiluissa

Strategiaohjelman tavoitteet ovat hyvin laajoja. Sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi 7.10.2014 sosiaali- ja terveysviraston palveluverkkosuunnitelman vuoteen 2030. Suunnitelman mukainen palveluverkko koostuu muun muassa terveys- ja hyvinvointikeskuksista, joissa paljon

palveluja tarvitseville räätälöidään palvelut moniammatillisena yhteistyönä. Syrjäytymisuhan alaiset ryhmät pyritään tunnistamaan, heihin kohdistetaan palveluohjausta, ja hoidossa sekä palveluissa hyödynnetään moniammatillista yhteistyötä. Yksi yhtenäinen tietojärjestelmä asiakkaasta kerättävänä tietoineen otetaan käyttöön. Kokeilut käynnistyivät vuoden 2016 lopussa Vuosaarella, Vallilassa ja Töölössä. Strategian mukaisen tavoitteen toteuttaminen on edennyt hyvin terveys- ja hyvinvointikeskusten kokeiluissa, mutta toistaiseksi koko kaupungin tasolla toimintamalli ei ole vielä käytössä. Ammattilaisten keskinäistä yhteistyötä ja konsulttiota on muutoin lisätty esimerkiksi terveysasemille jalkautuvien sisätautien ja psykiatrian asiantuntijoiden muodossa. Strategiaohjelman tavoite ja tarkastuslautakunnan suositus eivät siis toteudu vielä.

Erityisryhmien asumispalveluprosessi ei toimi

Strategiaohjelman tavoitteena on, että psykiatrian ja päihdehuollon asiakkaiden sairaala- ja laitospaikot lyhenevät ja toistuvat sairaala- ja laitospaikot vähenevät. Strategiaohjelmassa toimenpiteenä on muun muassa vahvistaa avohoidon akuuttitoimintoja. Sairaalahoidon nähdään tukipalveluna avohoidolle. Laitospaikkoja on vähennetty tavoitellusti samalla avohoidon lisäen, mutta sairaala- ja laitospaikot eivät ole lyhentyneet. Psykiatrian toistuvat sairaalapaikat ovat vähentyneet. Päihdehuollosta ei ole saatavissa vastaavaa tilastoa, joten voidaan todeta, että strategiaohjelman toimenpide on saavutettu vain osittain.

Erityisryhmien asumisprosessin toimimattomuus pidentää sairaalapaikkoja, mikä lisää sosiaali- ja terveysviraston kustannuksia. Arvioinnissa tuli esille, ettei asumisen hoitoketju ole sujuva, koska sosiaali- ja terveysviraston ja kiinteistöviraston välillä on asumispalveluprosessiin liittyvä katkos. Tällä hetkellä liian tuetusti asuvia henkilöitä on paljon. Sosiaali- ja terveysvirasto odottaa kiinteistövirastolta enemmän asumispaikkoja erityisasujille kuin kiinteistövirasto näkee asunnonjaon kannalta sopivaksi. Toisaalta sosiaali- ja terveysvirastossa ei ole koordinoitu eri erityisryhmien asumispalveluita, eli ne näyttäytyvät vielä omana prosessinaan niin päätöksenteon, rahoituksen kuin tilaamisenkin suhteen.

Kaupungin välivuokrausmenettelyn kehittäminen työryhmän 30.4.2016 antaman loppuraportin mukaan prosessi parani muun muassa välivuokrauksen hallintoa selkiyttämällä siten, että välivuokraus siirretään kokonaisuudessaan kiinteistötoimen vastuulle ja sosiaali- ja terveysvirasto osoittaisi asukkaan. Lisäksi keskitetysti



tulisi laatia nykyiset useat pysyväisohjeet korvaava tukiasuntojen asiakasryhmien asumista koskeva pysyväispäätös, joka ohjaisi sekä kiinteistötointa että sosiaali- ja terveystointa. Pysyväispäätöksessä jokaiselle asiakasryhmälle tulisi laatia yksiselitteiset selkeät periaatteet, joiden pohjalta tukiasuntopaikka myönnetään ja edellytykset, joilla asukas voi siirtyä normaalin asumisen piiriin. Tämä edellyttää myös sosiaali- ja terveystoimen palvelujen kehittämistä siten, että erityisesti päihde- ja mielen-terveysasiakkaat saavat asumisessaan tarvittavan tuen.

Työtapa on uudistettu aktiivisesti

Avohoidon palveluihin sisältyvät myös kotiin vietävät palvelut. Strategiassa tavoitteena on, että hoidon jatkuvuus turvataan henkilöstön työtapa on uudistamalla. Strategian mukaisina toimenpiteinä on ottaa jalkautuvat palvelut laajasti käyttöön, tunnistaa hoidon jatkuvuuden kannalta kriittiset asiakasryhmät, arvioida asiakkaan palvelutarve omassa ympäristössään moniammatillisesti sekä lisätä kotikäyntejä.

Työtapa on uudistettu strategian mukaisesti. Lähetettömyyttä ja akuuttivastaanottoja on lisätty psykiatria- ja päihdekeskuksissa ja neuvontapalvelu on toiminut vuodesta 2014 alkaen ympäri vuorokauden. Liikkuvia palveluita, etsivää työtä ja interventioita sekä kotiin vietäviä palveluita on selvästi lisätty. Sairaalan ja avohoidon väliin on kehitetty joustava ja liikkuva palvelumuoto, Auroran erityishoidon poliklinikka. Potilaat ohjataan liikkuaan avohoitoon asumispalveluyksiköistä ja psykiatriasta avo- ja sairaalahoidosta. Kohderyhmänä ovat uusiutuviasta psykooseista kärsivät, avohoitoon toistuvasti sitoutumattomat, skitsofreniaa tai skitsoaffektiivista häiriötä sairastavat potilaat, joiden hoidossa muut hoito-

keinot on todettu riittämättömiksi. Hoito suunnitellaan joustavasti potilaan yksilöllisten tarpeiden mukaan ja toteutetaan potilaan omassa asuinympäristössä.

Psykiatria- ja päihdepalvelujen keskinäinen integraatio on syventynyt ja laajentunut myös osaksi terveysasemien toimintaa. Kriittiset asiakasryhmät tulevat tunnistetuiksi jatkossa terveys- ja hyvinvointikeskuksissa.

Mittareita on alettu kehittää hoidon onnistumisen seurantaan

Vaikuttavuuden mittaamiseksi sosiaali- ja terveysvirastossa on muodostettu väestön terveyttä ja hyvinvointia kuvaavia, riskitekijöihin liittyviä indikaattoreita. Terveysindikaattorit kattavat keskeiset kansantaudit (kuten diabetes, keuhkohtaumatauti, syövät, sydän- ja verisuonitaudit, depressio, alkoholin riskikäyttö, muistitoiminnot, suun terveys). Hyvinvointi-indikaattorit kuvaavat sosiaalista huono-osaisuutta (pitkäaikainen toimeentulotuen saanti, pitkäaikaistyöttömyys, asunnottomuus). Tarkastuslautakunnan suosituksen mukaan on siis toimittu.

Palvelujen integraatio on parantunut

Tarkastuslautakunta suositteli vuoden 2014 arviointikertomuksessaan, että terveyskeskuksissa, sisätautien poliklinikalla ja psykiatria- ja päihdekeskuksissa on tehtävä nykyistä systemaattisemmin potilaiden ja asiakkaiden erilaisten sairauksien ja ongelmien moniammatillista tunnistamista. Lisäksi lautakunta suositteli, että tulee laatia moniammatillinen hoitosuunnitelma asiakasta motivoiden, nimetä useita palveluja tarvitsevalle palveluohjaaja ja edistää mielen- ja päihdepalvelujen

integraatiota ja hoitoon pääsyä erityisesti kaksoisdiagnoosiasiakkaiden ja depressioasiakkaiden osalta. Hoitoon pääsy yleisesti ottaen on parantunut. Depressio- ja kaksoisdiagnoosiasiakkaiden hoitoketju on parantunut jonkin verran. Voidaan sanoa, että tarkastuslautakunnan suositusten mukaisesti toimenpiteisiin on jossakin määrin ryhdytty, mutta hoito ei vielä toteudu suosituksen mukaisesti.

Työntekijöiden näkökulmasta vaativien potilasryhmien vastaanottoaikoja tulisi pidentää. Hoitosuunnitelmiin yksinkertaistaminen, selkeyttäminen ja asiakkaiden itse asettamat riittävän konkreettiset ja realistiset tavoitteet parantaisivat asiakkaiden sitoutumista omaan hoitoonsa. Työntekijät myös katsoivat, että tiedon tulisi kulkea asiakkaiden ja hoitavan tahon välillä molempiin suuntiin yhteydenottojen, sähköisen tiedotuksen ja muistutusten muodossa.

Psykiatria- ja päihdepoliklinikan ongelmana on, että vain noin puolet lääkärin vakansseista on täytetty vakinaisilla viranhaltijoilla. Tilanne on pysynyt samana, vaikka aktiivista rekrytointia on tehty jo vuosia.

Psykiatria- ja päihdepalvelujen vaikuttavuudesta ei ole tietoa

Psykiatria- ja päihdepalvelujen tuloksellisuuden kehitys on vaihtelevaa eikä vaikuttavuudesta ole saatavissa tietoa. Helsingin päihdehuollon asukaskohtaiset kustannukset ovat laskeneet parin viime vuoden aikana. Muutos johtuu laitoshoidon asiakasmäärän vähenemisestä. Psykiatrian laitoshoidon asukaskohtaiset kustannukset ovat laskeneet erittäin paljon. Avopalveluita on puolestaan lisätty, mikä näkyy avohoidon asukaskohtaisten kustannusten nousuna. Palveluprosessien voidaan sanoa yleisesti ottaen muuttuneen sujuvammiksi, vaikka tuottavuutta kuvaavista mittareista onkin vaikea osoittaa yhtä kehityssuuntaa. Kiireettömään hoitoon pääsy on parantunut ja pikapalautteella mitattu asiakastyytyvyisyys on hieman kohonnut. Jonot asumispalveluun ovat yhä kasvaneet. Psykiatria- ja päihdepalvelut ovat varsin laaja palvelukokonaisuus, joka sisältää erilaisia palvelumuotoja, joten yksiselitteistä kuvaa tuloksellisuuden kehityksestä ei voida muodostaa.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksinä olivat, ovatko Helsingin mielenterveys- ja päihdepalvelujen avohoidon saatavuutta ja riittävyttä koskevat kaupungin strategiaohjelman toimenpiteet toteutuneet ja onko hoito toteutettu tarkastuslautakunnan antamien suositusten mukaisesti. Kysymyksiin voidaan vastata, että osa toimenpiteistä on toteutunut: palveluiden saatavuutta ja riittävyttä on parannettu monella tapaa, mutta osa toimenpiteistä on vielä kesken.

Työtapoja on uudistettu ja palveluita on integroitu. Yhteistyötä on kehitetty muiden keskeisten hoitoa antavien tahojen kanssa. Myös lähetteettömyyttä ja etsivää työtä on lisätty. Avohoidon palveluita on vahvistettu laitoshoidon palveluiden vähentämisen rinnalla. Tulevalla

terveys- ja hyvinvointikeskus -mallilla pyritään ratkaisuun useita ongelmaksi havaittuja asioita. Tällaisia ovat moniammatillinen hoidon tarpeen arviointi ja hoitosuunnitelman laadinta, vastuuhenkilömalli ja yhtenäinen tietojärjestelmä hoidon seurantaan.

Vaikuttaa siltä, että mielenterveys- ja päihdepalvelujen tuloksellisuus on pääosin parantunut taloudellisuudella, palvelutuotannon sujuvuudella ja asiakastyytyvyysydellä mitattuna, asumispalvelua lukuun ottamatta. Vaikuttavuudesta ei vielä ole saatavilla tietoa. Hoidon onnistumista kuvaavien mittareiden kehitystyö on kuitenkin meneillään.

Erityisryhmien asumisen hoitoketju ei ole kaikilta osin sujuva. Tämä pidentää sairaalajaksoja ja lisää sosiaali- ja terveysviraston kustannuksia. Prosessia voitaisiin parantaa Kaupungin välivuokrausmenettelyn kehittämisen -työryhmän ehdotusten mukaisesti keskittämällä välivuokrauksen hallinto kiinteistötoimeen ja asukkaan valinta ja tukeminen sosiaali- ja terveysvirastoon. Tätä varten tarvitaan työryhmän ehdotuksen mukaisesti päätös, joka ohjaisi sekä kiinteistötoimintaa että sosiaali- ja terveystoimintaa. Päätökseen voitaisiin kirjata periaatteet asukasryhmien tukiasumisesta, siirtymisestä normaaliasumiseen sekä tarvittavista sosiaali- ja terveystoimen tukimuodoista.

Hoidolla saavutetaan paremmin tuloksia, mikäli vaativien potilasryhmien vastaanottoaikoja pidentetään ja hoitosuunnitelmissa asiakkaat itse asettaisivat selkeitä, realistisia tavoitteita, joihin heidän on helppo sitoutua. Asiakkaan ja hoitavan tahon välisen informaation olisi oltava kaksisuuntaista. Psykiatria- ja päihdekeskusten toimintaa hankaloittaa lääkärripula. Tilanne on pysynyt samana aktiivisista rekrytointitoimenpiteistä huolimatta. Lääkärripulaan tulisi edelleen pohtia ratkaisuja.

Asiakkaiden tarpeisiin vastaamista on aktiivisesti lisätty, mutta voidaan sanoa, ettei tässä onnistuta vielä täysin. Mikäli terveys- ja hyvinvointikeskusmalli kyetään toteuttamaan suunnitelmien mukaisesti, tilanne paranee selvästi. Muun muassa kasvava moniammatillinen yhteistyö, vastuuhenkilömalli, hoito- ja palvelusuunnitelmien integrointi sekä hoidon vaikuttavuuden seuranta ja mittaaminen saattavat osoittautua käytännön työssä vielä työlääksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- valmistella sekä kiinteistövirastoa että sosiaali- ja terveysvirastoa ohjaava erityisryhmien asumista koskeva päätös, jossa määritellään tukiasumisen periaatteet, asumiseen tarvittavat tukipalvelut ja asuntojen hallinnan, vuokrauksen sekä rakennuttamisen vastuut.

sosiaali- ja terveysviraston tulee

- kehittää sosiaali- ja terveystoimen palveluja siten, että päihde- ja mielenterveysasiakkaat saavat asumisessaan siihen tarvittavan tuen.

5.12 Kotihoidon riittävyys ikääntyneiden palvelutarpeeseen nähden



Vastaavatko kotihoidon palvelut kotona asuvan ikääntyneen palvelutarpeeseen?



Laatu on kiireen vuoksi heikentynyt ja palveluasumiseen pääsyä voi joutua odottamaan liian pitkään.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, toteuttaako kaupunki ikääntyneiden palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnitelmien laadinnan riittävän usein siten, että kotihoidon palveluilla voidaan vastata kotona asuvan ikääntyneen kulloiseenkin palvelutarpeeseen. Tämän lisäksi tarkasteltiin moniammatilliseen yhteistyöhön, kotihoidon tasa-arvoiseen saatavuuteen ja laatuun liittyviä kysymyksiä. Ikääntyneiden kotihoidon lisääminen on sekä kansallisen politiikan että Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukainen tavoite, jolle on pitkään asetettu myös sitovia talousarviotavoitteita.

Arviointi toteutettiin haastattelemalla sosiaali- ja lähityöstä sekä kotihoidosta vastaavia neljän alueen palvelualuejohtajia ja tekemällä sähköinen kysely sosiaali- ja lähityön (31 vastausta, vastausprosentti 51) sekä kotihoidon henkilöstölle (370 vastausta, vastausprosentti 21). Lisäksi käytettävissä oli kotihoidon tilastoja sekä työhyvinvointia ja asiakastyytyvyyttä kuvaavia tietoja.

Aineiston avulla selvitettiin, toteutetaanko palvelutarpeen arviointeja ja päivitetäänkö palvelusuunnitelmia riittävän usein siten, että kotona asuvan ikääntyneen palvelutarpeesta on käytössä ajantasainen tieto. Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten toteutumista arvioitiin muun muassa tiedustelemalla moniammatillisuuden ja yhteistyön kehitystä. Lisäksi selvitettiin henkilöstön näkemyksiä tietyistä asioista, esimerkiksi pyritäänkö iästä hoitamaan liian pitkään kotona, miten ympärivuorokautiseen hoitoon siirtyminen toteutuu, miten hoitajien vaihtuminen vaikuttaa hoitoon, miten yksinäisyyden ongelma ratkaistaan kotihoidossa ja saavatko kaikki kotona asuvat ikääntyneet tasa-arvoisesti palveluita riippumatta asuinalueesta, kulttuurista tai kielestä.

Tavoitteena on ikääntyneiden kotona asuminen

Ikääntyneiden määrä on kasvanut huomattavasti kymmenen vuoden ajan. Vanhempien ikäryhmien kasvun oletetaan yhä kiihtyvän 2020-luvulle tultaessa. Ikääntymisen myötä myös palvelujen tarve lisääntyy. Kotihoito on yksi erityisesti ikääntyneille tarjottavista palvelumuodoista.

Vanhuspalvelulain (980/2012) 15 §:n mukaan kunta vastaa siitä, että iäkkään henkilön sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden hänen hyvinvointiaan, terveyttään, toimintakykyään ja itsenäistä suoriutumistaan tukevien palvelujen tarve selvitetään kokonaisvaltaisesti yhdes-

sä iäkkään henkilön ja tarvittaessa hänen omaisensa tai vastaavan kanssa. Sosiaalihuoltolain (1301/2014 § 36) mukainen palvelutarpeen arviointi tulee tehdä jokaiselle 75 vuotta täyttäneelle henkilölle. Vanhuspalvelulain 16 §:n mukaan palvelusuunnitelma on tarkistettava ilman aiheutonta viivytystä aina silloin, kun iäkkään henkilön toimintakyvyssä tapahtuu hänen palvelutarpeeseensa vaikuttavia olennaisia muutoksia.

Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan palvelurakennetta on tarkoitus uudistaa lisäämällä kotona asumista tukevia palveluja. Ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa tarjotaan sitä tarvitseville kaupunkilaisille vanhustenkeskuksissa, palveluasumisessa ja pitkäaikaishoidossa. Palveluketjun sujuvuudesta huolehditaan siten, että palvelumuodosta toiseen siirtyminen sujuu viiveettä. Stadin ikäohjelman 2015–2016 mukaan palvelujen tarvetta, riittävyyttä ja laatua sekä saatavuutta arvioidaan.

Vuonna 2014 tarkastuslautakunta suositteli arviointikertomuksessaan, että kotihoidon on tehtävä nykyistä systemaattisemmin potilaiden ja asiakkaiden erilaisten sairauksien ja ongelmien moniammatillista tunnistamista ja laadittava kaikille monisairaille tai -ongelmisille asiakkaille hoito- tai palvelusuunnitelma moniammatillisesti asiakkaan kanssa asiakasta motivoiden siten, että hän ottaa itse vastuuta hoidostaan. Kotihoito ja sosiaali- ja lähityön palvelut tuli suosituksen mukaan yhdistää säännölliseksi käytännön työksi ja kotihoitoon tarvittaessa liittää myös muiden ammattilaisten palveluita. Lisäksi tarkastuslautakunta suositteli, että kotihoidossa käytäisiin keskustelu palvelun keskittämistä hoivaa eniten tarvitseville asiakasryhmille.

Moniammatillista arviointia ja yhteistyötä on lisätty

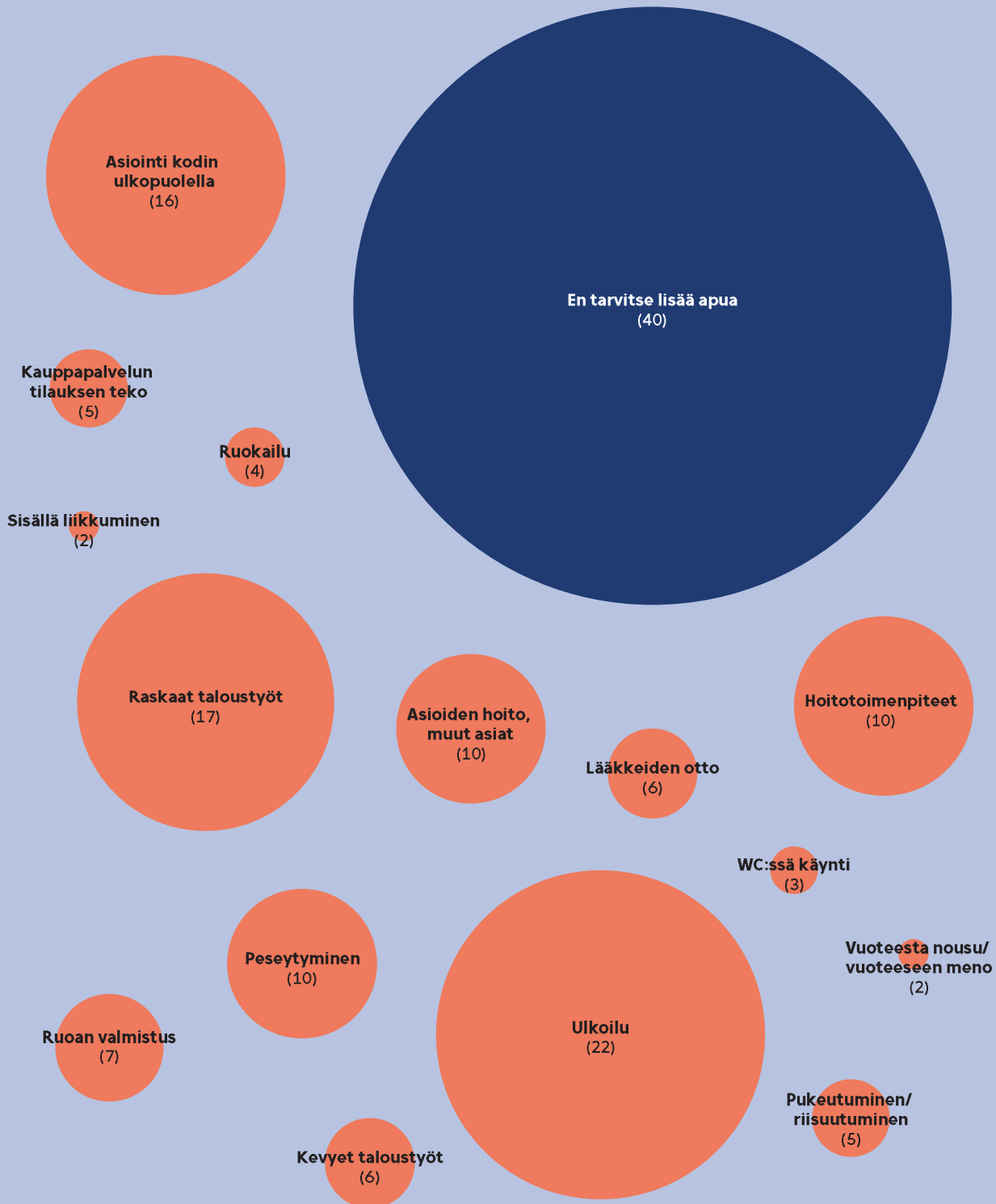
Ikääntyneiden sosiaali- ja lähityö toteuttaa yli 65-vuotiaiden kotona asuvien sosiaalityötä, sosiaaliohjausta ja omaishoidon tukeen liittyviä palveluita (arviointi, suunnittelu, neuvonta, omaishoidon palvelukeskustoiminta ja kotiaavustajatoiminta). Kotihoito tukee kotona asuvia asiakkaita terveyden- ja sairaanhoidollisissa ja hoivaa vaativissa tehtävissä.

Sosiaali- ja lähityössä ja kotipalvelussa tehdään asiakkaiden tilanteen arviointia. Sekä haastattelun että kyselyn mukaan potilaiden ja asiakkaiden sairauksien ja ongelmien moniammatillista tunnistamista ja yhteistyötä eri ammattiryhmien välillä on lisätty sen jälkeen, kun tarkastuslautakunta antoi suosituksensa vuonna 2014. Yli 60 prosenttia ennakkollisista lakisäateisistä arvioinneista 75 vuotta täyttäneille tehtiin moniammatillisena yhteistyönä vuonna 2015.

Kotihoidossa asiakkaan tilanteen seuraaminen on kehittynyt systemaattiseen suuntaan muun muassa ottamalla käyttöön älypuhelimilla toimiva toiminnanohjausjärjestelmä. Moniammatillista yhteistyötä on lisätty myös suunnitelmien laadinnassa, mutta koetaan, ettei tarkastuslautakunnan suosittamia moniammatillisia palvelusuunnitelmia ole mahdollista tehdä resurssien puitteissa kaikille asiakkaille, sillä ikääntyneitä monisairaita ja -ongelmaisia asiakkaita on niin paljon. Yhteistyö

**"Tarvitsetteko seuraavissa asioissa enemmän apua kuin mitä nyt saatte?", %
N=2 435**

Kuvio 23



sosiaali- ja lähityön sekä kotihoidon välillä on tiivistynyt viime vuosina selvästi. Myös muiden asiantuntijoiden, kuten fysioterapeutin tai toimintaterapeutin, palvelujen saanti onnistuu aiempaa paremmin. Sosiaalityöntekijöistä on kuitenkin pula.

Palvelutarpeen ennakoimia tehdään, mutta arviointiprosessit ovat liian hitaita

Sosiaali- ja lähityössä koettiin, että lakisääteiset arvioinnit toteutetaan aina kun asiakas tähän suostuu, mutta esimerkiksi omaishoidon palvelusuunnitelmia ei saada päivitettyä riittävän usein. Sosiaali- ja lähityössä puolet työntekijöistä oli sitä mieltä, että palvelutarve ja suunnitelmat vastaavat toisiaan. Erilaisissa kriisitilanteissa palvelutarpeen arviointi tehdään välittömästi.

Säännöllisen kotihoidon asiakkaan palvelun sisältö perustuu palvelu- ja hoitosuunnitelmaan. Tilannetta seurataan ja arvioidaan jokaisen kotikäynnin yhteydessä. Kotihoidon työntekijöillä on pääsy älypuhelimien välityksellä toiminnanohjausjärjestelmään, joista asiakkaan hoitosuunnitelma on aina käytettävissä. Hoitokäyntien yhteydessä on mahdollista tehdä päivityksiä suunnitelmaan. Järjestelmä on ollut käytössä koko Helsingin alueella vuodesta 2014 lähtien, joten erityisesti säännöllisen kotihoidon asiakkaat ovat jatkuvassa seurannassa ja arvioinnin kohteena ajantasaisesti.

Työntekijäkyselyssä suurin osa kotihoidon työntekijöistä oli sitä mieltä, että asiakkaan palvelutarvetta kyetään ennakoimaan. Sekä kotihoidossa että sosiaali- ja lähityössä koetaan, että kotihoidon tai sosiaali- ja lähityön palvelua saa tarvittaessa. Moniammatillisissa niin sanotuissa kuntouttavan yhteistyön säännöllisissä SAP-kokouksissa (selvitys-arviointi-palvelu) alueilla pyritään ennakoimaan asiakkaiden tilanteita ennen kuin ne pääsevät kriisiytymään. Ryhmien tehtävänä on arvioida asiakkaiden toimintakykyä sekä hoidon ja palvelun tarvetta sekä suunnitella asiakkaan tarvitsemaa hoitoa, kuntoutusta ja palvelua kokonaisvaltaisesti. Tavoitteena on kotona asumisen jatkuminen. Kokouksia pidetään keskimäärin kuukausittain ja niissä käsitellään asiakkaiden tilanteita, jotka voivat muuttua äkillisestikin. Ensihoidon hoitoketjuun liittyvässä arvioinnissa havaittiin, että avo- ja kotihoidon asiakasmäärän lisääntyminen näkyy ensihoidon lisääntyneinä tehtävämäärinä ja kustannuksina.

Sosiaali- ja lähityö sekä kotihoito tekevät yhdessä palvelutarpeen arvioinnin tilanteissa, joissa asiakkaalle harkitaan ympärivuorokautista hoitoa, eli ennen niin sanottuun SAS-prosessiin (selvitys-arviointi-sijoitus) siirtymistä. Ennen SAS-prosessia on huolehdittava, että akuutit sairaudet on hoidettu, asiakasta on riittävästi kuntoutettu, diagnoosit ja hoito/hoiva ovat kohdallaan ja asiakkaan tila on vakaa. Prosessi ja arviointi voi kestää useamman kuukauden. Jos SAS-prosessista tulee myönteinen päätös, hoitopaikka löytyy yleensä kolmen kuukauden sisällä. Tällöin asiakkaat odottavat hoitopaikkaa kotonaan tai jossakin tilapäisessä hoitopaikassa, mikäli kotona asuminen ei enää onnistu.

Huolestuttavinta työntekijäkyselyn tuloksissa oli, että yli 90 prosentin mukaan huonokuntoisia ikääntyneitä

pyritään hoitamaan liian pitkään kotona (täysin tai osittain samaa mieltä). Noin 80 prosenttia työntekijöistä oli sitä mieltä, ettei palveluasumis- tai laitospaikkaa saa tarvittaessa ja jos saa, noin 70 prosenttia katsoi, että sitä joudutaan odottamaan liian pitkään asiakkaan kuntoon nähden. Säännöllisen kotihoidon asiakaskyselyssä vuonna 2016 vastanneista asiakkaista kuusi prosenttia asui palvelutalossa ja 84 prosenttia muualla, yhdeksältä prosentilta ei saatu vastausta. Kysyttäessä missä asiakas haluaisi asua, 13 prosenttia ilmaisi halunsa asua palvelutalossa, vanhainkodissa tai muualla kuin kotona. Kotihoidon asiakkaista 90 prosenttia koki olonsa aina tai usein turvalliseksi ja vain seitsemän prosenttia harvoin tai ei koskaan (vastaamattomia neljä prosenttia).

Palvelun saanti vaihtelee jonkin verran, henkilöstöä on liian vähän

Ikääntyneiden hoidon toimintaympäristö on muuttunut paljon. Asiakkaat, jotka vielä 5–10 vuotta sitten olivat laitoshoidossa, ovat nyt kotihoidon piirissä. Kotihoidon käyntimäärät ovatkin kasvaneet ja asiakasmäärät lähes kaksinkertaistuneet, mutta kotihoidon vakanssien määrä ei ole kasvanut samassa suhteessa. Sosiaali- ja terveysvirastossa on käyty pitkään keskustelua kotihoidon keskittämisestä eniten tukea tarvitseville, ja toimintaa on linjattu sen mukaisesti. Haastateltujen mukaan palvelutarvetta arvioidessa on myös huomioitava, mikä tukee asiakkaan aktiivisuutta arjessa ja milloin on syytä tarjota palvelua.

Erytyisesti kotihoidossa koettiin, että asiakkaille pystytään tarjoamaan samanarvoisesti palveluita riippumatta asiakkaan taloudellisesta asemasta, kulttuurista, uskonosta, kielestä tai siitä, osaako asiakas itse hakea palveluita tai onko hänellä omaisia/läheisiä. Kotona asuvan yksinäisyys on aito ongelma, mutta se ei ole helposti ratkaistavissa. Yksinäisyys on yksilöllinen kokemus, eivätkä kaikki koe sitä samalla tavalla. Työntekijät sekä kotihoidossa että sosiaali- ja lähityössä kokivat, että he voivat ohjata ikääntyneitä sellaisten palvelujen piiriin, joissa mahdollinen yksinäisyys helpottuu.

Alueiden ja asiakkaiden erilaisuus vaikuttavat jonkin verran palvelun saantiin ja laatuun. Asiakaskunta vaihtelee asuinalueittain ja vaihtelua voi esiintyä myös yksittäisen kotihoitoyksikön sisällä. Palvelualuejohtajien mukaan ruotsinkielisten asiakkaiden asema on haasteellinen niukkojen resurssien vuoksi. Tämä tulee esille myös vuoden 2016 asiakastytyväisyyskyselyssä. Sosiaali- ja terveysvirastossa on perustettu työryhmä pohtimaan sitä, kuinka ruotsin kielen taitoista henkilöstöä saataisiin paremmin rekrytoitua.

Kotihoidon kyselyn perusteella hoitajien vaihtumisella voidaan sanoa olevan laatua heikentävä vaikutus. Asiakaskyselyn 2016 mukaan kotihoidon työntekijän pysyminen samana on asiakkaalle edelleen varsin tärkeää.

Kotihoidon laatu ja työtyytyväisyys ovat heikentyneet

Vanhusten palvelujen kustannukset asukasta ja suoritetta kohden ovat laskeneet laitoshoidossa ja

kohonneet avohoidossa. Kotihoidon käyntikohtaiset kustannukset vuosina 2014–2015 ovat pysyneet ennallaan. Vuonna 2015 Helsingissä 3,6 kotihoidon käyntiä (43,40 euroa/käynti) vuorokaudessa vastasi kustannuksiltaan palveluasumisen asumisvuorokauden kustannuksia (154,80 euroa/asumisvuorokausi) ja 5,2 käyntiä vastasi laitospalvelun hoitopäivän kustannuksia (228,70 euroa/hoitopäivä). Helsingissä kotihoidon tuottavuus on kasvanut vuodesta 2010 alkaen, mutta heikkeni hieman vuonna 2014.

Palvelun laadun seurantaan käytetään useita eri mittareita. Keskeisin niistä on säännöllisen kotihoidon asiakaskysely. Vuonna 2012 vastaajista lähes 70 prosenttia oli sitä mieltä, että kotihoidon palveluja saa joustavasti tarpeen mukaan, yleisarvosanan ollessa 8,19 (asteikolla 4–10). Tilanne on hieman heikentynyt, sillä vuonna 2016 enää noin 60 prosenttia katsoi saavansa joustavasti tarvitsemansa palvelut, ja yleisarvosana on laskenut (8,05). Säännöllisen kotihoidon asiakaskyselyn mukaan enemmän apua tarvittaisiin kuvion 23 mukaisesti ulkoilussa, raskaissa taloustöissä ja asioinnissa kodin ulkopuolella.

Tässä arvioinnissa toteutetussa työntekijäkyselyssä alle kolmasosa oli sitä mieltä, että kotihoidon laatu on hyvä, koska käynnit riittävät vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin (täysin tai osittain samaa mieltä). Käyntien kiireisyyden lisääntyminen näkyy myös asiakaskyselyn tuloksissa. Kotihoitoon liittyvät yhteydenotot sosiaali- ja potilasasiاميةheen ovat vähentyneet vuoden 2011 jälkeen. Kotihoitoon liittyviä muutoksenhakuja on ollut kaksi vuonna 2016 ja neljä vuonna 2015, parina aikaisempaa vuonna näitä ei ollut lainkaan.

Kotihoidon lyhyet sairauspoissaolot ovat varsin korkeat verrattuna osaston keskimääräisiin sairauspoissaoloihin. Kunta10-kyselyn tulokset osoittavat, että työmäärä kotihoidossa on lisääntynyt vuodesta 2014 vuoteen 2016. Työpaineet ovat kasvaneet, joskin positiivista on, että työntekijät pääosin kokevat työnhallinnan parantuneen. Kotihoidon yksiköiden sijoittuminen muihin Kunta10-yksiköihin nähden Työ-mittareilla on laskenut muualla paitsi lounaisessa kotihoitoyksikössä ja Vuosaaren yhdellä alueella.

Vuosaari I -lähipalvelualueella on ollut käynnissä Voima-hanke, jossa lisättiin työntekijöiden itsenäisyyttä sekä suunniteltiin asiakastyötä ja työvuoroja uudelleen. Työntekijöiden työtyytyväisyys parani, vaikka asiakaskäyntien määrää lisättiin. Palvelun laatua paransi se, että myös kiireettömiä käyntejä asiakkaiden luokse oli mahdollisuus lisätä. Uudenlainen työvuorosuunnittelu on ollut käytössä myös kokeilun jälkeen. Lounaisessa kotihoidon yksikössä on syksyllä 2016 valmennettu kahta lähipalvelualueetta, joissa suunnitellaan nykyistä itseohjautuvampien tiimien käyttöä. Ajatuksena on antaa työntekijöille enemmän vaikutusmahdollisuuksia työhönsä. Tätä kautta pyritään parantamaan henkilöstön työhyvinvointia ja vähentämään sairauspoissaoloja ja vaihtuvuutta, jotka puolestaan vaikuttavat talouteen ja kotihoidon palvelukykyyn. Kontulassa on vastaava kokeilu.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, toteuttaako kaupunki ikääntyneiden palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnitelmien laadinnan riittävän usein siten, että kotihoidon palveluilla voidaan vastata kotona asuvan ikääntyneen kulloiseenkin palvelutarpeeseen. Lakisääteinen palvelutarpeen arviointi ja säännöllisen kotihoidon asiakkaiden seuranta toteutuu hyvin, ja kotipalvelua saa joustavasti tarpeen mukaan. Palvelujen riittävyys tarpeisiin nähden ei kuitenkaan aina toteudu silloin, kun ikääntyneen kunto heikkenee nopeasti, mahdollisesti dramaattisestikin.

Ikääntyneiden moniammatillista arviointia ja yhteistyötä ammattiryhmien välillä tehdään aiempia vuosia enemmän. Näin on sekä sosiaali- ja lähityössä että kotihoidossa. Suurin osa lakisääteisistä arvioinneista pystytään toteuttamaan moniammatillisesti. Myös palvelu- ja hoitosuunnitelmia tehdään moniammatillisemmin, mutta suuren asiakasmäärän vuoksi suunnitelman laatimista kaikille pidetään mahdottomana. Sosiaalityöntekijöistä koetaan olevan pula, ja erityisesti ruotsinkielistä kotihoitoa on vaikea saada.

Erytyisesti säännöllisen kotihoidon asiakkaan vointia on mahdollista seurata, saada palvelutarpeesta ajantasaainen tieto ja päivittää hoitosuunnitelmaa sen mukaisesti. Muiden kotona asuvien ikääntyneiden osalta tilanteen ei koeta olevan yhtä hyvä. Kriisitilanteessa arviointi pyritään toteuttamaan välittömästi. Niin sanotut ennakkolliset SAP-kokoukset pidetään keskimäärin kuukausittain. SAS-prosessi, jolloin harkitaan ympärivuorokautista hoitoa, kestää muutaman kuukauden. Molemmat voivat olla pitkiä aikoja asiakkaan kunnon äkillisen heikentymisen näkökulmasta.

Ennen kaikkea kotihoidossa koettiin, että palveluita pystytään tarjoamaan suhteellisen tasa-arvoisesti riippumatta asiakkaan asuinalueesta, taloudellisesta asemasta, kielestä tai kulttuurista. Sekä kotihoidossa että sosiaali- ja lähityössä asiakasta kyetään kannustamaan ottamaan vastaan tarvitsemansa palvelut sekä ohjataan ikääntyneitä sellaisten palvelujen piiriin, joissa koettu yksinäisyys helpottuu.

Aineistosta nousee esille se, ettei koti vaikuta kaikissa tapauksissa olevan ikääntyneen kunnon näkökulmasta oikea asuinpaikka. Suurin osa kotihoidon työntekijöistä näki laadun puutteena sen, etteivät kotihoidon käynnit riitä vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Vastausten perusteella huonokuntoisia ikääntyneitä pyritään hoitamaan liian pitkään kotona. Palveluasumis- tai laitospaikan saamisessa on haasteita. Paikkaa ei saa aina tarpeen vaatiessa tai sitä joudutaan jonottamaan liian pitkään, ikääntyneen vointi huomioiden.

Kustannusrakenne on muuttunut tavoitteen mukaisesti siten, että vanhusten hoidon asukas- ja suoritekohtaiset kustannukset ovat laskeneet laitoshoidossa ja kohonneet avohoidossa. Kotihoidon käyntikohtaiset kustannukset vuosina 2014–2015 ovat pysyneet ennallaan. Tuottavuus on parantunut, eli lähes samalla työntekijämäärällä hoidetaan aiempaa suurempaa asiakasmäärää. Tämä heijastuu työntekijöiden kokemuksiin: kiireen myötä työelämän laatu on heikentynyt. Kotihoidon asiakaskyselyn 2016 mukaan suurin osa sään-

nöllisen kotihoidon asiakkaista pitää erittäin tärkeänä, että hoitaja pysyisi samana. Kotihoidon saatavuus ja laatu ovat kuitenkin heikentyneet vuosikymmenen alkuun verrattuna.

Työelämän laadun voidaan kaikilla alueilla todeta heikentyneen, lukuun ottamatta lounaista kotihoitoyksikköä ja Vuosaaren yhtä aluetta. Vuosaarella on Voima-kokeilun ansioista onnistuttu työvuorosunnittelun kehittämisen myötä lisäämään käyntejä ja parantamaan sekä henkilöstön työtyytyväisyyttä että kiireettömiä käyntejä. Lounaisessa kotihoidon yksikössä ja Kontulassa oli syksyllä 2016 valmistettavana kaksi lähipalvelualueita, joissa suunniteltiin itseohjautuvampien tiimien käyttöä. Kun työntekijät saavat vaikutusmahdollisuuksia työhönsä, se lisää työhyvinvointia. Tätä kautta pyritään vähentämään esimerkiksi sairauspoissaolojen määrää ja henkilöstön vaihtuvuutta, joilla on puolestaan vaikutusta kotihoidon laatuun.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveysviraston tulee

- tehostaa kuntoutus-, hoiva- ja sairaalapalveluissa SAS-prosessia (selvitys-arviointi-sijointus) siten, että palveluasumispaikan saa siinä vaiheessa, kun asiakkaan kunto sitä edellyttää.
- varmistaa, että palveluasumista on tarjolla tarpeeseen nähden riittävästi.
- resursoida kotihoito siten, että samat hoitajat käyvät asiakkaan luona ja aikaa on riittävästi palvelusuunnitelman mukaisten tehtävien suorittamiseen. Työn suunnittelussa tulee hyödyntää itseohjautuvien tiimien kokeilujen tuloksia.

5.13 Terveysasemapalvelujen saatavuus



Toteutuuko hoitotakuu kaikilla Helsingin terveysasemilla?



Hoitotakuu toteutuu, mutta idän terveysasemilla hoitoon pääsy on hidasta.

Arvioinnin pääkysymyksinä olivat, ovatko Helsingin terveysasemia koskevat strategiaohjelman toimenpiteet toteutuneet ja toteutuvatko lakisääteiset hoitoon pääsyn kriteerit kaikilla Helsingin alueilla. Arvioinnissa tarkasteltiin myös terveysasemapalvelujen saavutettavuutta. Terveysasemille pääsyn ja odotusaikojen erojen osalta arviointi rajattiin koskemaan terveysasemilla annettavaa kiireetöntä avosairaanhoitoa. Arvioinnin kohteena oli myös tarkastuslautakunnan vuoden 2014 arviointikertomuksessaan antama suositus, jonka mukaan sosiaali- ja terveysviraston tulisi käynnistää sellaisten mittareiden kehittäminen, joilla voitaisiin seurata monisairaan tai -ongelmaisen potilaan hoidon onnistumista.

Helsingissä terveysasemia on yhteensä 25 ja ne huo-

lehtivat kiireellisestä ja kiireettömästä avosairaanhoidosta. Tämän arvioinnin piiriin kuuluvassa avosairaanhoidossa lääkärit ja hoitajat toimivat työpareina terveysasemilla. Hoidon tarpeen ja kiireellisyyden arvio sekä ajanvaraus tapahtuvat pääasiassa hoitajan kautta.

Arviointiaineistona käytettiin hoitoon pääsyyn liittyviä kaupungin ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastoja. Strategiaa koskeviin kysymyksiin vastattiin eräiden edellisen ja kuluvan vuoden arviointiaineiden tulosten perusteella. Arviointia täydennettiin toiminnasuunnittelijoille ja johdolle suunnatuilla sähköpostitiedusteluilla.

Lakisääteiset hoitoon pääsyn kriteerit toteutuvat hyvin

Terveydenhuollossa on pitkään ollut voimassa lakisääteinen hoitotakuu, jonka mukaan yhteyden saannin terveysasemalle, hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoon pääsyn tulee toteutua määrättyssä ajassa.

Kuten terveydenhuoltolaissa (1326/2010) edellytetään, asiakkaat saavat lähes poikkeuksetta yhteyden terveysasemalle arkipäivän aikana käytössä olevan takaisinsoittojärjestelmän ansiosta. Järjestelmään tallentuneista puhelusta 99,86 prosenttiin vastattiin. Ensimmäinen takaisinsoittoyritys tapahtui keskimäärin alle tunnin sisällä asiakkaan yhteydenotosta. Loppuvuodesta 2016 järjestelmä ruuhkautui erityisesti Vuosaaren terveysasemalla. Suoriin puheluihin vastataan melko lyhyessä ajassa, mutta vastausaika vaihtelee terveysasemittain. Suorien puhelujen vastausprosentti oli heikoin Vuosaaren (poikkeustilanne joulukuussa 2016), Jakomäen, Viiskulman, Kallion ja Malmin terveysasemilla.

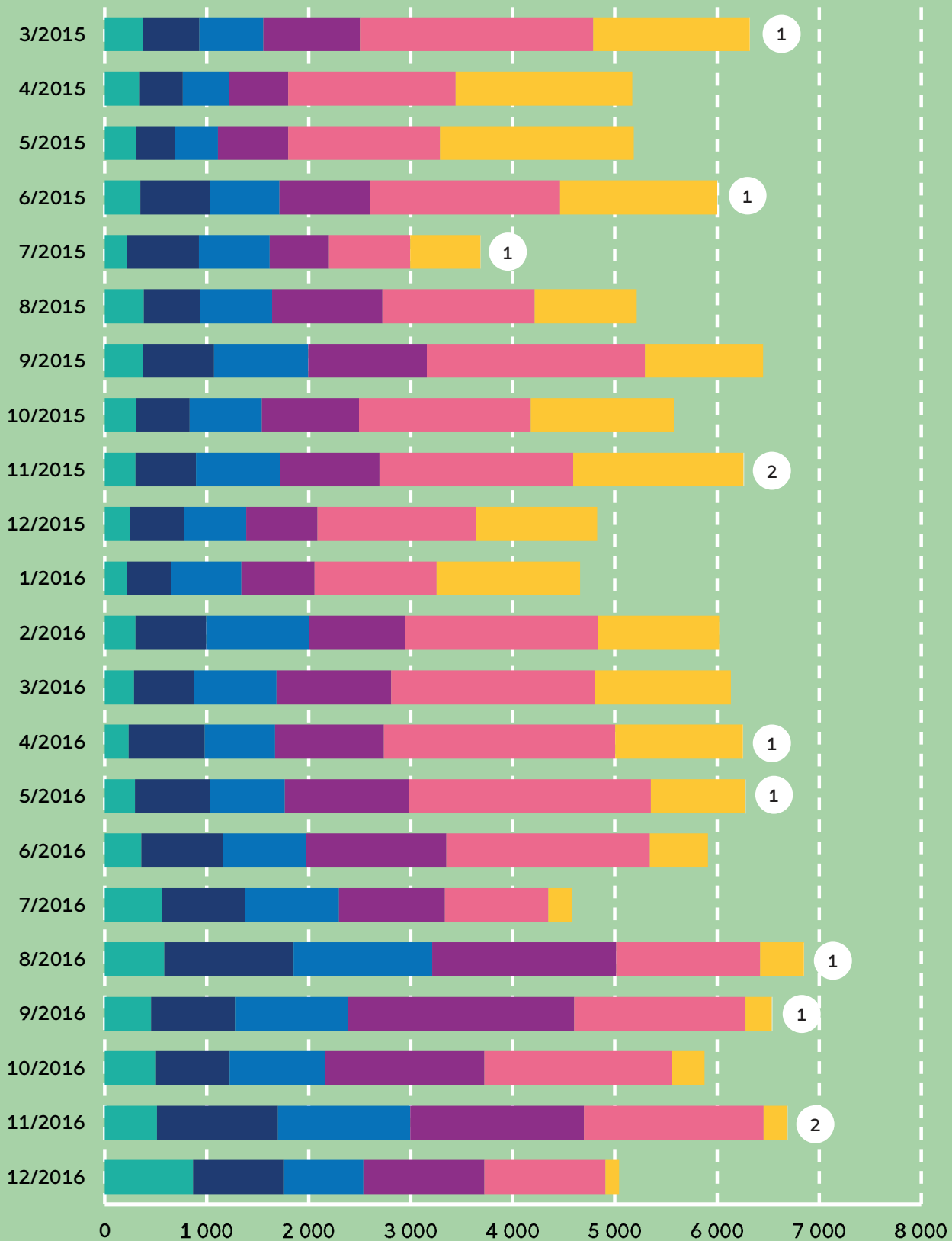
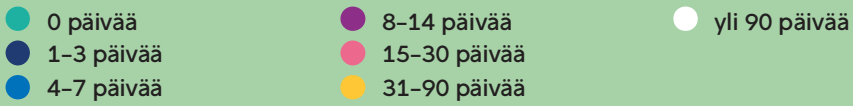
Lain mukainen hoidon tarpeen arviointi kolmen vuorokauden sisällä toteutuu lähes täysin. Vuositasolla hoidon tarpeen arviointeja on tehty yhteensä noin 130 000 kappaletta, joista 90:ä ei ole kyetty tekemään kolmen vuorokauden sisällä. Toteutuma on keskimäärin 99,9 prosenttia, mutta siinä on terveysasemakohtaisia eroja. Lukumääräisesti tilanne on ollut huonoin Kallion (40 kpl), Herttoniemen (22 kpl), Kontulan (11 kpl) ja Laakson (11 kpl) terveysasemien kohdalla.

Lain mukainen kiireettömään hoitoon pääsy kolmen kuukauden kuluessa kaikilla Helsingin alueilla toteutuu täysin terveyden- ja sairaanhoitajien vastaanottojen kohdalla ja lähes täysin lääkärin vastaanottojen kohdalla. Kuviosta 24 voidaan havaita, että myös erittäin pitkään (31–90 vuorokautta) lääkärille pääsyä odottavien osuus on vähentynyt selvästi vuodesta 2015 vuoteen 2016. Melko pitkään (15–30 päivää) odottaneiden määrä on pysynyt lähes ennallaan. Palkkien yläpuolella on esitetty numeroin niiden asiakkaiden määrä, joiden hoito ei ole toteutunut kolmessa kuukaudessa.

Odotusajoissa on kuitenkin huomattavia alue- ja terveysasemakohtaisia eroja. Terveysasemat, joilla hoitoon pääsy vuonna 2016 ei ole toteutunut kaikkien asiakkaiden kohdalla määräajassa ovat Myllypuron, Herttoniemen ja Munkkiniemen terveysasemat. Kun tarkastellaan odotusajaa lääkärin vastaanotolle alueittain, voidaan todeta, että 15–90 päivää odottaneiden suhteellinen

Kiireettömään hoitoon pääsy lääkärin vastaanotolle ajanjaksolla 03/2015–12/2016

Kuvio 24



osuus oli suurin etelän terveysasemilla. Lukumääräisesti tarkasteltuna 15–90 päivää odottaneiden asiakkaiden määrä oli kuitenkin suurin idän terveysasemilla, joilla asiakas- ja käyntimäärätkin ovat huomattavasti suuremmat kuin etelän alueella.

Lännen ja pohjoisen terveysasemilla sekä odottajien lukumäärät että suhteelliset osuudet olivat huomattavasti alhaisempia. Hoitajien vastaanotolle kaikki ovat päässeet alle kolmessa kuukaudessa, joskin Viiskulmassa, Myllypurossa ja Vuosaaressa odotusajat olivat pitkiä.

Strategian toimenpiteet on pääosin toteutettu

Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 ja sitä täydentävässä sosiaali- ja terveysviraston strategiasuunnitelmassa 2014–2016 oli runsaasti tavoitteita sosiaali- ja terveyspalveluille. Yksi tavoitteista oli, että perusterveydenhuollon vastaanottopalveluille tulee määritellä palvelulupaus. Tämän voidaan katsoa toteutuneen: virastolla oli vuonna 2016 sitovana tavoitteena terveysasemalle kiireettömään hoitoon pääsy neljän viikon kuluessa. Tavoite toteutui hyvin, sillä odotusaika oli keskimäärin 16 vuorokautta.

Strategiaohjelman tavoitetta parantaa perusterveydenhuollon saatavuutta on toteutettu usein eri toimenpitein, mutta niiden toteutumista ei aivan kaikkien strategian tavoitteiden osalta voida arvioida. Yksi toteutuista strategiaohjelman toimenpiteistä oli määritellä asukaslähtöiseen näkökulmaan perustuva palvelujen saatavuuden pitkän tähtäimen tavoitetila. Sosiaali- ja terveyslautakunta hyväksyi vuonna 2014 sosiaali- ja terveysviraston palveluverkkosuunnitelman vuoteen 2030.

Palveluverkkosuunnitelman mukaan sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään jatkossa kolmenlaisissa palvelukeskuksissa. Nykyiset terveysasemapaalvelut hoidetaan terveys- ja hyvinvointikeskuksissa. Kokeilu aloitettiin joulukuussa vuonna 2016 Vallilassa, Töölössä ja Vuosaaressa. Terveys- ja hyvinvointikeskuksissa integroidaan terveys- ja sosiaalipalvelut siten, että voidaan toteuttaa strategian tavoitteita käynnistää palvelu ensimmäisessä kohtaamispaikassa, arvioida potilas moniammatillisesti hoito- ja palvelusuunnitelmaa varten vain kerran ja tunnistaa hoidon jatkuvuuden kannalta kriittiset asiakasryhmät. Ensimmäisen varsinaisen terveys- ja hyvinvointikeskuksen on tarkoitus valmistua vuonna 2018 uusiin, Kalasatamaan rakennettaviin toimitiloihin. Palveluverkkouudistus keskittää palveluja ja tulee vähentämään terveysasemien määrää, mutta sosiaali- ja terveyslautakunta ei ole toistaiseksi määritellyt kuinka paljon toimipisteitä tulee olemaan.

Strategiaohjelmassa ja sosiaali- ja terveysviraston strategiasuunnitelmassa oli tavoitteena vahvistaa kuntalaisten itsehoitoa ja palveluneuvontaa sekä ottaa laajasti käyttöön sähköinen asiointi ja puhelinpalvelut. Sähköiset palvelut ovat laajentuneet erittäin paljon erityisesti kahden viime vuoden aikana. Puhelinpalveluja on parannettu. Merkittävin saavutettavuuteen liittyvä uudistus oli takaisinsoittojärjestelmän käyttöönotto vuonna 2013. Vuonna 2014

on otettu käyttöön ympärivuorokautinen psykiatrian päivystyksen neuvonta ja keskitetty seniori-info, jotka tukevat terveysasemapaalvelua. Kuntalaisten itsehoitoa ja omahoitoa on vahvistettu muun muassa ite-omahoitopalvelujen avulla vuodesta 2014 lähtien. ODA-hankkeessa¹ kokeillaan sähköistä yhteydenottoa terveysasemille. Terveysneuvonta ja sosiaali- ja kriisipäivystys ovat toimineet ympärivuorokautisesti jo ennen tavoitteen asettamistakin. Tavoitteen voidaan katsoa toteutuneen melko hyvin.

Sosiaali- ja terveysviraston strategiasuunnitelmasa mainitaan, että toiminnan tuottavuutta on tarkoitus parantaa välitöntä asiakastyötä lisäämällä muun muassa kohdentamalla palveluja ja vastaanottoaikoja tarvetta vastaaviksi, selkeyttämällä yhteistyötä ja työnjakoa sekä poistamalla päällekkäisyyksiä. Palveluja ja vastaanottoaikoja on kohdennettu tarvetta vastaaviksi erityisesti terveys- ja hyvinvointikeskuskokeiluun osallistuvilla terveysasemilla. Sen sijaan arvioinnin perusteella ei voida vastata siihen, onko päällekkäisyyksiä poistettu työn tekemisen tapoja ja tehtävärakenteita uudistaen, koska tavoitteiden toteutumisesta ei ole saatavilla tietoa.

Terveyskeskusten, sisätautien poliklinikoiden sekä päihde- ja psykiatriapaalvelujen välistä yhteistyötä on lisätty muun muassa jalkauttamalla terveysasemille psykiatriakonsultteja ja lisäämällä sisätautien konsultointia. Yhteistyötavoitteen voi todeta toteutuneen. Toimintaprosesseja on sujuvoitettu. Viraston omaan strategiasuunnitelmaan sisältyi myös keskeisten terveysasemien aukioloaikojen pidentämisen valmistelu. Tavoite on toteutunut ja pidennetyt aukioloajat on otettu käyttöön Vuosaaren terveysasemalla vuoden 2016 lopulla.

Palvelujen saavutettavuus on pääosin hyvä

Arvioinnissa selvitettiin lisäksi palvelujen saavutettavuutta riippumatta toimipisteen etäisyydestä, asiakkaan sosioekonomisesta tilanteesta, kieli- ja kulttuuritaustasta tai toimintakyvystä. Terveysasemille on hyvät kulkuyhteydet, joten palvelut vaikuttavat olevan hyvin kaupunkilaisten saavutettavissa etäisyydestä riippumatta. Helsinki otti jo vuonna 2011 käyttöön terveysasemien vapaan valinnan mahdollisuuden. Sosioekonominen asema ei ole vaikuttanut saavutettavuuteen, sillä terveyskeskusmaksua ei ole peritty vuodesta 2013 alkaen. Muutoinkin terveysasemapaalvelut ovat melko hyvin saavutettavissa asiakkaan kieli- ja kulttuuritaustasta riippumatta. Terveysasemilla ja terveysneuvonnassa on mahdollisuus palvelua suomen ja ruotsin kielen lisäksi englannin kielellä ja tulkkipalveluja on saatavilla. Tietoa terveysasemapaalveluista on saatavilla 11 kielellä Infopankki.fi-verkkosivustolla sekä kaupungintalon Virka-infopalvelussa. Palvelut ovat myös kohtuullisesti saavutettavissa toimintakyvystä riippumatta. Toimitiloissa ja palveluissa on kuitenkin vielä puutteita pyörätuolilla liikkuvia ja näkövammaisia asiakkaita ajatellen.

¹ Omahoito ja digitaaliset arvopalvelut

Hoidon vaikuttavuuden mittaaminen on käynnistymässä

Tarkastuslautakunta antoi vuoden 2014 arviointikertomuksessaan sosiaali- ja terveysvirastolle suosituksen käynnistää sellaisten mittareiden kehittämisen, joilla voitaisiin seurata monisairaana tai -ongelmaisen potilaan hoidon toteutumista ja onnistumista kokonaisuutena. Suositus on toteutunut. Hoidon onnistumista tullaan mittaamaan vuonna 2016 kehitetyillä terveys- ja hyvinvointi-indikaattoreilla, joita ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön.

Palvelujen taloudellisuus ja asiakastyytyväisyys ovat parantuneet

Terveysasemapalvelujen tuloksellisuudesta voidaan todeta, että taloudellisuus on viime vuosina selvästi parantunut asukaslukuun suhteutettuna. Sen sijaan taloudellisuus on hieman heikentynyt suoritelmäärään suhteutettuna, erityisesti lääkärikäyntien kustannusten osalta. Tuottavuudesta tietoa on saatavilla vähän. Sähköisen asioinnin osuus on lisääntynyt, mikä voidaan tulkita tuottavuuden paranemiseksi. Palvelun laatu on parantunut asiakastyytyvyydellä ja palvelun sujuvuudella, eli hoitoon pääsillä, mitattuna.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että Helsingin terveysasemia koskevat strategiaohjelman toimenpiteet ja lakisääteinen hoitoon pääsy ovat pääosin toteutuneet kaikilla Helsingin alueilla. Hoidon tarpeen arvioinnissa ja kiireettömään hoitoon pääsissä on kuitenkin eroja alueittain ja terveysasemittain.

Yhteydensaanti terveyskeskuksiin toteutuu lain mukaisesti takaisinsoittojärjestelmän ansiosta, joka vaikuttaa toimivan myös alueellisesti tasa-arvoisesti. Hoidon tarpeen arviointi kolmen vuorokauden sisällä on toteutunut erinomaisesti, joskin siinä on alueellisia eroja. Lakisääteinen hoitoon pääsy kolmessa kuukaudessa toteutuu erittäin hyvin, mutta odotusajoissa on suuria eroja terveysasemien välillä. Arvioinnin perusteella tilanne on idän terveysasemilla muita alueita heikompi.

Terveysasemia koskevat Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet ovat yleisesti ottaen toteutuneet hyvin, vaikka aivan kaikkien osatavoitteiden toteutumista ei voida arvioida. Esimerkiksi pitkän tähtäimen saavutettavuuden suunnitelma on tehty ja saatavuutta parannettu lisäämällä valinnanvapautta varhaisessa vaiheessa, poistamalla terveyskeskusmaksu ja ottamalla käyttöön takaisinsoittojärjestelmä. Sähköistä asiointia on lisätty. Uusissa palvelukeskuksissa palveluja integroidaan ja keskitetään. Tämä parantaa palvelujen saatavuutta erityisesti useita palveluja tarvitsevien asiakkaiden kohdalla.

Eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien asiakkaiden pääsyä terveysasemapalveluihin ovat helpottaneet erityisesti infopankin eri kielille käännetty palvelut. Terveysasemien soveltavuudessa toimintakyvyltään erilaisille asiakasryhmille on vielä kehitettävää sekä pyörätuoliasiakkaiden

että näkövammaisten osalta. Uusien toimitilojen ja palvelujen keskittämisen ansiosta on mahdollista parantaa esteettömyyttä ja eri kieli- ja kulttuuriryhmien palveluita. Palvelukeskuksia tulee olemaan vähemmän kuin nykyisiä terveysasemia, joten vaarana on, että fyysinen saavutettavuus tulee heikkenemään pidemmällä aikavälillä. Lain mukaan palveluja voidaan keskittää palvelun laadun turvaamiseksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveysviraston tulee

- parantaa hoitoon pääsyä erityisesti itäisen Helsingin terveysasemilla.

5.14 Tuloksellisuuden mittaaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa



Mitataanko sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelujen tuloksellisuutta monipuolisesti?



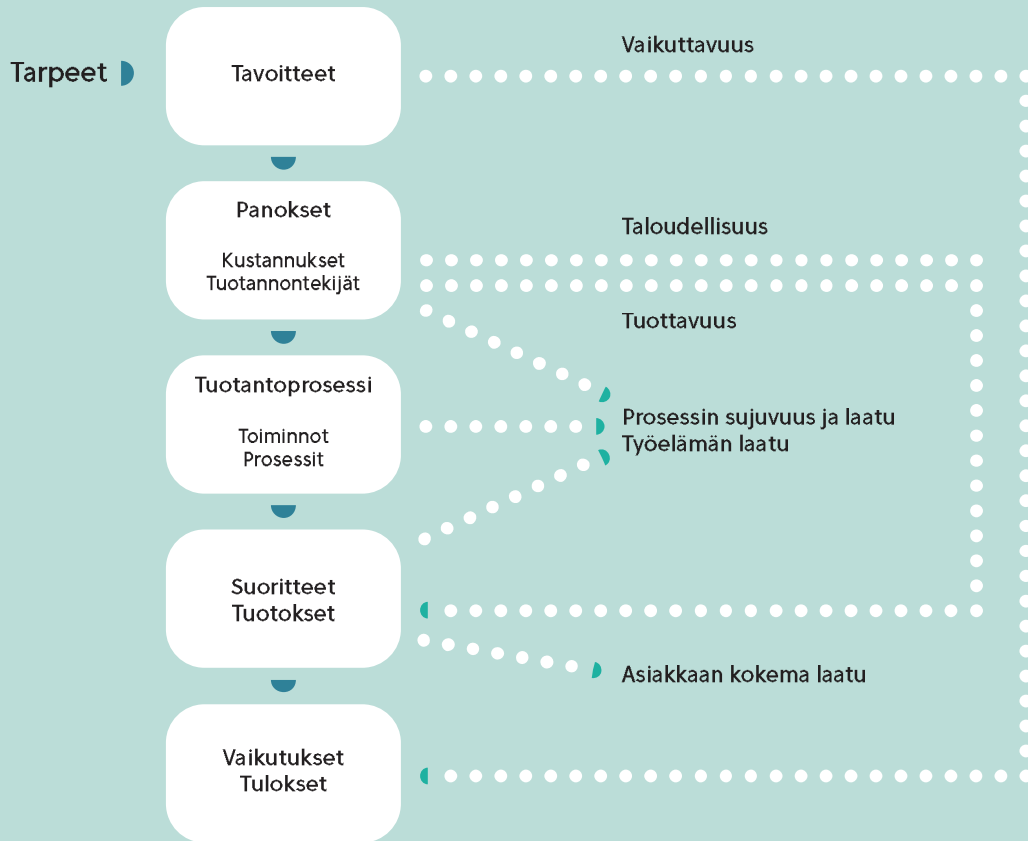
Pääosin kyllä, joskin vaikuttavuuden mittaaminen on vasta käynnistymässä.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, mitataanko Helsingin sosiaali- ja terveyspalveluissa keskeisten palvelujen tuloksellisuutta monipuolisesti kuntasektorin tuloksellisuusmittareiden mukaisesti. Arvioinnin osakysymyksillä kartoitettiin, miten tuloksellisuuden eri osa-alueita mitataan ja minkälaisia mittareita käytetään. Lisäksi selvitettiin, miten virasto hyödyntää mainittuja mittareita ja niiden tuottamaa informaatiota toiminnassaan. Kuka tuloksellisuuden osa-alue on raportoitu omana otsikkonaan.

Arviointiin liittyen sosiaali- ja terveysvirastolle lähetettiin kysely, jossa pyydettiin nimeämään keskeiset palvelut ja kertomaan miten niiden tuloksellisuutta mitataan. Perhe- ja sosiaalipalvelujen osastolla virasto ilmoitti palveluiksi lapsiperheiden palvelut, lastensuojelun, nuorten palvelut ja aikuissosiaalityön. Terveys- ja päihdepalvelut -osaston palveluita ovat terveysasemat ja sisätautien poliklinikka, suun terveydenhuolto, päivystys sekä psykiatria- ja päihdepalvelut. Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut -osaston palveluita ovat sairaalan vuodeosastotoiminta, kotihoito ja iäkkäiden ympärivuorokautinen hoito.

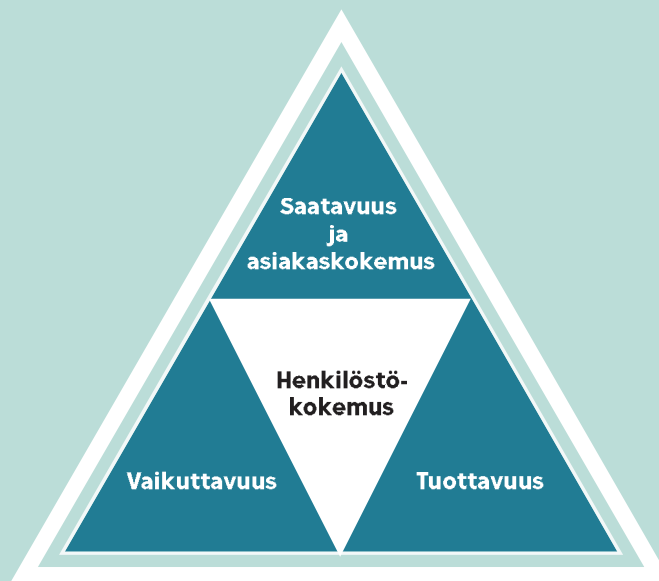
Tuloksellisuus kattaa monta näkökulmaa

Tuloksellisuuden käsite on kuntasektorilla tunnettu pitkään. Tuloksellisuus on yläkäsite, joka koostuu taloudellisuudesta, tuottavuudesta, vaikuttavuudesta, laadusta ja työelämän laadusta (kuvio 25). Virastoissa ja laitoksissa



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

Quadruple Aim -konsepti terveyst- ja hyvinvointikeskuksissa



Sote uudistuu. THK-seminaari 11.10.2016.

sa on pitkään mitattu toimintaa useasta näkökulmasta tasapainotetun tulosmittariston tai tuottavuusmatriisien avulla.

Vuonna 2015 tarkastuslautakunta arvioi, miten sivistystoimessa, rakennus- ja ympäristötoimessa sekä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa mitataan keskeisten kuntalaisille tuotettavien palvelujen tuloksellisuutta. Vuoden 2015 arviointien perusteella voitiin todeta, että tuloksellisuuden eri osa-alueiden mittaamisessa on eroja virastojen välillä. Usean viraston kuntalaisille suuntaama palvelu oli luonteeltaan sellainen, että sille oli haasteellista muodostaa mittaria jokaiselta tuloksellisuuden osa-alueelta. Tältä osin arviointien yhteydessä todettiin, ettei jokaisen osa-alueen mittaaminen aina ole tarkoituksenmukaista. Vaikuttavuuden mittaaminen nähtiin useimmissa palveluissa haastavana.

Taloudellisuutta mitataan yksikkökustannuksilla

Sosiaali- ja terveysvirastossa mitataan kaikkien palvelujen taloudellisuutta toiminnallisen tilinpäätöksen yksikkökustannuksilla tai -hinnoilla. Toiminnallisessa tilinpäätöksessä kustannukset kohdistetaan suoritteille, kuten käynneille, asumisvuorokausille, hoitovuorokausille ja asiakasmäärille. Palvelujen suoritteet on määritelty varsin tarkasti. Terveysasemien ja sisätautien poliklinikkatoiminnassa ja suun terveydenhuollossa taloudellisuutta mitataan myös asiakaskohtaisilla vuosikustannuksilla. Arvioinnin yhteydessä ei selvinnyt, mitataanko palveluprosessien taloudellisuutta tai kuinka aktiivisesti kustannustietoja hyödynnetään. Yksikkökustannukset ovat saatavilla toiminnallisessa tilinpäätöksessä hyvin yksityiskohtaisesti, mutta vain kahdelta vuodelta, joten useamman vuoden kehitystä ei ole nähtävillä. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että palvelujen taloudellisuutta mitataan.

Tuottavuuden ja palveluprosessin sujuvuuden mittaamisessa on hajontaa

Tuottavuuden ja palveluprosessin sujuvuuden mittarit ja mittaaminen vaihtelevat tarjottavan palvelun luonteen mukaan. Useampien palvelukokonaisuuksien tuottavuuden mittaaminen perustuu käyttöasteiden ja henkilöstömitoituksen seurantaan. Näin on erityisesti lastensuojelussa, sairaaloiden vuodeosastoilla ja ympärivuorokautisessa hoidossa. Suun terveydenhuollossa käytetään mittareina eri toimenpiteitä henkilötyövuotta kohden ja toimenpiteiden minuuttihintaa. Päivystyksessä käytetään läpimenoaikoja. Sekä suun terveydenhoidossa että psykiatria- ja päihdepalveluissa palveluprosessin sujuvuutta mitataan perumattomien varauksien osuudella käyntivarauksista. Tuottavuuden mittareita oli käytössä laaja kirjo, mutta arvioinnissa ei tullut esille, miten ne ohjaavat toimintaa. Arvioinnin perusteella palvelujen tuottavuutta mitataan.

Palvelun laatua mitataan monipuolisesti

Palvelun laadun mittaamisessa on kaikkien palveluiden osalta käytössä runsaasti erilaisia mittareita. Yhteisiä



mittareita ovat strategiset toimintamittarit, jotka vaihtelevat palvelun mukaan, asiakastytyväisyyskyselyt, muistutukset ja kantelut sekä palautejärjestelmät. Myös potilasturvallisuutta koskevien ilmoitusten seuranta ja käsittelyä käytetään yleisesti palvelun laadun mittaamiseen. Lisäksi käytössä voi olla palvelukohtaisia laadun mittareita. Arvioinnissa todettiin useimpien mainittujen mittareiden kuvaavan palvelun laatua tai voivan kuvata jossakin määrin myös palvelun vaikuttavuutta. Jotkut mittarit voivat palvelun laadun lisäksi kuvata myös muita tuloksellisuuden osa-alueita, kuten palveluprosessin sujuvuutta tai tuottavuutta. Mittareiden tuottaman informaation hyödyntämistä ei kuvattu. Arvioinnin perusteella palvelujen laatua mitataan.

Työelämän laadun mittaaminen on vakiintunutta

Lähes kaikissa palveluissa työelämän laatua mainittiin mitattavan Kunta10-kyselyllä, työterveyskyselyllä, tulos- ja kehityskeskusteluissa asetettujen tavoitteiden seurannalla sekä työsuojelupakki-ilmoituksilla. Kaikki mainitut mittarit kuvaavat työelämän laatua. Arvioinnin yhteydessä ei selvinnyt, käytetäänkö työelämän laadun tuloksia toiminnan suunnittelussa. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että työelämän laatua mitataan.

Vaikuttavuuden mittaaminen on käynnistymässä

Sosiaali- ja terveysviraston mukaan vaikuttavuutta ei vielä mitata, mutta mittaaminen on kehitteillä. Mittareiden mainittiin puuttuvan tällä hetkellä ainakin lap-

siperheiden palveluista, lastensuojelusta, vammais- palveluista, terveysasemilta ja päivystyspalveluista. Perhe- ja sosiaalipalveluissa ainoastaan nuorten palveluiden ja aikuissosiaalityön osalta virasto ilmoitti vaikuttavuusmittareita. Terveys- ja päihdepalveluissa virasto ilmoitti vaikuttavuusmittareita suun terveydenhuollon osalta. Psykiatria- ja päihdepalveluista ilmoitettiin seurattavan yksittäisten asiakkaiden kliinisiä mittareita. Sairaala-, kuntoutus- ja hoivaosaston palveluissa osan laatumittareista katsottiin kuvaavan myös vaikuttavuutta varsinaisten vaikuttavuusmittareiden puuttuessa. Koska strategisista toimintamittareista osan voidaan katsoa kuvaavan myös vaikuttavuutta tai sen edellytyksiä, mittareita oli arvioinnin perusteella enemmän kuin virasto itse raportoi. Arvioinnin perusteella vaikuttavuutta ei juuri mitata.

Mittaristoa kehitetään Quadruple Aim -ajattelun mukaisesti

Virasto on alkanut kehittää mittaristoaan niin sanotun Triple Aim -ajattelun mukaisesti (kuvio 26). Strategiseksi mittareiksi on valittu tuottavuus, vaikuttavuus ja saatavuus/asiakaskokemus. Näistä tuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseen on jo luotu mittarit ja kahden jälkimmäisen mittaamista kehitetään. Tuottavuusmittariksi on valittu vuosittaiset asiakaskohtaiset kustannukset, mikä mittari tässä muodossa kuvaa pikemminkin taloudellisuutta. Kun malliin kytketään henkilöstökokemus, ulottuvuuksia on neljä ja voidaan puhua Quadruple Aim -mallista. Malli muistuttaa eri ulottuvuuksineen hieman tuloksellisuuskäsitettä, joka yhdistää talouden, tuottavuuden, palvelun laadun, vaikuttavuuden ja työelämän laadun näkökulmat. Työelämän laadun tarkastelulla on työvoimavaltaisissa palveluissa suuri merkitys tuloksellisuuden näkökulmasta.

Vaikuttavuuden mittaamiseksi sosiaali- ja terveysvirastossa on muodostettu väestön terveyttä ja hyvinvointia kuvaavia, riskitekijöihin liittyviä indikaattoreita. Terveysindikaattorit kattavat keskeiset kansantaudit (kuten diabetes, keuhkohtaumatauti, syöpät, sydän- ja verisuonitaudit, depressio, alkoholin riskikäyttö, muistitoiminnot ja suun terveys). Hyvinvointi-indikaattorit kuvaavat sosiaalista huono-osaisuutta (pitkäaikainen toimeentulotuen saanti, pitkäaikaistyöttömyys, asunnottomuus). Mittaristo on monipuolinen ja antaa runsaasti mahdollisuuksia toiminnan tarkasteluun aina yksilötasolta väestön kokonaisterveyden ja -hyvinvoinnin tarkasteluun.

Mittareiden kehittäminen liittyy sosiaali- ja terveysviraston laajaan palvelukonseptin muutokseen. Mittaamista käynnistetään terveys- ja hyvinvointikeskuskokeiluissa. Tavoitteena on luoda vastuuhenkilömallin mukaisesti yksi rekisteri, johon asiantuntijat kirjaavat asiakasta koskevat asiat. Vuosaaren pilotissa sairauskertomusteksti rakennetaan Pegasos-ohjelmaan. Uudistuksessa on vielä paljon keskeneräisiä asioita, jotka liittyvät muun muassa resursointiin ja asiakkaille laadittavien hoito- ja palvelusuunnitelmi-

en sisältöön. Tämän vuoksi muutosprosessi mittaamiseen edellyttää, että sille annetaan riittävästi aikaa.

Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että Helsingin sosiaali- ja terveyspalveluissa keskeisten palvelujen tuloksellisuutta mitataan monipuolisesti kuntasektorin tuloksellisuusmittareiden mukaisesti kaikkien muiden ulottuvuuksien paitsi vaikuttavuuden osalta.

Mittaaminen on monipuolista laadun sekä työelämän laadun osalta ja melko monipuolista taloudellisuuden sekä tuottavuuden osalta, mutta vaikuttavuutta pystytään toistaiseksi seuraamaan varsin heikosti. Mittaamisen monipuolisuus myös vaihteli eri palveluiden välillä. Monien mittareiden voitiin todeta soveltuvan useamman eri tuloksellisuusnäkökulman mittareiksi. Osa niin sanotuista strategisista toimintamittareista voi kuvata myös palvelujen vaikuttavuutta tai vaikuttavuuden edellytyksiä, vaikka viraston vastauksissa ne tulkittiin lähinnä laatumittareiksi.

Kaikkissa palveluissa taloudellisuusmittarina käytettiin toiminnallisen tilinpäätöksen yksikkökustannuksia tai -hintoja. Tuottavuuden ja palveluprosessin sujuvuuden mittareissa ja mittaamisessa oli paljon hajontaa tarjottavan palvelun mukaan. Laadun mittaaminen vaikutti olevan varsin monipuolista mutta vaikuttavuuden mittarit toistaiseksi pääosin puuttuivat. Syynä mainittiin muun muassa se, etteivät tietojärjestelmät tue mittareiden kehittämistä.

Arvioinnin yhteydessä mittareita ja niiden hyödyntämistä ei tarkasteltu tarkemmin. Arvioinnin tuloksena ei voida ottaa kantaa siihen, onko mittareiden käyttö ja hyödyntäminen viraston ilmoittamalla tavalla monipuolista tai mitataanko toiminnan kannalta aina oikeita asioita. Toiminnalle asetettujen tavoitteiden tulisi olla mittarityön pohjana, jotta toimintaa ei ohjata väärään suuntaan.

Vaikuttavuusmittariston kehittäminen Quadruple Aim -ajattelun pohjalta on virastossa käynnissä. Mallin vahvin elementti on uudenlaisen vaikuttavuusmittauksen kehittämisessä. Mikäli mittarit ja niiden seuranta onnistutaan järjestämään suunnitelmien mukaisesti, pystytään tulevaisuudessa seuraamaan myös sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusvaikuttavuutta. Tällä tiedolla on keskeinen merkitys sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä ja uudelleenorganisoinnissa. Terveys- ja hyvinvointi-indikaattorien kirjaaminen ja seuranta voi käytännössä viedä työaika hoitotyöltä. Tämä tulee ottaa huomioon, kun sovitaan kirjaamiseen liittyvästä työnjaosta esimerkiksi lääkäreiden ja hoitajien kesken.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sosiaali- ja terveysviraston tulee
- terveys- ja hyvinvointi-indikaattoreiden kirjaamista ja seurantaa varten laatia aikataulus, määritellä resurssit ja sopia selkeä työnjako siten, ettei tehtävä vie kohtuuttomasti aikaa hoitotyöltä.

Sivistystoimen arvioinnit

5.15 Perusopetuksen kouluverkon kehittäminen



Onko peruskoulujen palveluverkkoa kehitetty tavoitteiden mukaisesti?



Kouluverkkoa on kehitetty tavoitteiden mukaisesti. Lapsivaikutusten arvioinnissa ja asukkaiden osallisuudessa on puutteita.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko peruskoulujen palveluverkkoprosesseja toteutettu kaupungin strategiaohjelman ja kaupunginhallituksen päättämien linjauksen mukaisesti. Strategiaohjelmassa asetettiin kolme peruskoulujen kouluverkkoon liittyvää toimenpidettä, ja kaupunginhallitus päätti kuudesta palveluverkon kehittämisen tavoitteesta maaliskuussa 2015. Toimenpiteet ja tavoitteet ilmenevät taulukosta 11, jossa on myös esitetty arvio niiden toteutumisesta.

Arviointiaineistoa hankittiin tarkastuslautakunnan 2. jaoston arviointikäynnillä opetusvirastoon ja lisäksi toteutettiin neljän viranhaltijan haastattelu opetusvirastossa. Opetusvirastosta saatiin lisäksi täydentäviä tietoja ja tilastoja. Arvioinnissa tarkasteltiin seitsemää koulujen yhdistämisen valmisteluaineistoa ja tarkemmin kolmea kouluverkon kehittämisprosessia, joiden osalta käytävissä oli rehtoreiden ja vanhempainyhdistysten näkemyksiä. Lisäksi vanhempainyhdistysten kattojärjestöltä HELVARY ry:ltä tiedusteltiin vanhempien näkemysten kuulemisesta ja osallisuudesta sekä viestinnästä.

Toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet

Taulukosta 11 nähdään, että strategiaohjelman toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet. Kaupunginhallituksen maaliskuussa 2015 päättämät linjaukset ovat toteutuneet vaihtelevammin; puolet täysin ja puolet vain osittain tai muodollisesti. Seuraavassa käsitellään tarkemmin niitä toimenpiteitä ja linjauksia, jotka edellyttivät muutoksia toimintatapoihin. Toimenpiteet 3 ja 5 olivat luonteeltaan olemassa olevan käytännön vahvistavia.

Kohti yhtenäisiä peruskouluja on edetty

Strategiaohjelman mukaan ”kouluverkko sopeutetaan oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti.” Opetusvirastossa arvioidaan vuosittain kokonaisoppilasmäärä, koulujen oppilasmäärän kehittyminen ja käytössä oleva tilakapasiteetti. Samanaikaisesti tarkastellaan opetuksellisia ja pedagogisia tarpeita. Myös erityisluok-

kaverkko ja valmistavan opetuksen verkko käydään läpi vuosittain. Arvioinnissa ei voitu tarkemmin selvittää sitä, vastaako kouluverkko jokaisella alueella oppilaiden palvelutarpeita. Esimerkiksi Lauttasaareissa on ollut ongelmia vastata kasvavaan tilantarpeeseen. Voidaan sanoa, että opetusvirasto ei ole pystynyt kaikilla alueilla vastaamaan palvelutarpeen kasvuun oikea-aikaisesti.

Kaupunginhallitus päätti 30.3.2015, että suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat. Kaikki tämän jälkeen toteutetut suomenkielisen perusopetuksen koulujen yhdistämispäätökset, joita on ollut seitsemän, ovat toteuttaneet linjausta yhtenäisistä peruskouluista. Myös kaksisarjaisuuden tavoite eli vähintään kahden rinnakkaisluokan malli toteutuu, tosin Kalasataman peruskoulun osalta vasta myöhemmin. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa on linjauksen jälkeen toteutettu yksi koulujen yhdistäminen, joka toteuttaa linjausta vähintään 200 oppilaan koulusta. Pohjoisen alueella on vielä jäljellä kolme sitä pienempää yksikköä.

Taulukosta 12 nähdään, että strategiakaudella koulujen määrä on vähentynyt suomenkieliselä puolella kymmenen prosenttia ja ruotsinkieliselä puolella 27 prosenttia. Samaan aikaan yhtenäisten peruskoulujen määrä on kasvanut, joten muutos on tapahtunut pääosin luomalla laajempia yhtenäisiä peruskouluja. Koulukoko on siis kasvanut oppilasmäärällä mitattuna. Koulukokoa on kasvattanut myös oppilasmäärän kasvu, joka on tarkastelujaksolla ollut suomenkieliselä puolella 10 prosenttia ja ruotsinkieliselä puolella 8 prosenttia vuosiluokilla 1–10 eli ilman esiopetuksen oppilaita. Tilankäyttöä on tehostettu 1,2 neliometriä per oppilas suomenkieliselä puolella ja 0,4 neliometriä per oppilas ruotsinkieliselä puolella.

1.8.2017 tapahtuvien yhdistymisten jälkeen ruotsinkielisiä peruskouluja on 14. Vastaavasti suomenkielisiä peruskouluja on 87, joista enää neljä on kaupungin omia, pelkästään vuosiluokat 7–9 kattavia kouluja. Vuosiluokkien 7–9 oppilaista lähemmäs kolmasosa on kaupungin sopimuskouluissa. Niiden osalta yhtenäisen peruskoulun muodostaminen edellyttäisi, että sopimuskoulu ottaisi myös vuosiluokat 1–6. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa haasteena on toimipisteiden vähyys: monessa yksikössä on mahdollista käydä vain luokat 1–6, jotta pienten lasten koulumatkat eivät muodostuisi liian pitkiksi.

Erityisluokka- ja soveltuvuuskoeluokkaverkkoa on kehitetty

Kaupunginhallitus linjasi, että kaikissa kaupungin suomenkielisissä peruskouluissa ja niissä sopimuskouluissa, joilla on oma oppilaaksiottoalue, on erityisluokkia.

- Toteutunut
● Toteutunut pääosin
● Toteutunut osittain
● Toteutunut muodollisesti

	Arvio toteutumisesta	Tarkennus
Strategiaohjelman toimenpiteet, Kvsto 24.4.2013		
1. Kouluverkko sopeutetaan oppilaiden muuttuvia palvelutarpeita vastaavasti ja tarkistamalla tilamitoitusperusteet ottamalla huomioon kaikki kaupungissa sijaitsevat koulut.	●	Palvelutarpeita tarkastellaan vuosittain. Kaikilla alueilla palvelutarpeen kasvuun ei ole pystytty vastaamaan oikea-aikaisesti. Tilamitoitusperusteet on tarkistettu.
2. Koulujen soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuus linjataan ja arvioidaan verkoston merkitys lähikouluperiaatteen kannalta.	●	Linjaukset on tehty 6.5.2014.
3. Kouluille turvataan riittävät mahdollisuudet erikoistua ja panostaa omiin vahvuusalueisiinsa. Myös sopimuskouluilla on tärkeä asema osana helsinkiläistä koulukenttää ja lähikouluverkostoa.	●	Kirjaus vahvisti olemassa olevan käytännön.
Palveluverkon kehittämisen tavoitteet, Khs 30.3.2015		
4. Kaupungin järjestämä suomenkielinen perusopetus pyritään kokoamaan yhtenäisiin, vähintään kaksisarjaisiin peruskouluihin, joissa on kaikki vuosiluokat. Ruotsinkielisessä peruskoulussa pyritään vähintään 200 oppilaaseen. Kouluverkkotarkastelussa otetaan huomioon ruotsinkielisten ikäluokkien koko ja perusopetuksen riittävän saavutettavuuden turvaaminen.	●	Linjauksen jälkeen toteutetut yhdistämiset noudattavat linjausta. Ruotsinkielisellä puolella riittävä saavutettavuus on haasteellisempää kuin suomenkielisellä.
5. Erillisellä perusopetuksen järjestämisluvalla toimivat kaupungin sopimuskoulut, valtion koulut ja muut kaupungissa sijaitsevat yksityiset koulut täydentävät kaupungin järjestämää perusopetusta.	●	Kirjaus vahvisti olemassa olevan käytännön.
6. Kaikissa kaupungin suomenkielisissä peruskouluissa ja niissä sopimuskouluissa, joissa on oma oppilaaksiottoalue, on erityisluokkia. Jotta ruotsinkielisissä palveluissa toteutuisi joustava opintopolku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen, kootaan ruotsinkieliset erityisluokat osaan ruotsinkielisiä kouluja.	●	Linjaus toteutuu omissa kouluissa siinä määrin kuin se on mahdollista muun muassa tilojen puolesta. Sopimuskouluihin on perustettu erityisluokkia.
7. Kaupungin eri alueille sijaitseviin kaupungin kouluihin ja sopimuskouluihin sijoitetaan painotetun opetuksen luokkia, joille haetaan soveltuvuuskokeella.	●	Eri alueiden väliset erot ovat hieman kaventuneet. Sopimuskouluihin ei ole tullut uusia painotuksia.
8. Hallinnollisten yhdistämisten kohdalla opetuslautakunnalle tuodaan selvitys, josta käyvät ilmi yhdistämisen taloudelliset vaikutukset, lapsivaikutukset, yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen.	●	Sisällöllisesti on parantamisen varaa erityisesti lapsivaikutusten arvioinnissa.
9. Asukkaiden ja vanhempien osallisuutta edistetään siten, että luodaan yhteistyömalli, jonka avulla mahdollistetaan osallisuus palveluverkon kehittämisessä.	●	Yhteistyömalli on kehitetty. Osallisuuden toteuttamista on parannettu, mutta edelleen on haasteita todellisen osallisuuden mahdollistamisessa.

	2012	2016	Muutos
Suomenkielinen perusopetus			
Peruskouluja yhteensä	101	91	-10 %
joista yhtenäisiä peruskouluja	24	27	+13 %
Koulukoko, oppilaita keskimäärin (1–9 lk)	331	404	+22 %
Ruotsinkielinen perusopetus			
Peruskouluja yhteensä	22	16	-27 %
joista yhtenäisiä peruskouluja	3	4	+33 %
Koulukoko, oppilaita keskimäärin (1–9 lk)	142	212	+49 %

Arvioinnin perusteella linjaus toteutuu siinä määrin kuin sen toteuttaminen on mahdollista. Linjauksen toteuttamista rajoittaa tilaonta. Kaikilla alueilla erillisille erityisluokille ei myöskään ole tarvetta. Ruotsinkielistä perusopetusta koskeva linjaus oli muotoilultaan väljempi eli erityisluokkia tuli koota osaan ruotsinkielisiä kouluja. Linjauksen voidaan katsoa toteutuneen, kun erityisluokkatarjontaa on laajennettu yhdestä koulusta kolmeen kouluun.

Soveltuvuuskoepainotettuun opetukseen haetaan valintakokeella. Strategiaohjelman tarkoittama linjaus soveltuvuuskoeluokkien verkoston laajuudesta on tehty 6.5.2014 (§ 51) opetuslautakunnan suomenkielisesä jaostossa. Päätöksen mukaan soveltuvuuskoekella valittujen oppilaiden osuus koko kaupungin tasolla on vuosiluokilla 1–6 enintään 10 prosenttia ja vuosiluokilla 7–9 enintään 30 prosenttia kaikista oppilaista. Syyskuussa 2016 toteutunut tilanne oli 10,2 ja 24,0 prosenttia, eli alaluokkien osalta ollaan enimmäisrajalla ja yläluokkien osalta on vielä mahdollisuus lisätä painotuksia. Soveltuvuuskoekella valittujen oppilaiden osuuksissa on alueittaisia eroja. Erot ovat strategiakaudella hieman kaventuneet, mutta ne ovat edelleen suuria, vuosiluokilla 7–9 koillisen 17,1 prosentista läntisen-pohjoisen -alueen 37,7 prosenttiin. Sopimuskouluihin ei ole tullut uusia painotuksia strategiakaudella. Yhteensä 14 sopimuskoulusta yhdeksässä on soveltuvuuskoepainotettua opetusta.

Soveltuvuuskoeluokkaverkolla pyritään osaltaan estämään segregaatiota ja alueiden välisten erojen polarisointumista. Koulujen painotuksilla on pyritty luomaan veto-voimaisia kouluja myös sellaisille alueille, joilla on vaarana, että alueella asuvat, sosioekonomisesti paremmassa asemassa olevat vanhemmat pyrkivät löytämään lapselleen koulupaikan oman alueen ulkopuolelta, tai jopa muuttavat alueelta pois halutun lähikoulun alueelle. Koulujen vetovoimaisuutta seurataan lähikouluprosentilla, joka kuvaa sitä, kuinka suuri osa alueen oppilaista valitsee lähikoulunsa, eli oman asuinalueensa oppilaaksiottoalueen koulun. Vuodesta 2012 vuoteen 2016 lähikouluprosentti on koulun aloittavilla kasvanut 3,2 prosenttiyksikköä ja yläluokat aloittavilla 1,8 prosenttiyksikköä, eli lähikoulujen vetovoima on hieman kasvanut.

Lapsivaikutusten arviointi on puutteellista

Kaupunginhallitus edellytti maalikuussa 2015, että koulujen hallinnollisten yhdistämisten kohdalla opetuslautakunnalle tuodaan selvitys, josta käyvät ilmi yhdistämisen taloudelliset vaikutukset, lapsivaikutukset, yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen ja koulujen yhtenäisen toimintakulttuurin luominen. Tämän jälkeen opetuslautakuntaan tuoduissa yhdistämisesityksissä nämä selvitykset on muodollisesti tehty. Parhaiten toteutui yhtenäisen peruskoulun mahdollistaminen. Taloudelliset säästöt eivät olleet merkittävässä roolissa arvioituissa yhdistämispäätöksissä, eikä niitä siten ole esityksissä kovin perusteellisesti kuvattu. Opetusviraston esityksissä yksi osa-alue, lapsivaikutusten arviointi, oli toteutettu puutteellisesti. Lapsivaikutusten arvioinnista ei ole erillistä lainsäädäntöä, mutta Suomi on ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, joka lähtökohtaisesti velvoittaa lapsen edun arviointiin lapsia koskevissa päätöksissä.

Syksystä 2015 lähtien opetuslautakunnassa ja valtuustossa on ollut päätettävänä seitsemän koulujen yhdistämistä. Niissä lapsivaikutusten arviointi on ollut puutteellista: Useimmiten opetusvirasto on arvioinut lapsivaikutusten olevan samat alueesta ja koulusta riippumatta, eli vaikutukseksi on arvioitu yhtenäisen peruskoulun mukanaan tuomat hyödyt ja suuremman koulukoon mukanaan tuomat hyödyt. Joissakin tapauksissa opetusvirasto mainitsi myös tapauskohtaisia hyötyjä, mutta ne olivat yleispiirteisiä hyötyjä, kuten ”yksi koulu tukee ja vahvistaa alueen asukkaiden alueellista identiteettiä”. Vaikutuksia oppilaisiin ei aidosti ja koulukohtaisesti arvioitu. Päätöksissä ei tunnustettu lainkaan mahdollisia haittoja.

Osallisuuden toteutumisessa on edelleen haasteita

Kaupunginhallitus päätti myös asukkaiden ja vanhempien osallisuuden edistämisestä siten, että luodaan yhteistyömalli, jonka avulla mahdollistetaan osallisuus palveluverkon kehittämisessä. Yhteistyömalli on luotu, ja tarkastelluissa palveluverkkovalmisteluprosesseissa oli käytössä useita tapoja ottaa osallisuus huomioon. Tällaisia ovat erityisesti

asukastilaisuudet ja Kerro kantasi -palvelu. Siitä huolimatta opetusviraston toimintatapa palveluverkon kehittämissäprosessissa on herättänyt arvostelua etenkin vanhempien keskuudessa. Erityisesti Helsingin vanhemmat HELVARY ry:n vastauksessa arvioinnin yhteydessä toteutettuun kyselyyn tuotiin esiin runsaasti puutteita opetusviraston toimintatavoissa. Yhdistyksen mukaan opetusviraston viestintä ja osallisuuteen panostaminen ovat parantuneet vuodesta 2014. Edelleen kuitenkin opetusvirastoa moititaan siitä, että se haluaa valmistella oman esityksensä, ilman että asukkaiden paikallistuntemus otetaan mukaan alusta alkaen. Arvioinnin tapauskohtaiset tarkastelut tukevat HELVARY ry:n havaintoa siitä, ettei opetusviraston esityksissä yleensä oteta kantaa siihen, miten osallisten näkemykset ovat vaikuttaneet lautakunnalle tuotavaan esitykseen. Puutteita on myös tietopyyntöihin vastaamisessa ja aineistojen saatavuudessa. Arvioinnin case-tarkastelujen perusteella asukastilaisuuksissa on ollut ongelmana, ettei asukkailla ole ollut etukäteen mahdollisuutta perehtyä aineistoihin. Viestintään liittyvänä haasteena ilmeni, ettei päiväkotikäisten lasten vanhemmille tiedottaminen ole aina toiminut.

Arvioinnin perusteella opetusviraston aikataulut ovat toisinaan kovin kireitä. Vuosien 2015–2016 valmisteluprosesseissa oli esimerkkejä siitä, että koulujen johtokunnille on vähimmillään jäänyt vain 7–8 päivää aikaa antaa lausunto. Vastaavasti Kerro kantasi -palvelun kuulemisen päättyminen on tapahtunut vähimmillään kahdeksan päivää ennen opetuslautakunnan jaoston esityslistan valmistumista. HELVARY ry:n näkemyksen mukaan pelkästään aikataulujen väljentäminen ei ole ratkaisu, vaan prosessia tulisi kehittää siten, että valmistelu alkaisi yhteisöllisesti, jolloin asukkaiden paikallinen tieto olisi opetusviraston käytettävissä prosessin alusta alkaen. Tämä on linjassa kaupungin osallisuuden kehittämistä koskevien tavoitteiden kanssa.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko peruskoulujen palveluverkkoprosesseja toteutettu kaupungin strategiaohjelman toimenpiteiden ja kaupunginhallituksen päättämien linjausten mukaisesti. Strategiaohjelman toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet. Kaupunginhallituksen maaliskuussa 2015 päättämistä linjauksista puolet on toteutettu täysin ja puolet vain osittain tai muodollisesti.

Kouluja on yhdistetty sekä suomenkieliselä että ruotsinkieliselä puolella kaupunginhallituksen päättämien linjausten mukaisesti. Koulujen määrä on vähentynyt ja koulukoko kasvanut, kun on muodostettu yhtenäisiä peruskouluja. Myös tilamitoitusperusteet on tarkistettu, mikä on tarkoittanut tilankäytön tehostamista. Palveluverkon muutostarpeita tarkastellaan vuosittain. Kaikilla alueilla ei ole pystytty oikea-aikaisesti vastaamaan kasvavaan palvelutarpeeseen.

Kaupunginhallituksen edellyttämä lapsivaikutusten arviointi on ollut lähinnä muodollista. Lapsivaikutusten arviointi perustui useimmiten samoihin, koulusta riippumattomiin yhtenäisen peruskoulun hyötyihin. Muutosten vaikutuksia ei siis ole ennakoitu koulukohtaisesti.

Osallisuuteen on viime vuosina panostettu, mutta arvioinnissa toteutettujen kyselyjen perusteella edelleen on kokemuksia siitä, että kuuleminen on vain muodollisuus.

Prosessien viestintää on kehitetty avoimemmaksi ja osallisuuden toteutumisen tapoja on lisätty. Palveluverkkoprosesseissa jää kuitenkin useimmiten epäselväksi se, miten opetusvirasto on huomionnut osallisten näkemyksiä tai se ei perustele, miksi näkemyksiä ei ole huomioitu.

Osallisuuden toteutumista heikentää myös, että osallisuus tarkoittaa useimmiten mahdollisuutta antaa palautetta opetusviraston esitykseen. Osallisuus toteutuisi paremmin, jos lasten vanhemmat tai asukkaat, esimerkiksi edustamiensa yhdistysten kautta, otettaisiin mukaan prosesseihin jo aikaisemmassa vaiheessa. Lisäksi arvioinnissa tuli esiin, ettei asukkailla kohdistuvaa viestintää pidetä riittävänä. Esimerkiksi tulevien koululaisten vanhemmille viestittäminen ei ole ollut arvioinnin perusteella riittävää kaikissa tapauksissa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

opetusviraston tulee

- tehdä palveluverkon muutosten lapsivaikutusten arviointi tapauskohtaisesti ja nykyistä perusteellisemmin.
- ottaa esityksissään lautakunnalle kantaa siihen, miten osallisten näkemykset ovat vaikuttaneet palveluverkon muutosesitykseen tai syyt siihen, miksi ne eivät ole vaikuttaneet.
- parantaa osallisuuden tosiasiallista toteutumista ottamalla alueen asukkaat jo alkuvaiheessa mukaan palveluverkkoprosessien valmisteluun.
- mahdollistaa riittävällä viestinnällä palveluverkon kehittämisen kohteena olevan alueen päiväkotikäisten lasten vanhempien osallisuus.

5.16 Kulttuuristrategian hyvinvointitavoitteiden toteutuminen



Ovatko kulttuuristrategian lasten ja nuorten kulttuuripalveluihin ja avustuksiin liittyvät tavoitteet toteutuneet?



Lasten ja nuorten kulttuuripalveluja on lisätty. Avustusjärjestelmän uudistus on käynnistynyt.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko kulttuuristrategian "Hyvinvointia kulttuuripalveluista" -kokonaisuuden lasten ja nuorten kulttuuripalveluihin liittyvät toimenpide-ehdotukset sekä kaupungin strategiaohjelman ja kulttuuristrategian tavoitteet kulttuurin avustusjärjestelmien uudistamisesta ja kehittämisestä toteutuneet. Kaupunginvaltuuston 14.12.2011 hyväksymästä kulttuuristrategiasta johdetut osakysymykset olivat:

- Onko lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua kouluajalla kulttuuritoimintaan lisätty?
- Onko toteutettu alle kouluikäisten kulttuuriharras-

tuksia lasten tutussa kasvuypäristössä?

- Onko koulutilojen käyttöä lisätty?
- Onko lasten lähikulttuuripalveluiden alueellista saatavuutta lisätty?
- Ovatko avustusjärjestelmän kehittämiseen liittyvät toimenpiteet toteutuneet strategiaohjelman ja kulttuuristrategian mukaisesti?

Arvioinnin aineiston muodostivat tarkastuslautakunnan 2. jaoston kulttuurikeskukseen tekemällä arviointikäynnillä saadut tiedot, haastattelu opetusvirastossa, sähköpostitse pyydetty tiedot kulttuurikeskuksesta ja opetusvirastosta sekä aiheeseen liittyvä kirjallinen materiaali.

Kulttuuristrategian toimenpiteet ovat toteutuneet melko hyvin

Kulttuuristrategian toimenpide-ehdotusten toteuttaminen on edennyt pääosin hyvin. Joiltakin osin toteuttaminen on ollut hidasta. Taulukkoon 13 on koottu toimenpide-ehdotukset ja arvio niiden toteutumisesta. Seuraavassa kuvataan tarkemmin toimenpide-ehdotusten toteutumista.

Lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua kouluajalla kulttuuritoimintaan on lisätty

Kulttuuria kouluihin -hanke on käynnistynyt hyvin. Sen käynnistymistä tuettiin tulospalkkiotavoitteilla. Kulttuurikasvatustoimintaa on kehitetty kattavasti ja se toteutuu opetustoiminnan rakenteissa. Toimintaa kehitetään kolmella taholla. Kulttuurikasvatuksen ohjausryhmässä määritellään yhteistyön tavoitteet ja linjaukset sekä raamitetaan taloutta. Kulttuurikasvatuksen työryhmässä sovitaan tavoitteiden ja linjausten käytännön toteutuksesta. Kulttuurikasvatuksen foorumissa käsitellään ajankohtaisia kulttuurikasvatuksen kysymyksiä. Kulttuurikasvatuksen foorumi kokoaa yhteen kaupungin lisäksi ulkopuoliset taide- ja kulttuuritoimijat.

Kukin koulu suunnittelee kulttuuritoimintansa osana koulun toimintasuunnitelmaa ja kirjaa kulttuuriosioon yhteistyön taidelaitosten kanssa. Näin kulttuuri tulee näkyväksi osaksi koulun toimintaa. Kulttuurikeskus on koonnut kulttuuriyhteysopettajien verkoston, jossa on mukana 170 opettajaa. Opetusvirasto ei velvoita kouluja nimeämään yhteyshenkilöitä, vaan verkosto perustuu opettajien aktiivisuuteen. Oppilaita osallistetaan toiminnan suunnitteluun esimerkiksi oppilaskuntapäivien yhteydessä.

Kultus.fi-verkkopalvelu kokoaa yhteen pääkaupunkiseudun kulttuuritarjonnan. Kultus.fi on merkittävin tietopalvelu taidetoimijoiden ja koulujen välisessä yhteistyössä. Sivuston kautta opettajat löytävät kuhunkin oppiaineeseen sopivia kulttuuritoiminnan tapahtumia, työpajoja ja yleisötyöprojekteja.

5x2-taideopetus (kaksi oppituntia viikossa viiden viikon ajan) on merkittävin alakouluikäisille lapsille suunniteltu kulttuurikasvatustoiminta. Tavoitteena on, että jokaisella lapsella on mahdollisuus osallistua taideopetukseen ainakin kerran alakouluikäisenä. 5x2-taideopetus

on vakiintunut osaksi toimintaa ja sitä tarjotaan kaikissa kulttuurikeskuksen aluetaloissa. Taideopetusaineena voi olla esimerkiksi arkkitehtuuri, kuvataide, musiikkiteatteri, sarjakuva tai tanssitaide.

Kulttuurikeskus tarjoaa yläkouluikäisille nuorille kulttuurikursseja. Kurssit suunnitellaan teemallisiksi kokonaisuuksiksi, jolloin taiteen ja kulttuurin kautta voidaan tarkastella laajasti maailman ja elämän ilmiöitä. Koulut voivat osallistua kurssien suunnitteluun esittämällä toiveita sisältösuunnitteluun. Kulttuurikurssit vaativat opettajilta sitoutumista eikä niiden osalta pyritä tavoittamaan koko kohderyhmää.

Niin sanottu tokaluokkalaisten taideretki on vakiintunut osaksi kulttuurikasvatustoimintaa. Taideretkiä on toteutettu vuodesta 2012 alkaen. Tapahtuma järjestetään Kiasmassa yhdessä muiden taidetoimijoiden kanssa. Taideretki voi koostua esimerkiksi konsertista ja taidepajaosuudesta. Tapahtumaan osallistuu vuosittain tuhansia koululaisia.

Julkisen liikenteen maksut ovat edelleen ongelma kouluille

Julkisen liikenteen maksut ovat olleet pitkään ongelma kouluikäisten lasten osallistumisessa taide- ja kulttuuritapahtumiin. Monet kulttuuritapahtumat ovat ilmaisia, mutta niihin siirtyminen aiheuttaa matkakuluja, joita kaikilla kouluilla ei ole mahdollisuutta rahoittaa. Uusi opetussuunnitelma edellyttää käyttämään monipuolisia oppimisympäristöjä, joten lasten vierailut taide- ja kulttuurilaitoksissa ja kulttuuritapahtumissa ovat perusteltuja. Helsingiläisiä vanhempainyhdistyksiä edustavan HELVARY ry:n mukaan yhdistykseen on tullut paljon yhteydenottoja siitä, että koulut tarvitsevat vanhempien rahoitusta tämäntyyppisiin vierailuihin.

Alle kouluikäisten lasten kulttuuriharrastuksia järjestetään tutussa kasvuypäristössä

Alle kouluikäisille lapsille on tarjolla taideopetusta vuonna 2015 aloitetun Snadisti artsumpi stadi -hankkeen myötä. Tavoitteena on, että lapset osallistetaan mukaan taiteen tekemiseen. Toimintaa järjestetään päiväkodeissa yhteistyössä kulttuurikeskuksen kanssa. Hanke työllistää työttömiä taiteilijoita projektin aikana ja parantaa heidän työllistymismahdollisuuksiaan myös työllistämisyksikön loputtua. Toimintaa viedään niiden alueiden päiväkoteihin, joiden sosioekonominen asema on heikompi sekä alueille, joiden taidekasvatuspalveluiden saatavuus on niukkaa. Hankkeen avulla lapset ovat saaneet kokeilla taiteen harrastamista, taiteilijoiden ja päiväkotien henkilökunnan osaaminen on laajentunut ja virastojen välinen yhteistyö on lisääntynyt.

Kulttuurikeskus tarjoaa alle kouluikäisille lapsille taideleikkailuja päiväkodeissa tai Annantalon tiloissa. Taideleikkailut toteutetaan 3x2-opetuksena (yhteensä 6 tuntia) yhdessä varhaiskasvatusviraston kanssa. Tavoitteena on, että toimintaa ohjataan jokaiselle varhaiskasvatusalueelle ja sellaiseen päivähoidon yksikköön, jossa osallistumisen kulttuuritarjontaan tiedetään olevan vähäistä. Taideleikkailutoiminnalle on ollut paljon kysyntää ja kulttuurikeskuksen näkemyksen mukaan tarvetta olisi nykyistä enemmän.

Kulttuurikeskus järjestää myös taideneuvolatoimintaa

- Toteutunut
- Toteutunut osittain

Kulttuuristrategian toimenpide-ehdotus	Arvio toteutumisesta	Tarkennus
Käynnistetään koko kaupungin laajuinen Kulttuuria kouluihin -hanke.	●	Hanke on käynnistetty ja opetusviraston ja kulttuurikeskuksen yhteistyö on vakiintunut.
Alle kouluikäisille suunnatut kulttuuriharrastukset toteutetaan lasten tutussa kasvuympäristössä. Lasten lähikulttuuripalveluiden saatavuutta lisätään olemassa olevia tiloja hyödyntäen erityisesti alueilla, joilla ei ole riittävästi kulttuuritarjontaa.	●	Kulttuuritarjontaa on sekä päiväkodeissa että kotihoidossa oleville lapsille. Snadisti Artsumpi Stadi -hanke on kohdennettu alueellisen saatavuuden näkökulmasta.
Lisätään 7–12-vuotiaiden lasten mahdollisuuksia osallistua pääkaupunkiseudulla kouluajalla kulttuuritoimintaan ja huolehditaan siitä, etteivät julkisen liikenteen maksut ole osallistumisen esteenä.	●	Alakouluikäisille lapsille on tarjolla uusia kulttuuri- ja taidetapahtumia kouluajalla. Julkisen liikenteen maksut ovat edelleen haaste.
Laajennetaan koulutilojen käyttöä taiteen perusopetukseen sekä kulttuuri- ja taide-, kansalais- ja yhteisötoimintaan, erityisesti keskusta-alueen ulkopuolella. Tilojen hinnoittelu tukee niiden tehokasta käyttöä tähän toimintaan.	●	Koulutilojen käyttöä on pyritty lisäämään eri keinoin. Tilojen hinnoittelun muutos on opetusvirastossa valmisteltavana.
Kiinnitetään huomiota julkista tukea saavien taide- ja kulttuurilaitoksien yhteisöllisten ja yleisötyön tavoitteiden asettamiseen avustuksia myönnettäessä. Samalla lisätään mahdollisuuksia näiden kulttuurihankkeiden pitkäjänteiseen tukemiseen.	●	Yhteisöllisiä ja yleisötyön tavoitteita on kysytty hakuvaiheessa. Kehittämishankkeiden tuessa on pyritty pitkäjänteisyyteen. Avustusjärjestelmän uudistus parantaa mahdollisuuksia monivuotiseen tukemiseen. Helsingin mallin osallistavat hankkeet ovat yhteisöllisiä.
Kehitetään taiteen perusopetuksessa eri taiteenalojen avustusperusteita ja niiden läpinäkyvyyttä ja yhdenmukaistetaan ne. Huolehditaan alueellisen ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisesta.	●	Yhdenmukaistaminen ei kaikilta osin onnistu, koska toimijoiden määrä aloittain vaihtelee. Alueellisen tasa-arvon toteutumiseen liittyviä hankkeita on käynnistynyt.
Strategiaohjelman 2013–2016 toimenpide	Arvio toteutumisesta	Tarkennus
Kulttuurin avustusjärjestelmät uudistetaan muuttuvan kentän tarpeisiin.	●	Uudistamisesta on päätetty 13.12.2016. Yksi tavoitteista on mahdollistaa uusien toimijoiden tukeminen.

alle kouluikäisille lapsille. Neuvolan toiminta on kuvataidevetoista, mutta ohjelmaan sisältyy myös muita taideaineita, esimerkiksi tanssi ja musiikki. Tarkoituksena on tavoittaa perheitä, joiden lapset eivät ole päivähoitossa. Toimintaa järjestetään Annantalossa ja kulttuurikeskuksen aluetaloissa (Stoa, Vuotalo, Malmitalo ja Kanneltalo). Toiminta on ollut hyvin suosittua ja ryhmät ovat olleet täynnä. Tulijoita on ollut toisinaan niin paljon, että tilat ovat käyneet ahtaiksi.

Koulutilojen iltakäyttö on edelleen haasteellista

Koulutilojen iltaja vapaa-ajankäyttöä on pyritty lisäämään eri tavoin usean vuoden ajan. Asiaa valmisteleva työryhmä perustettiin vuoden 2014 alussa ja siihen liittyvä pilottihanke alkoi saman vuoden syksynä ja päättyi vuoden 2015 lopussa. Työryhmän mukaan pilottihanke osoitti, että keskeisimmät koulutilojen iltaja vapaa-ajankäyttöön ja siitä saatuun palvelukokemukseen vaikuttavat tekijät ovat tilavuokran suuruus, tilavarauksen vaivattomuus, varausehtojen joustavuus sekä ymmärrettävät ja yhdenmukaiset toimintatavat. Merkittävä osa iltaja vapaa-ajankäytön haasteista ja kustannuksista liittyy valvontaan. Omavalvonnan lisääminen on keskeinen keino lisätä koulutilojen käyttöä vapaa-ajalla, mutta omavalvonta ei sovi kaikkiin tiloihin. Toinen tärkeä tekijä on helppokäyttöinen tilavarauksjärjestelmä, jossa asiakkaan ei tarvitse tietää, minkä viraston vastuulle tila kuuluu. Opetuslautakunta päätti 21.6.2016 (§ 124) tavoitteet koulujen iltaja vapaa-ajankäytön lisäämiseksi. Lautakunta päättäneen tilahinnoittelun muutoksista keväällä 2017.

Vuoden 2017 talousarviossa opetusvirastolla on toiminnan tavoitteena kehittää lasten, nuorten ja perheiden aktiivista toimintaa ja vahvistaa osallisuutta siten, että jokaisella lapsella on mahdollisuus johonkin harrastukseen. Tavoitteen toteutumista mitataan sillä, että ”vähintään 40 suomenkielisessä ja viidessä ruotsinkielisessä peruskoulussa koulun tiloja käytetään koulun jälkeen iltapäivisin harrastustoimintaan”. Koulutilojen iltakäytölle vastaavaa tavoitetta ei ole asetettu.

Avustusjärjestelmää on kehitetty tavoitteen mukaisesti

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta on päättänyt avustusjärjestelmän uudistamisesta 14.12.2016. Uudistus toteutetaan vaiheittain. Uudistuksessa on huomioitu tavoitteena oleva yleisötyön ja yhteisöllisyyden vaatimus taide- ja kulttuurilaitoksille avustuksia myönnettäessä. Uusi avustusjärjestelmä tukee kulttuurihankkeiden pitkäjänteistä kehittämistä, sillä avustusuudistuksessa on otettu uutena mahdollisuutena käyttöön monivuotiset taide- ja kulttuuriavustukset. Uusi malli on selkeämpi, koska avustusjärjestelmässä on siirretty kahdeksasta avustusluokasta kolmeen avustusluokkaan, joilla on yhteiset arviointiperusteet. Taiteen perusopetuksessa eri taiteenalojen avustusperusteiden yhdenmukaistaminen ei ole onnistunut kaikilta osin. Koulutuksen järjestäjiä on tietyillä taiteen aloilla vain vähän. Näillä aloilla ei muista poiketen ole mielekäästä, että avustukset perustuisivat tunti-perusteiseen laskennalliseen keskiarvoon.

Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko kulttuuristrategian lasten ja nuorten kulttuuripalveluihin liittyvät toimenpideehdotukset sekä kaupungin strategiaohjelman ja kulttuuristrategian tavoitteet kulttuurin avustusjärjestelmien uudistamisesta ja kehittämisestä toteutuneet. Pääkysymyseen voidaan vastata, että toimenpideehdotukset ovat pääosin toteutuneet.

Lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua kouluajalla kulttuuritoimintaan on lisätty. Kulttuuria kouluihin -hanke on vakiintunut laajasti osaksi koulujen toimintaa. Kaikille alakouluikäisille lapsille on tarjolla taideopetusta 5x2-taidekurssien muodossa ja yläkouluikäisille nuorille on tarjolla kulttuurikursseja. Niin sanottuja tokaluokkalaisten taideretkiä on toteutettu jo usean vuoden ajan ja toiminta on vakiintunutta. Taideretkille osallistuu iso osa kohderyhmän lapsista, mutta taideretket eivät tavoita vielä koko ikäluokkaa.

Julkisen liikenteen maksut ovat edelleen haaste koulujen tasa-arvoiselle mahdollisuudelle osallistua kulttuuri- ja taidetapahtumiin. Koulujen määrärahat eivät aina mahdollista matkakulujen kattamista. Lasten vierailut taide- ja kulttuuritapahtumissa ovat perusteltuja, koska opetussuunnitelma edellyttää käyttämään monipuolisia oppimisympäristöjä.

Alle kouluikäisten lasten kulttuuriharrastuksia on lisätty lasten tutussa kasvuympäristössä, etenkin päiväkodeissa. Snadisti artsumpi stadi -hankkeen tavoitteena on kohdistaa toimintaa alueille, joilla perheiden sosioekonominen tausta on heikompi. Hankkeen myötä lapset ovat saaneet osallistua taideopetukseen, työttömät taiteilijat ovat saaneet työtä, henkilöstön osaaminen on laajentunut ja virastojen välinen yhteistyö on lisääntynyt. Alle kouluikäisille lapsille on tarjolla myös taideseikkailu- ja taideneuvolatoimintaa. Taideseikkailuja järjestetään lähinnä päiväkodeissa ja toimintaa ohjataan niiden alueiden päiväkoteihin, joilla osallistuminen kulttuuritarjontaan on vähäistä. Taideneuvolatoiminta pyrkii tavoittamaan perheitä, joiden lapset eivät ole päivähoitossa. Toimintaa järjestetään kulttuurikeskuksen Annantalolla ja aluetaloissa. Taideseikkailu- ja taideneuvolatoiminnalle on paljon kysyntää.

Koulutilojen käytön lisäämistä on pyritty toteuttamaan eri tavoin ja siihen liittyvä kehittäminen jatkuu sekä opetusvirastossa että kaupunkitasolla. Vuoden 2017 talousarviossa opetusvirasto on ottanut tavoitteekseen lisätä koulujen iltapäiväkäyttöä harrastustoimintaan. Kulttuuristrategian tarkoittama koulutilojen käyttö kohdistuu enemmän iltakäyttöön.

Kulttuurin avustusjärjestelmän uudistamisesta vaiheittain on päätetty. Uudistuksessa on huomioitu tavoitteeksi asetetut kulttuuristrategian toimenpideehdotukset.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

opetusviraston tulee

- huolehtia siitä, etteivät julkisen liikenteen maksut ole esteenä lasten osallistumiselle kouluajalla kulttuuritapahtumiin.
- asettaa kouluille tilojen iltakäytön lisäämiseen liittyviä tavoitteita.

Liitteet



Tarkastuslautakunnan vastualuejako

1. jaosto	2. jaosto
Kaupunginhallitus	Sosiaali- ja terveyslautakunta
Johtajisto	Sosiaali- ja terveystoimisto
Kaupunginkanslia	Varhaiskasvatustalautakunta
Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen jk	Varhaiskasvatustalautakunta
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 kirjastotalautakunta
Rakennusvalvontavirasto	Kaupunginkirjasto
Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitoksen jk	Kulttuurikeskus
Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos (HKL)	Liikuntalautakunta
Helsingin kaupungin palvelukeskus -liikelaitoksen jk	Liikuntavirasto
Helsingin kaupungin palvelukeskus -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	Helsingin kaupungin työterveys -liikelaitos
	Helsingin kaupungin työterveys -liikelaitoksen jk

Jaostojen vastualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin tytärsäätiöt ja keskeisimmät tytäryhtiöt

- Kaupunginjohtajan toimiala
- Rakennus- ja ympäristötoimi
- Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi

- Sosiaali- ja terveystoimi
- Sivistystoimi

Forum Virium Helsinki Oy	●	Helsingin Seniorisäätiö	●
Helen Oy	●	Niemikotisäätiö	●
Helsingin Markkinointi Oy	●	Oulunkylän sairaskotisäätiö	●
Helsingin Satama Oy	●	PosiVire Oy	●
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	●	Helsingin kaupungin 450-vuotis-taiteilijatalosäätiö	●
MetropoliLab Oy	●	Helsingin Musiikkitalon säätiö	●
Palmia Oy	●	Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö	●
Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy	●	Helsingin teatterisäätiö	●
Finlandia-talo Oy	●	Helsinki Stadion Oy	●
Helsingin Asumisoikeus Oy	●	Helsinki-viikon säätiö	●
Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka)	●	Jääkenttäsäätiö	●
Helsingin Leijona Oy	●	Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	●
Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin korkotukiasunnot	●	Stadion-säätiö	●
Kiinteistö Oy Auranlinna	●	UMO-säätiö	●
Kiinteistö Oy Helsingin toimitilat	●	Urheiluhallit Oy	●
Kiinteistö Oy Kaapelitalo	●	Vuosaaren Urheilutalo Oy	●
Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Tennispalatsi	●		
Oy Helsingin Asuntohankinta Ab	●		

Tarkastuslautakunnan jaostoja avustaneet tarkastusviraston vastuuhenkilöt

1. jaosto

Tiili Minna
johtava tuloksellisuustarkastaja

Bosisio-Hillberg Katja
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Jäske Petri
kaupunkitarkastaja

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Perkinen Lassi
kaupunkitarkastaja (henkilökierto, VTV)

Ritari Jari
kaupunkitarkastaja

Roine Kari
kaupunkitarkastaja

Terävä Timo
arviointipäällikkö

2. jaosto

Kähkönen Liisa
johtava tuloksellisuustarkastaja

Bosisio-Hillberg Katja
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri
kaupunkitarkastaja

Jäske Petri
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie
erikoistarkastaja

Palomäki Tarja
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari
kaupunkitarkastaja

Roine Kari
kaupunkitarkastaja

Terävä Timo
arviointipäällikkö

Tiili Minna
johtava tuloksellisuustarkastaja

Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistoista

1. jaosto

Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi (1. jaoston aiheet)

Strategiaohjelman 2013–2016 toteuttaminen

Tilinpäätösraportoinnin antama kuva tuloksellisuudesta

Strategiaohjelman ja ympäristöpolitiikan energiatehokkuustavoitteiden toteuttaminen

Ensihoitoketjun toimivuus ja tuloksellisuus

Kaupunkimarkkinointi ja matkailun kehittäminen

Avoimen datan julkaiseminen ja hyväksikäyttäminen

Suurien liikenneinvestointien ja tontinluovutuksen koordinaatio

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus

2. jaosto

Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi (2. jaoston aiheet)

Asunto- ja maankäyttöpolitiikka hyvinvoinnin edistämiseksi pääkaupunkiseudun kaupungeissa

Tuloksellisuuden mittaaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen lasten ja nuorten palveluissa

Kulttuuristrategian hyvinvointitavoitteiden toteuttaminen

Aikuisten mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuus ja riittävyys

Kotihoidon riittävyys ikääntyneiden tarpeeseen nähden

Terveysasemapaalvelujen saatavuus

Perusopetuksen kouluverkon kehittäminen

Käytetyt lyhenteet

AM-ohjelma	Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
Att	Helsingin asuntotuotantotoimisto
Avoin data	Julkishallinnolle, organisaatioille, yrityksille tai yksityishenkilöille kertynyttä tietoa, joka on avattu organisaation ulkopuolisillekin vapaasti ja maksutta hyödynnettäväksi
Heka	Helsingin kaupungin asunnot Oy
HELVARY ry.	Helsinkiiläiset vanhempainyhdistykset ry.
Hitas	Helsingin asuntojen hinta- ja laatutason säätelyjärjestelmä
HKL	Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos
HRI	Helsinki Region Infoshare; pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteinen avoimen datan palvelu
HSL	Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
HSY	Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
HYKS	Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
Kunta10	Työterveyslaitoksen tutkimusmenetelmä henkilöstön työhyvinvoinnin ja terveyden kuvaamiseksi (mukana 11 kaupunkia)
Kultus.fi	Annantalon taidekeskuksen ylläpitämä ja opetusministeriön tukema verkkopalvelu, joka kokoaa yhteen pääkaupunkiseudun ajankohtaisen, lapsille ja nuorille suunnatun kulttuuritarjonnan
MAL	Maankäyttö, asuminen ja liikenne
Ohjaamo	Matalan kynnyksen neuvontapiste, johon on koottu nuorille kohdennetut monialaiset palvelut yhteen palvelupisteeseen
PKS	Pääkaupunkiseutu (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa)
Pegasos	Potilastietojärjestelmä
Quadruple Aim	Ajattelumalli, jonka mukaan terveydenhuoltoa tarkastellaan neljästä näkökulmasta (tuottavuus/taloudellisuus, saatavuus/asiakastyytyväisyys, vaikuttavuus, henkilöstö), laajennettu Triple Aim -ajattelumallista
Respa	Helsingin kaupungin hanke nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseksi
SAP	Selvitys, Arviointi, Palvelu -prosessi kotihoidossa
SAS	Selvitys, Arviointi, Sijoitus -prosessi erikoissairaanhoidosta siirtyville ja ympärivuorokautista hoivaa hakeville
Talpa	Taloushallintopalvelu-liikelaitos
Triple Aim	Ajattelumalli, jonka mukaan terveydenhuoltoa tarkastellaan kolmesta näkökulmasta (tuottavuus/taloudellisuus, saatavuus/asiakastyytyväisyys, vaikuttavuus)

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016

Julkaisija

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

Valokuvat

Helsingin kaupungin aineistopankki

Kansi: Lauri Rotko

Sivut 8, 16, 24, 30, 35, & 85 Jussi Hellsten

Sivut 13, 25, 52, 56 & 63 Lauri Rotko

Sivut 42 & 65 Kimmo Brandt

Sivu 7: Pertti Nisonen

Paino

Next Print Oy

Julkaisunumerot

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta : Arviointikertomus 2016

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisu 2017:17

ISBN 978-952-331-282-1
(painettu julkaisu)

ISBN 978-952-331-283-8
(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
Puhelinvaihde 09 310 1613
www.hel.fi/tarkastuslautakunta