

# Arviointikertomus

2017

Helsingin kaupunki



## Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017

### **Julkaisija**

Helsingin kaupunki, tarkastusvirasto

### **Valokuvat**

My Helsinki materiaalipankki

Kansi: Jussi Hellsten

Sivut 11, 57, 68 ja 73: Jussi Hellsten

Sivut 22, 32 ja 74: Aleksi Poutanen

Sivu 26: Miikka Pirinen

Sivu 30: Eetu Ahanen

Sivut 41, 58, 66 ja 79: Juhana Hurtig

Sivu 45: Kim Öhman

Sivu 86: Riku Pihlanto

Sivu 89: Carl Bergman

Tarkastuslautakunnan jäsenten valokuvat

Sivu 7: Pertti Nisonen

### **Taitto**

Outi Helin, Helsingin kaupungin tarkastusvirasto

### **Paino**

Edita Prima Oy

### **Julkaisunumerot**

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta : Arviointikertomus 2017

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2018:13

ISBN 978-952-331-439-9

(painettu julkaisu)

ISBN 978-952-331-440-5

(verkkojulkaisu)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504

(painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135

(verkkojulkaisu)

# Sisällys

4	<b>Tarkastuslautakunnan katsaus</b>
5	<b>Tiivistelmä</b>
6	<b>Tarkastuslautakunta</b>
8	<b>Suosittelujen vaikuttavuuden arviointi</b>
12	<b>Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi</b>
16	<b>Kaupungin talouden arviointi</b>
22	<b>Toiminnan arviointi</b>
23	<b>Kaupunkitasoiset arvioinnit</b>
23	Henkilöstön työhyvinvointi ja sairauspoissaolojen hallinta
28	Hankintojen ohjaus
33	Toimitilojen käytön tehostaminen
37	<b>Kaupunkikonsernin arvioinnit</b>
37	Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus
42	<b>Toimialarajat ylittävät arvioinnit</b>
42	Asunnottomuuden vähentäminen
47	Tavoitteena Suomen yritysmyönteisin kaupunki
52	Lasten ja nuorten mahdollisuus harrastuksiin
59	<b>Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arvioinnit</b>
59	Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen ammatillisessa peruskoulutuksessa
63	Oppisopimuskoulutukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen
67	<b>Kaupunkiympäristön toimialan arvioinnit</b>
67	Suurten investointien hallinta
70	Asuntotonttien alennettujen vuokrien taloudelliset vaikutukset
75	<b>Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan arvioinnit</b>
75	Liikuntatoimen strategisten tavoitteiden toteutuminen
80	<b>Sosiaali- ja terveystoimialan arvioinnit</b>
80	Terveyden edistäminen Sutjakka stadi -toimenpideohjelman avulla
84	Saattohoidon riittävyys ja laatu
89	<b>Liitteet</b>

# Tarkastuslautakunnan katsaus

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tuottaa valtuustolle päätöksenteon kannalta olennaista tietoa kaupungin strategiassa ja talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta sekä siitä, onko kaupungin toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lautakunnan vuoden 2017 arviointikertomuksessa on esitetty kaupunkikonsernin toimintaan liittyviä havaintoja ja suosituksia, joita valtuusto, kaupunginhallitus, muut toimielimet sekä keskushallinto ja toimialat voivat hyödyntää kaupungin toiminnan kehittämisessä. Kuntalaisille kertomus ja arviointikertomus.fi-sivusto antavat arvokasta tietoa siitä, miten kaupunki on suoriutunut tehtävistään vuonna 2017.

Tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointisuunnitelman valmistelussa lähtökohtana oli valtuuston hyväksymä vuosien 2013–2016 strategiaohjelma ja valtuustoryhmiltä, valtuutetuilta sekä kaupungin virkamiesjohdolta saadut aihe-ehdotukset. Arviointiaiheiden valinnan lautakunta suoritti itsenäisesti. Kaupunginvaltuuston syyskuussa hyväksymä kaupunkistrategia vuosille 2017–2021 on otettu arvioinneissa huomioon soveltuvin osin.

Arviointiaan varten lautakunta on jakautunut kahteen toimikuntaan. 1. toimikunnan vastuualueina vuonna 2017 olivat keskushallinto ja kaupunkiympäristön toimiala. Arvioinneissa nousi esille, että suuria investointeja voitaisiin hallita paremmin suunnitteluvaiheeseen panostamalla ja että eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa tulee vahvistaa sekä varmistaa työntekijöille turvallinen ilmapiiri tuoda esiin väärinkäytösepäilyjä. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että esteellisyysääntelyn tiukentuminen tulee ottaa huomioon omistajaohjauksessa.

Lautakunnan 2. toimikunnan vastuualueina olivat kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala sekä sosiaali- ja terveystoimiala. Arvioinneissa havaittiin, että Stadin osaamiskeskukseen perustaminen on parantanut maahanmuuttajien pääsyä opiskelemaan, liikuntatoimen strategiset tavoitteet ovat pääosin toteutuneet ja pitkäaikaisasunnottomuus on vähentynyt, mutta asunnottomuus kokonaisuutena on kasvanut. Saattohoidon arvioinnissa kehittämiskohteena tuotiin esiin muun muassa, että saattohoito-osaamista kotihoidossa, palvelutaloissa, palveluasumisessa ja laitoksissa tulee parantaa.

Tarkastuslautakunnan tehtävät laajenivat uuden valtuuston aloittaessa toimintansa kesäkuussa 2017. Kuntalain (410/2015) mukaan määrätyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on 1.6.2017 alkaen ollut velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Tarkastuslautakunta on kuntalain mukaisesti valvonut ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattanut ilmoitukset valtuuston tietoon 13.12.2017. Tarkastuslautakunta ei ole saanut sidonnaisuusilmoitusta kahdelta luottamushenkilöltä. Ajantasaiset sidonnaisuusilmoitukset julkaistaan kaupungin internetsivuilla.

Tarkastuslautakunta esittää kiitokset kaikille vuoden 2017 arvioinnissa avustaneille ja vuoden 2018 arviointisuunnitelman valmistelua varten arviointiaihe-ehdotuksia tehneille.

## Yhteistyöterveisin

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta

Arviointikertomukseen ja sen taustamuistioihin voi tutustua osoitteessa:

[www.arviointikertomus.fi](http://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 2017 koskevien arviointien tuloksista.

## **Pitkäaikaisasunnottomuus on vähentynyt, mutta asunnottomuus kokonaisuutena on kasvanut ja monimuotoistunut.**

Strategiassa edellytettyä suunnitelmaa asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri toimialojen yhteistyönä ei ole laadittu, eikä asumiskuntoutusohjelmaa psykiatria- ja päihdepalveluissa ole vahvistettu. Asumisneuvontatoiminnan riittävyys kasvavaan asiakasmäärään nähden tulee varmistaa.

## **Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoiden tuen tarve on kasvanut.**

Nuorille ja maahanmuuttajille suunnattuja oppisopimuksen tukipalveluja tulee vahvistaa. Stadin osamiskeskuksen perustaminen on parantanut maahanmuuttajien pääsyä opiskelemaan.

## **Lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksia on lisätty ja monipuolistettu.**

Lasten ja nuorten mielipiteitä on kuultu erityisesti koulujen kerhotoiminnassa ja nuorten palveluissa. Harrastusmahdollisuuksista tiedottamista tulee parantaa. Lasten ja nuorten liikuntapalveluiden resursointi ja maksuttomuus tulee turvata ja koulutilojen käyttöä harrastustoimintaan parantaa.

## **Liikuntatoimi on onnistunut toteuttamaan strategiset tavoitteensa.**

Liikuntapaikkojen jakautumisessa tasaisemmin Helsingin eri kaupunginosissa on vielä kehitettävää. Liikkuva koulu -tyyppistä toimintaa tulee viedä myös toisen asteen oppilaitoksiin.

## **Saattohoidon osaaminen on hyvällä tasolla Helsingin Suursuon sairaalassa ja kotisairaalassa.**

Kotihoidossa, palvelutaloissa, palveluasumisessa ja laitoksissa hoitajien ja lääkäreiden saattohoidon asiantuntemusta sekä yhteistyötä potilaiden ja omaisten kanssa tulee kehittää.

## **Kaupungin henkilöstön työhyvinvointi pääosin parani strategiakaudella.**

Osatyökykyisten palkkaamiseksi ja työssä jatkamisen tukemiseksi tarvitaan kannustimia.

## **Suuria investointeja voitaisiin hallita paremmin, mikäli hankkeiden suunnitteluun panostettaisiin riittävästi.**

Rakennushankkeiden kustannusten ylittyminen on melko harvinaista. Aikataulujen venyminen on yleisempää. Kaupungin palkkakilpailukykyä rakennuttamistehtävissä on tarpeen parantaa.

## **Toimialojen hankintaorganisaatioita tulee vahvistaa ja yhtenäistää.**

Hankintoihin liittyvässä arvioinnissa laaditun kyselyn mukaan ylemmän tason esimiesten näkemys eettisten periaatteiden noudattamisesta hankinnoissa oli alemman tason esimiesten näkemyksiä positiivisempi. Esimieskoulutuksissa tulisi huomioida sisäinen valvonta yhtenä koulutusaiheena ja liittää eettisten periaatteiden käsittely osaksi hankintakoulutuksia. Työntekijöillä tulee olla mahdollisuus tuoda esiin väärinkäytösepäilyjä.

## **Omistajaohjauksessa tulee ottaa huomioon esteellisyysääntelyn tiukentuminen.**

Hallitusten jäsenten nimittämisessä tulee jo ennakollisesti huomioida se, ettei viran tai luottamustoimen hoitaminen vaikeudu esteellisyystilanteiden vuoksi. Hekan omistajaohjauksen arvioinnin perusteella olisi omistajaohjauksen selkeyden kannalta parempi, etteivät konsernijohtoon kuuluvat toimisi tytäryhteisöjen johdossa.

# Tarkastuslautakunta

## Tarkastuslautakunnan tehtävät ja kokoonpano

Tarkastuslautakunta on suoraan kaupunginvaltuuston alainen lakisääteinen toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia Helsingin kaupungin ja kaupunkikonsernin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä ja kuntalain mukaisen tavoite-, tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnin suorittamisesta. Lautakunta valmistelee kaupunginvaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä valvoo kuntalais- ja määritellyn sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden noudattamista.

Kaupunginvaltuusto nimesi 7.6.2017 tarkastuslautakunnan toimikaudeksi 2017–2020. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja jokaisella on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan arviointien valmistelu suoritetaan kahdessa toimikunnassa, joiden kokoonpanot on esitelty taulukossa 1. Vastuualuejako on arviointikertomuksen liitteessä.

Tarkastusviraston päällikkönä ja tarkastuslautakunnan esittelijänä toimi 31.12.2017 asti tarkastusjohtaja, kauppatieteiden maisteri Pirjo Hakanpää (JHTT). Arviointiprosessista ja tarkastuslautakunnan sihteerin tehtävistä vastasi vuoden 2017 loppuun asti arviointipäällikkö, hallintotieteiden maisteri Timo Terävä (JHTT). 1.1.2018 alkaen Terävä on toiminut viraston va. tarkastusjohtajana. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, hallintotieteiden maisteri Arto Ahlqvist (JHTT). Käytännön arviointityötä koordinoivat johtavat tuloksellisuustarkastajat, valtiotieteiden tohtori Minna Tiili ja hallintotieteiden tohtori Liisa Kähkönen. 1.1.2018 alkaen Tiili vastasi arviointipäällikön ja Kähkönen tarkastuslautakunnan sihteerin tehtävistä omien tehtäviensä ohessa.

## 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 tässä arviointikertomuksessa. Ennen arviointikertomuksen tai erillisen raportin valtuustokäsittelyä lautakunta pyytää kaupunginhallitukselta ja muilta toimielimil-

tä tarvittavat lausunnot. Kaupunginhallitus antaa loppuvuodesta valtuustolle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin toiminnasta vastaavat henkilöt ja tilivelvolliset ovat ryhtyneet arviointikertomuksen johdosta.

Vuoden 2017 arviointisuunnitelma valmisteltiin toimikauden 2013–2016 tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhteistyönä ja lautakunta hyväksyi sen 3.5.2017. Kaudelle 2017–2020 valittu lautakunta hyväksyi suunnitelman samansisältöisenä 19.6.2017. Suunnitelman valmistelussa otettiin huomioon valtuutetuilta, kaupungin johdolta ja virastopäälliköiltä tulleita arviointiaihe-ehdotuksia. Käytännön arviointityö tapahtui lautakunnan kahdessa toimikunnassa, jotka käsitelivät kokouksissaan arviointien toteuttamissuunnitelmat, arviointimuistiot ja arviointikertomuksen tekstiluonnokset. Toimikunnat tekivät yhteensä viisi arviointikäyntiä keskushallintoon ja toimialoille.

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen toimikuntia suunnitelman mukaisessa arvioinnissa. Tarkastusviraston suorittamassa arviointityössä noudatetaan virastossa laadittua Arviointin käsikirjaa.

## Tarkastustoiminta

Vuoden 2017 tilintarkastuksen suoritti valtuuston päätöksen mukaisesti KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy. Tilintarkastajan aloitteesta tarkastuslautakunta muutti 14.11.2017 tilintarkastussopimusta siten, että päävastuullisena tilintarkastajana toimineen JHT, KHT Leif-Erik Forsbergin tilalle nimettiin JHT, KHT Jorma Nurkkala. Tilintarkastaja antoi lautakunnalle kolme raporttia vuoden 2017 tilintarkastuksesta.

## Sidonnaisuusilmoitusten valvonta

Kuntalain (410/2015) mukaan määrättyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on 1.6.2017 alkaen ollut velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tarkastusvirasto avusti lautakuntaa tässä tehtävässä. Lautakunta merkitsi tiedoksi luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden antamat sidonnaisuusilmoitukset

# Tarkastuslautakunnan kokoonpano

Taulukko 1

● 1. toimikunta

● 2. toimikunta



Dan Koivulaakso  
yhteiskuntatieteiden maisteri  
kaupunginvaltuutettu



Kauko Koskinen  
diplomi-insinööri  
kauppätieteiden maisteri  
kaupunginvaltuutettu



Iida Haglund  
estonomi



Alviina Alametsä  
valtiotieteiden kandidaatti,  
kaupunginvaltuutettu



Mikko Kiesiläinen  
Master of Science in  
Operational Research



Paul Taimitarha  
kauppätieteiden maisteri



Minna Salminen  
kasvatustieteiden maisteri



Sanna Lehtinen  
teologian tohtori



Juhani Strandén  
Qualification in Business and  
Administration of Accounting  
QBA



kokouksessaan 14.11.2017. Valtuuston käsittelyssä ilmoitukset olivat 13.12.2017. Valtuuston käsittelyyn mennessä sidonnaisuusilmoituksen olivat tehneet kaikki kaupungin keskeiset johtavat viranhaltijat. Luottamushenkilöistä sidonnaisuusilmoituksen oli tehnyt 105, ja ilmoitus puuttuu edelleen kahdelta luottamushenkilöltä.

## Muu toiminta

Tarkastuslautakunta osallistui 12.–13.10.2017 Tampereella järjestettyyn suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien seminaariin ja Espoossa 29.11.2017 järjestettyyn pääkaupunkiseudun tarkastuslautakuntien yhteisseminaariin.

## Arviointikertomuksen 2016 käsittely

Kaupunginvaltuusto merkitsi 21.6.2017 tiedoksi vuoden 2016 arviointikertomuksen ja siihen pyydetty lausunnot. Valtuusto merkitsi 13.12.2017 tiedoksi kaupunginhallituksen antaman selvityksen

arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunta seuraa vuonna 2016 esittämiensä suositusten toteutumista vuoden 2018 arviointikertomuksessaan.

## Tarkastuslautakunnan suorittama arviointi ja kaupungin strategia

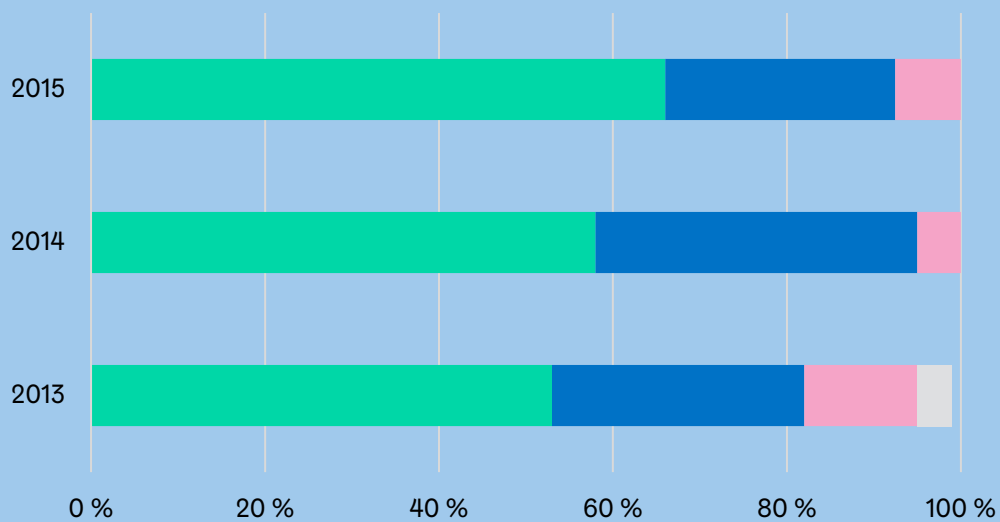
Kaupunginvaltuusto hyväksyi 27.9.2017 Helsingin kaupunkistrategian vuosille 2017–2021 ja totesi, että strategia on lähtökohtana valmisteltaessa vuoden 2018 talousarviota ja toimenpiteitä. Kaupunkistrategian valmistumisajankohdasta johtuen tarkastuslautakunnan vuoden 2017 arviointisuunnitelmaa valmisteltaessa lähtökohtana on ollut valtuuston 24.4.2013 vuosille 2013–2016 hyväksymä strategiaohjelma, johon muun muassa kaupungin vuoden 2017 talousarvio perustuu. Arvioinnissa on soveltuvin osin otettu huomioon uuden kaupunkistrategian linjaukset. Täysipainoisesti arvioinnin kohteena se on kuitenkin vasta vuoden 2018 arviointisuunnitelmasta alkaen.

# Suosituksen vaikuttavuuden arviointi

- Kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty tai vaikutukset ovat olleet myönteisiä
- Suositukseen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain tai vaikutuksia ei ole vielä havaittavissa
- Suositukseen mukaisiin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty
- Käytettävissä oleva aineisto ei mahdollista toimenpiteiden tai vaikutusten arvioimista

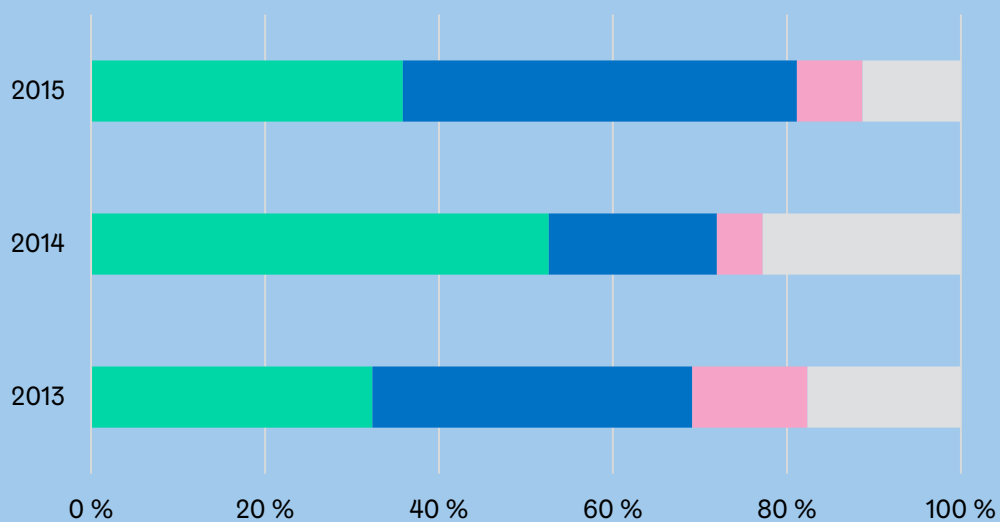
**Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkastuslautakunnan vuosina 2013–2015 antamien suositusten johdosta**

Kuvio 1



**Tarkastuslautakunnan vuosina 2013–2015 antamien suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutukset**

Kuvio 2





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

Arviointiaihe	Toimenpiteet	Vaikutukset
<b>Kaupunkitasoiset arvioinnit</b>		
Tarkastuslautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuuden arviointi	<span style="color: pink;">●</span>	<span style="color: pink;">●</span>
Sitovien toiminnallisten tavoitteiden arviointi, dokumentoinnin puutteet	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: green;">●</span>
Tytäryhteisöille asetettujen sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: green;">●</span>
Kaupungin talouden arviointi	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Harmaan talouden torjunta	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: pink;">●</span>
Tuloksellisuuden mittaaminen	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Palkkatasa-arvo ja samapalkkaisuus	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
<b>Kaupunkikonsernin arvioinnit</b>		
Konsernin tytäryhteisöihin liittyvien strategian toimenpiteiden toteutuminen	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
<b>Toimialarajat ylittävät arvioinnit</b>		
Pyöräilyn edistämishjelman toteutuminen	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: pink;">●</span>
Nuorisotakuun toteutuminen	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Kaupungin työllisyydenhoidon vaikuttavuus	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Yhteistyön toimivuus lastensuojelun ja lasten ja nuorten peruspalvelujen välillä	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
<b>Kaupunginjohtajan toimialan arvioinnit</b>		
Innovaatorahaston tuloksellisuus	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: green;">●</span>
<b>Rakennus- ja ympäristötoimen arvioinnit</b>		
Katu- ja puistosuunnitelmien toteuttaminen	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
<b>Sosiaali- ja terveystoimen arvioinnit</b>		
Sosiaali- ja terveystoimen yhdistäminen	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Palvelujen järjestäminen muistisairaille	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
<b>Sivistystoimen arvioinnit</b>		
Palvelukustannusten kehitys opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Maahanmuuttajanuorten suomen kielen opetus ammatillisessa koulutuksessa, työkokeilussa ja palkkatukityössä	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: green;">●</span>
<b>Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen arvioinnit</b>		
Toimitilojen korjausvelan hallinta	<span style="color: blue;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>
Asuntotuotantotoimiston ja Hekan toiminnan mittaaminen ja yhteistyö vuokra-asuntojen peruskorjauksissa	<span style="color: green;">●</span>	<span style="color: blue;">●</span>

Tulos on laskettu pisteyttämällä yksittäisiä suosituksia koskevat arviot ( ● = 5, ● = 3 ja ● = 1) ja laskemalla niistä keskiarvot. Keskiarvoksi saatu 4 on ilmaistu kuviolla ● ja 2 kuviolla ●.

## 1.1 Tarkastuslautakunnan vuonna 2015 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi



Onko vuoden 2015 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisesti toimenpiteisiin ryhdytty?



Pääosin on, mutta vaikutuksia ei kaikilta osin ole vielä havaittavissa.

Arvioinnin pääkysymys oli, mitä vaikutuksia tarkastuslautakunnan vuoden 2015 arviointikertomuksessa esittämällä suosituksilla on ollut. Tarkastuslautakunta seuraa suurissa kaupungeissa vakiintuneen käytännön mukaisesti vuosittain arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten vaikuttavuutta ja raportoi havainnoistaan valtuustolle. Kuntalain perusteluissa pidetään hyvänä käytäntönä sitä, että tarkastuslautakunta seuraa arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten perusteella toteutettuja toimenpiteitä.

Vaikutuksia arvioitiin selvittämällä, mihin suositusten mukaisesti toimenpiteisiin toimialoilla on ryhdytty, ja mitä vaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Kriteerien toteutumista arvioitiin neliportaisella asteikolla.

Vuoden 2015 arviointikertomuksessa käsiteltiin 21 arviointiaihetta ja esitettiin 53 suositusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin perehtymällä arviointikertomuksesta annettuihin lausuntoihin ja kaupunginhallituksen valtuustolle joulukuussa 2016 antamaan selvitykseen sekä suorittamalla kysely niille kaupungin palveluksessa oleville henkilöille, joiden työtehtäviin kuului kehittää suosituksessa mainittua toimintaa tai seurata sen kehittymistä.

### Valtaosa suosituksista johtaa toimenpiteisiin

Vuoden 2015 arviointikertomuksen suosituksista 92 prosenttia johti toimenpiteisiin. Kuviossa 1 on esitetty yhteenveto arvioinnin tuloksista toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. Vertailuna on esitetty edellisinä vuosina toteutettujen, vuosia 2013 ja 2014 koskeneiden arviointien tulokset suosituksittain. Vuoden 2015 arviointikertomuksen suosituksista peräti 66 prosenttia oli sellaisia, että kaikkiin suositusten mukaisesti toimenpiteisiin oli ryhdytty.

Suosituksia, joiden osalta ei ole ryhdytty toimenpiteisiin, oli kahdeksan prosenttia. Tämä oli hieman enemmän kuin edellisvuonna, mutta selvästi vähemmän kuin vuonna 2013.

### Suosituksien vaikutuksia ei aina pystytty osoittamaan

Vuoden 2015 arviointikertomuksen suositusten johdosta toteutettujen toimenpiteiden myönteisiä vaikutuksia oli arviointiajankohtana havaittavissa 36 prosentissa suosituksista (kuvio 2). Yleisempi oli tilanne, jossa toimenpiteitä oli tehty vähintään osittain, mutta vaikutukset eivät vielä olleet nähtävissä (45 prosenttia). Aiempia vuosia vähemmän oli tilanteita, joissa suositusten vaikutuksia ei pystytty osoittamaan sen takia, ettei soveltuvaa aineistoa ollut käytettävissä. Tällaisissa suosituksissa on useimmiten ollut kyse siitä, että vaikutusten arviointi edellyttäisi erillisen tutkimuksen tai arvioinnin toteuttamista.

### Useissa arviointiaiheissa suositukset toteutuivat erinomaisesti

Aiheittain tarkasteltuna (taulukko 2) suositukset ovat toteutuneet parhaiten aiheissa ”Innovaatorihaston tuloksellisuus ja maahanmuuttajanuorten suomen kielen opetus ammatillisessa koulutuksessa, työkokeilussa ja palkkatukityössä”. Suositusten mukaisten toimenpiteiden vaikutuksista voidaan esittää esimerkkinä työpaikoille jalkautuvan suomen kielen koulutuksen lisääminen, mikä ansiosta Stadin osaamiskeskuksesta entistä useampi työkokeilu on johtanut työsuhteeseen.

Lisäksi toimenpiteisiin on täysin ryhdytty tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden esittämisen osalta, josta tosin oli annettu vain yksi suositus. Muita aiheita, joissa suositukset toteutuivat erinomaisesti, olivat pyöräilyn edistämishojelman toteutumisen arviointi, nuorisotakuun toteutumisen arviointi, katu- ja puistosuunnitelmien toteuttaminen, palvelujen järjestäminen muistisairaille sekä yhteistyön toimivuus lastensuojelun ja lasten ja nuorten peruspalvelujen välillä.

### Neljä suositusta ei toteutunut

Neljässä arviointiaiheessa oli kussakin yksi suositus, joka ei ollut johtanut toimenpiteisiin. Nämä suositukset olivat:

1. Kaupunginhallituksen ja lauta- sekä johtokuntien tulee varmistua siitä, että hallintokunnat

ryhtyvät toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten johdosta.

2. Kaupunginhallituksen tulee edelleen pyrkiä vaikuttamaan siihen, että julkisia hankintoja tekeville viranomaisille säädettäisiin tiedonsaantioikeus palveluja tarjoavien organisaatioiden julkisten veloitteiden ja maksujen hoitamiseen liittyviin tietoihin.
3. Kaupunginkanslian tulee yhdessä virastojen ja liikelaitosten kanssa järjestää harjoitus ICT-toimintojen häiriötilanteista.
4. Kaupunginkanslian henkilöstöosaston tulee saattaa loppuun hinnoittelemattomien tehtävien sijoittaminen vaativuusluokkiin ja ryhtyä toimiin mahdollisten epäoikeudenmukaisten palkkaerojen tasaamiseksi.

Suosituksen 1 osalta kaupunginkanslia katsoi vastauksessaan, ettei ole ollut tarpeellista varmistaa, että hallintokunnat ryhtyvät toimenpiteisiin jokaisen suosituksen johdosta. Kanslia viittasi myös tarkastuslautakunnan oman jälkiseurannan tuloksiin, joiden mukaan suositukset ovat johtaneet toimenpiteisiin kattavasti.

Suosituksen 2 osalta kyse on harmaan talouden torjuntaan liittyvästä ongelmasta: verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaan verottaja ei saa antaa kaupungille tietoja siitä, mitkä yritykset ovat laiminlyöneet verovelvoitteitaan. Tarkastuslautakunta antoi ensimmäisen kerran tähän asiaan liittyvän suosituksen vuoden

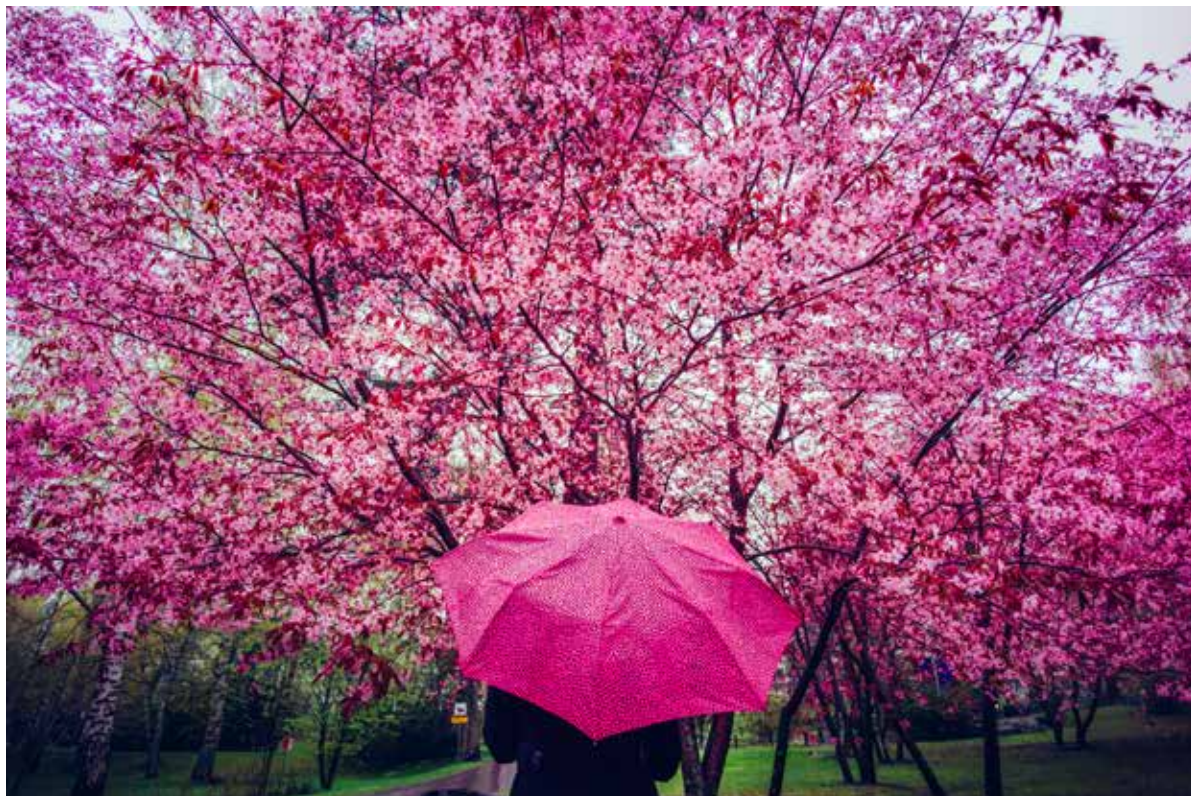
2010 arviointikertomuksessaan ja uudestaan vuoden 2015 kertomuksessa. Syksyllä 2017 tilanne oli se, että vuoden 2015 arviointikertomuksen antamisen jälkeen kaupunki ei ollut tehnyt ehdotuksia tiedonsaantioikeuteen liittyvistä lakimuutoksista tämän alueen lainvalmistelusta vastaaville ministeriöille tai muille asiaan liittyville tahoille.

Suositusta 3 ei toteutettu vielä vuonna 2017 johtuen johtamisjärjestelmä uudistukseen liittyvästä kaupungin tietohallintotoimintojen uudelleenorganisoinnista ja siitä, että tietojärjestelmiin toteutettiin johtamisjärjestelmä uudistuksen aiheuttamat muutokset. ICT-toimintojen häiriötilanteisiin liittyvä harjoitus siirtyi järjestettäväksi vuoden 2018 aikana.

Suosituksen 4 toteutumattomuus johtuu siitä, että johtamisjärjestelmä uudistuksen myötä hinnoittelemattomien tehtävien piiriin on tullut paljon uusia tehtäviä. Tehtävien luokittelun on tarkoitus valmistua kesällä 2018.

## Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan suositusten mukaisesti toimenpiteisiin on lähes aina ryhdytty. Vuoden 2015 arviointikertomuksen suosituksista 92 prosenttia oli sellaisia, että toimialoilla oli ryhdytty joko osittain tai kokonaan suosituksen mukaisesti toimenpiteisiin. Toimenpiteiden vaikutuksia on vaikeampi osoittaa, varsinkin lyhyellä aikavälillä.

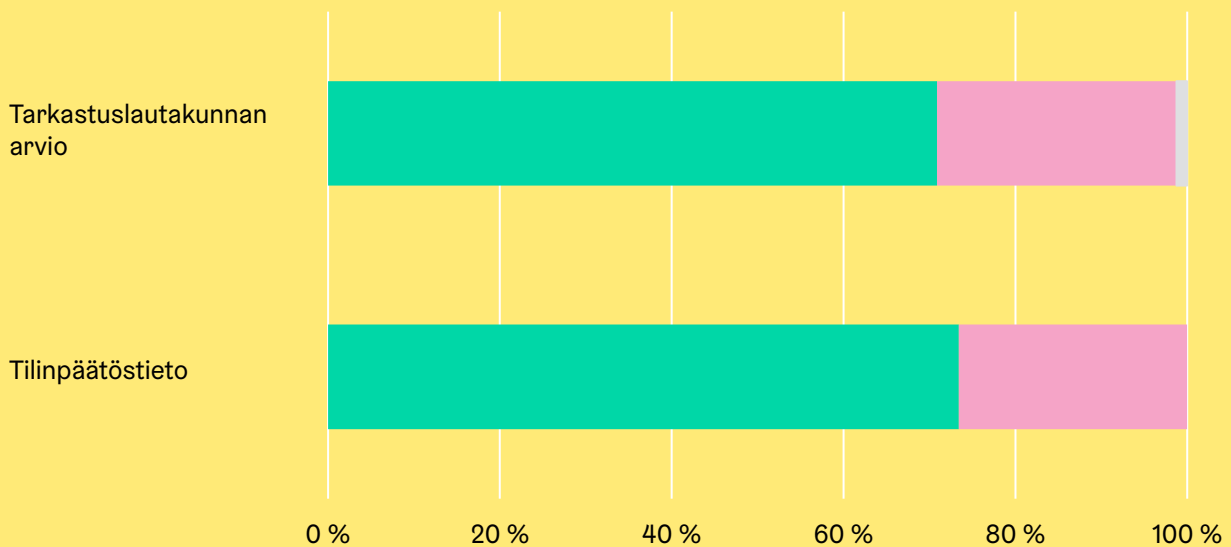


# Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi

- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voida todentaa

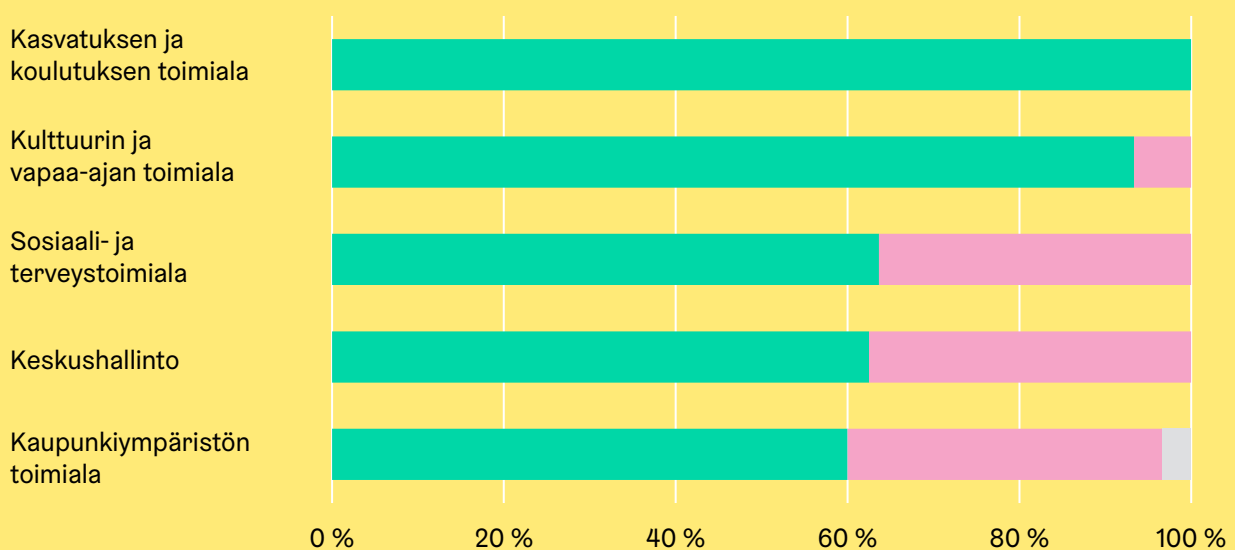
## Toimialojen, liikelaitosten ja virastojen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen vuonna 2017

Kuvio 3



## Sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumisen toimialoittain vuonna 2017

Kuvio 4



## 2.1

### Sitovien toiminnan tavoitteiden arviointi

Tässä luvussa tarkastellaan talousarviossa asetettujen sitovien toiminnan tavoitteiden toteutumista. Tavoitteet asetettiin alun perin virastoille kaupunginvaltuuston 30.11.2016 hyväksymässä talousarviossa. Valtuusto päätti 21.6.2017 toimialaorganisaatioon siirtymisen aiheuttamista muutoksista vuoden 2017 talousarvioon ajalle 1.6.–31.12.2017. Toimialoille asetetut tavoitteet olivat kooste virastojen tavoitteista. Toimialojen ja tytäryhteisöjen tavoitteiden toteutumisesta on laadittu erilliset tavoitearviointimuistiot, joiden havaintoja on hyödynnetty tässä yhteenvedossa.

#### Tavoitteista 71 prosenttia toteutui

Toimialaorganisaation mukaisessa vuoden 2017 talousarviossa oli yhteensä 79 kaupunginvaltuuston hyväksymää toimialoille, liikelaitoksille ja virastoille asetettua sitovaa toiminnan tavoitetta. Niistä 56 tavoitetta eli 71 prosenttia toteutui (kuvio 3).

Tarkastuslautakunnan arvio toteutumisesta poikesi kahden tavoitteen osalta tilinpäätöksessä raportoidusta. Tilinpäätöksessä oli kaksi tavoitetta, joiden toteutumista ei voitu arvioida organisaatiomuutoksen vuoksi. Ensimmäinen niistä, hankintakeskuksen asiakastytyväisyystavoite, oli viety poikkeamana valtuuston hyväksyttäväksi. Toista, sähköisten asiointipalvelujen lisäämistä, joka oli alun perin rakennusviraston tavoite ja sittemmin koko toimialaa koskeva tavoite, ei tilinpäätöksen mukaan voitu arvioida. Sitä ei viety valtuuston hyväksyttäväksi, joten se on toimialalla tulkittu toteutuneeksi. Tarkastuslautakunnan arviossa on johdonmukaisuussyistä tulkittu kumpikin tavoite ei-toteutuneeksi.

Lisäksi tavoite, jossa syntyi eroa tarkastuslautakunnan arvion ja tilinpäätöksen välillä, oli asuntotuotannon tavoite rakennuttaa siltä tilattavat kaupungin kiinteistöyhtiöiden peruskorjaukset yhtiöiden investointibudjettien ja aikataulujen mukaisesti. Tilinpäätöksessä tavoitteen on kerrottu toteutuneen, koska peruskorjaukset käynnistettiin 702 asunnossa. Arvioinnissa ei kuitenkaan pystytty todentamaan tavoitteen toteutumista, sillä tavoitteen sanamuoto olisi edellyttänyt sen arviointia, onko peruskorjaukset rakennutettu investointibudjettien ja aikataulujen mukaisesti. Tarkastuslautakunta on todennut tämän tavoitteen ongelmalliseksi jo vuoden 2016 arviointikertomuksessaan. Tavoit-

tetta ei asetettu enää vuoden 2018 talousarviossa.

Muiden tavoitteiden osalta tavoitteiden toteutumisen pystyttiin todentamaan, eli sitovien tavoitteiden dokumentointi oli luotettavaa.

#### Toimialojen väliset erot olivat suuria

Toimialoittain tarkasteltuna sitovat toiminnan tavoitteet toteutuivat parhaiten kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla, jolla kaikki seitsemän tavoitetta toteutuivat (kuvio 4). Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan 15 tavoitteesta vain yksi jäi toteutumatta. Muilla toimialoilla toteutumisprosentti jäi 60–64 prosenttiin. Keskushallinto sisältää kaupunginkanslian lisäksi keskushallinnon liikelaitokset ja vuonna 2017 virastomuodossa toimineen Korkeasaaren eläintarhan. Korkeasaari siirtyi kaupunkikonsernin puolelle vuoden 2018 alusta aloittaessaan säätinä. Kaupunkiympäristön toimialan tavoitteet sisältävät myös pelastuslaitoksen ja HKL:n tavoitteet, joiden toteutumisprosentti oli vuonna 2017 alhainen.

#### Toteutumatta jääneet tavoitteet toimialoittain

##### Keskushallinto:

- Pidetään emokaupungin käyttömenojen reaalisuus asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 prosentin tuottavuuden parantamisen tavoitteella. Toteuma oli +0,7 prosenttia, kun tavoitteessa asetettujen kriteerien perusteella menojen olisi tullut vähentyä kaksi prosenttia.
- 60 %:ssa hankintakeskuksen tekemistä hankinnoista huomioidaan ympäristönäkökulma. Toteuma oli 56 prosenttia.
- Hankintakeskus: Asiakastytyväisyys vähintään 3,8 (asteikolla 1–5). Mittausta ei tehty organisaatiouudistuksen vuoksi.
- Talpa: Asiakastytyväisyys 3,8 (asteikolla 1–5). Toteuma oli 3,72.
- Stara: Tilikauden ylijäämä on vähintään 24 178 000 euroa. Toteuma oli 21 436 000 euroa.
- Korkeasaaren eläintarha: 530 000 kävijää. Toteuma oli 448 882.

##### Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala:

- Kaupunginkirjasto: 106 500 aukiolotuntia. Toteuma oli 104 717.

##### Kaupunkiympäristön toimiala:

- Luovutettu asuntorakennusoikeus vähintään 380 000 kem<sup>2</sup>. Toteuma oli 255 500.

- Joukkoliikenteen osuus poikittaisliikenteessä kasvaa 0,2 prosenttiyksikköä edellisvuoden toteumasta. Osuus väheni 1,9 prosenttiyksikköä.
- Ympäristötalon kokonaisenergiankulutus vuonna 2017 on 6 prosenttia pienempi kuin vuoden 2014 kokonaisenergiankulutus. Toteuma oli -3,6 prosenttia.
- Luonnon monimuotoisuutta turvataan laatimalla hoito- ja käyttösuunnitelmat sekä rauhoidusesitykset kolmelle alueelle. Toteuma oli yhdelle tavoitteen mukaiselle alueelle.
- Asuntotuotanto sitoutuu rakennuttamaan asuntotuotantotoimikunnalle varattujen rakentamiskelpoisten tonttien puitteissa AM-ohjelman mukaisen kaupungin oman asuntotuotannon, jonka määrä vuonna 2017 on 1 500 asuntoa. Toteuma oli 1 427.
- Pelastuslaitos: Onnettomuuksien ehkäisemiseksi kuntalaisiin kohdistetaan turvallisuuteen liittyviä tarkastuksia ja toimenpiteitä, joiden kertymästä lasketaan turvallisuuspisteet. Vuoden 2017 turvallisuuspistekertymä on vähintään 8 600. Toteuma oli 8 091.
- Pelastuslaitos: Ensihoidon tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia 70 prosentissa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä. Toteuma oli 68 prosenttia.
- HKL: Toiminnan kokonaiskustannukset per paikka-km laskevat (positiivinen tuottavuuskehitys). Vuoden 2017 toteuma 0,067 euroa per paikkakilometri kasvoi edellisvuoden arvosta 0,066.
- HKL: Raitio- ja metrolinjojen asiakastyytyväisyys vähintään vuoden 2016 tasolla (raitio 2016: 4,04 ja metro 2016: 4,19). Toteuma metrolinjojen osalta oli 4,1.
- HKL: Matkustajien kokemus järjestys ja turvallisuus paranevat vuoden 2016 tasosta (raitio 2016: 4,22 ja metro 2016: 4,18). Toteumat olivat 4,21 ja 4,15.

### Sosiaali- ja terveystoimiala:

- Päivystysosastojen kotiutusprosentti kasvaa vuoteen 2016 verrattuna ilman, että keskimääräiset hoitoajat pitenevät yli puolella vuorokaudella (kotiutusprosentti >75,2 prosenttia ja keskimääräinen hoitoaika <3,5 vuorokautta). Kotiutusprosentin toteuma oli 72,8.
- Psykiatrisen avohoidon potilaiden sairaalapäivien määrä vähenee vuoteen 2016 verrattuna (2,41). Toteuma oli 2,54.
- Kuntouttavaa työtoimintaa saa vähintään 1 800 henkilöä vuodessa. Toteuma oli 1 780.
- Ehkäisevän toimeentulotuen määrärahaa kohdennetaan vähintään 45 prosenttia lapsiperheille. Toteuma oli 35,6 prosenttia.

Yllä luetellut sitovien toiminnan tavoitteiden poikkeamat on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 14.3.2018. Lisäksi kaupunkiympäristön toimialan tavoitetta ”Sähköisesti käytettävissä olevien asiointipalveluiden osuutta lisätään vuodesta 2015 vuoden 2017 loppuun mennessä 30:llä prosenttiyksikköllä” ei pystytty organisaatiomuutoksen johdosta arvioimaan.

### Tytäryhteisöjen sitovista tavoitteista toteutui 76 prosenttia

Vuoden 2017 talousarviossa asetettiin 20 tytäryhteisölle yhteensä 21 sitovaa tavoitetta. Niistä toteutui 16 eli 76 prosenttia (kuviot 5).

Tarkastuslautakunnan arvio toteutumisesta poikkesi kolmen tavoitteen osalta tilinpäätöksessä raportoidusta. Tilinpäätöksen mukaan seuraavat sitovat tavoitteet toteutuivat: Stadion-säätiön tavoite ”Olympiastadionin perusparannus- ja uudistamishanke etenee suunnitelman mukaisissa raameissa” ja Kiinteistö Oy Myllypuron Kampuksen tavoite ”Kampuksen rakentamishanke etenee suunnitelman mukaisesti”. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan rakentamishankkeen eteneminen suunnitelman mukaisesti tarkoittaa sitä, että hanke ei ylitä hankesuunnitelman mukaisia kustannuksia eikä aikataulua. Olympiastadionin tapauksessa hankesuunnitelman mukainen kustannusarvio ei ollut riittävä, vaan kaupunginvaltuusto myönsi lisärahoitusta 18.1.2017. Stadion-säätiön sitovan tavoitteen ei näin ollen voida katsoa toteutuneen. Myllypuron Kampuksen tapauksessa erona suunnitelmaan oli se, että rakentamishankkeen toteutus oli vuonna 2017 jäljessä aikataulusta. Nämä poikkeamat on esitetty tilinpäätöksen toteumatulokossa, mutta siitä huolimatta tavoitteiden on tulkittu toteutuneen.

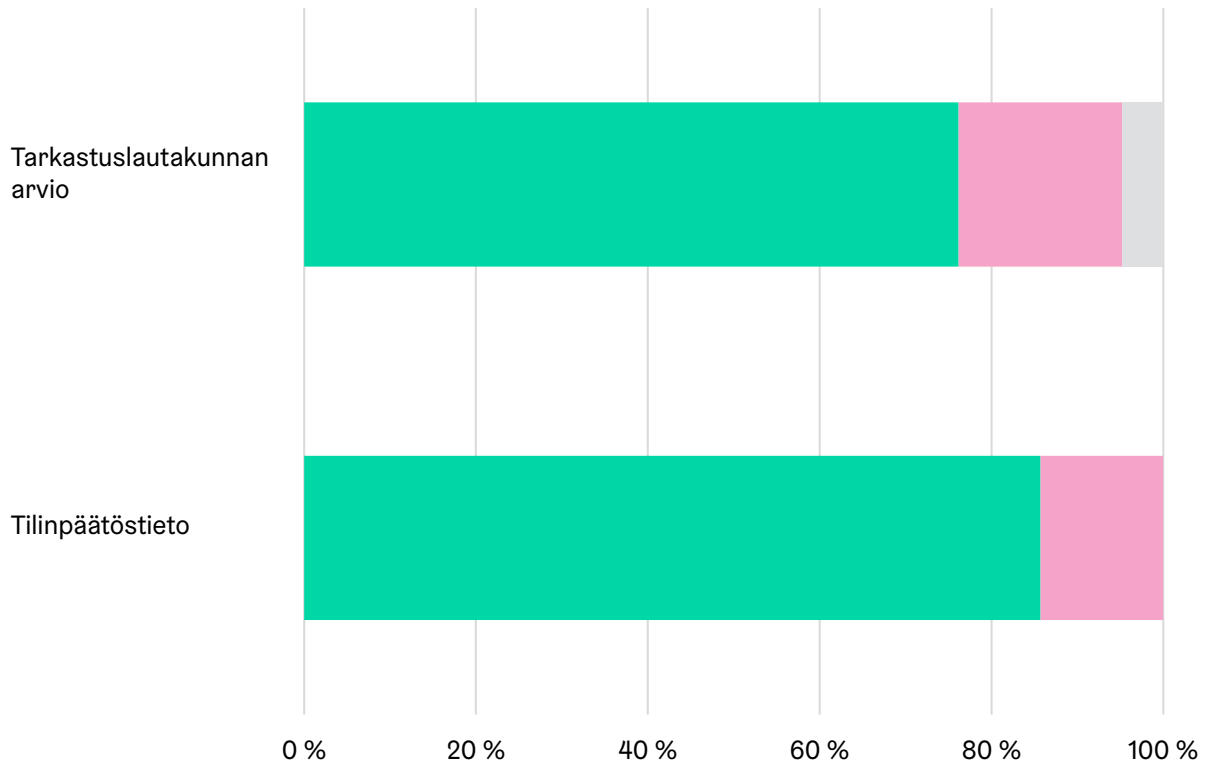
Kaupunginhallituksen konsernijaosto käsittelee toteutumattomat sitovat tavoitteet 12.2.2018. Konsernijaostolle esitettiin sitovien tavoitteiden toteutuminen muodossa ”Toteutui/Ei toteutunut”. Konsernijaostolle ei esitetty niitä perusteluja, joita tilinpäätösraportoinnissa on esitetty. Yhteenveto toteutumattomista sitovista tavoitteista kuitenkin esitettiin.

Tilinpäätösraportoinnin mukaan kolme sitovaa tavoitetta jäi toteutumatta. Ylläpitokustannukset ylittivät tavoitteen seuraavissa kahdessa yhtiössä: Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot ja Kiinteistö Oy Auroranlinna. Oy Asuntohankinta Ab:n osalta ei ollut käytettävissä vertailukelpoista tietoa ylläpitokustannusten kehityksestä, koska yhtiön ilmoituksen mukaan asuntojen hallinta on jakaantunut yli 900:aan eri

## Tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden toteutuminen vuonna 2017

Kuvio 5

- Toteutui
- Ei toteutunut
- Ei voida todentaa



asunto-osakeyhtiöön eikä yhtiö itse suoraan pysty vaikuttamaan ylläpitokustannusten kehitykseen tai seurantaan. Koska yhtiön maksamien vastikkeiden määrä kasvoi edellisvuoteen verrattuna indeksää enemmän, tilinpäätöksessä on katsottu, ettei tavoite toteutunut. Arvioinnin perusteella sitovan tavoitteen toteutumista ei voida todentaa.

### Johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta

Vuoden 2017 talousarvion sitovista toiminnan tavoitteista toteutui 71 prosenttia. Parhaiten toteutuivat koulutuksen ja kasvatuksen toimialan sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tavoitteet.

Tytäryhteisöille asetetuista sitovista tavoitteista toteutui 76 prosenttia. Stadion-säätiön ja Kiinteistö Oy Myllypuron Kampuksen osalta sitovat tavoitteet ilmoitettiin toteutuneiksi tilinpäätöksessä. Kyseisten tavoitteiden ei kuitenkaan voitu katsoa toteutuneen, koska Olympiastadionin perusparan-

nus- ja uudistamishankkeessa arvioidut kustannukset ylittyivät, ja Myllypuron kampuksen rakentamisessa aikataulu viivästyi.

Arvioinnin yhteydessä havaittiin, että konsernijaostolle esitettiin tavoitteiden toteutumisen perustelut vain niiden tavoitteiden osalta, jotka eivät toteutuneet. Toteutuneiksi tulkittujen tavoitteiden osalta perusteluja ei esitetty.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- esittää konsernijaostolle tytäryhteisöjen sitovien tavoitteiden toteumatiedot samalla tarkkuustasolla kuin ne esitetään tilinpäätöksessä.
- jatkossa ottaa huomioon, että hankesuunnitelman mukainen toteutuminen edellyttää sekä budjetissa että aikataulussa pysymistä.

# Kaupungin talouden arviointi

## Strategiaohjelman mukaisen menokasvutavoitteen toteutuminen vuonna 2017, %

Taulukko 3

	Toteuma	Talousarviossa käytetyt oletukset
Väestönkasvu <sup>1</sup>	+1,1	+1,0
Peruspalvelujen hintaindeksin muutos	-2,1	-0,7
Tuottavuuden parantamistavoite: yhden prosentin vähennys	-1,0	-1,0
<b>Strategiaohjelman tavoitteen sallima käyttömenojen reaalkasvu</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,7</b>
<b>Toteutunut menojen muutos</b>	<b>+0,7</b>	

## Helsingin kaupungin liikelaitosten tunnuslukuja tilikaudelta 2017, teur

Taulukko 4

Liikelaitos	Liikevaihto	Liikeylijäämä	Tilikauden ylijäämä	Peruspääoman tuotto	Investointimenot
Liikenneliikelaitos (HKL)	180 637	28 270	2 975	8 442	73 451
Palvelukeskus	106 743	7 333	7 253	80	134
Taloushallintopalvelu (Talpa)	28 382	87	31	56	168
Työterveys Helsinki	16 519	638	598	40	0
Rakentamispalveluliikelaitos Stara 1.6.–31.12.	154 515	22 573	21 436	1 134	1 180

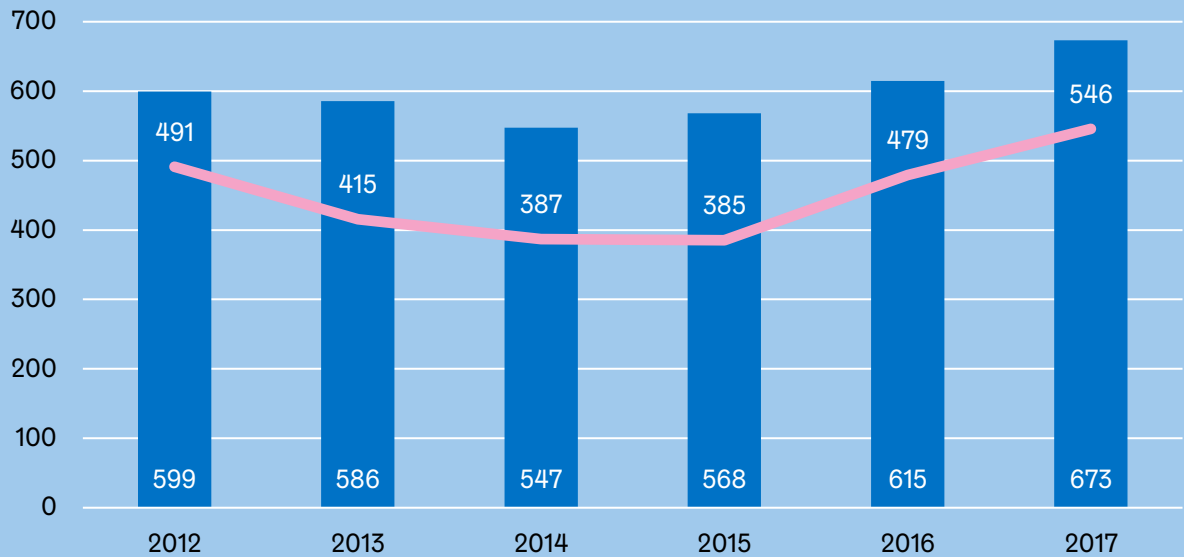
<sup>1</sup> Menokasvutavoitteen määrittelyssä käytetty väestönkasvun toteuma vuodelta 2016.



**Investointimäärärahojen toteutuminen vuosina 2012–2017, ilman liikelaitoksia, meur (kiintein hinnoin)**

Kuvio 6

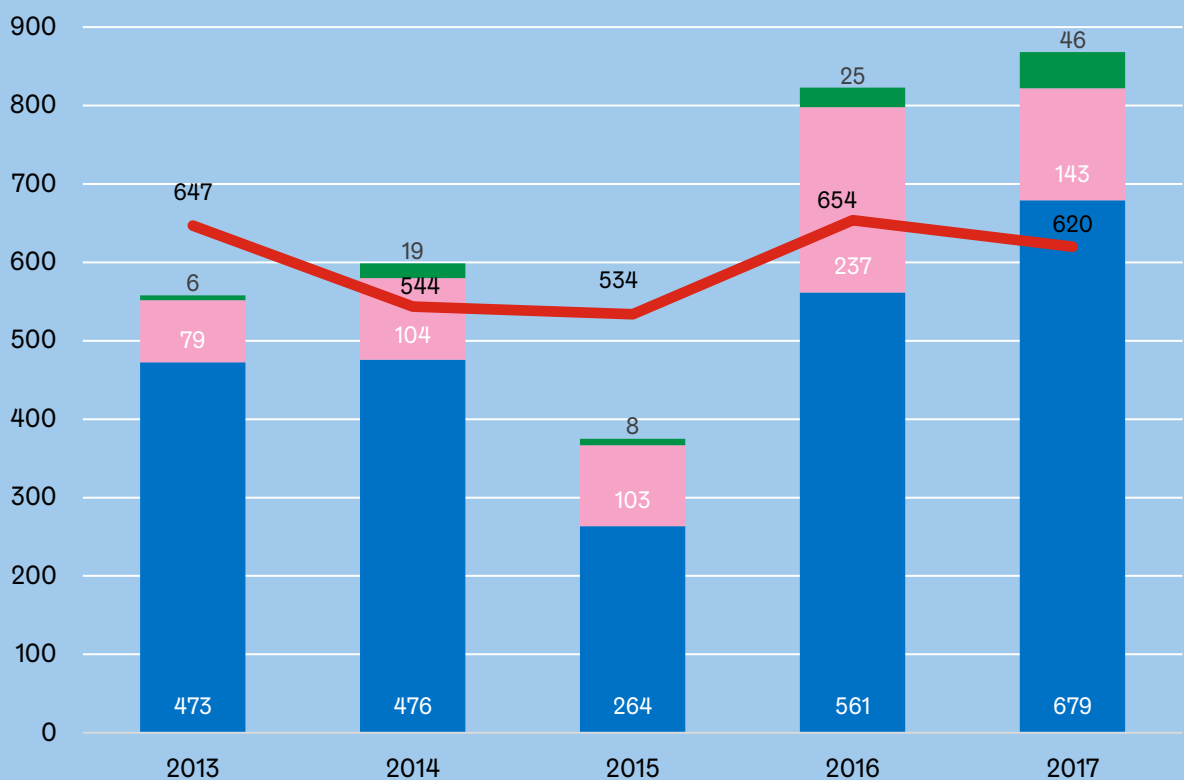
- Käytettävissä
- Toteuma



**Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen ja investointien kehitys vuosina 2013–2017, sisältäen liikelaitokset, meur (kiintein hinnoin)**

Kuvio 7

- Vuosikate
- Maanmyyntitulot
- Rakennusten ja osaketilojen myynti
- Investointimenot



**Vuosikatteen, kiinteän omaisuuden myyntitulojen sekä investointien erotuksen ja osuuden kehitys 2013–2017, meur**

Taulukko 5

	2013	2014	2015	2016	2017
Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulo - investoinnit	-89	55	-159	169	248
(Vuosikate + kiinteän omaisuuden myyntitulo) / investoinnit (%)	86 %	110 %	70 %	126 %	140 %

**Vuosikatteen riittävyys ja eräitä tunnuslukuja 2016 ja 2017**

Taulukko 6

	2016	2017
Vuosikate, prosenttia poistoista (emo)	239	236
Vuosikate, prosenttia poistoista (konserni)	193	197
Investointien tulo-rahoitusprosentti (emo)	125	137
Investointien tulo-rahoitusprosentti (konserni)	88	103
Lainanhoitokate	2,4	4,7
Kassan riittävyys päivässä	79	99
Toiminnan ja investointien rahavirran kertymä viideltä vuodelta, meur	-158	184

**Rahoituksen tunnuslukuja vuosina 2013–2017, meur**

Taulukko 7

	2013	2014	2015	2016	2017
Lainakanta 31.12.	1 515	1 569	1 582	1 371	1 206
Ottolainojen korot	11	17	18	15	14
Ottolainojen lyhennykset	91	191	111	311	154
Konsernin lainakanta	4 787	4 941	5 011	4 940	4 985
Konsernin lainasaamiset	478	472	476	479	480

### 3.1 Talousarvion ja strategian taloustavoitteiden toteutuminen

#### Menokasvu oli vähäistä, mutta ei tavoitteen mukaista

Menojen kasvu vuonna 2017 jäi matalaksi, 0,6 prosenttiin, muun muassa Länsimetron liikennöinnin aloituksen viivästymisen vuoksi ja perustoimeentulotuen Kelaan siirtymisen takia. Edellisiin vuosiin nähden sosiaali- ja terveystoimen vertailukelpoiset menot laskivat 0,4 prosenttia.

Talousarvion mukaiset käyttömenot alittuivat lähes 54 miljoonalla eurolla. Siitä huolimatta taloudessa ei saavutettu kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitetta, joka oli voimassa myös vuonna 2017. Tavoitteena oli, että emokaupungin käyttömenojen reaalikasvu pidetään asukasmäärän kasvun mukaisena, vähennettynä vuotuisella yhden prosentin tuottavuuden parantamistavoitteella. Taulukko 3 osoittaa, ettei tavoitetta saavutettu, koska kustannustason muutos oli peräti 2,1 prosentin verran aleneva. Talousarviossa kustannustason muutokseksi oletettiin -0,7 prosenttia. Tuottavuustavoitteen mukainen menokasvu +0,7 prosenttia on laskettu jättämällä vuosien 2016 ja 2017 vertailusta pois Staran menot ja toimeentulotukimenot. Vuoden 2017 strategiatavoitteen arviointi ei ole vertailukelpoinen aiempiin vuosiin, joina laskelmasta on poistettu useita nettobudjetoituja talousarviokohtia.

Vuoden 2017 talousarvion käyttötalouselosassa oli yhteensä 26 sitovaa määrärahaa tai toimintakattetta, jotka oli määritelty joko koko vuodeksi tai organisaatiouudistuksen vuoksi ajalle 1.6.–31.12.2017. Niistä 20 eli 77 prosenttia toteutui joko budjetoidun mukaisena tai budjetoitua paremmin. Yhden talousarviokohdan osalta ylitysoikeus perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen siirtymiseen. Muiden viiden osalta kaupunginvaltuusto myönsi ylitysoikeuden 28.2.2018. Ylityksistä euromääräisesti suurin, 24,5 miljoonaa euroa, tapahtui HUS-kuntayhtymän maksuosuudessa. Prosentuaalisesti suurin ylitys oli toimeentulotukimenoissa (17 prosenttia eli 4,3 miljoonaa euroa).

Verotulot ovat kehittyneet hyvin. Verotulot olivat 3,4 miljardia euroa, kunnallisveron kasvua edelliseen vuoteen nähden oli 0,3 prosenttia ja yhteisöverokasvua 33 prosenttia. Positiivisen kehityksen ansiosta kaupunginvaltuusto päätti verotuloprosentin alentamisesta vuodelle 2018.

#### Investointimäärärahoista käytettiin 81 prosenttia

Vuonna 2017 investointeihin oli käytettävissä yhteensä 673 miljoonaa euroa kaupunginvaltuuston myöntämät ylitysoikeudet mukaan lukien, ilman liikelaitoksia. Toteutuneet investointimenot olivat 546 miljoonaa euroa, eli käytettävissä olleista investointimäärärahoista 81 prosenttia käytettiin. Kuviosta 6 havaitaan, että investointien toteutusprosentti oli erityisen alhainen vuosina 2013–2015, minkä jälkeen se on parantunut. Määrärahat on esitetty vuoden 2017 hintatasossa.

Investointiosassa oli yhteensä 20 sitovaa määrärahaa. Niistä 12:n osalta talousarvion määräraha alittui tai toteutui suunnitellusti (60 prosenttia). Ylittyneitä talousarviokohtia oli kahdeksan, joista seitsemän perustui edellisenä vuonna käyttämättä jääneiden määrärahojen perusteella myönnettyihin ylitysoikeuksiin. Määrärahojen ylitykset olivat siis pääosin tiedossa. Yhdelle talousarviokohdalle, 8 06 02 Arvopaperit, kaupunginvaltuusto myönsi ylitysoikeuden 29.11.2017. Kyseinen talousarviokohta ylittyi 45 miljoonalla eurolla alkuperäiseen talousarvioon nähden. Ylitystarve liittyi Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy:n käytössä olevien kiinteistöjen kauppaan. Suurin osa kaupan kohteena olevista kiinteistöistä oli siirtynyt vuonna 1995 korvauksetta Suomen valtiolta Helsingin kaupungille edelleen käytettäväksi opetustarkoituksiin, minkä vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö edellytti, että kaupunki sijoittaa vastikkeetta Kiinteistö Oy Myllypuron Kampukseen.

#### Liikelaitokset saavuttivat taloudelliset tavoitteensa pääosin

Liikelaitoksille asetettuja sitovia toiminnan tavoitteita on käsitelty osana sitovien tavoitteiden toteutumista. Niiden joukossa oli kolme taloudelliseen tulokseen liittyvää tavoitetta. HKL:n ja Talpan osalta sitovana tavoitteena oli, että tilikauden tulos on vähintään nolla. HKL:n toteuma oli kolme miljoonaa euroa ja Talpan noin 30 000 euroa, joten tavoitteet toteutuivat. Liikelaitoksena 1.6.2017 aloittaneelle Staralle asetettiin sitovaksi tavoitteeksi tilikauden ylijäämä 24,2 miljoonaa euroa. Toteuma jäi 21,4 miljoonaan euroon, mihin vaikutti hankkeiden arviointia hitaampi käynnistyminen, jolloin loppuvuoden laskutus oli arvioitua pienempää.

Liikelaitoksille on asetettu talousarvion tuloslaskelmaosassa peruspääoman tuottoon liittyvä tavoite. Kaikki viisi liikelaitosta saavuttivat niille asetetun tavoitteen. Taulukossa 4 on kuvattu peruspääoman tuoton lisäksi liikevaihto, liikeyljäämä

ja tilikauden ylijäämä sekä vuoden 2017 investointimenot. HKL:n tilikauden ylijäämä on olennaisesti liikeylijäämää pienempi, koska peruspääoman tuoton lisäksi infrakoron palautus kaupungille ja lainakorot ovat suuria eriä. Liikeylijäämästä (28,3 miljoonaa euroa) jäi rahoituserien ja varausten jälkeen tilikauden ylijäämäksi kolme miljoonaa euroa.

## 3.2 Talouden tunnuslukujen kehitys

Vuonna 2017 bruttokansantuotteen volyyymi kasvoi 2,7 prosenttia Tilastokeskuksen ennakkotietojen (16.3.2018) mukaan. Suomen Kuntaliiton julkaisemien vuoden 2017 tilinpäätösten ennakkotietojen (7.2.2018) mukaan kuntasektorin talous vahvistui, mutta ei niin paljon kuin vielä viime vuonna odotettiin. Ensimmäistä kertaa pitkään aikaan rahoituksellinen tasapaino, toiminnan ja investointien rahavirta, oli positiivinen sekä Helsingissä että kuntasektorilla yleensä.

Tuloslaskelmassa tilikauden tulos on kirjanpidollinen luku, kun taas vuosikate ilmaisee todellista, käyttötaloudesta yli jäävää rahamäärää. Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Rahoituslaskelma osoittaa kuluvan vuoden rahavirran. Vuonna 2017 siirryttiin käytäntöön, jonka mukaan vuosikatteeseen lasketaan aiemmin satunnaisina erinä kirjattu maan ja rakennusten myyntien voitto.

### Tulorahoitus on parantunut edelleen

Strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena oli, että investoinneista yhä suurempi osuus rahoitetaan tulorahoituksella ja kiinteän omaisuuden myyntituloilla. Kuvio 7 ja taulukosta 5 voidaan havaita, että kehitys on ollut tavoitteen mukaista ja parantunut kahden edellisen vuoden aikana erityisesti maanmyyntitulojen ansiosta. Vertailtavuuden vuoksi kuviossa 7 ja taulukossa 5 vuosikate vuonna 2017 on esitetty samansisältöisenä kuin edellisinkin vuosina.

Vuonna 2015 heikko vuosikate oli pääosin seurausta Helsingin Energia -liikelaitoksen yhtiöittämisestä, mutta menojen suuruuteen vaikuttivat myös eräät kertaluonteiset kirjaukset. Vuosina 2016 ja 2017 vuosikate parani huomattavasti. Vuoden 2015 vuosikate ei emokaupungissa riittänyt suunnitelman mukaisesti poistoihin, mutta vuonna 2016 ja 2017 vuosikate, johon sisältyvät maanmyyntitulot

ja rakennusten myyntitulot, riitti hyvin myös investointien omahankintamenojen kattamiseen.

Vuoden 2017 talousarviossa kiinteän omaisuuden myyntitulotavoitteeksi oli asetettu 100 miljoonaa euroa, kuten edelliselläkin vuonna. Tavoite ylitettiin, maanmyyntitulot olivat 143 miljoonaa euroa. Merkittävä maan ja rakennusten myyntikohde oli Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy:n kiinteistöt.

Taulukosta 6 havaitaan, että sekä emokaupungin että konsernin vuosikate on ollut poistotasoon nähden yli kaksinkertainen ja investointien tulorahoitus on ollut erittäin hyvä vuosina 2016 ja 2017. Satunnaisten tuottojen ja kulujen kirjauskäytännön muutos vuodesta 2017 alkaen on huomioitu vuoden 2016 vertailuluvussa.

Lainanhoitokate on parantunut, samoin kassan riittävyys. 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 2017 luku oli positiivinen.

### Lainakanta aleni edelleen

Taulukosta 7 havaitaan, että lainakanta kasvoi aina vuoteen 2015, mutta sekä emokaupungin että konsernin lainakanta pieneni vuonna 2016. Emokaupungin lainakanta aleni edelleen 2017.

Suhteellinen velkaantuneisuus on laskenut vuoden 2015 jälkeen (kuvio 8). Konsernin suhteellinen velkaantuneisuus laski vuonna 2016, mutta kohosi hieman 2017. Sekä emokaupungin että konsernin omavaraisuusaste paranivat hieman vuonna 2017.

### Johtopäätökset

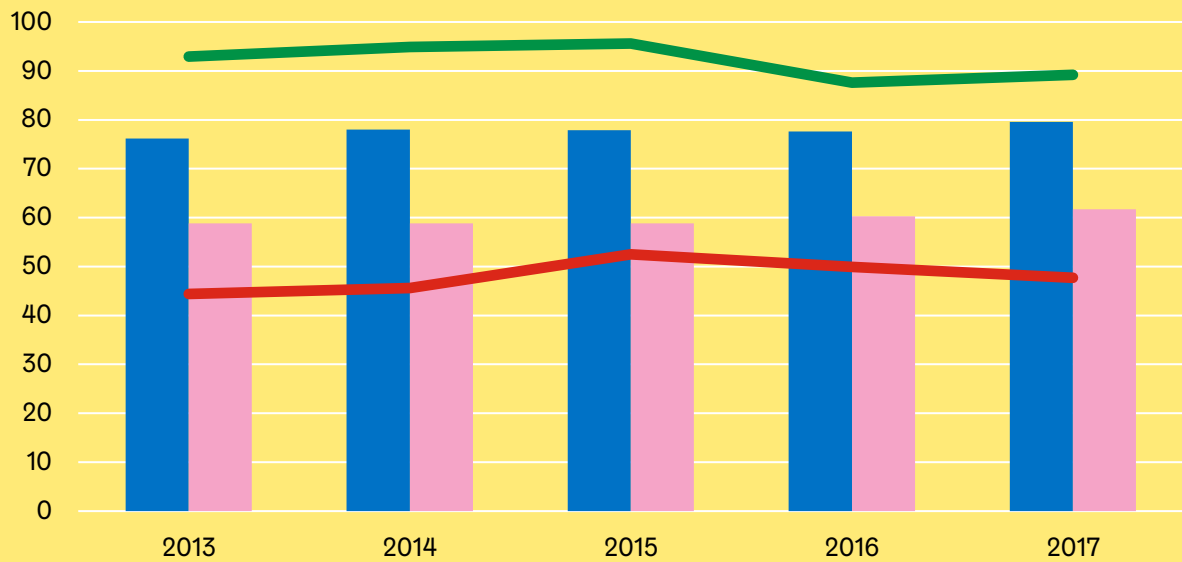
Kaupungin talous on tilinpäätöksen 2017 mukaan vahvalla pohjalla. Pitkäaikaisen velan määrä on hyvän verotulokehityksen ansiosta saatu emokaupungissa hieman laskemaan korkeasta investointitasosta huolimatta. Myös menokasvu on pysynyt maltillisena, vaikkei strategiaohjelman mukaista tuottavuustavoitetta saavutettu.

Kaupungin tulevaan rahoituspohjaan ja tehtäväkenttään liittyy epävarmuutta, sillä meneillään olevaan sote- ja maakuntauudistukseen liittyviä eduskunnan päätöksiä ei ole vielä tehty. Toteutuessaan uudistuksen vaikutukset Helsingin kaupungin talouteen ovat merkittävät.

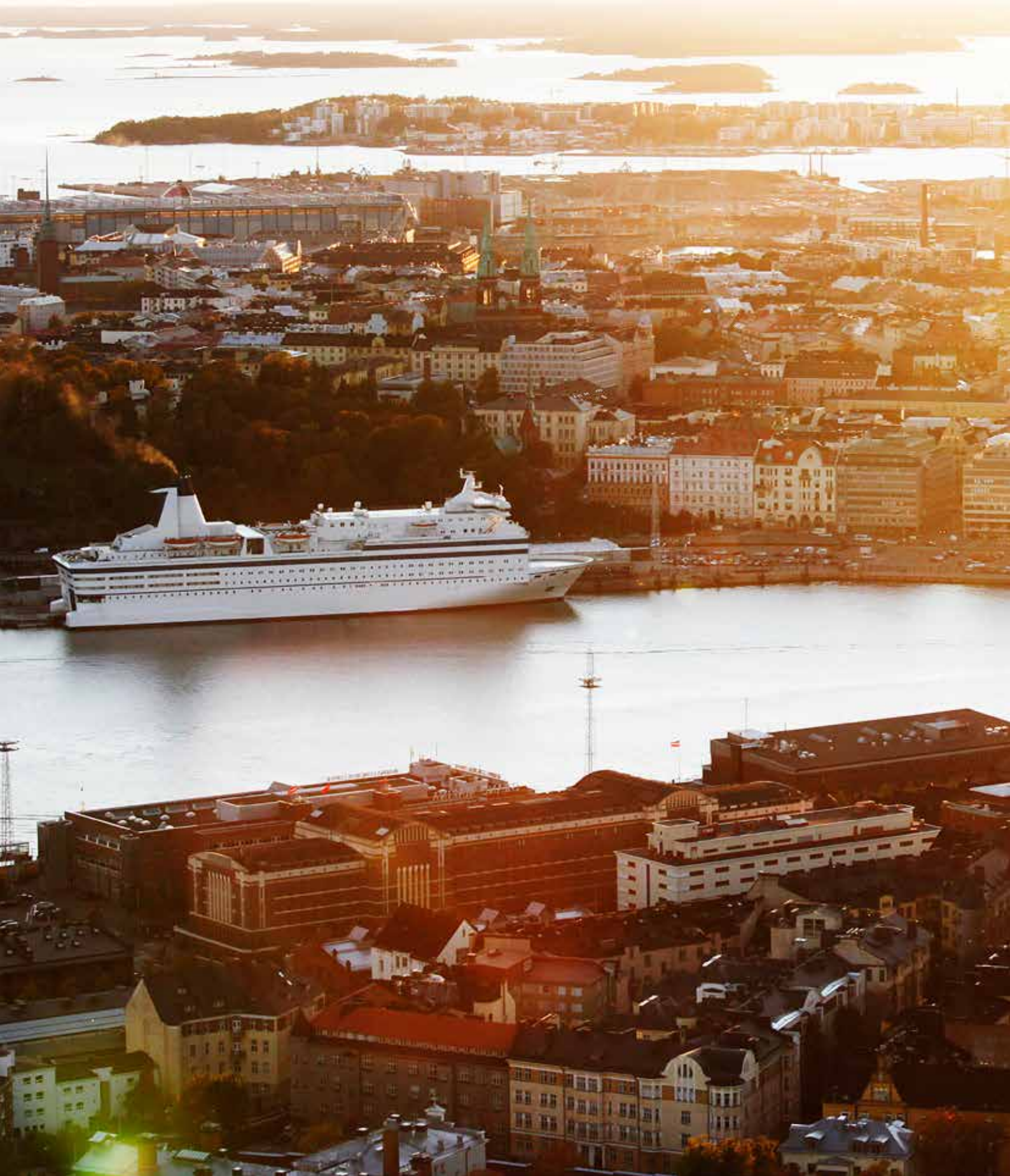
## Omavaraisuusasteen ja suhteellisen velkaantuneisuuden kehitys vuosina 2013–2017, prosenttia

Kuvio 8

- Omavaraisuusaste (kaupunki)
- Omavaraisuusaste (konserni)
- Suhteellinen velkaantuneisuus (kaupunki)
- Suhteellinen velkaantuneisuus (konserni)



# Toiminnan arviointi



# Kaupunkitasoiset arvioinnit

## 4.1 Henkilöstön työhyvinvointi ja sairauspoissaolojen hallinta



Onko työhyvinvointi parantunut strategiakauden 2013–2016 tavoitteiden mukaisesti?



Henkilöstön työhyvinvointi on pääosin parantunut. Osatyökykyisten palkkaamiseksi tarvitaan kannustimia.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko työhyvinvointi parantunut strategiakauden 2013–2016 tavoitteiden mukaisesti. Kaupungin strategiaohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että henkilöstön sairauspoissaolojen ja kokoaikaisten työkyvyttömyyseläkkeiden määrä vähenee, ja että työhyvinvointi- ja työturvallisuusriskit ennakoidaan ja hallitaan. Toimenpiteenä oli toteuttaa työelämän ja työhyvinvoinnin kehittämishanke, jossa kehitetään konkreettisia toimia työhyvinvoinnin lisäämiseksi ja sairauspoissaolojen vähentämiseksi.

Strategian tavoitteiden toteutumisen ohella tarkasteltiin minkälaisin toimenpitein tavoitteita on pyritty toteuttamaan. Pääpaino oli kaupunkitasoisessa tarkastelussa, mutta lisäksi tarkasteltiin kahden esimerkkiorganisaation, Staran eli Raken-tamispalveluliikelaitoksen ja sosiaali- ja terveystoimialalle sijoittuvan kotihoidon, toimenpiteitä. Stara valikoitui arvioinnin kohteeksi sen vuoksi, että siellä oli tehty menestyksellistä työtä sairauspoissaolojen ja työtapaturmien vähentämiseksi. Kotihoito puolestaan nousi esiin vuoden 2016 arviointikertomuksessa työpaikkana, jonka työelämän laadussa on parannettavaa.

Aineistona olivat työelämän laatua kuvaavat tilastot, tutkimukset ja muut kirjalliset aineistot sekä haastattelut ja tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynnillä saadut tiedot. Haastatteluja toteutettiin kaupunginkansliassa, Työterveys Helsinki -liikelaitoksessa, Kevassa, Starassa sekä sosiaali- ja terveystoimialalla, jossa haastateltiin

sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelujen palvelualueiden johtajia.

### Sairauspoissaolot kääntyivät laskuun

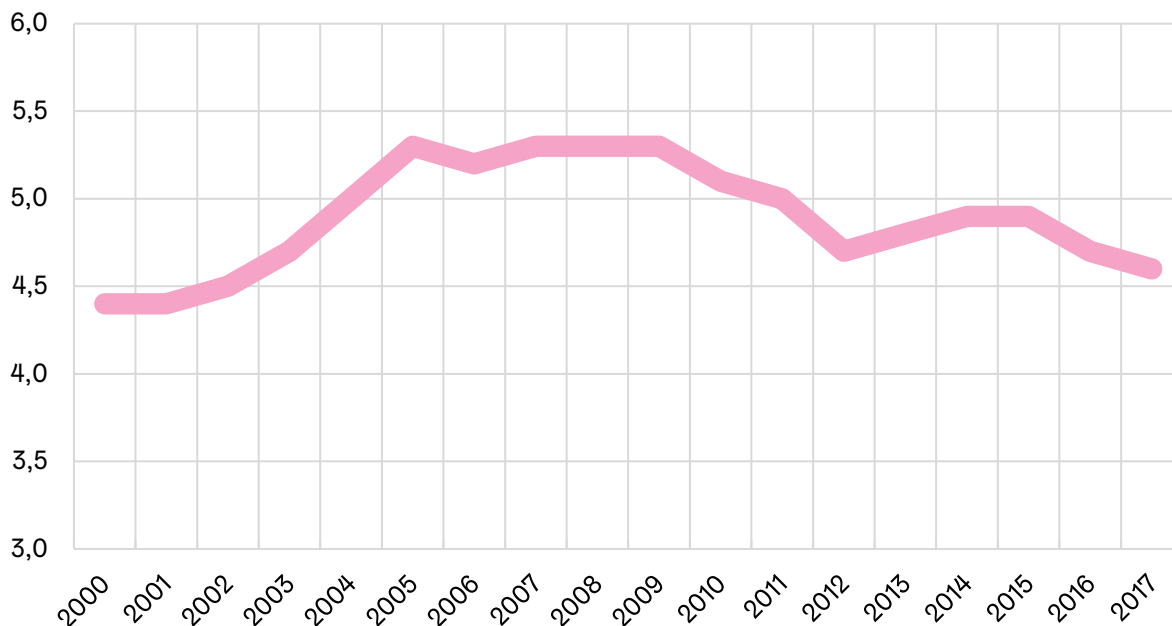
Helsingin kaupungin henkilöstön sairauspoissaolo prosentti ilman työtapaturmista johtuvia poissaoloja oli vuosina 2004–2011 erityisen korkealla, 5,0–5,3 prosentin välillä (kuvio 9). Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteeksi asetettiin sairauspoissaolojen väheneminen 0,5 prosenttiyksiköllä: sairauspoissaolo prosentti laskua tavoiteltiin lähtötasolta 5,0 tasolle 4,5. Toteuma oli 4,7 vuonna 2016, joten tavoitteesta hieman jäätettiin. Kaupunginkanslian mukaan tavoite asetettiin alun perin erittäin kunnianhimoiseksi. Kansliassa ollaan tyytyväisiä siihen, että suuntaus on vähenevä, ja työkykyisten päivien määrä on kasvanut huomattavasti. Sairauspoissaolojen väheneminen jatkui vuonna 2017, jolloin toteuma oli 4,6. Sairauspoissaolojen kustannukset ovat vuosina 2014–2016 olleet vuosittain yli 160 miljoonaa euroa, joten pienilläkin parannuksilla voidaan saada aikaan huomattavia säästöjä.

Toinen konkreettinen tavoite strategiaohjelmassa oli kokoaikaisten työkyvyttömyyseläkkeiden määrän väheneminen. Työkyvyttömyyseläkkeiden määrä kasvoi vuodesta 2013 vuoteen 2016, mutta toisaalta niiden osuus pysyi ennallaan. Käytännössä muutosta ei siis tapahtunut.

Työtapaturmien määrä väheni strategiakaudella 2013–2016 suhteellisesti enemmän kuin kaupungin henkilöstömäärä. Tapaturmapoissaolojen prosentuaalinen osuus työajasta oli kaupunkitasolla 0,18 prosenttia vuonna 2016.

### Työhyvinvointi on hieman parantunut, mutta masennusriski kasvussa

Työhyvinvointia mitataan niin sanotun Kunta10-tutkimuksen avulla, jossa Helsinki on ollut mukana vuodesta 2014 lähtien. Sen kysymykset käsittelevät työn eri ulottuvuuksia, työyhteisöä, johtamista ja työssä jatkamista. Kysymyksistä muodostetaan kokonaistuloksena kuntien välisessä vertailussa



sijoittumista kuvaava luku, jossa 100 on korkein. Helsingin kokonaissijoitus oli 46 vuonna 2014 ja 49 vuonna 2016, eli hieman parempi.

Kaupungin omassa työterveyskyselyssä työhyvinvointia kuvaa koetun työkyvyn keskiarvo, joka vuonna 2017 oli 8 asteikolla 0–10. Tulos oli hieman heikentynyt aiempien vuosien 2015 ja 2012–2013 tasosta (8,2 ja 8,1). Tuloksissa huolestuttavaa oli masennusriskin kasvu, joka alkoi jo vuonna 2015 jatkuen vuonna 2017, jolloin masennusriski tulkittiin olevan jo 27 prosentilla vastaajista. Masennusriskin omaavat vastasivat olleensa viimeisen kuukauden aikana usein huolissaan tuntemastaan alakulosta, masentuneisuudesta tai toivottomuudesta ja/tai mielenkiinnon puutteesta tai haluttomuudesta. Vastauksen perusteella työterveyshuolto tarjoaa työntekijälle tukea.

Eläkkeellejäämisiin muutosten voidaan ajatella heijastavan koettua työkykyä ja työhyvinvointia. Eläkkeellejäämisikä oli noussut 3,6 kuukautta vuodesta 2012 vuoteen 2016. Vuodet eivät kuitenkaan ole keskenään täysin vertailukelpoisia, koska kaupungin henkilöstömäärä on muuttunut.

### Työkykyjohtamista on kehitetty

Strategian mukainen työelämän ja työhyvinvoinnin

kehittämishanke käynnistyi vuonna 2013. Vuoden 2017 loppuun asti jatkunut hanke koostui kolmesta osasta: 1. Työhyvinvointia ja työkykyä tukeva johtaminen, 2. Työkyvyn menettämisen riskin pienentäminen ja 3. Työtaturmien määrän vähentäminen. Kehittäminen hankkeistettiin, ja hankkeille asetettiin vuosittaiset tavoitteet, jotka konkretisoitiin seurattaviksi toimenpiteiksi. Hanketta ei seurattu mittareiden avulla, vaan mittarit oli määritelty kaupungin strategiaohjelmassa ja niitä seurattiin osana strategiaseurantaa.

Hanke oli osa Helsingin kaupungin työsuojelun toimintaohjelmaa 2014–2017, jota on kutsuttu työhyvinvoinnin toimintaohjelmaksi. Toinen tärkeä osa työhyvinvoinnin toimintaohjelmaa oli työkykyjohtamisen mallin kehittäminen. Malli laadittiin vuonna 2015 työterveyskeskuksen ja kaupunginkanslian yhteistyönä. Vuosina 2016–2017 sitä on jalkautettu ja tehty tunnetuksi esimerkiksi järjestämällä koulutuksia. Lisäksi varhaisen tuen (vatu) prosessi on kuvattu, ohjeet päivitetty ja aiheesta on järjestetty koulutusta.

Arvioinnin esimerkkiorganisaatioissa, Starassa ja sosiaali- ja terveystoimialalla, on kaupunkitason työkykyjohtamisen mallia kehitetty edelleen palvelemaan asianomaista toimintaa. Sosiaali- ja terveystoimialalla kehitettiin kaupunkitason työkykyjohtamisen mallista oma tarkempi työkykymalli.



Starassa on panostettu siihen, että esimiesten käyttämiä työkykyjohtamisen työkaluja on yksinkertaistettu käyttäjälähtöisiksi. Työkykyjohtaminen on onnistuttu viemään Starassa osaksi normaalia toimintaa ja johtamiskäytäntöjä erillisten työhyvinvointihankkeiden sijaan. Työtaturmista ja sairauspoissaoloista johtuneet poissaolot ja niiden kustannukset ovat vähentyneet Starassa. Kotihoidossa sekä työntekijät että esimiehet ovat kuormittuneita, mikä on kotihoidon haasteena valtakunnallisestikin. Positiivista on, että sairauspoissaolot vähenivät merkittävästi vuodesta 2016 vuoteen 2017. Sairauspoissaolot ovat kuitenkin kotihoidon työntekijöillä edelleen korkealla tasolla.

## Työterveys ei saa tietoa kaikista sairauspoissaoloista

Työkykyjohtamisen ohella työkykyriskien ennakointia ja hallintaa tuki se, että työterveyskeskus kehitti ja otti käyttöön asiakasprofiloinnin toimintamallin. Asiakasprofiloinnissa asiakkaat jaetaan kolmeen ryhmään heidän työkykynsä mukaan. Vastaanotokäynnillä selvitetään jokaisen asiakkaan työssä pärjäämistä arvioimalla työkyky asteikolla 0–10.

Työterveys Helsingin mukaan on merkittävä ongelma, että se ei saa tietoonsa muualla kirjoitettujen sairauslomien syitä. Vain noin puolet henkilöstön poissaolotodistuksista kirjoitetaan Työterveys Helsingissä. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Työterveys 2025 – yhteistyöllä työkykyä ja terveyttä” työpaikan ja työterveyshuollon yhteistyön onnistumista kuvaavista indikaattoreista yksi on, että ”työterveyshuolto saa tiedon kaikista sairauspoissaoloista (sisältäen diagnoositiedot)”. Tämä ei siis Helsingissä toteudu. Asia ei ole edennyt työterveyden toistuvista pyynnöistä huolimatta. Työterveys Helsingin mukaan tilanne on poikkeava moneen muuhun kuntaan ja työnantajaan verrattuna. Muualla kirjoitettujen sairauspoissaolotietojen puuttumisen vuoksi Työterveys Helsinki ei välttämättä ole tietoinen erikoissairaanhoidossa hoidetuista työntekijöiden vakavistakaan terveysongelmista. Asiakasprofileista saattaa siis jäädä puuttumaan olennaisia tietoja.

## Osatyökykyisten palkkaamiseen tarvitaan kannustimia

Osatyökykyisten työssä jaksaminen on yksi kriittinen kohta sairauspoissaolojen hallinnassa. Osatyökykyinen on henkilö, jolla on pysyvästi tai pitkäaikaisesti jäljellä vain osittainen työkyky. Hänellä on työkyvyn menettämisen uhka, joka vaatii pitkäaikaisia tai tehostettuja tukitoimia ja seuranta-

taa. Tällä tavoin määriteltyjä osatyökykyisiä on eri toimialoilla erisuuruinen osuus, keskimäärin noin 2–5 prosenttia. Suurin osa heistä pystyy työskentelemään erilaisten tukimuotojen avulla. Tukimuotoja ovat esimerkiksi korvaava työ, osakuntoutus-tuki, osatyökyvyttömyyseläke, uudelleensijoitus ja ammatillinen uudelleenkoulutus.

Korvaavan työn tunnettuutta on lisännyt kaupunginkanslian vuonna 2017 Työterveys Helsingin kanssa sopima menettely siitä, että lääkäri tarjoaa sairausloman vaihtoehdoksi korvaavaa työtä. Korvaavaa työtä käytetään kuitenkin kaupunginkanslian arvion mukaan vielä vähän. Työterveys Helsingin mukaan mallin vähäiseen suosioon vaikuttaa se, että esimiehelle on usein helpompaa pitää osatyökykyinen sairauslomalla, jotta vakanssi vapautuu täysin työkykyiselle henkilölle. Osatyökykyisten työn muokkaus ja räätälöinti onkin tällä hetkellä liian paljon kiinni yksittäisten esimiesten halukkuudesta. Lähiesimiehillä ei välttämättä ole budjettivastuuta eikä tietoa erilaisten työkykyjohtamisen käytäntöjen kustannusvaikutuksista.

Asiantuntijahaastatteluuissa kaupunginkansliassa, Työterveys Helsingissä ja Kevassa tuli esiin, että esimiehille ja työyhteisöille tarvittaisiin kannustimia osatyökykyisten palkkaamiseksi. Jos työpaikoilla on asenne, että työntekijöiden tulee olla 100-prosenttisesti työkykyisiä tai jos ei ole osamista työn räätälöimiseksi, työntekijän ainoa vaihtoehto on pysyä sairauslomalla. Kevan asiantuntija ehdotti pohdittavaksi jokaiselle toimialalle tulosityksiköistä riippumatonta resurssipoolia, jossa osatyökykyisten työkyky olisi hyödynnettävissä koko toimialalla siten, ettei osatyökykyinen vaikuttaisi tulosityksiköiden tulostavoitteisiin.

Kaupunkitasolla kannustimia on tälläkin hetkellä. Keva maksaa pitkälti sairauslomalta palaavista työntekijöistä kuntoutushyvityksen, joka tuloutuu kaupunginkanslian keskitettyihin määrärahoihin. Työterveys Helsinki toi esiin, että jos kuntoutushyvitys palautuisi työyksiköiden budjettiin, sillä olisi kannustava vaikutus paikallisesti, eli esimiehet saisivat kannustimen parempaan työkykyjohtamiseen.

## Kaupungin HR-tieto on pirstaleista

Henkilöstöraportoinnin kaikkia lukuja ei tällä hetkellä saada suoraan henkilöstötietojärjestelmästä. Manuaalisen työn vaiheet lisäävät inhimillisten virheiden riskiä. Kaupunki suunnitteli jo vuonna 2011 modernin HR-järjestelmän kehittämistä, mutta sote- ja maakuntaudistuksen erilaiset valmisteluvaiheet ovat keskeyttäneet HR-järjestelmän kilpailutuksen kaksi kertaa, kun kaupungin tuleva



henkilöstömäärä on ollut epävarma. Epävarman tilanteen jatkuessa Kansliassa on päätetty nopeuttaa erillissovellusten hankintaa siten, että vuoden 2019 aikana otetaan käyttöön osaamisen hallintaa, tulos- ja kehityskeskusteluja ja varhaisen tuen keskusteluja tukevat järjestelmät.

Työterveys Helsingin asiantuntijoiden näkemyksen mukaan HR-tietoa on paljon ja sinänsä riittävästi, mutta tieto on pirstaleista. Tietoa tulee eri lähteistä eri aikatauluilla, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan luomista ja analyysia. Kaupungin HR-tiedon puutteellisuutta kritisoitiin myös Starassa ja sosiaali- ja terveystoimialalla toteutetuissa haastatteluissa. Isojen toimijoiden kannalta on turhauttavaa odottaa kaupunkitason ratkaisuja. Esimerkiksi herätteiden lähettäminen esimiehille varhaisen tuen keskusteluista on raskas manuaalinen prosessi, kun vatu-keskustelujen seuranta ei pystytä tekemään HR-tietojärjestelmässä. Tietojärjestelmäpuutteet ovat vaikuttaneet myös tavoitteiden asettamiseen, koska tavoitteeksi ei voida asettaa asioita, joita ei pystytä mittaamaan. Esimerkiksi korvaavan työn käyttämiselle ei ole voitu asettaa tavoitteita, koska järjestelmässä ei ole ollut sille tarvittavaa omaa seurantakoodia.

## Johtopäätökset

Henkilöstön työhyvinvointi pääosin parani strategiakaudella 2013–2016, mutta sairauspoissaolojen ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähenemisen tavoitteita ei täysin saavutettu.

Sairauspoissaolojen hallinnan kannalta keskeisin haaste on arvioinnin perusteella se, että osatyökykyisten palkkaamiseksi ei ole olemassa riittävästi kannustimia. Osatyökykyisten työn muokkaus ja räätälöinti kuhunkin työyhteisöön sopivaksi vaatii esimiehiltä paljon. Kannustimien puuttuessa osatyökykyisten työn hyödyntäminen on liian paljon yksittäisten esimiesten halukkuuden varassa. Työyksiköiden tasolla ei myöskään aina ole tietoa työkykyjohtamisen erilaisten toimenpiteiden kustannusvaikutuksista. Asiantuntijoiden mukaan yksi harkittava kannustinmalli olisi osatyökykyisten pooli toimialatasolla. Työterveys Helsinki piti tärkeänä myös sitä, että Kelan maksama kuntoutushyvätyös kuntoutustuella työhön palaavista henkilöistä tuloutettaisiin asianomaisen työyksikön budjettiin kaupunkitason keskitettyjen määrärahojen sijasta.

Toinen ongelmakohta on, ettei Työterveys Helsinki saa tietoa kaikista kaupungin työntekijöiden sai-

rauspoissaoloista diagnoositiетоineen, mikä on ristiriidassa valtakunnallisen suosituksen kanssa. Työterveyden mahdollisuuksia tukea työntekijää ja työnantajaa parantaisi, jos sillä olisi kokonaiskuva asiakkaidensa sairauspoissaolojen syistä.

Kolmas asia, joka nousi esiin sekä kaupunkitason haastatteluissa että esimerkkiorganisaatioissa, liittyi henkilöstötietojärjestelmän puutteisiin. Nykyaikaisen HR-järjestelmän kehitystyö on viivästynyt sote- ja maakuntauudistukseen varautumisen vuoksi. Helsingin kokoisessa 38 000 työntekijän organisaatiossa on erityisen ongelmallista, että tilannekuvan laatiminen henkilöstöstä vaatii manuaalista työtä. Tietoa on paljon, mutta se on pirstaleista, eli sitä kootaan eri lähteistä eri aikatauluilla. Toinen näkökulma on, että kun kehittämistyötä tehdään, sen tuloksia ei välttämättä pystytä todentamaan. Kaupunki on esimerkiksi panostanut varhaisen tuen keskustelujen ohjeistukseen ja kouluttamiseen, mutta ei kuitenkaan pysty henkilöstötietojärjestelmänsä avulla seuraamaan käydäänkö varhaisen tuen keskusteluja. Toinen vastaava esimerkki on korvaavan työn mallin käyttöönotto: uuden mallin suosiota ei ole pystytty seuraamaan tietojärjestelmähaasteiden vuoksi. Kaupunginkanslian mukaan vuoden 2019 aikana otetaan käyttöön osaamisen hallintaa, tulos- ja kehityskeskusteluja sekä varhaisen tuen keskusteluja tukevat erillissovellukset.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee yhteistyössä toimialojen kanssa

- kehittää työyhteisötasolle ulottuvia kannustimia osatyökykyisten palkkaamiseksi ja työssä jatkamisen tukemiseksi.

kaupunginkanslian tulee yhteistyössä Työterveys Helsingin kanssa

- mahdollistaa sairauspoissaolojen diagnoositiетojen saatavuus työterveyden käyttöön.

kaupunginkanslian tulee

- kehittää työkykyjohtamisen tukena käytettäviä tietojärjestelmiä kaupunkitasoisesti.

## 4.2 Hankintojen ohjaus



Onko eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa valvottu riittävästi?



Ylimmän johdon mukaan enimmäkseen kyllä. Erilaisia näkemyksiä ja yksittäisiä ongelmia kuitenkin esiintyy.

Arvioinnin pääkysymykset olivat, onko hankintoja tehostettu strategiaohjelman mukaisesti ja ovatko johtavassa esimiesasemassa toimivat viranhaltijat riittävästi ohjanneet ja valvoneet kaupungin eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa.

Ensimmäiseen pääkysymykseen vastaamiseksi tarkasteltiin kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteiden toteutumista hankintojen keskittämisen, hallinnan yhtenäistämisen, hankintaosaamisen ja markkinoiden huomioon ottamisen näkökulmista. Toiseen pääkysymykseen liittyen arvioitiin miten toimialoilla varmistetaan eettisten periaatteiden tuntemus ja toteutuminen hankinnoissa, miten hankintavaltuuksia, päätöksiä, sopimuksia ja tietojärjestelmiä valvotaan, miten varmistetaan sopimuskumppaneiden samanarvoinen kohtelu ja kaupungin eettisten periaatteiden toteutuminen sopimuskumppaneiden toiminnassa, miten varmistetaan päätöksenteon läpinäkyvyys hankinnoissa ja mitkä ovat menettelytavat väärinkäytösepäilyissä.

Arviointiaineistona käytettiin aiheesta tehtyjä aiempia tarkastuslautakunnan arvioiteja. Aineistoa täydennettiin haastattelemalla hankintajohdajaa, kasvatuksen ja koulutuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan, kaupunkiympäristön ja sosiaali- ja terveystoimen toimialajohtajia sekä hankintavastaavia. Tämän jälkeen toteutettiin kysely palvelukokonaisuuksista, palveluista ja yksiköistä vastaville päälliköille kaikilla toimialoilla keskushallintoa lukuunottamatta. Kyselyyn vastasi yhteensä 209 henkilöä.

Hankinnat, eli sisäiset ja ulkoiset palvelujen sekä aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostot, muodostavat yli 40 prosenttia Helsingin kaupungin menoista. Hallintokuntien hankinnat ilman HKL:n hankintoja olivat vuonna 2017 yhteensä noin kolme miljardia euroa. Ulkoisista hankinnoista 19 prosenttia kohdistui Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS). Suurimmat hankkijat kaupungil-

la olivat sosiaali- ja terveystoimiala (1,1 mrd euroa) ja kaupunkiympäristön toimiala (0,7 mrd euroa).

### Hankintoja on keskitetty

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 oli tavoitteena parantaa hankintaosaamista ja tehostaa hankintatoimintaa. Hankintojen tehostamiseen liittyviä toimenpiteitä strategiassa olivat hankintojen keskittäminen ja hankintojen hallinnan yhtenäistämisen kehittämällä yhtenäistä hankintatiedon tuottamista, raportointia, mittarointia ja analysointia. Kaupunginhallitus hyväksyi Helsingin kaupungin hankintastrategian kokouksessaan 13.6.2011. Sen myötä käynnistetyn hankintojen kehittämisohjelman yhtenä tavoitteena oli, että hankintojen suunnittelussa ja toteuttamisessa huomioidaan terveiden markkinoiden ylläpito sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeet.

Hankintojen keskittämisen aste on kasvanut strategiakaudesta. Sekä yhteishankintojen että kaupungin toimialojen erillishankintojen määrä on kasvanut. Yhteishankintakilpailutuksia oli 34 vuonna 2013 ja 45 vuonna 2016. Hankintakeskuksen kilpailuttamia erillishankintoja oli 68 vuonna 2013 ja 96 vuonna 2016. Keskittämisen kannalta organisaatiouudistus oli merkittävä: vuoden 2017 puolivälissä hankintakeskus siirrettiin keskushallinnon alaisuuteen ja kunkin toimialan hankinnat keskitettiin kunkin toimialan hallintoon. Vuoden 2017 syksyllä perustettiin hankintojen ohjausryhmä. Jokaiselle toimialalle on palkattu hankinta-asiantuntija. Haastattelujen perusteella vaikutti kuitenkin olevan epäselvää, missä määrin toimialat saavat tukea omiin erillishankintoihinsa kaupunginkanslian hankinnat ja kilpailuttaminen -yksiköstä. Työnjako uudessa organisaatiossa on sellainen, että Kanslian hankintayksikön tehtävä on vastata yhteishankinnoista ja vain keskushallinnon erillishankinnoista.

Hankintojen hallintaa on yhtenäistetty ottamalla käyttöön kaupunkiyhteinen keskitetty kilpailutus- ja sopimushallintajärjestelmä. Toimialojen sopimuksista suuri osa on viety järjestelmään, mutta ei vielä kaikkia. Hankintojen raportoinnin kehittäminen on ollut vuosien varrella pohdittavana, mutta tiedon tuottamisessa, mittareiden kehittämisessä ja analysoinnissa ei ole juurikaan päästy eteenpäin.

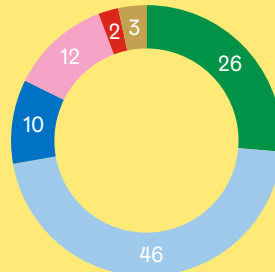
Strategiaohjelman toimenpiteistä arvioinnissa tarkasteltiin myös hankintaosaamista ja markkinoiden huomioon ottamista. Hankintaosaamisen nähtiin yleisellä tasolla kehittyneen. Hankintaosaamiseen liittyvistä kyselyn väittämistä eniten samaa mieltä olevia vastauksia keräsivät seuraavat väit-

## Eettisten periaatteiden tuntemus, hankintojen valvonta ja hankintaosaaminen, prosenttia vastaajista

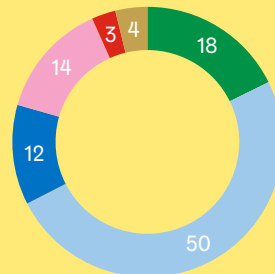
Kuvio 10

- Täysin samaa mieltä
- Osittain samaa mieltä
- Ei samaa mieltä eikä eri mieltä
- Osittain eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- Ei osaa sanoa

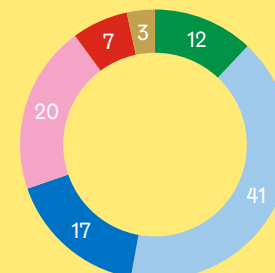
Ostoja ja hankintoja tekevä henkilöstö tuntee kaupungin eettiset periaatteet



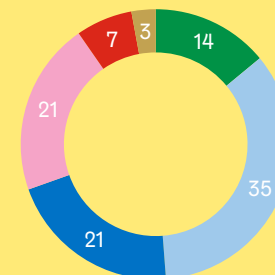
Ostoja ja hankintoja tekevien hankintaosaaminen on ajan tasalla



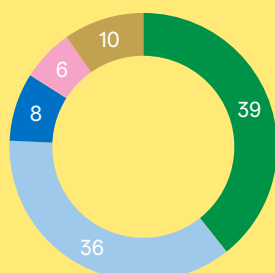
Hankintoihin liittyvät ohjeet löytyvät helposti



Hankintoja tai tilauksia tekevä henkilöstö saa riittävästi hankintakoulutusta



Hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamista valvotaan riittävästi



tämät: osto- ja hankintaosaamisen riittävyys on varmistettu, hankintaosaaminen on ajan tasalla ja henkilöstö tuntee hankintalain ja hankintaohjeet.

Vähemmän samaa mieltä oltiin väittämistä, jotka koskivat hankintaohjeiden helppoa löydettävyyttä tai että henkilöstö saisi riittävästi ajantasaista hankintakoulutusta. Vastauksissa todettiin, että koulutukseen hakeutuminen vaatii omaa aktiivisuutta, eli ohjausta ei ole.

Markkinatilanne nähtiin otettavan hankinnoissa huomioon jossakin määrin, mutta käytännössä tämä tapahtuu kaikilla toimialoilla parhaiten puitesopimuksilla, jotka tekevät mahdolliseksi myös pienten ja keskisuurten yritysten käytön.

### **Eettisten periaatteiden noudattamista valvotaan yleisesti ottaen hyvin**

Eettiset periaatteet ovat osa kaupungin strategiaohjelmaa 2013–2016. Niissä hankintoihin liittyvänä näkökulmana on korruption ja epäeettisten toimintatapojen ehkäiseminen.

Eettisten periaatteiden tuntemus ja toteutuminen hankinnoissa on kyselyn tulosten perusteella keskimäärin varsin hyvällä tasolla. Organisaatioissa

pyritään varmistamaan, että erityisesti harmaan talouden torjunta ja lahjontaan liittyvät ilmiöt tunnetaan. Kaupungin yleisten eettisten periaatteiden tuntemisen varmistaminen on myös melko hyvällä tasolla.

Kuviossa 10 esitetään eräät kyselyn väittämien tulokset. Kyselyyn vastasivat kasvatuksen ja koulutuksen toimialan, kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan, kaupunkiympäristön toimialan sekä sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohto, palvelukokonaisuuksien ja palvelujen johtajat sekä yksiköistä vastaavat päälliköt.

Täysin samaa mieltä hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen valvonnasta oli lähes 40 prosenttia vastanneista, osittain samaa mieltä oli lähes yhtä paljon. Eettisten periaatteiden tuntemuksesta oli täysin samaa mieltä 26 prosenttia ja osittain samaa mieltä yli 45 prosenttia vastanneista. 18 prosenttia katsoi, että hankintaosaaminen on ajan tasalla, puolet katsoi näin olevan osittain. Erimielisiä eri väittämistä oli melko vähän. Eniten erimielisiä oltiin kyselyn väittämistä, jotka koskivat riittävää hankintakoulutusta ja hankintoihin liittyvien ohjeiden löydettävyyttä.

Hankintojen valvonta toimii kyselyn mukaan erityisesti vaarallisten työyhdistelmien osalta, tilaus- ja



hankintavaltuuksien valvonnan sekä hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen valvonnan osalta. Hieman heikommin valvotaan sopimusten ohi ostamista, ostoprosesseja ja tietojärjestelmiä.

Sidosryhmiä ja sopimuskumppaneita kohdellaan kyselyn mukaan varsin yhdenmukaisesti, mutta aina ei osattu sanoa, noudattavatko ne kaupungin eettisiä periaatteita. Päätöksenteon läpinäkyvyys, varsinkin julkisuus ja avoimuus, on kyselyn mukaan varsin hyvällä tasolla. Täysin samaa mieltä olevien osuus oli suuri väittämässä, joiden mukaan organisaatiossa varmistetaan, ettei henkilökohtainen etu vaikuta päätöksentekoon, päätöksenteko on julkista ja avointa, sivutoimet eivät vaikuta toimintaan eivätkä ole ristiriidassa kaupungin toiminnan kanssa. Haastatteluissa ja avovastauksissa tuli esille, ettei sivutoimien valvonta välttämättä ole täysin ajan tasalla.

## Eri johtajatasojen ja toimialojen näkemykset poikkeavat toisistaan

Ylemmän tason johtajat ja päälliköt näkevät lähes kaikkien kysymysten osalta hankintojen ohjauksen ja valvonnan toteutuvan paremmin kuin alemman tason päälliköt ja esimiehet. Poikkeuksena tästä yksiköistä vastaavat esimiehet ja päälliköt antoivat muita esimiestasoja paremman arvosanan hankintavaltuuksien, hankintapäätösten ja ohjeiden noudattamisen sekä ostoprosessien ja tietojärjestelmien valvonnalle.

Sosiaali- ja terveystoimiala arvioi positiivisimmin valvontaan liittyvät väittämät ja kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala negatiivisimmin. Sosiaali- ja terveystoimiala ei kokenut suuria muutoksia organisaatiouudistuksessa, ja toimialalla nähdään eettisten periaatteiden toteutuvan hyvin. Sosiaali- ja terveystoimialan hankintaosaaminen lisääntyi organisaatiouudistuksen yhteydessä, kun hankinta-asiantuntijoita siirtyi hankintakeskuksesta toimialalle. Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan muita negatiivisemmat vastaukset kuvaavat todellista ongelmaa: kun toimiala perustettiin, hankintahenkilökunta väheni, eikä uutta saatu kovin nopeasti tilalle, joten toimialan hankintatoimen muotoutuminen on vasta alussa.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla erityisesti avoimissa vastauksissa on havaittavissa kriittisyyttä, minkä on voinut aiheuttaa vuoden takainen väärinkäytösepäily. Kaupunkiympäristön toimialan vastaukset olivat myös korkeita keskiarvoltaan. Toimialan vastaukset kuvaavat pitkää perinnettä

hankintojen tekemisessä, minkä vuoksi negatiivisimmat tulokset, jotka koskivat hankintakoulutuksen ajantasaisuutta ja sopimusten ohi ostamisen valvontaa, on syytä ottaa vakavasti.

## Väärinkäytösten käsittelyyn tulee kiinnittää huomiota

Helsingin kaupungin sisäisen tarkastuksen mukaan paras keino torjua väärinkäytöksiä on riskien tunnistaminen ja asianmukaisen valvonnan järjestäminen. Tätä varten on ohje sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta Helsingin kaupunkikonsernissa. Sisäinen tarkastus tutkii väärinkäytösepäilyjä, mikäli ne tulevat sisäisen tarkastuksen tietoon ja tehtäväksi. Vuosien 2014–2017 aikana on kaupungin sisäiselle tarkastukselle tehty 12 kantelua tai tutkintapyyntöä hankintoihin liittyen. Jokainen näistä kanteluista tai tutkintapyyntöistä on ollut aiheellinen, ja pyynnöistä on vähintäänkin annettu sisäisen valvonnan parantamissuosituksia.

Kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto, tietotekniikka- ja viestintäosasto sekä sisäinen tarkastus käyvät säännöllisesti keskusteluja hankintoihin liittyen. Syksyllä 2017 perustetun hankintojen ohjausryhmän on tarkoitus käynnistää projekti, jolla ostoprosessia kehitetään. Projektin tavoitteena on keskittää hankintoja ammattistajille toimialoille muodostettaviin hankintayksiköihin, arvioida hankinnan porrastamisen, työyhdistelmien ja hyväksymistapojen vaihtoehtoja, luoda ohjeistus ja työkalut määrämuotoiselle ja tehokkaalle jälkikäteisvalvonnalle sekä arvioida tietojärjestelmien hyödyntämistä riskienhallinnan näkökulmasta.

Haastatteluissa ja kyselyssä vastaajat kertoivat yksittäisistä menettelyistä väärinkäytösepäilyissä tai -tapauksissa. Kyselyssä suurin osa vastasi, ettei ole törmännyt selkeisiin väärinkäytöstilanteisiin, mutta osa on pohtinut rajanvetoa lahjontaan, henkilökohtaiseen hyötyyn ja etiikkaan liittyen. Oma esimies oli ensimmäinen taho, johon epäilytapauksissa otettaisiin yhteyttä. Huolestuttavin oli esimerkki, jossa hankinnan kyseenalaistanut työntekijä sai huomautuksen puuttumisestaan, vaikka jälkeenpäin tapaus oli poliisitutkinnassa.

## Johtopäätökset

Arvioinnin ensimmäiseen pääkysymykseen, onko hankintoja tehostettu strategiaohjelman mukaisesti, voidaan vastata osittain kyllä. Kilpailuttamista, tietojärjestelmiä ja organisaatiota on keskitetty,





mutta hankintatiedon tuottamisessa ja hankinta-osaamisen ylläpidossa koulutuksen ja ohjeistuksen keinoin on puutteita. Ohjeistus on vaikeasti löydettävissä. Kaikkia sopimuksia ei myöskään vielä ole kyetty viemään keskitettyyn sopimushallintajärjestelmään. Toimialat ovat sen verran uusia, että hankintojen yhtenäistäminen ja työnjaon selkiyttäminen on vielä kesken. Näin on erityisesti kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla. Toimialoilla toivottiin myös tukea erityisesti ICT-alan erillishankintoihin. Tämä toive ei vaikuta toteutuvan, sillä Kanslian hankintayksikön tehtävä ei enää ole vastata toimialojen erillishankinnoista.

Arvioinnin toinen pääkysymys oli, ovatko johtavassa esimiesasemassa toimivat viranhaltijat riittävästi ohjanneet ja valvoneet kaupungin eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa. Johtavassa esimiesasemassa toimivat viranhaltijat vaikuttaisivat riittävästi ohjaavan ja valvovan eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa. Aineiston perusteella hyvin tunnetaan erityisesti lahjontaan ja harmaan talouden torjuntaan sekä kaupungin eettisiin periaatteisiin liittyvät asiat. Valvonta toimii vaihtelevasti, mutta pääosin hyvin, erityisesti vaarallisten työyhdistelmien ja hankinta- ja tilausvaltuuksien osalta. Päätöksenteko on avointa ja läpinäkyvää varsinkin ylätasolla. Kehittämistä kuitenkin vielä on, sillä sopimusten ohi ostamisen valvontaan liittyi myös kriittisiä näkemyksiä. Mahdollisten väärinkäytösten käsittelyprosessin tulisi olla sellainen, että tapaukset tutkitaan, olivat epäilyt aiheellisia tai eivät. Työilmapiirin tulisi edistää epäeettiseen toimintaan puuttumista, eikä työntekijöitä tule rankaista siitä.

Lähes kaikkien kysymysten osalta ylemmällä tasolla olevat johtajat ja päälliköt näkivät asiat positiivisemmin kuin alemman tason esimiehet. Kysymyksiin vastaamista vaikeuttaa se, että uudet toimialat keskitettyine hankintatoimineen ovat toimineet arviointiajankohtana vasta puoli vuotta, jolloin toimialoilla ei ole vielä ehditty laatia yhtenäistä hankintoihin liittyvää ohjeistusta ja järjestää koulutusta. Organisaation muuttumisen myötä myös kaupungin keskitetyn hankintatoimen rooli ja asema tuntuvat olevan toimialoilla paikoin epäselviä. Arvioinnin perusteella erityisesti kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan hankintatoimi kaipaa vahvistamista.

Arviointi osoitti, että eettisten periaatteiden merkitys hankinnoissa tunnustetaan toimialoilla ja toimintatapoja pohditaan myös käytännön työssä. Hankintoja tekevien perehdytykseen ja jatkuvaan koulutukseen sekä työnjaon ja ohjeistuksen selkeyttämiseen on kuitenkin tarvetta.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee

- liittää eettisten periaatteiden käsittely osaksi hankintakoulutuksia.
- liittää sisäinen valvonta ja riskienhallinta osaksi esimieskoulutuksia.

kaupunginkanslian ja toimialojen tulee

- vahvistaa ja yhtenäistää toimialojen hankinta-toimintaa ja luoda toimialoille selkeät ohjeet.
- parantaa hankintoihin ja eettisiin periaatteisiin liittyvän ohjeistuksen löydettävyyttä.
- varmistaa, että työntekijöillä on mahdollisuus tuoda esiin väärinkäytösepäilyjä.

## 4.3

### Toimitilojen käytön tehostaminen



Onko kaupungin tilankäyttö tehostunut?



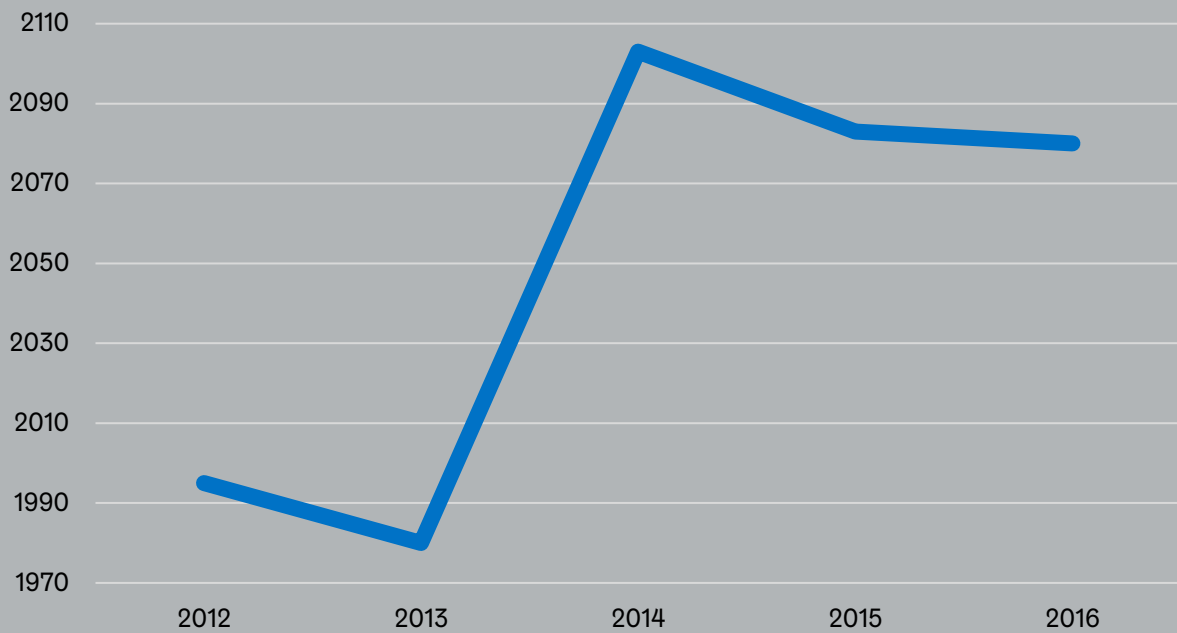
Useissa palveluissa on tehostettu tilankäyttöä, mutta kokonaistilamäärä on kasvanut.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko kaupungin tilankäyttö tehostunut tavoitellusti. Strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoite oli, että kaupungin omassa käytössä olevien toimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudella. Arvioinnissa tarkasteltiin, onko kaupungin toimitilojen kokonaispinta-ala kehittynyt tavoitellusti ja onko hallintokuntien tilankäyttö tehostunut. Lisäksi arvioitiin, onko keskushallinnon ja entisen tilakeskuksen tilankäytön ohjaus ja seuranta sekä tuki hallintokunnille tilankäytön tehostamiseksi ollut riittävää, ja ovatko keinot tiloista luopumiseksi olleet riittäviä.

Strategian toimenpiteinä oli muun muassa kaikki hallintokunnat kattavan toimitilaohjelman laatiminen ja kaikkia hallintokuntia koskeva velvoite laatia tilankäyttöohjelma ja tilojen tehostamissuunnitelma. Tilankäytön tehostamiseen liittyvät tavoitteet on asetettu vuosittain talousarvion laadintaohjeissa. Kanslia ja tilakeskus ovat laatineet tähän liittyvät ohjeet ja hallintokunnat ovat käyneet kunkin vuoden alussa neuvottelut kaupunginkanslian

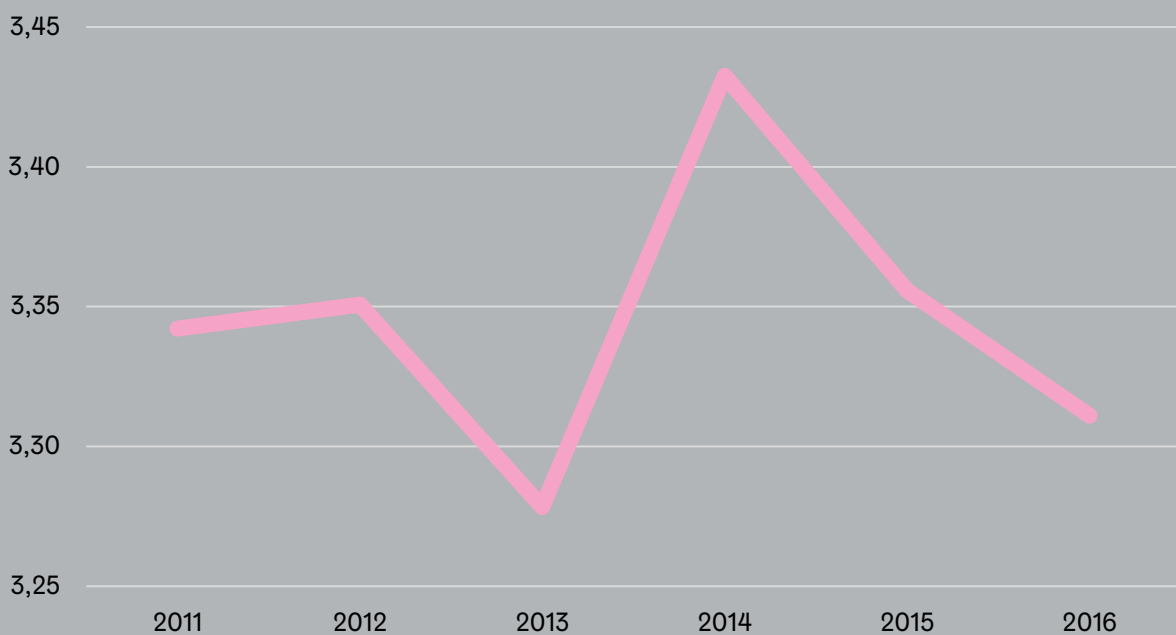
## Helsingin kaupungin toimitilojen määrän muutos (1 000 htm<sup>2</sup>), mukaan lukien liikelaitokset<sup>2</sup>

Kuvio 11



## Kokonaistilakanta asukasta kohden 2011–2016, (htm<sup>2</sup>)

Kuvio 12



Vuoden 2014 piikki tilastoissa johtuu siitä, että tuolloin virastojen ja liikelaitosten itse vuokraamat tilat siirtyivät silloisen tilakeskuksen hallintaan.

<sup>2</sup> Hallintokunnille vuokratut tilat, Haltia-järjestelmästä saatava tieto.

koordinoimana tilakeskuksen kanssa. Neuvottelujen jälkeen virastot ovat vuodesta 2014 alkaen laatineet tilankäyttöohjelmat ja tehostamissuunnitelmat tuleville vuosille. Lisäksi strategiaohjelmassa yhtenä toimenpiteenä tilojen käytön tehostamiseksi oli luopua vuosittain 60 000 htm<sup>2</sup> ulkopuolisille vuokratusta toimitilasta.

Arvioinnin aineistona käytettiin strategiaseuranan tietoja sekä tilakeskuksen ja hallintokuntien raportteja tilankäytöstä. Lisäksi haastateltiin kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön asiantuntijoita sekä tehtiin sähköpostitiedustelu kunkin toimialan tilahallinnosta vastaavalle.

## Kokonaispinta-ala on kasvanut

Virastot ovat vähentäneet tilankäyttöään strategiakaudesta. Virastojen tilakeskukselle ilmoittama tilojen käyttö väheni reilun prosentin ajalla 2012–2016. Kaupungin toimitilojen kokonaispinta-ala ei kuitenkaan ole muuttunut tavoitellusti. Strategiaohjelman tavoitteena oli, että kaupungin omassa käytössä olevien kokonaistoimitilojen kokonaispinta-alan määrä ei kasva strategiakaudesta. Kaupungin omistuksessa olevien tilojen määrä liikelaitokset mukaan lukien on kasvanut 4,3 prosenttia eli lähes 100 000 m<sup>2</sup>, kuten kuvio 11 osoittaa.

Vuoden 2014 piikki tilastoissa johtuu siitä, että tuolloin virastojen ja liikelaitosten itse vuokraamat tilat siirtyivät silloisen tilakeskuksen hallintaan. Strategian seurannassa käytetyt luvut poikkesivat kuvion 11 luvuista. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan erilaisia lukuja selittää mahdollisesti se, että rekistereitä on päivitetty eri aikaan ja että hallintokunnat ovat vuokranneet toimitiloja yksityisiltä kiinteistönomistajilta ja toisiltaan. Tyhjentävää vastausta erolle on kuitenkin mahdotonta antaa ilman erillistä selvitystyötä.

Entisistä virastoista ja liikelaitoksista eniten tilamääräänsä vuosina 2013–2016 ovat vähentäneet sosiaali- ja terveystoimintatapojen muutoksen ja suurempiin yksiköihin siirtymisen myötä sekä rakennusvirasto vuonna 2015 toteutuneen muuton myötä. Opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston tilamäärä on kasvanut, koska kaupungin nopea väestönkasvu näkyy suoraan päivähoito- ja koulupaikkojen tarpeena ja kasvaneena tilamääränä.

## Tilankäyttö on tehostunut

Hallintokuntien tilankäytön tehokkuus on parantunut strategiakaudesta, kuten kuviosta 12 voidaan havaita. Tilankäytön tehokkuutta kaupunkitasolla

mitataan tilamäärän ja asukasluvun suhteella, joten osa tehostumisesta johtuu asukasluvun kasvusta.

Tarkempi mittari on asiakaskohtainen tilamäärä. Merkittävistä tilankäyttäjistä suomenkielisen varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukio-koulutuksen tilojen pinta-ala/lapsi tai pinta-ala/oppilas on vähentynyt vuodesta 2014 vuoteen 2016. Ammatillisen koulutuksen oppilaskohtainen pinta-ala on vähentynyt vuoden 2015 jälkeen. Asiakastiloiltaan merkittävien sosiaali- ja terveystoimen, kaupunginkirjaston ja nuorisosiainkeskuksen asiakaskohtainen tilatehokkuus on myös parantunut strategiakaudesta.

Tilakustannusten osuus on suuri toiminnoissa, joissa tarvitaan runsaasti näyttely- tai asiakastilaa. Samankaltaista toimistotyötä tekevien yksiköidenkin välillä on kuitenkin eroja, kun tarkastellaan tilakustannuksia työntekijää kohden. Kaupungilta vuokrattujen toimistotilojen määrä on vähentynyt strategiakaudesta muun muassa opetusvirastossa, rakennusvirastossa ja nuorisosiainkeskuksessa. Toimistotilojen tilatehokkuuden mittaamiseen ei kuitenkaan ole toimivaa kaupungin sisäistä tiedonkeruumenetelmää, sillä tilatyyppejä ei välttämättä erotella toisistaan.

## Tilojen yhteiskäyttöä on lisätty, mutta tiloista luopuminen on vaikeaa

Tilojen monikäyttöisyyttä on vuosien varrella lisätty ja etsitty yhteistyömahdollisuuksia eri hallintokuntien kanssa. Tästä ovat esimerkkejä liikuntasalien hallinnan siirto opetustoimelta liikuntatoimelle, tuore Maunulatalo (kirjasto, työväenopisto ja nuorisotila) ja korttelitalot, kuten tuleva Kalasatama (keittiö, ruokala, liikuntatila). Lisäksi esimerkiksi Jakomäessä asuntojen täydennysrakentamisen ohella vanhoja päiväkotijä ja koulutiloja puretaan ja toiminnot yhdistetään uusiin tiloihin.

Tilahallinnon keinot ulkopuolisista tiloista luopumiseksi eivät ole olleet riittäviä. Vuosittain on luovuttu keskimäärin vain 20 000 m<sup>2</sup>:stä, koska luopumisista on jouduttu tekemään erillisiä päätöksiä eikä pienistä kohteista luopumalla päästä tavoitteeseen. Toimenpiteen tavoitteesta (60 000 htm<sup>2</sup>) jäätii siis selkeästi. Kaupunkiympäristön toimialan mukaan kaupungin omistamien myytyjen ja purettujen rakennusten määrä on kuitenkin kasvanut vuosina 2016–2017 aiempiin vuosiin verrattuna. Yksi luopumista hidastava asia on ollut tiloihin liittyvät suojelutavoitteet asemakaavassa. Näitä on jonkin verran päivitetty, pääasiassa hakemalla poikkeamisia asemakaavasta. Toimialoilla siirtymi-

nen isompiin toimintakokonaisuuksiin voi mahdollistaa omassa käytössä olevien tilojen yhteiskäytön ja tiloista luopumisen aiempaa helpommin.

## Tilankäytön seuranta vaihtelee

Keskus- ja tilahallinnon mukaan tilankäytön ohjaus ja seuranta ovat olleet riittäviä, mutta hallintokuntien näkemys saadusta tuesta tilankäytön tehostamiseksi vaihtelee. Kanslian mukaan tilankäytön ohjaus on ollut riittävää talouden ja toiminnan kaupunkitasoisen suunnittelun näkökulmasta. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan tilankäytön ohjaus ja seuranta ovat olleet tiiviitä. Erityisesti yhteistyö ja ohjaus muun muassa palveluverkko-tarkasteluissa on koettu hyödylliseksi. Sosiaali- ja terveystoimiala ei vastauksensa mukaan ole saanut tilankäytön tehostamiseksi aktiivista tukea ja ohjausta. Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialan mukaan tilankäytön tehostamiseen on ohjattu, mutta työkalut olisivat voineet olla tehokkaampia ja käytännönläheistä tukea olisi tullut olla enemmän.

Talousarviossa entisiä virastoja ja liikelaitoksia on vuodesta 2014 alkaen veloitettu raportoimaan tilankäytön tehokkuudestaan. Kuitenkin vielä vuoden 2017 talousarviossa kolme virastoa ja liikelaitosta ei esittänyt lainkaan tilankäytön tunnuslukuja. Kuusi hallintokuntaa on raportoinut vain tilojen määrän eikä tilankäytön tehokkuutta. 17 hallintokuntaa on käyttänyt asukas- tai asiakaskohtaista tilatehokkuuden mittaria. Osa tehokkuusmittareista näyttäytyy epäinformatiivisena, jos esimerkiksi pientä tilamäärää verrataan suureen asukas- tai asiakaslukuun. Kahdeksan hallintokuntaa on ilmoittanut tilojensa pinta-alan työntekijää kohden. Kolme hallintokuntaa ei ole esittänyt mittaria lainkaan.

Harva hallintokunta on erotellut toimistotilojen ja muiden tilojen käyttöä tai tilatehokkuutta, vaikka näiden välille tehdään ero talousarvion laatimissohjeissa esimerkiksi tilankäytön tehostamistoimien keinoissa. Toimistotilojen tehokkuuden kuvaajan, toimistopinta-alan työntekijää kohden, on ilmoittanut vain kaksi hallintokuntaa. Toisaalta yksi entinen virasto (nuorisoasiainkeskus) on esittänyt laadukkaat tilatehokkuuden mittarit erikseen sekä toimisto- että palvelutiloille.

## Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että tilankäyttö ei ole tehostunut tavoitteen mukaisesti, sillä kokonaistoimitilojen määrä on kasvanut strategiakaudella. Tilapalvelujen ylläpitämisen vuok-

rarekisterin mukaan virastoille ja liikelaitoksille kaupungin sisäisesti vuokrattujen tilojen määrä on kasvanut noin neljä prosenttia. Suurista virastoista sosiaali- ja terveystoimiala ja rakennusvirasto vähensivät selvästi tilankäyttöään. Tilamäärä on kasvanut strategiakaudella eniten opetuksessa ja varhaiskasvatuksessa väestönkasvusta johtuen.

Tilankäytön tehokkuus kaupunkitasolla, eli tilojen ja asukasluvun suhde, on kuitenkin parantunut. Tilankäyttö on myös tehostunut asiakasta kohden laskettuna useissa tilankäyttötään keskeisissä palveluissa, kuten varhaiskasvatuksessa ja opetustoitimissa.

Arvioinnin perusteella tilankäytön ohjaus ja seuranta eivät ole kaikilta osin olleet riittäviä. Vastaukset vaihtelevat toimialoittain. Myös talousarvion velvoittama tilatehokkuuden tunnuslukujen raportointi on ollut hyvin vaihtelevaa. Jotkut hallintokunnat eivät ole ilmoittaneet lainkaan tunnuslukuja, osa on ilmoittanut vain käytetyn tilan määrän, ja osa tilatehokkuuden mittareista on epäinformatiivisia. Arvioinnin perusteella tilatehokkuutta voitaisiin mitata ja seurata nykyistä selkeämmin ja aktiivisemmin.

Laadukkaita ja informatiivisia tilankäytön mittareita on ollut vain osalla entisiä virastoja ja liikelaitoksia. Kaupungilta vuokrattujen toimistotilojen käyttö on vähentynyt strategiakaudella, mutta ulkopuolisista toimistotiloista ei ole käytössä kattavaa tilastoa. Kaikki toimialat eivät ole erotelleet tilojaan tilatyypin mukaan, joten toimistotilojen tehokkuudesta ei ole saatavilla luotettavaa tietoa.

Tavoitteesta ulkopuolisista tiloista luopumiseksi on saavutettu vain noin kolmasosa. Sekä keskushallinto että toimialat katsovat, että keinot ovat olleet riittämättömät. Siirtyminen isompiin toimialakokonaisuuksiin entisistä virastoista voi mahdollistaa omassa käytössä olevista tiloista luopumisen aiempaa helpommin.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- asettaa selkeät, velvoittavat tavoitteet toimistotilojen käytön tehostamiselle tulevassa kiinteistöstrategiassa.
- parantaa tilankäytön tilastointia ja seuranta siten, että tilamäärästä ja tilatyypeistä on saatavilla vertailukelpoinen tieto, jotta myös toimistotilojen tehokkuutta voidaan seurata.

# Kaupunkikonsernin arvioinnit

## 4.4

### Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus



Onko Hekan omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla?



Kyllä, mutta esteellisyysääntelyn tiukentuminen tulee ottaa huomioon.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnissa on katsottu, että omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat konserniohjeen mukaisia, omistajan tahto on selkeä, ja yhtiö toimii omistajan tahdon mukaisesti. Omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa myös sitä, ettei omistajan tahto saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain huolellisuusveloitteen kanssa.

Helsingin kaupungin asunnot Oy (Heka) on Helsingin kaupungin sataprosenttisesti omistama yhtiö, joka omistaa noin 48 000 vuokra-asuntoa. Heka on emoyhtiö, jolla oli vuoden 2017 loppuun asti 21 alueyhtiötä, ja vuoden 2018 alusta alkaen viisi alueyhtiötä, jotka vastaavat isännöinnistä ja huollosta. Arviointi ei käsittele Heka-konsernin sisäistä omistajaohjausta. Kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunki kohdistaa omistajaohjauksensa lähtökohtaisesti vain niihin tytäryhteisöihin, joissa sillä on suora omistus tai määräysvalta. Kaupunki voi siis ohjata Hekan tytäryhtiöitä vain ohjaamalla emo-Hekaa.

Arviointia varten haastateltiin Hekan hallituksen jäseniä, Hekan toimitusjohtajaa ja kaupunginkanslian konserniohjauksen päällikköä. Kirjallinen aineisto koostui konsernijaoston kokousmateriaaleista ja muista omistajaohjauksen asiakirjoista. Lisäksi kuntalain (410/2015) johdosta muuttuneen esteellisyysääntelyn vaikutuksista saatiin tietoa kaupungin oikeuspalveluista.

### Hekan tavoitteena on kohtuuhintainen asuminen

Yhtiöjärjestyksen mukaan Heka ei tavoittele voittoa, ja se on olemassa omistaakseen tai hallitakseen tontteja tai asuinrakennuksia, joiden huoneistot luovutetaan vuokralle. Yhtiö vastaa valtion tuella rahoitettujen kaupungin ARA-vuokratalojen hallinnosta eli pääomatalouden hallinnasta, suunnittelusta, valvonnasta ja kehittämisestä sekä pääomavuokrien määrittämisestä. ARA-vuokrataloilla tarkoitetaan valtion tukemaa asuntokantaa, jota valvoo Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Voimassa olevat Helsingin kaupungin omistajapoliittiset linjaukset ovat vuodelta 2011, jolloin tiedettiin, että 21 aravakiinteistöyhtiötä fuusioidaan 1.1.2012 Helsingin kaupungin asunnot Oy:öön. Yhtiölle asetettiin toiminnan tavoitteiksi kilpailukykyinen vuokra, tyytyväiset asukkaat ja kiinteistöjen arvon säilyttäminen.

Haastateltujen neljän Hekan hallituksen jäsenen näkemyksen mukaan Hekan omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite ovat itsestäänselviä, ja se muotoiltiin joko niin, että tavoite on kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen, tai että ilman Hekaa kaupunki ei pystyisi ylläpitämään ARA-tuotantoa eikä saavuttamaan asumisen ja maankäytön ohjelman tavoitteita. Haastatteluista muodostetun kokonaiskuvan perusteella Hekan omistamisen strategista tarkoitusta ja tavoitetta voidaan kuvata neljästä näkökulmasta:

1. Asuntopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy tarjoamaan kohtuuhintaista asumista.
2. Sosiaalipolitiikka ja segregaaation ehkäisy: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy vaikuttamaan asuinalueiden välisen eriytyminen hillitsemiseen.
3. Elinkeinopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy omalta osaltaan vaikuttamaan siihen, että elinkeinoelämän tarvitsemille työntekijöille on tarjolla asuntoja.
4. Edellisten kolmen tavoitteen seurauksena Hekalla on suuri taloudellinen merkitys, joten neljäs tavoite on omistuksen arvon säilyttäminen.

Kun verrataan yllä esitettyä voimassa oleviin omistajapolitiikan linjauksiin, havaitaan, että kilpailukykyinen vuokra ja tyytyväiset asukkaat liittyvät asuntopoliittisiin tavoitteisiin ja tyytyväiset asukkaat myös sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin asuinalueen viihtyisyyden kautta. Kiinteistöjen arvon säilyttäminen liittyy taloudelliseen merkitykseen. Elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin ei suoraan löydy yhtymäkohtia omistajapolitiikan linjauksista. Mutta jos ajatellaan, että asuntopoliittikka on samalla elinkeinopoliittikka, silloin kohtuuhintainen asuminen on elinkeinolämän etu, koska työntekijät tarvitsevat asuntoja.

Kaupungin talousarviossa on vuodesta 2013 lähtien asetettu sitovia tavoitteita tytäryhteisöille. Hekalle vuosina 2013–2017 asetetut tavoitteet ovat tukeneet vuonna 2011 määriteltyjä omistamisen tavoitteita. Vuosittain on ollut sitovana tavoitteena, että kiinteistöjen ylläpitokustannukset eivät saa kasvaa enempää kuin kustannustaso nousee. Tällä pyritään turvaamaan kilpailukykyiset vuokrat ja asumisen kohtuuhintaisuus. Asukkaiden tyytyväisyyttä on pyritty turvaamaan kohtuuhintaisuuden lisäksi sillä, että talousarviossa asetettiin ensin tavoitteeksi asiakastytyväisyysmittauksen kehittäminen, sitten sen toteuttaminen ja vuosina 2015–2017 tavoitteena oli asiakastytyväisyyden paraneminen. Muut talousarviotavoitteet ovat liittyneet energiansäätöön, vedenkulutuksen vähentämiseen ja tuottavuusmittauksen kehittämiseen.

Arvioinnin perusteella omistajan tahto oli selkeä, ja ohjattavilla ja ohjaavilla tahoilla oli yhteneväinen käsitys yhtiön tarkoituksesta ja tavoitteista. Vuonna 2011 asetetut omistajapolitiittiset linjaukset olivat edelleen ajankohtaisia, mutta niissä ei ole suoraan otettu kantaa siihen, miksi kaupunki omistaa Hekan. Kaupunginhallitus totesi 16.11.2017 selvityksessään vuoden 2016 arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä, että kaupunginhallituksen päätettäväksi valmistellaan tytäryhteisökohtaiset omistajapolitiittiset linjaukset eli omistajastrategiat, joissa otetaan kantaa muun muassa yhteisöjen omistamisen perusteeseen ja tarkoitukseen sekä tytäryhteisöjen mahdollisiin erityistehtäviin.

## **Omistajaohjaus on ollut konserniohjeen mukaista**

Hekan omistajaohjauksesta vastaa pääsääntöisesti konsernijaosto, mikä on konserniohjeen mukaista. Kaupunginvaltuuston roolina on päättää omistajapolitiikan ja strategian sekä konserniohjeen periaatteista sekä kaupunkikonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Konserniohje ei tunnista tilannetta, jossa tytäryhteisön tulisi hankkia kaupungin kanta kaupunginvaltuus-

tolta. Kaupungin kannasta päättää konsernijaosto, jos kyseessä on kaupunkikonsernin kannalta taloudellisesti merkittävä ja periaatteellisesti laajakantoinen asia. Muissa asioissa kaupungin kannan päättää pormestari tai asianomainen apulaispormestari, kansliapäällikkö tai kaupunginkanslia.

Konsernijaoston harjoittama omistajaohjaus on ilmennyt parhaiten yhtiökokouskirjauksissa, joita on annettu vuosina 2012–2016. Ne olivat vuosina 2012–2015 pitkiä, jopa kahden–kolmen sivun mittaisia. Esimerkiksi vuonna 2015 yhtiökokous antoi konsernijaoston päätöksen mukaisesti hallitukselle 15 kehotusta. Konserniohjeen päällikön mukaan ohjausta on yleisesti ottaen muutettu siten, että yhtiökokousohjeita pyritään välttämään ja ohjaamaan yhtiöitä talousarvion ja konserniohjeen kautta. Vuonna 2017 tämä ohjaustavan muutos näkyi myös Hekan yhtiökokouksessa, joka päätti kehottaa yhtiön hallitusta noudattamaan kulloinkin voimassa olevia kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja konsernijaoston päättämiä konserniohjeita ja konserniohjeen periaatteiden mukaisesti yhtiölle annettua muuta kaupungin ohjeistusta sekä kaupungin talousarviossa yhtiölle asetettuja tavoitteita.

Konsernijaostossa on ollut vuosittain yleensä yksi Hekan ajankohtaiskatsaus. Vuonna 2016 ajankohtaiskatsauksia oli kaksi, joista toinen liittyi Hekan fuusiosuunnitelmaan. Ajankohtaiskatsauksissa Hekan toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja ovat käyneet läpi Hekan ajankohtaisia kysymyksiä. Lisäksi Hekan toimintaa ja taloutta on seurattu tytäryhteisöraporttien käsittelyn yhteydessä 2–4 kertaa vuodessa.

Konsernijaosto käsitteli Hekan hallinnon kehittämistä eli Helsingin kaupungin asunnot Oy:n tytäryhtiöiden sulautumissuunnitelmaa marraskuussa 2016. Muodollisesti kyse oli yhtiön ajankohtaiskatsauksesta konsernijaostossa, mihin liittyen kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti 14.11.2016 ”merkittä tiedoksi Helsingin kaupungin asunnot Oy:n ajankohtaiskatsauksen liitteeseen.” Konsernijaostolta ei hankittu muodollista ennakkokantaa, koska kyseessä ei ollut konserniohjeen mukainen kaupunkikonsernin kannalta taloudellisesti merkittävä ja periaatteellisesti laajakantoinen asia. Konsernijaosto oli kuitenkin päättänyt jo kevään 2016 yhtiökokouskirjauksessa kehottaa yhtiökoukusedustajaa eli kaupunginkanslian oikeuspalveluita toimimaan yhtiökokouksessa siten, että yhtiökokous kehottaa yhtiön hallitusta jatkamaan Hekan alueyhtiörakenteen edelleen kehittämistä. Kehittämistyötä tuli tehdä yhdessä henkilöstön ja asukkaiden kanssa niin, että valmistelut voidaan saada päätökseen vuoden 2016 lopussa. Itse fuusio päätökseen konsernijaosto ei kuitenkaan ole

ottanut kantaa. Erään hallituksen jäsenen mukaan konsernijaostolta on kuitenkin käytännössä haettu hyväksyntä: jos konsernijaosto olisi toimivan johdon kanssa eri mieltä Hekan kehittämisestä, konsernijaosto antaisi yhtiölle ohjausta.

Haastattelujen perusteella yhtiön ja omistajan välillä ei ole ollut ristiriitatilanteita, eli yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset. Yhtiö on toiminut omistajan tahdon mukaisesti ja vastaavasti kaupunki on omistajana toiminut siten, ettei ole syntynyt tilanteita, joissa kaupunki olisi omistajana heikentänyt yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta.

### **Esteellisyysääntelyn muutos on tehnyt kaksoisroolit haasteellisiksi**

Hekan hallituksen puheenjohtajana toimii kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari. Hallituksen muita jäseniä oli arviointiajankohtana neljä, joista kaksi asukasedustajia. Kaksi muuta hallituksen jäsentä olivat kaupungin johtavia virkamiehiä, rahoitusjohtaja sekä kaupunginsihteeri, joka toimi kaupunkiympäristön toimialalla.

Uudistuneessa kuntalaissa (410/2015) tehtiin esteellisyysääntelyyn muutos, jonka mukaan yhteisöjävin poikkeus ei enää 1.6.2017 alkaen ole ollut voimassa kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden kohdalla. Yhteisöjävillä tarkoitetaan toimielinedustukseen perustuvaa esteellisyttä. Kuntalain esitöiden mukaan muutoksen tarkoituksena on ehkäistä ongelmalliseksi todettua mahdollisuutta käytännössä vastata oman toimintansa valvonnasta.

Helsingin kaupungin oikeuspalveluissa laaditun muistion mukaan kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön hallituksen jäsen tai muu lain tarkoittama henkilö on esteellinen aina silloin, kun kunnan toimielimessä käsitellään kyseisen yhteisön tai säätiön asioita. Sääntelyn muutos tarkoittaa, että henkilö on esteellinen jo pelkästään sillä muodollisella perusteella, että yhtiö on asianosainen, jolloin käsiteltävän asian laadulla tai intressiristiriidalla ei ole merkitystä esteellisyyden arvioinnissa. Esteellisyys syntyy myös silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa lainkohdassa tarkoitettulle yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Esteellinen henkilö ei saa ottaa osaa mihinkään asian käsittelyvaiheeseen eli asian vireillepanoon, valmisteluun, päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon (käsittelykielto). Esteellinen henkilö ei saa myöskään

olla läsnä asiaa käsiteltäessä (läsnäolokielto). Mikäli esteellinen henkilö ottaa osaa asian käsittelyyn, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä. Esteellisyyden jättäminen huomioimatta voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhauun johdosta.

Oikeuspalveluiden laatima muistio käsittelee myös yhteisöjävisääntelyn ennakkollista huomiointia seuraavasti: ”Esteellisyysääntelyn yleisenä tarkoituksena on turvata hallintomenettelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Vaikka esteellisyys arvioidaan aina yksittäistapauksissa, kaupungin on syytä pyrkiä ennakkollisesti ottamaan huomioon yhteisöjävisääntely muuan muassa nimitettäessä yhtiöihin hallituksen jäseniä.” Edelleen muistiossa todetaan: ”Mikäli hallituksen jäsenyys tai muu lainkohdassa tarkoitettu asema yhtiössä aiheuttaa siinä määrin esteellisyystilanteita, että viran tai luottamustoimen hoitaminen kaupungilla vaikeutuu, on harkittava, onko henkilön tarkoituksenmukaista jatkaa kyseisessä asemassa yhtiössä”.

Kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari on kaupunginhallituksen jäsen ja kaupunkiympäristölautakunnan puheenjohtaja. Jos tilanne muodostuisi sellaiseksi, että apulaispormestari olisi kovin usein esteellinen, hänen ei olisi tarkoituksenmukaista toimia yhtiön hallituksessa. Helsingin kaupungin asunnot Oy:llä oli 466 vuokranmääritysyksikköä eli taloa tai taloryhmää vuodenvaihteessa 2016–2017. Esimerkiksi kaavamutoksissa Heka voi olla asianosainen ilman, että sitä olisi päätöksestä suoraan nähtävissä. On riskinä, että esteellisyyden huomiotta jättäminen johtaa päätöksen kumoamiseen. Tästä syystä on tärkeää, että esteellisyttä arvioidaan tapauskohtaisesti ja järjestelmällisesti.

### **Konsernijohtoon kaksoisroolit ovat hankalia**

Apulaispormestari on hallintosäännön mukaan osa konsernijohtoa, ja hänen tehtäviinsä kuuluu ”antaa toimialallaan toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin, kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia” ja vastata ”toimialallaan osaltaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvaltaa. Toimiessaan Hekan hallituksen puheenjohtajana apulaispormestari on esteellinen antamaan yhtiölle konserniohjeen mukaisia toimiohjeita. Lisäksi hänellä on kaksoisrooli kaupungin edun valvojana ja yhtiön edun valvojana. Osakeyhtiölain lojaliteetti- ja huolellisuusvelvoitteen mukaan yhtiön hallituksen jäsenen on edistettävä yhtiön

etua. Käytännössä ongelmia ei ole ollut, koska yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset.

Kaksoisrooleihin liittyy kuitenkin maineriskejä kaupungin näkökulmasta. Tampereella Kotilinnasäätiön ja kaupungin välinen maanvuokrasopimus johti rikostutkintaan. Asiaa tutkinut sisäinen tarkastus esitti yhtenä suosituksena, että ”Konsernijohdon omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan puolueettomuuden turvaamiseksi tytäryhteisöjen johtoon kuuluvien henkilöiden ei tulisi kuulua konsernijohtoon ja valvonnasta vastaaviin toimielimiin.” Kuntalain kommentaariteoksessa on tarkasteltu konsernijohtoon määrittelyä ja todettu siinä yhteydessä, että tytäryhteisöjen johtoon kuuluvat henkilöt eivät voi kuulua kunnan konsernijohtoon. Toisaalta kirjallisuudessa on esitetty tulkintoja, joiden mukaan periaatteellista estettä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kaksoisroolille ei ole, kun esteellisyyssääntelyä noudatetaan. 1.6.2017 voimaan astuneen esteellisyyssääntelyn tiukennuksen jälkeen on kuitenkin mahdollista, että kaksoisroolin tarkoituksenmukaisuutta joudutaan harkitsemaan, jos esteellisyystilanteita tulee kovin usein.

Tarkastuslautakunta suositteli vuoden 2016 arviointikertomuksessaan, että kaupunginkanslian tulee ottaa esteellisyyssäädöksen tiukentuminen huomioon hallituksen jäsenten nimittämisen valmistelussa ja konserniohjeen päivittämisessä. Kaupunginhallitus totesi lausunnossaan 3.5.2017, että ”konserniohjeen mukaisesti kaupungin tytäryhteisöjen osalta varmistetaan muun muassa hallituksen riippumattomuus. Tämä pitää sisällään kulloinkin voimassa olevien esteellisyyssäännösten huomioon ottamisen. Jatkossakin kaupunki tulee omistajana ottamaan hallituksen jäseniä nimitessään huomioon sen, että kaupungin konsernijohto pystyy tarkoituksenmukaisella tavalla suorittamaan sille kuuluvat seuranta- ja valvontatehtävät.” Konsernijaostossa käsiteltiin 5.3.2018 vuodelle 2018 tehtäviä hallitusten jäsenten nimityksiä, joihin sisältyi muun muassa kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestarin hallituksen puheenjohtajuus Hekassa. Konserniohjauksen päällikön mukaan Hekan, kuten muidenkin yhtiöiden, kohdalla on harkittu, onko hallitukseen nimettävillä estettä hallituksen jäsenenä toimimiselle. Hekan osalta harkinnan lopputulos on ollut, ettei estettä ole.

## Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella Helsingin kaupungin asunot Oy:n omistajaohjaus on ollut tarkoituksenmukaista, mutta apulaispormestarin kaksoisrooli yhtiön hallituksen puheenjohtajana ja konsernijohtoon edustajana voi olla yksittäisissä tilanteissa haas-

teellinen. Juridista estettä sille ei ole, mutta käytännössä esteellisyyssääntelyn tiukentuminen on johtanut siihen, että kaksoisrooli voi hankaloittaa luottamustehtävän hoitamista. Hekan kaltaisessa ympäri kaupunkia maantieteellisesti sijoittuvassa yhtiössä on se erityispiirre, että kaupunginhallituksen tai kaupunkiympäristölautakunnan päätöksenteossa Heka voi olla melko usein asianosainen, tai asian ratkaisusta voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen. Näiden tilanteiden ennalta havaitseminen on tärkeää, jottei apulaispormestari osallistu päätöksentekoon esteellisenä. Toisaalta, jos esteellisyystilanteita tulee kovin usein, saattaa luottamushenkilötehtävän hoitamisen kannalta tulla harkittavaksi hallituksen jäsenyydestä luopuminen. Tässä tapauksessa apulaispormestari voisi antaa yhtiölle omistajaohjausta konsernijohtoon edustajana.

Konserniohjeen mukaan tytäryhteisöjen osalta varmistetaan hallitusten riippumattomuus. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan riippumattomuus pitää sisällään myös esteellisyyssääntelyn huomioon ottamisen. Tätä konserniohjeen kohtaa olisi tarpeen täsmentää, ja huomioida sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden kaksoisroolit ja esteellisyyssääntelyn muutos.

Kaupunki on yhtiön omistajana asettanut yhtiölle tavoitteita, jotka toteuttavat yhtiön omistamisen tarkoitusta. Haastattelujen perusteella ohjattavilla ja ohjaavilla tahoilla oli yhteneväinen käsitys yhtiön tarkoituksesta ja tavoitteista. Omistajaohjauksen menettelytavat ovat olleet konserniohjeen mukaisia.

Yhtiö on toiminut omistajan tahdon mukaisesti. Yhtiön ja omistajan välillä ei ole ollut ristiriitaitilanteita, vaan yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset. Kaupunki on omistajana toiminut siten, etteivät sen toimet ole heikentäneet yhtiön johdon mahdollisuutta noudattaa osakeyhtiölain huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitetta.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestari ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa.

kaupunginkanslian tulee

- valmistella konserniohjeen päivitys ottamaan huomioon aiempaa tiukempi esteellisyyssääntely.





# Toimialarajat ylittävät arvioinnit

## 4.5

### Asunnottomuuden vähentäminen



Onko asunnottomuutta vähennetty valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien ja kaupungin strategian mukaisesti?



Pitkäaikaisasunnottomuusohjelmia on toteutettu laajasti, mutta strategiaohjelman kaikkia toimenpiteitä ei ole toteutettu.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko asunnottomuutta vähennetty valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien ja kaupungin strategiaohjelman mukaisesti. Arvioinnin tarkentavina osakysymyksinä selvitettiin minkälaisin keinoin asunnottomuutta on Helsingissä pyritty vähentämään ja minkälaisia tuloksia on saavutettu. Lisäksi selvitettiin, onko laadittu yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri toimialojen yhteistyönä, onko asumiskuntoutusohjelma vahvistettu psykiatria- ja päihdepalveluissa ja onko pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa jatkettu ja kiinnitetty erityistä huomiota nuorten asunnottomuuden ehkäisyyn.

Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan asuntotuotannolla pyritään vastaamaan erilaisten kaupunkilaisten asumistarpeisiin siten, että asuntopolitiikka on sekä sosiaalisesti vastuullista että kaupungin kokonaistalouden kannalta hallittua. Asuntorakentamisen tarpeeseen vaikuttaa Helsingissä ennusteita nopeampana jatkunut väestönkasvu, joka perustuu erityisesti tulomuuttoon muualta maasta sekä ulkomailta. Asuntojen riittävyyden lisäksi Helsingissä haasteena on asumisen kalleus.

Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan kestävän kasvun turvaaminen on kaupungin keskeisin tehtävä. Toimivat asuntomarkkinat ovat tärkeässä roolissa kasvun haasteeseen vastaamisessa. Helsinki panostaa kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon asumisen ja maankäytön toteutusohjelman (AM-ohjelma) mukaisesti ja sel-

vittää aktiivisesti toimenpiteitä asumisen hinnan nousun hillitsemiseksi. Helsinki huolehtii asuntotuotannon edellytyksistä kaavoituksella ja tontinluovutuksella. Helsinki myös torjuu aktiivisesti asunnottomuutta. Asuntotarjonnassa pyritään monipuolisuuteen. Monipuolisuutta pyritään turvaamaan siten, että sekä uusille että täydennysrakennettaville asuinalueille rakennetaan kaikkia hallintamuotoja Helsingin kaupungin vuokra-asunnoista vapaarahoitteisiin omistusasuntoihin.

Arvioinnin aineistona käytettiin saatavilla olevaa kirjallista materiaalia, kuten kotimaisia ja kansainvälisiä tutkimuksia, selvityksiä, tilastoja sekä ympäristöministeriön pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmia ja Helsingin kaupungin asunnottomuuteen liittyvien eri työryhmien raportteja. Lisäksi arvioinnissa tehtiin sähköpostitiedusteluita sosiaali- ja terveystoimialan, kaupunkiympäristön toimialan ja keskushallinnon henkilöstölle.

### Väkiluvun kasvu asettaa paineita asunnottomuustilanteelle

Helsingin väkiluku oli vuoden 2016 lopussa 635 181. Väestö kasvoi vuoden 2016 aikana 6 973 asukkaalla. Kasvusta 72 prosenttia tuli ulkomaalaistaustaisen väestön kasvusta. Helsingiläisistä ulkomaalaistaustaisia on noin 15 prosenttia. Jos oletetaan, että väestönkasvu jatkuu nykyisen kaltaisena, kasvaa väestö Helsingissä vuoteen 2026 mennessä 700 000 asukkaaseen ja vuoteen 2050 mennessä 774 000 asukkaaseen. Väestönkasvusta kaksi kolmasosaa on muuttovoittoa.

Väestön kasvun myötä myös asunnottomuus lisääntyy. Helsingissä oli 3 500 asunnottomia vuonna 2016. Tilastokeskuksen määritelmän mukaan asunnottomiin luetaan ulkona, erilaisissa tilapäis-suojissa ja yömajoissa olevat sekä laitoksissa asunnon puutteen vuoksi asuvat (esimerkiksi ensisuoijat, hoito- ja huoltokodit, psykiatriset sairaalat, kehitysvammaisten laitokset). Myös vapautuvat vangit, joilla ei ole asuntoa tiedossa, luetaan asunnottomiksi. Lisäksi asunnottomiksi luetaan tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona asustavat ja kiertelevät.

## Kohtuuhintainen asuminen on Helsingin haaste

Helsingin asuntokanta eroaa muusta seudusta ja vuokra-asuntokanta on keskittynyt voimakkaasti Helsinkiin. Osakeasuntojen hinnat ovat edelleen jatkaneet nousuaan. Helsingin hintatasolla omistusasunnon hankintaan tarvitaan joko olemassa olevaa varallisuutta tai säännölliset tulot. Lähes puolet helsinkiläisistä asuukin vuokralla. Viime vuosina vuokrien nousuvauhti on hidastunut, mutta vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjonta on siirtynyt yhä voimakkaammin yksityisten tahojen omistamiin asuntoihin sekä sijoitusasuntoihin. Vuokra-asumisessa määräaikaisuus, vuokrien korotukset ja mahdollisuus irtisanoa vuokralainen aiheuttavat omistusasumista useammin muuttopakotilanteita ja siten mahdollisesti väliaikaista asunnottomuutta.

Yleistä asumistukea saaneiden kotitalouksien määrä on vuodesta 2008 vuoteen 2016 kaksinkertaistunut. Vuonna 2016 yleistä asumistukea sai 42 182 vuokra-asunnossa asuvaa ja 1 945 omistusasunnossa asuvaa kotitaloutta. Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen osuus kaikista asumistukea saaneista vuokra-asunnoista oli vuoden 2016 lopussa 53 prosenttia.

Euroopan tasoisena haasteena on asumisen hinnan nousu, joka syrjäyttää yhä useampia asuntomarkkinoilta. Suomenkin näkökulmasta on tunnistettavissa, erityisesti suuremmissa kaupungeissa, ettei pieni- ja keskipalkkaisten töiden perässä kannata muuttaa, jos suuri osa tuloista menee asumiseen.

## Kaupungin asunto-omaisuus on hajautunut ja asuntotuotantotavoitteet ovat haasteellisia

Helsingin kaupungin asunto-omaisuus on hajautettu useaan eri omistajayhtiöön, joiden omistuksessa on noin 60 900 asuntoa. Vuonna 2017 väli-vuokrattuna oli lisäksi yhteensä 4 490 asuntoa ja laitospaikkoja 1 496. Tavanomaiseen vuokra-asumiseen kohdennetut asunnot ovat kaupungilla erittäin tehokkaassa käytössä. Merkittävin asuntujen tyhjilläänolo aiheutuu korjaustoiminnasta. Erityisryhmien osalta asuntojen määrää arvioidaan jatkuvasti. Uudiskohteita on rakenteilla ja vanhoja peruskorjataan tarkoituksenmukaisemmiksi.

Helsingin seudun kunnat ja valtio ovat sopineet maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelmasta (MAL-ohjelma). Sopimuksen tarkoituksena on luoda edellytykset tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle. Sopimukses-

sa Helsingin osuus asuntotuotantotavoitteesta vuosina 2016–2019 on 24 000 asuntoa.

Asumisen kaavoitustilanne on ollut viime vuosina hyvällä tasolla. Asuntokäyttöön on saatu kaavoitettua tonttimaata riittävästi. Helsingin tavoitteena on ollut, että vuodessa valmistuisi 6 000 asuntoa. Tavoitteeseen ei ole viime vuosina päästy. Asuntomarkkinatilanteen suurin haaste liittyy uusien hankkeiden käynnistämistä vaikeuksiin erityisesti säännellyn tuotannon osalta. Helsingin alueella rakennuttajat ovat saaneet vain vähän tai eivät lainkaan tarjouksia urakoihin. Asuntoja on kuitenkin valmistunut vuonna 2016 yhteensä 4 395 ja vuonna 2017 yhteensä 4 890.

## Asunnottomuuden vähentämishjelmat pohjaavat Asunto ensin -malliin

ARA on käyttänyt tilastoissaan pitkäaikaisasunnottomuuden määritelmänä seuraavaa: ”Pitkäaikaisasunnottomalla tarkoitetaan henkilöä, jonka asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana”.

Valtakunnalliset pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmat (PAAVO I ja II) pohjautuvat Asunto ensin -malliin. Mallin keskeinen näkemys on, että sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ratkaiseminen ei ole edellytyksenä asumisen järjestämiselle, vaan asunto on edellytys, joka mahdollistaa myös asunnottomana olleen henkilön muiden ongelmien ratkaisemisen. PAAVO-ohjelmien lähtökohtia ovat olleet muun muassa ihmisoikeudet, oikeus asuntoon ja lain turvaamaan vuokrasopimukseen sekä tarpeenmukainen yksilöllinen tuki asumiseen.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmien tavoitteena on ollut vuodesta 2008 lähtien pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen tai poistaminen kokonaan. Vuonna 2016 Helsingissä oli asunnottomia 3 500 henkilöä, määrän ollessa 3 150 vuonna 2008. Vuodesta 2008 kasvua asunnottomien kokonaismäärään on tullut 11 prosenttia. Kasvu on aiheutunut pääasiassa nuorten ja maahanmuuttajien osuuksien kasvusta, joissa nousu on ollut huomattavaa. Vastaavalla ajanjaksoilla pitkäaikaisasunnottomien määrä on laskenut 29 prosenttia. Tilastojen mukaan tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvien (piiloasunnottomuus) osuus kyseisenä aikana kaikista asunnottomista on vaihdellut 67–83 prosentin välillä. Pitkäaikaisasunnottomuutta ei ole ohjelmakausilla saatu puolitettua eikä poistettua kokonaan. Pit-

käaikaisasunnottomuutta on saatu kuitenkin vähennettyä. Tilastojen valossa näyttäisi siltä, että asunnottomuus Helsingissä ei ole olennaisesti kasvanut tai pienentynyt, mutta asunnottomuuden muodot ovat muuttuneet.

Molemmilla ohjelmakausilla tavoitteena oli tuottaa 750 asuntoa asunnottomien käyttöön. Lisäksi tavoitteena oli asuntoloista luopuminen pitkäaikaisasunnottomien asumismuotona. PAAVO I ja II -ohjelmakausille asetetut asuntotavoitteet ylittyivät. PAAVO I -ohjelmakaudella tuotettiin asunnottomien käyttöön yhteensä 832 asuntoa ja PAAVO II -ohjelmakaudella yhteensä 1 015 asuntoa. Viimeisistä asuntolamuotoisista asumisyksiköistä luovuttiin Helsingissä vuonna 2013 ja siirryttiin tuettuun ja yksilöllisempään palveluun ja asumiseen.

Edelleen tavoitteena oli osoittaa riittävä määrä tontteja nuorisoasuntojen rakentamiseen. Nuorten asuminen pyritään huomioimaan tontinluovutuksien yhteydessä varaamalla tietty määrä tonttimaata opiskelijoille ja nuorille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen. Vuonna 2016 valmistui yhteensä 299 opiskelijoille ja nuorille tarkoitettua asuntoa. Muuta kohtuuhintaista vuokra-asumista valmistui hieman yli 200 asunnon verran. Vuonna 2017 tontteja oli varattu Helsingin kaupungin maalta noin 700 opiskelija-asunnon rakentamista varten ja muualle kuin kaupungin maalle yli 500 asunnon verran.

Lisäksi tavoitteena oli vakiinnuttaa asumisneuvontatoiminta. Asumisneuvontatoiminta vakiinnutettiin osaksi Helsingin kaupungin toimintaa vuonna 2005. Kaupungin palveluksessa työskentelee tällä hetkellä 16 asumisneuvojaa. Asumisneuvontatoiminnalla on pystytty ehkäisemään häätöjä kolmanneksella. Vuonna 2015 asumisneuvojilla oli 5 350 asiakasta, vuonna 2016 yhteensä 6 809 ja vuonna 2017 yhteensä 8 525.

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpiteohjelmasta vuosille 2016–2019 (AUNE-ohjelma). AUNE-ohjelma jatkaa aikaisempien pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmien eteenpäin viemistä ja syventämistä. AUNE-ohjelmakaudella päämääränä on liittää asunnottomuustyö osaksi syrjäytymisen torjuntatyön kokonaisuutta, Asunto ensin -periaatteen pohjalta, tarkoittaen asumisen turvan varmistamista aina, kun asiakas kohdataan palvelujärjestelmässä.

## **Asunnottomien palvelut ovat hajautuneet**

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan

eri toimialojen tuli yhteistyössä laatia hallintokuntien välille yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi. Lisäksi psykiatria- ja päihdepalveluissa oli tavoitteena vahvistaa asumiskuntoutusohjelmaa. Toimialoilta saatujen tietojen mukaan yhteistä suunnitelmaa ei ole laadittu, vaikka kaupunkiympäristön ja sosiaali- ja terveystoimialan kesken tehdäänkin yhteistyötä asunnottomuuteen liittyen. Myöskään asumiskuntoutusohjelmaa ei sosiaali- ja terveystoimialan mukaan ole laadittu.

Helsingissä asunnottomien palvelut järjestetään sosiaali- ja terveystoimialalla kolmen osaston toimesta. Asiakkaan tilanteesta riippuu palveluita antava osasto. Asunnottomalle, jolla on asunnon lisäksi tarve sosiaali- ja/tai terveystoimialalle, tehdään tuetun asumisen tarvearviointi.

Asumisneuvontatoiminta on interventio, joka liittyy kiinteästi hallituksen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmaan (PAAVO I). Helsingin asumisneuvontatoiminnan visio on muovautunut valtakunnallisista asunnottomuuden vähentämisen tavoitteista käsin. Asumisneuvoja pyrkii auttamaan ja neuvomaan kaikenlaisissa asumiseen liittyvissä ongelmatilanteissa ja työskentelee yhdessä asukkaiden, viranomaisien, talotoimikuntien ja kolmannen sektorin kanssa.

Suomessa on tarkoitus tehdä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus osana maakuntauudistusta 1.1.2020 alkaen. Maakuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta ei vielä ole tiedossa, miten kuntien tukiasuminen tullaan järjestämään. Tuki-asuntokanta on sosiaalityön kannalta merkityksellinen. Maakuntauudistuksen jälkeen vastuu sosiaalipalvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta on maakunnalla. Helsingin kaupunginhallituksen 26.3.2018 hyväksymässä lausunnossa kiinnitettiin huomiota riskeihin, joita maakuntauudistukseen sisältyy asumispalvelujen näkökulmasta: ”Helsingissä sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vahvasti integroituneet erityisryhmien (ikäihmiset, lastensuojelun jälkihuoltoonoret, asunnottomat, päihde- ja mielenterveyskuntoutujat) asumispalveluihin. Uudistuksessa asuminen ja siihen liittyvien palvelujen turvaaminen on uhattuna, kun asuminen ja asukkaiden palvelut erotetaan eri organisaatioihin.”

## **Asunnottomuuden vähentämistoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi on haasteellista**

Asunnottomuuteen ja sen ennaltaehkäisemiseen tähtäävien toimien kustannusten kokonaisarviointiin liittyy paljon haasteita. Yksittäisten kustannusten ja vaikutusten määrittely on vaikeaa. Haasteena

**Helsinki**

on myös se, että osa sekä kustannuksista että vaikutuksista saattaa ilmetä vasta myöhemmin, vuosien kuluttua. Asunnottomuuden vähentämiseen tähtävien interventioiden kustannusvaikuttavuudesta on tehty kansainvälisesti paljon tutkimusta. Eri tutkimuksissa kustannusten arviointi perustuu pääsääntöisesti asunnottomien käyttämiin palveluihin ja niistä aiheutuneisiin kustannuksiin. Näitä verrataan yleensä tilanteessa ennen interventiota ja intervention jälkeen tai vaihtoehtoisesti valitaan verrokkiryhmiä, joiden palvelujen käyttöä verrataan keskenään.

Tutkimusten mukaan Asunto ensin -mallin avulla on saavutettu huomattavia kustannussäästöjä, jotka aiheutuvat esimerkiksi kriisipalveluiden käytön vähenemisestä tai asunnottomuuskierteen katkeamisesta. Kustannussäästöjen lisäksi mallin avulla voidaan saavuttaa myönteisiä vaikutuksia henkilöiden elämänlaatuun, esimerkiksi oman asunnon tuoman yksityisyyden, vähentyneen alkoholinkäytön ja säännöllisten terveyspalveluiden ja kuntoutuksen avulla.

## Johtopäätökset

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 on edellytetty, että laaditaan yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri toimialojen yhteistyönä. Lisäksi on edellytetty, että asumiskuntoutusohjelma vahvistetaan psykiatria- ja päihdepalveluissa. Strategiaohjelmassa edellytetyt suunnitelmat asunnottomuuden vähentämiseksi sekä asumiskuntoutusohjelma ovat jääneet laatimatta.

Asunnottomuus on alati muuttuva ilmiö, joka on sidoksissa asunnottomuuspolitiikkaan ja yhteiskuntapolitiikassa tapahtuviin muutoksiin ja kehityskuluihin. Pitkäaikaisasunnottomuutta ei ole PAAVO-ohjelmakausien tavoitteiden mukaisesti saatu puolitettua tai poistettua kokonaan. Pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien toimenpiteiden toteuttamisen myötä pitkäaikaisasunnottomuus Helsingissä on laskenut, mutta asunnottomuus kokonaisuutena on kasvanut. Kasvu on aiheutunut pääasiassa nuorten ja maahanmuuttajien osuuk-sien kasvusta asunnottomissa. Kaksi kolmasosa asunnottomuudesta aiheutuu kuitenkin tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvista ja on niin sanottua piiloasunnottomuutta.

Vaikka asumisen kaavoitustilanne on ollut viime vuosina hyvällä tasolla, ei valmistuneiden asuntojen osalta ole päästy tavoitteisiin. Asuntomarkki-

natilanteen suurin haaste liittyy uusien hankkeiden käynnistämistä vaikeuksiin erityisesti säännellyn tuotannon osalta. Helsingin alueella rakennuttajat ovat saaneet vain vähän tai eivät lainkaan tarjouksia urakoihin. Tontinluovutuksen yhteydessä on pyritty huomioimaan nuorille suunnatun asuntotuotannon turvaaminen.

Helsingin väestömäärä on voimakkaassa kasvussa, mikä luo painetta asunnottomuustilanteen kehitykselle. Asumisneuvontatoiminnalla voidaan ennaltaehkäistä asunnottomuutta. Asumisneuvonnan asiakasmäärät ovat olleet viime vuosina kasvussa. Asumisneuvontatoimintaan kannattaa panostaa, koska sillä on ollut merkittävä häätöjä vähentävä vaikutus.

Suomessa on tarkoitus tehdä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus osana maakuntauudistusta 1.1.2020 alkaen. Uudistuksen vaikutuksista asunnottomien palveluihin ei ole tarkkaa tietoa. Muuttuvaan tilanteeseen on varauduttava, jotta heikossa asemassa olevien erityisryhmien tilanne ei uusien organisaatorajojen vuoksi heikenny.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian, kaupunkiympäristön toimialan sekä sosiaali- ja terveystoimialan tulee yhteistyössä

- laatia yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi ja kiinnittää huomiota erityisesti nuorten ja maahanmuuttajien asunnottomuuteen. Suunnitelmassa tulee ottaa huomioon mahdollinen tuleva sote- ja maakuntauudistus.
- suunnitella keinoja tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvien asunnottomien tavoittamiseksi ja palveluiden piiriin saattamiseksi.

kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan tulee

- varmistaa asuntopolitiikassa kohtuuhintainen vuokra-asuntotuotanto.

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- varmistaa asumisneuvontatoiminnan riittävyys kasvavaan asiakasmäärään nähden.

## 4.6 Tavoitteena Suomen yritysmönteisin kaupunki



Missä määrin yritysmönteisyyttä edistäviä toimenpiteitä on toteutettu?



Toimenpiteistä suurin osa on toteutunut. Merkittävimpien yritysasiakkuuksien hoitamisen toimintamallia ei ole luotu.

Arvioinnin kohteena oli, missä määrin yritysmönteisyyteen liittyviä kaupungin strategiaohjelman ja ”Helsinki – Suomen yritysmönteisin kaupunki” -ohjelman toimenpiteitä on toteutettu strategia-kaudella 2013–2016. Lisäksi arvioitiin, miltä osin Helsingin yritysmönteisyys on hyvällä tasolla ja miltä osin on parannettavaa. Yritysmönteisyydellä Helsinki tarkoittaa riittävän nopeaa, ennakoitavissa olevaa ja tasapuolista yritysten asioiden käsittelyä sekä yrityksille suunnatun palvelutarjonnan asiakaslähtöisyyttä.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 asetettiin tavoitteilaksi ”Suomen yritysmönteisin kaupunki”. Arviointi kohdistui linjauksen neljästä tavoitteesta yhteen: ”Helsinki on Suomen yritysmönteisin kaupunki vuonna 2016. Yrityksille tarjotaan monipuolisia sijoittumismahdollisuuksia kaupungin eri osissa.” Myös kaupunkistrategiassa 2017–2021 linjataan, että Helsingin tulee olla Suomen paras kaupunki yrityksille.

Strategian toteuttamiseksi laadittiin ”Helsinki – Suomen yritysmönteisin kaupunki” toimenpideohjelma, jonka kaupunginhallitus hyväksyi 16.3.2015. Se sisälsi sekä avaintoimialojen kasvu-edellytysten vahvistamiseen liittyviä toimia että yleisemmin yritysmönteisyyden toimenpiteitä, joista 15 otettiin arvioinnin kohteeksi. Lisäksi arvioitiin yhdeksän strategiaohjelman toimenpiteen toteutumista.

Arvioinnin pääasiallisena aineistona olivat toimenpiteiden toteutumista kuvaavat kirjalliset aineistot sekä haastattelut kaupunginkanslian elinkeino-osastolla ja kaupunkiympäristön toimialalla. Lisäksi tarkastuslautakunnan 1. toimikunta teki keskushallinnon toimialalle arviointikäynnin.

## Toimenpiteet ovat pääosin edenneet tavoitellusti

Kuviossa 13 on esitetty yleiskuva yritysmönteisyyden toimenpiteiden toteutumisesta eri osa-alueilla. Arvio toteutumisesta on tehty kirjallisten aineistojen ja haastattelujen perusteella. Toimenpidekohdainen tieto toteutumisesta on esitetty yksityiskohdaisemmassa arvioinnin taustamuistiossa ([www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)).

Parhaiten toteutuivat yritysvaikutusten arviointiin liittyvät kolme toimenpidettä. Yritysvaikutusten arvioinnista on kokeiluvaiheen jälkeen tullut pysyvä käytäntö. Kaupunginhallitus päätti 30.5.2016, että yritysvaikutusten arviointi otetaan osaksi valmistelu- ja päätöksentekoprosessia kokeiluun osallistuneissa kaupunkisuunnitteluvirastossa, kiinteistövirastossa ja rakennusvirastossa, sekä vaiheittain ja mallia edelleen kehittämällä niissä virastoissa, joiden toiminnalla on yrityksille tai yritysten toimintaedellytyksille merkittävä vaikutus. Jatkossa yritysvaikutusten arviointia laajennetaan koko kaupunkiympäristön toimialaan.

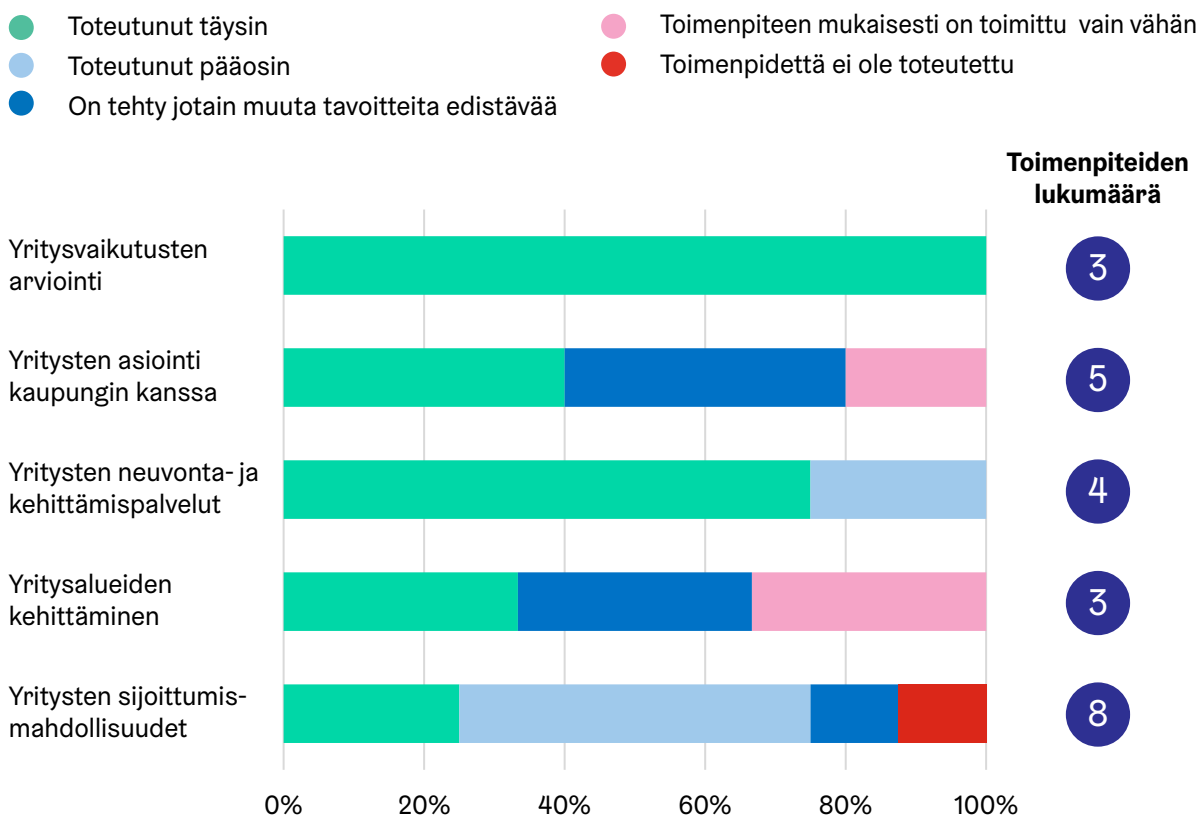
Seuraavassa käsitellään toimenpiteiden toteutumista neljällä muulla osa-alueella.

### Yritysten sijoittumismahdollisuuksia on tuettu

Yritysten sijoittumismahdollisuuksia on tuettu pääosin kaupungin strategiaohjelman ja yritysmönteisyyden toimenpideohjelman edellyttämällä tavalla. Matalan kynnyksen yritystaloa ei ole toteutettu, mutta sen sijaan on kehitetty Marian sairaalan alueen tiloja startup-yrityksille soveltuviksi.

Yritysten sijoittumismahdollisuudet on otettu huomioon uuden yleiskaavan valmistelussa. Kantakaupungissa on rajoitettu pyrkimyksiä muuttaa asuntoja toimitiloiksi. Helsingin haasteena kuitenkin on, ettei suuria teolliseen toimintaan soveltuvia tontteja ole tarjota ennen kuin Östersundomin kaavoitus etenee.

Yksi toimenpide jäi kokonaan toteutumatta: sen mukaan kaupungin tuli laatia kooste tuotantotoiminnan toimintaympäristölleen asettamista vaatimuksista yhteistyössä elinkeinoelämän järjestöjen kanssa. Koosteen laatimiseksi tarvittavia tietoja ei ollut saatavilla. Tähän toimenpiteeseen liittyi niin sanotun muuttoriskin omaavien yritysten kartoittaminen ja ennakoivan toimintamallin luominen yritysten uudelleensijoittumisen ohjaamiseksi Helsinkiin. Elinkeino-osaston mukaan ennakoivaa toimintamallia



ei ole luotu, koska kaupungilla ei ole ollut juurikaan tarjota korvaavia teollisuustontteja. Tarpeen mukaan yritysten tonttitarpeita on ratkaistu yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan kanssa.

Yritysten sijoittumismahdollisuuksia tukevista toimenpiteistä yhden toteutumista ei voitu arvioida. Strategiaohjelman mukaan investointeja harkitsevien yritysten vasteaikaa kaavoituksen osalta tuli lyhentää. Termi vasteaika ei ole kaavoituksessa käytössä. Yksi tilanne, jossa käsittelyajan kesto vaikuttaa yrittäjän kokemaan vasteaikaan, ovat kaavasta poikkeamispäätökset. Niiden käsittelyajan mediaani vuonna 2017 oli 4,3 kuukautta.

Tonttiasioissa yritysten kokema vasteaika on viikkoja. Tarkkoja tilastoja ei ole, mutta kaupunkiympäristön toimialalla yritystonttiasioista vastaavan henkilön mukaan yritykset joutuvat odottamaan vastausta liian kauan, eivätkä resurssit vastaa yritysmuutosten strategiassa saamaa painoarvoa. Sama epäsuhta resurssien ja strategian painotusten välillä on ollut elinkeino-osastolla, jonka resurssit ovat haastattelujen mukaan edellisellä strategiakaudella pienentyneet.

### Yritysalueiden kehittämistyö on alkanut

Yritysalueiden kehittämistoimenpiteet ovat edenneet, mutta eivät vielä täysin toteutuneet. Suunnitelmaa yritysalueiden kehittämisestä ei ole vielä laadittu, sillä yleiskaavan täsmentäminen oli syksyllä 2017 vasta alkamassa. Pitäjänmäen ja Herttoniemen yritysalueiden kehittämissuunnitelmat on kuitenkin jo laadittu, ja Vallilassa on kartoitettu tärkeimpiä kehittämiskohteita.

Strategian mukaan tuli pyrkiä lisäämään erityisesti itäisen Helsingin työpaikkoja. Kaupunki on ollut aktiivinen toimija Myllypurossa sekä Herttoniemen ja Kivikon yritysalueilla. Roihupeltoon on syntynyt uusia liiketiloja, jotka työllistävät nuoria. Myllypuron vetovoiman kasvu voi tulevaisuudessa lisätä työpaikkoja Itä-Helsingissä. Kokonaisuutena katsoen Itä-Helsingin kehittämiseen ei kuitenkaan ole panostettu, koska nähdään, ettei yrityksiä voi pakottaa sijoittumaan tietylle alueelle. Yritykset viihtyvät keskittymässä, joten yritysalueiden kehittäminen painottuu jo valmiiksi vetovoimaisille alueille.



## **Maria 01 on ollut merkittävä uusi avaus**

Yritysten toimintamahdollisuuksia ja yrityspalveluja on kehitetty strategian ja yritysmyönteisyyden toimenpideohjelman mukaisesti. Täysin uutena toimintamallina on luotu yhteistyössä Startup-säätiön ja Helsingin Uusyrityskeskus (HUK) ry:n kanssa Maria 01, joka on Pohjoismaiden suurin kasvuyritys- ja riskisijoittajakeskus. Entisen Marian sairaalan tiloihin sijoittunut Maria 01 toimii hautomona alkuvaiheen teknologiayrityksille ja toimitalona erilaisille kasvuyritystukitoiminnoille ja tapahtumille. Toiminnasta vastaa Startup Maria Oy, josta kaupunki omistaa 34 prosenttia.

Kaupungin tarjoamat yrityspalvelut on keskitetty maantieteellisesti yhteen paikkaan. Yrityspalvelut tunnetaan nimellä NewCo. NewCo:n yritysneuvonnan asiakkaiden määrä on ollut kasvussa. Yritysneuvontapalvelu on ollut tuloksellista siinä mielessä, että yritysneuvonnan kautta perustetut yritykset ovat muita yrityksiä todennäköisemmin yhä toiminnassa viiden vuoden kuluttua. Helsingissä vuosittain perustetuista noin 5 500 yrityksestä noin viidennes on perustettu Helsingin kaupungin ja Helsingin Uusyrityskeskus ry:n yhteistyössä järjestämän yritysneuvonnan kautta.

Strategiakaudella 2013–2016 erityisesti startup-yritysten palveluja on kehitetty. Kaupunki luopui omasta startup-kiihdyttämöstä, mutta sen sijaan NewCo kokoaa toimijoita yhteen verkostoksi, josta voidaan osoittaa yhteistyökumppaneita kasvuyrityksille. Tähän yrityspalveluekosysteemiin kuuluu 150–200 toimijaa Helsingin alueella, esimerkiksi korkeakouluja, niiden yrittäjäyhteisöjä ja kymmeniä yrityskiihdyttämöitä.

## **Yritysassiakkuuksien hoitoa ei ole systematisoitu**

Asiointia on kehitetty vain osittain strategian ja yritysmyönteisyyden toimenpideohjelman mukaisesti. Strategiaohjelman mukaan olisi pitänyt ottaa käyttöön toimintamalli elinkeinopoliittisesti merkittävimpien yritysasiakkuuksien hoitamiseen. Toimenpideohjelman mukaan oli tehtävä valintoja, mihin yrityksiin ja millä toimintamallilla yhteyksiä aletaan tiiviimmin luoda. Toimintatapoja tuli kehittää järjestelmällisesti yhteydenpidon tiivistämiseksi strategisesti merkittävimpiin yrityksiin. Tällaista systemaattista toimintamallia ei ole otettu käyttöön. Elinkeino-osastolla on pidetty parempana tapauskohtaista räätälöintiä jo senkin vuoksi, että yritysasiakkuudet ja yritysten tarpeet ovat erilaisia kaupungin eri toimialoilla. Vaikka toimenpiteisiin kirjattuja toimintamalleja ei ole otettu käyttöön,

kaupunki on ollut aktiivisessa vuorovaikutuksessa yritysten kanssa muilla tavoin ja tunnistanut ne yritykset, joiden merkitys kaupungin taloudelle on erityisen suuri.

Sähköiseen asiointiin liittyvät yritysmyönteiset toimintatavat ovat edenneet hitaasti. Vuonna 2015 toteutetun selvityksen mukaan kaupunki ei ole kehittänyt yritysten sähköisiä palveluja asiakaslähtöisesti kokonaisuutena, vaan yksittäisinä kunkin viraston tehtävän vaatimina ratkaisuuina. Selvityksessä tunnistettiin, mitä palvelupolkuja tulisi ensisijaisesti kehittää. Sen jälkeen on kehitetty tapahtumailmoitusprosessia ja tukkutorin toimintoja. Kaupunkiympäristön toimialan palveluprosessien kehittäminen laajemmin jäi odottamaan uutta toimialaorganisaatiota, jonka myötä sähköisen asiointin taustalla olevien prosessien kehittämisen uskotaan olevan helpompaa.

## **Helsingin yritysmyönteisyydessä on parannettavaa**

Strategiaohjelman tavoite Helsingistä Suomen yritysmyönteisimpänä kaupunkina ei käytettävissä olevien mittauksen perusteella ole toteutunut. Helsingin yritysmyönteisyyttä on kuitenkin vaikea verrata muuhun Suomeen. Helsingissä sekä kaupungin koko että yritysten määrä ovat omassa mittaluokassaan ja vapaata rakennusmaata on vähän. Monilla yritystoiminnan mittareilla Helsinki ja Helsingin seutu kuitenkin menestyvät erinomaisesti. Arvioinnissa haastateltujen näkemys oli, että kaupungin virastojen ja työntekijöiden asenne yrityksiä kohtaan on selvästi parantunut yritysmyönteisyyden noustua strategiaohjelmaan.

Elinkeinoelämän keskusliiton kuntarankingissa Helsinki sijoittui toiseksi 20 suurimman kaupungin joukossa vuonna 2017. Helsingin seutukunnan yrittäjäaktiivisuus ja kuntien taloudelliset toimintaedellytykset olivat tutkimustulosten mukaan selvästi keskimääräistä paremmat, mutta alueen yritysmyönteisyyttä arvioitiin hieman koko maan keskitasoa kriittisemmin.

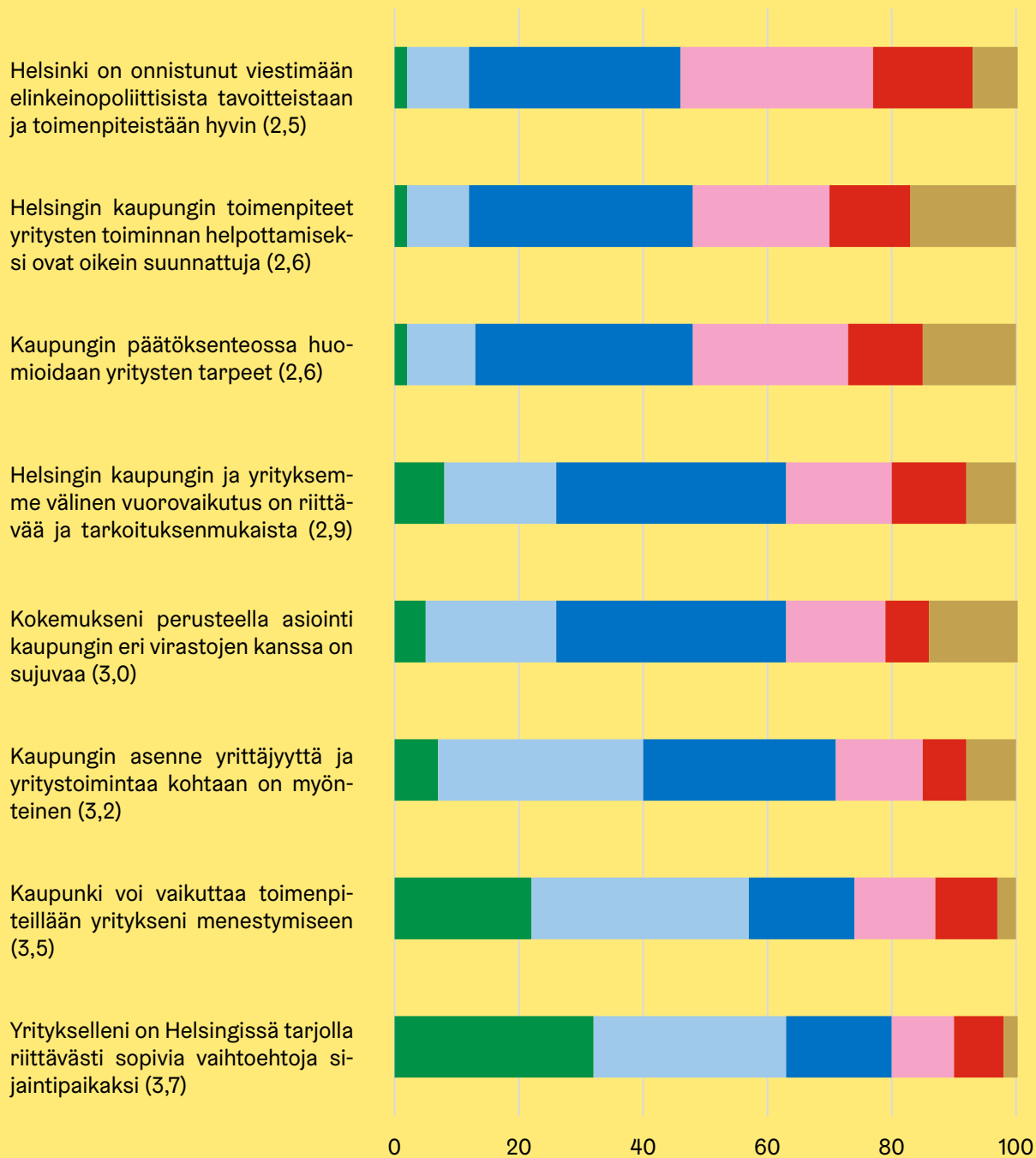
Kaupungin syksyllä 2016 Taloustutkimus Oy:llä teettämän yrityshaastattelututkimuksen mukaan Helsingin vahvuuksia ovat pääkaupunkiaseman ja väestömäärän mukanaan tuomat laajat markkinat ja asiakaspotentiaali, hyvä sijainti ja toimiva julkinen liikenne sekä liike-elämän keskittyminen Helsinkiin. Helsingin heikkouksina korostuivat korkea hintataso, byrokratia ja asiointin hitaus. Tyytymättömyyttä oli etenkin kaavoitus- ja tonttiasioiden hoidon hitauteen.

**Kaupungin teettämän yritys haastattelututkimuksen  
vastaajien näkemykset Helsingin kaupungin onnistumisesta  
yritysmuotoisuuden osa-alueilla asteikolla 1-5  
(suluissa keskiarvo), N=1004**

Kuvio 14

- Täysin samaa mieltä
- Osittain samaa mieltä
- Ei samaa mieltä eikä eri mieltä

- Osittain eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa



Yritysmuotoisuuden osa-alueista tutkimuksessa toteutui parhaiten väittäminen ”Yritykselleni on Helsingissä tarjolla riittävästi sopivia vaihtoehtoja sijaintipaikaksi”, mistä täysin tai osittain samaa mieltä oli 63 prosenttia (kuvio 14). Asioinnin sujuvuus kaupungin eri virastojen kanssa sen sijaan sai vain 26 prosentilta myönteisen arvion.

Parannettavaa on myös viestinnässä ja vuorovaikutuksessa kaupungin ja yritysten välillä. Taloustutkimuksen tekemän yhteenvedon mukaan kaupungin tulisi nykyistä paremmin olla selvillä yritysten tarpeista ja toiveista sekä toisaalta viestiä yrityksille enemmän elinkeinopoliittisista tavoitteistaan ja jo tehdyistä toimenpiteistä. Tämän havainnon painoarvoa korostaa se, että yrityskyselyn vastaajista pääosa oli yrityksiä, joiden merkitys kaupungin taloudelle on erityisen suuri. Viestinnän puute näkyi myös siinä, että kaupungin yrityksille tarjoamia palveluja tunsivat hyvin vain kaupungin yhteistyöyritykset.

### Ongelmallisista kaksoisrooleista tulee luopua

Arvioinnin yhteydessä tuli esiin myös esteellisyyden ja kaksoisrooleihin liittyviä ongelmatilanteita. Henkilö on hallintolain 28 §:n mukaan esteellinen muun muassa, mikäli hän on hallituksen jäsenenä sellaisessa yhteisössä tai säätiössä, joka on asianosainen tai jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Helsingin kaupungin elinkeinojohtaja toimii Forum Virium Helsinki Oy:n ja Helsinki Business Hub Ltd Oy:n hallituksen puheenjohtajana. Arvioinnin yhteydessä havaittiin, että elinkeinojohtaja on tehnyt ajalla 1.6.–31.12.2017 kolme päätöstä esteellisenä. Kyse oli määrärahan myöntämisestä Forum Virium Helsinki Oy:lle. Kahdessa päätöksessä rahoitus ei tullut kaupungilta, vaan Uudenmaan liitolta, mutta siitä huolimatta esteellisyys syntyy asianomaisaseman vuoksi. Esteellisyys on menettelyvirhe, jonka huomiotta jättäminen voi johtaa päätöksen kumoamiseen muutoksenhaun johdosta.

Elinkeinojohtajan esteellisyyttä ei ole huomioitu myöskään tilanteissa, joissa hän osastopäällikön roolissa hyväksyy elinkeino-osastolta päätöksentekoon menevät esitykset. Oikeuspalvelujen mukaan päätöksentekoon menevien esitysten läpikäynti ja niiden kuittaus on luonteeltaan asian valmistelua ja siten asian käsittelyä, mikä aiheuttaa esteellisyyden. Elinkeinojohtajan mukaan esteellisyys otetaan jatkossa huomioon. Kyse on kuitenkin laajemmasta ongelmasta kuin esteellisyyden asianmukaisesta toteutamisesta. Osastopäällikötasoisten viranhaltijoiden esteellisyys saattaa olla

ristiriidassa viranhoitovelvollisuuden kanssa. Jos esteellisyytilanteita tulee usein, on parempi, että hallituksen jäsenyydestä luovutaan. Arviointiajanakohtana tähän asiaan liittyvä keskustelu oikeuspalvelujen ja elinkeinojohtajan välillä oli käynnistynyt.

Kaupungin yrityspalvelut-yksikön ja Helsingin Uusyrityskeskus ry:n välisestä yhteistyöstä ei ole ollut kirjallista sopimusta. Arviointiajanakohtana kirjallisen sopimuksen valmistelu oli käynnistynyt yhteistyössä kaupungin oikeuspalvelujen kanssa. Kaupunginkanslian elinkeino-osaston yrityspalvelut-yksikön päällikkö on toiminut myös HUK ry:n toimitusjohtajana. Tästä ongelmallisesta kaksoisroolista ollaan luopumassa osana uutta sopimusta.

### Johtopäätökset

Kaupungin strategiaohjelmaan ja sitä täsmentävään yritysmyönteisyyden toimenpideohjelmaan kirjattuja toimenpiteitä on pääosin toteutettu. Osa toimenpiteistä on jäänyt kirjatussa muodossa toteutumatta, mutta sen sijaan on tehty jotakin muuta, joka voi olla kaupungin kilpailukyvyyn kannalta merkittävämpää. Erityisesti Startup Maria Oy:n syntymistä ja Maria 01:n nopeaa kehittymistä ei strategiakauden alussa osattu vielä ennakoita.

Osa toimenpiteistä on kuitenkin jäänyt toteutumatta siitä syystä, että niiden toteuttaminen olisi vaatinut systemaattisen toimintamallin luomista. Strategiaohjelman ja toimenpideohjelman tarkoittamaa strategisesti merkittävien yritysasiakkuuksien hoitamisen toimintamallia ei ole luotu erityisesti siitä syystä, että elinkeino-osastolla on koettu tapauskohtainen räätälöinti formaalia toimintamallia paremmaksi ratkaisuksi. Kun otetaan huomioon, että kaupungin teettämässä yritystutkimuksessa tärkeimmäksi kehittämistarpeeksi nousi aktiivisempi yhteydenpito ja viestintä yritysien päin, systemaattisempien toimintamallien luominen on edelleen tarkoituksenmukainen tavoite.

Sähköiseen asiointiin liittyvät yritysmyönteiset toimintatavat ovat edenneet hitaasti. Vuonna 2015 toteutetun selvityksen mukaan kaupunki ei ole kehittänyt yritysten sähköisiä palveluja asiakaslähöisenä kokonaisuutena, vaan yksittäisinä kunkin viraston tehtävän vaatimina ratkaisuuina. Kaupunkiympäristön toimialan muodostamisen myötä uskotaan, että kehittämismahdollisuudet paranevat.

Yksi keskeinen haaste yritysmyönteisyyden toteutamisessa strategiakaudella on ollut se, etteivät resurssit ole vastanneet yritysmyönteisyyden strategiassa saamaa painoarvoa. Elinkeino-osaston resurssit ovat pienentyneet, ja kaupunkiympäris-

tön toimialalla yritystonttiasioiden käsittely kestää viikkoja.

Elinkeinojohtajan viranhoitoon liittyvien esteellisyyskysymysten ratkaiseminen ja yrityspalvelujen yhteistyösopimuksen laatiminen Helsingin Uusyrityskeskus ry:n kanssa olivat arviointiajankohtana vielä kesken.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian tulee yhteistyössä toimialojen kanssa

- luoda toimintamalli elinkeinopoliittisesti merkittävimpien yritysasiakkuuksien hallintaan.
- lisätä yrityksiin kohdistuvaa viestintää.

kaupunginkanslian elinkeino-osaston tulee

- varmistaa, että viranhaltijoiden ongelmallisista kaksoisrooleista luovutaan.
- varmistaa, että yrityspalvelujen yhteistyöstä Helsingin Uusyrityskeskus ry:n kanssa laaditaan kirjallinen sopimus.

## 4.7

### Lasten ja nuorten mahdollisuus harrastaa



Onko kaupunki edistänyt tavoitetta taata kaikille lapsille ja nuorille harrastus?



Tarjontaa on lisätty, mutta tiedotamista ja koulutilojen saatavuutta tulee parantaa.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko opetustoimi, nuorisotoimi, liikuntatoimi ja kulttuuritoimi toteuttaneet strategian tavoitetta siitä, että kaikilla nuorilla on mahdollisuus harrastukseen. Osakysymyksinä olivat, onko peruskoulujen tilojen iltapäiväkäyttöä lisätty lasten ja nuorten harrastustoimintaan, onko lasten ja nuorten osallisuutta ja kuulemista harrastustoiveista lisätty ja onko osallistuminen pienryhmiin kasvanut, onko lasten ja nuorten liikuntaharrastusmahdollisuuksia lisätty sekä onko lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua taiteen perusopetukseen parannettu.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoitteena oli, että kaikilla nuorilla on mahdollisuus harrastukseen. Strategiaohjelman mukaan tavoitteena oli lisätä ryhmälähtöiseen harrastustoimin-

taan osallistuvien nuorten määrää. Lakisääteisessä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa 2013–2016 harrastustoimintaan liittyviä toimeenpanosuunnitelman toimenpiteitä oli kaksi: Lasten ja nuorten kulttuurisen harrastamisen kehittäminen sekä lasten ja nuorten harrasteliikuntamahdollisuuksien parantaminen. Tavoitteena oli parantaa helsinkiläisten lasten ja nuorten kulttuurisen harrastustoiminnan saavutettavuutta lisäämällä maksutonta matalan kynnyksen harrastustoimintaa, tavoittelemalla harrastusten ulkopuolelle jääviä lapsia ja nuoria, vahvistamalla nuorten osallisuutta sekä kehittämällä ja tiivistämällä alueellista yhteistyötä. Toisena tavoitteena lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa oli tasa-arvoisten liikuntaharrastusmahdollisuuksien lisääminen kaikille helsinkiläisille lapsille ja nuorille. Opetus-, nuoris- ja liikunta- ja kulttuuritoimelle oli asetettu tavoitteita vuoden 2017 talousarviossa liittyen lasten ja nuorten harrastuksiin.

Arvioinnin pääasiallisena aineistona olivat kasvatuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalta saatu kirjallinen materiaali sekä kyselyt toimialoille. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki näille kahdelle toimialalle arviointikäynnit.

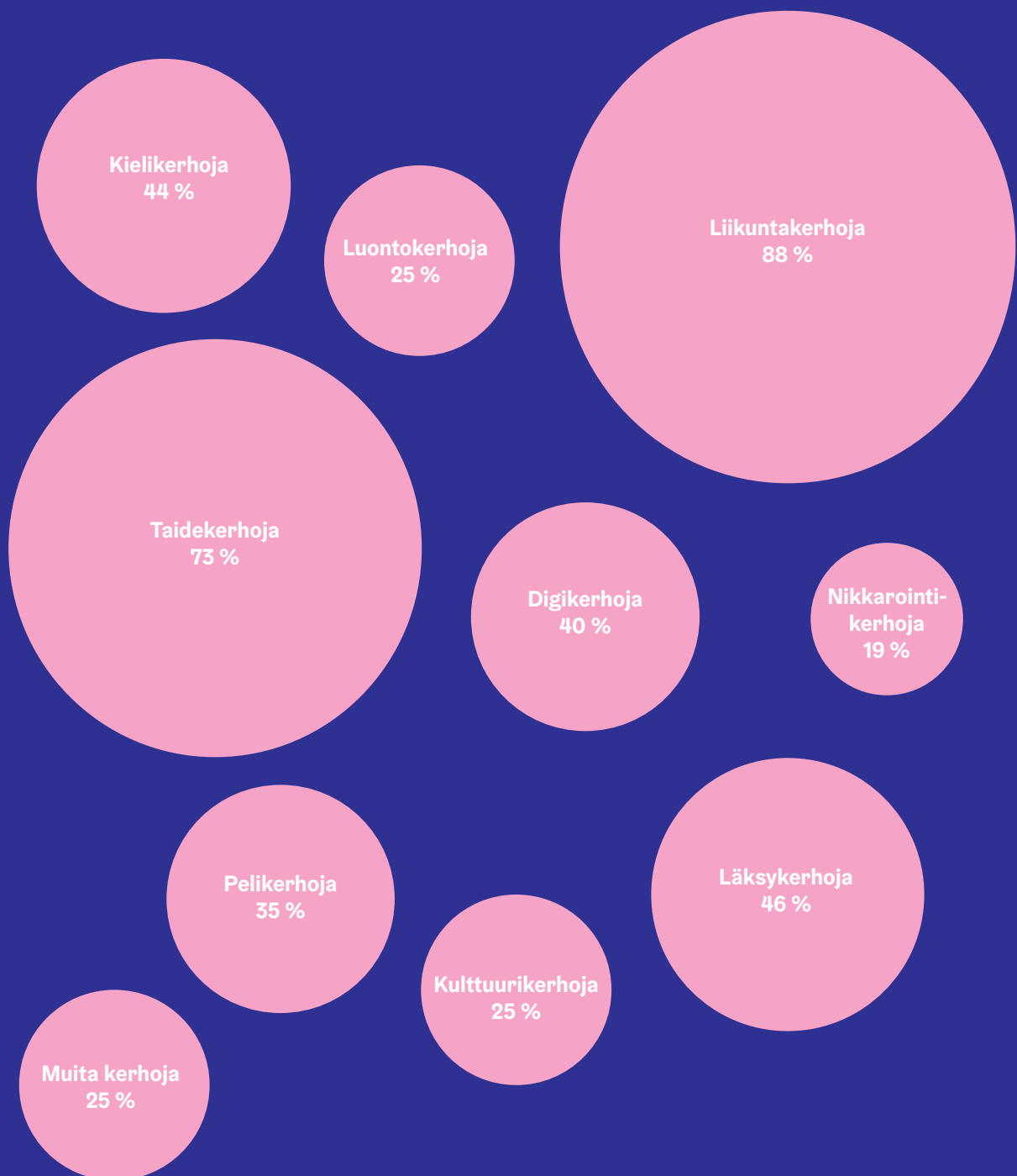
### Peruskoulujen tilojen iltapäiväkäytölle asetettu tavoite saavutettiin

Opetustoimella oli vuoden 2017 talousarviossa tavoitteena kehittää lasten, nuorten ja perheiden aktiivista toimintaa ja vahvistaa osallisuutta siten, että jokaisella lapsella on mahdollisuus johonkin harrastukseen. Tavoitteena oli lisätä koulutilojen käyttöä niin, että vähintään 40 suomenkielisessä ja viidessä ruotsinkielisessä peruskoulussa tiloja käytetään iltapäivisin harrastustoimintaan. Opetustoimi saavutti tämän tavoitteen, sillä 76 suomenkielisessä peruskoulussa ja seitsemässä ruotsinkielisessä peruskoulussa järjestettiin harrastustoimintaa koulupäivän jälkeen. Arvioinnin mukaan koulutilojen käyttöä harrastustoimintaan olisi kuitenkin edelleen mahdollista lisätä.

Strategiaohjelman tavoitteeseen opetustoimi on vastannut lisäämällä ja monipuolistamalla koulujen kerhotoimintaa. Kerhotoimintaan osallistuu noin 10 000–12 000 lasta ja nuorta vuosittain. Kerhotoiminta on maksutonta ja tarjonta on monipuolista: liikunta-, taide-, kulttuuri-, peli-, kieli-, luonto-, nikkarointi-, digi- ja läksykerhoja (kuvio 15). Rehtoreille suunnatun kyselyn perusteella suosituimpia kerhoja ovat liikuntakerhot. Kyselyn mukaan liikuntasalitiloja pitäisi olla enemmän, jotta kerhotoimintaa voitaisiin lisätä. Selvästi kasvava ala kerhotoimin-

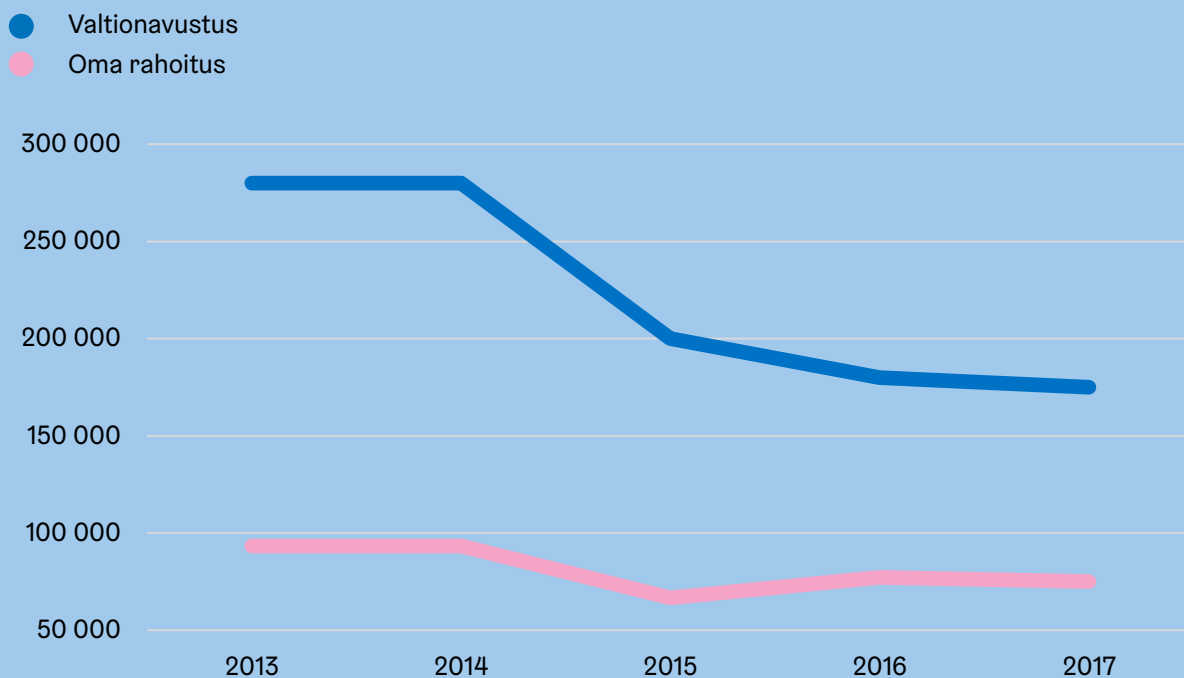
**Koulujen kerhotoiminnan yleisimmät muodot, prosenttia  
kyselyyn vastanneista kouluista (N=48)**

Kuvio 15



## Kerhotoiminnan valtionavustukset vuosina 2013–2017, euroa (käyvin hinnoin)

Kuvio 16



## Ruutibudjettiin osallistuneiden nuorten määrä vuosina 2014–2017

Taulukko 8

Vuosi	2014	2015	2016	2017
Määrä	1 600	6 722	12 459	14 675

## Liikuntaseurojen tukeminen sekä taiteen perusopetuksen ja nuorisoyhdistyksien avustukset vuosina 2014–2017, euroa (käyvin hinnoin)

Taulukko 9

	2014	2015	2016	2017
Liikuntaseurojen tukemiseen varatut määrärahat	6 989 000	6 989 000	7 189 000	7 379 000
Taiteen perusopetuksen saamat avustukset	4 781 600	4 801 580	4 818 600	4 744 410
Nuorisoyhdistyksien saamat toiminta-avustukset	527 000	533 000	597 180	764 000

nan sisällöissä oli digitaalisuus. Näitä kerhoja olivat esimerkiksi digiagenttikerho ja koodauskerho. Kerhot ovat tarjonneet myös tutustumismahdollisuuksia uusiin harrastuslajeihin.

Kerhotoiminnan järjestämisen yhteydessä oppilaita ja vanhempia oli osallistettu toiminnan kehittämiseen kysymällä, minkälainen kerhotoiminta heitä kiinnostaa. Palautteen perusteella kerhotoimintaa on lisätty ja monipuolistettu, mikä on mahdollistanut yhä useamman oppilaan osallistumisen.

Koulujen kautta olisi mahdollista tiedottaa myös muusta harrastustarjonnasta nykyistä enemmän. Arvioinnissa toteutetun rehtorikyselyn mukaan opettajat voisivat ohjata oppilaita nykyistä enemmän harrastusten pariin tiedottamalla sekä oppilaita että heidän huoltajiaan harrastusmahdollisuuksista.

Vaikka koulujen kerhotoiminta on maksutonta, saattavat harrastusvälineet olla kalliita, mikä voi olla joillekin oppilaille este osallistua harrastustoimintaan. Harrastusvälineiden kierrätys tai käytettyjen välineiden myynti voi olla keino lisätä lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksia.

Koulujen kerhotoiminta saa valtionavustusta kerhotoiminnan kehittämiseen. Kerhotoiminnan avustukset ovat vähentyneet strategiakaudella 2013–2016 ja edelleen vuonna 2017 (kuvi 16).

## Nuorisopalveluissa lasten ja nuorten osallistuminen on lisääntynyt

Kaupungin strategiaohjelmassa tavoitteena oli lisätä ryhmälähtöiseen harrastustoimintaan osallistuvien nuorten määrää. Nuorison palvelukokonaisuus on saavuttanut talousarvion sitovat tavoitteet, jotka liittyvät nuorten pienryhmien määrän lisäämiseen ja nuoria osallistavaan Ruutibudjettiin. Pienryhmätoiminnan tavoitteena oli vahvistaa nuorten kuulumista lähiyhteisöön ja yhteiskuntaan. Harrastustoiminta myös lisää nuorten liikkumista, koska merkittävä osa nuorten pienryhmistä on liikunta- ja tanssiryhmiä. Vuoden 2017 sitovana tavoitteena oli 2 500 pienryhmää. Tavoite toteutui, sillä pienryhmiä toimi yhteensä 2 821 kappaletta. Vuodesta 2014 pienryhmien määrä on kasvanut noin tuhannella.

Merkittävä nuorten osallisuutta tukeva toimintamuoto Helsingissä on Ruuti. Muissa kunnissa yleisesti käytössä olevan nuorisovaltuuston sijaan Helsinki on valinnut tavan, jossa nuorten vaikuttamismahdollisuuksia tuetaan monipuolisilla keinoin.

Käytännössä nuoret ovat esimerkiksi tehneet heitä koskevia aloitteita ja perustaneet toimintaryhmiä nuoria kiinnostavien asioiden edistämiseksi. Nuorisotaloissa ja kouluissa nuorilla on ollut Ruutibudjetin myötä mahdollisuus osallistua vapaa-ajan toiminnan, harrastusmahdollisuuksien ja ympäristön kehittämiseen. Ruutibudjetin toiminta vakinaistettiin vuonna 2017. Ruutibudjettiin osallistuvien nuorten määrä on voimakkaasti kasvanut (taulukko 8). Nuorten osallistumista on edistetty myös muutoin Ruuti-toimintaa kehittämällä sekä laajentamalla Pulssi-toimintamallia, jossa nuoret voivat itse suunnitella kurssia ja harrastusmahdollisuuksia. Pulssi on Helsingin eri alueiden nuoriso- ja kulttuuritoimijoiden yhteistyömuoto.

Lasten ja nuorten harrastuksiin liittyy selkeimmin nuorisoasiainkeskuksen vuosittain myöntämät toiminta-avustukset helsinkiläisille nuorisoyhdistyksille (taulukko 9). Lisäksi vuosittain myönnetään yhteensä satoja tuhansia euroja palkkaus-, leiri- ja projektiavustuksia. Merkittävimpiä avustusten saajia ovat esimerkiksi partioliippukunnat.

Nuorison palvelukokonaisuuden Ruuti-toiminnassa ja harrastusmahdollisuuksista tiedottamisesta on kehitettävää. Vuonna 2016 Ruudista tehtiin laaja arviointi. Muutostarpeita katsottiin olevan muun muassa Ruudin johtamisrakenteiden selkeyttämisessä sekä toiminnan painopisteen siirtämisessä tapahtumien sijasta arkisempaan tekemiseen ja toimintaan.

Kaupunki ylläpitää harrastushaku.fi-sivustoa, jonne voi ilmoittaa tietoa harrastuksista, mutta kanava ei vastaa yksin tiedotustarpeisiin. Harrastushaun tai muiden vastaavien palveluiden tulisi nuoria paremmin palvella olla vuorovaikutteisia ja niihin tulisi kytkeä myös ilmoittautumis- ja maksumahdollisuus.

## Liikuntapalveluiden EasySport -toiminnan asiakasmäärät kääntyivät laskuun vuonna 2017

Liikunnan palvelukokonaisuuden järjestämien erityisesti lapsille ja nuorille suunnattujen liikuntapalveluiden tarjonta ja asiakasmäärät ovat viime vuosina kasvaneet. Lapsille ja nuorille suunnattuja toimintamuotoja ovat etenkin EasySport, FunAction ja NYT-liikunta. Vuonna 2017 ala-asteikäisille suunnatun EasySportin ryhmät ja kävijämäärät kuitenkin vähenivät. Laskua selittää liikunnan palvelukokonaisuuden mukaan aliresursointi. Tieto liikuntaharrastusmahdollisuuksista ei todennäköisesti tavoita kaikkia nuoria; vain noin puolet yläas-

telaisista kertoo tietävänsä alueensa harrastusmahdollisuuksista. Lapsia ja nuoria priorisoidaan urheiluseurojen avustuksissa. Avustuksia seuroille myönnetään vuosittain kaikkiaan noin seitsemän miljoonaa euroa (taulukko 9).

Tutkimusten mukaan liikkumista lapsena ja nuorena selittää perheen sosioekonominen asema, mutta aikuisena perhetaustalla ei ole enää vaikutusta liikkumiseen. Liikuntaharrastusten hinta on kasvanut voimakkaasti. Liikunnan palvelukokonaisuuden tarjoamat palvelut mahdollistavat eri lajien kokeilemisen ilmaiseksi tai edullisesti. Joidenkin lajien vaatimat kalliit varusteet voivat silti muodostua harrastamisen esteeksi.

### **Lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua taiteen perusopetukseen on parannettu**

Kulttuuritoimella oli vuoden 2017 talousarviossa tavoitteena kehittää lasten, nuorten ja perheiden aktiivista toimintaa ja vahvistaa matalan kynnyksen osallistumismahdollisuuksia siten, että jokaisella lapsella on mahdollisuus johonkin harrastukseen. Tavoitteena oli lisätä tilojen käyttöä lasten ja nuorten harrastustoimintojen toteutuspaikkoina. Kulttuurikeskus saavutti tämän tavoitteen suuntaamalla matalan kynnyksen kulttuurisia harrastuspalveluita niille alueille, joilla osallistumisaste taiteen perusopetukseen oli alhaista. Näille kahdeksalle alueelle suunnattiin 100 kurssia. Taiteen perusopetusta koskevan selvityksen mukaan alhaisen osallistumisen alueilla pienituloisten lapsiperheiden sekä vieraskielisten lasten ja nuorten osuus oli suuri verrattuna koko kaupungin tasoon. Osallistumista on parannettu myöntämällä näille alueille kehittämisavustuksia. Arviointiajankohtana toiminta oli vielä käynnistämävaiheessa.

Kaupungin tilojen käyttöä taideopetukseen lisättiin viemällä toimintaa muun muassa koulujen tiloihin. Tilojen saamiseksi harrastustoiminnan tarpeisiin kulttuuripalvelut järjesti tapaamisen kasvatuksen ja koulutuksen sekä kaupunkiympäristön toimialojen kanssa. Varaamo-palvelun avulla tiloja pyritään saamaan tehokkaampaan käyttöön.

Taiteen perusopetus on maksullista toimintaa. Lain mukaan oppilaalta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Arvioinnin mukaan maksullisuus voi olla este taiteen perusopetukseen osallistumiselle. Tämän lisäksi kuitenkin muutkin tekijät, kuten asuinalueen sosiodemografinen profiili, vaikuttavat

taiteen perusopetukseen osallistumiseen. Taiteen perusopetukseen arvioidaan osallistuvan noin 16 prosenttia alle 20-vuotiaista nuorista. Arvioinnin perusteella taiteen perusopetuksen saavutettavuudessa ja tiedottamisessa on vielä kehitettävää.

Taiteen perusopetuksen avustukset ovat kehittyneet strategiakaudella myönteisesti, mutta vuonna 2017 taiteen perusopetukselle myönnettiin avustuksia 4,7 miljoonaa euroa, mikä oli vähemmän kuin edellisenä vuonna (taulukko 9). Vuoden 2017 avustus kohdistui vuodelle 2018. Vuonna 2018 taiteen perusopetukselle myönnettiin lisäksi kehittämisavustuksia 300 000 euroa.

### **Johtopäätökset**

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, ovatko opetus-, liikunta-, nuoriso- ja kulttuuritoimi toteuttaneet strategian tavoitetta siitä, että kaikilla nuorilla on mahdollisuus harrastukseen. Arvioinnin perusteella kukin palvelukokonaisuus on osaltaan toteuttanut strategian tavoitetta.

Koulujen kerhotoimintaa on lisätty ja monipuolistettu. Suosituimpia kerhoja ovat liikuntakerhot. Liikuntasalituloja ei kuitenkaan ole tarpeeksi tarjolla, mikä on esteenä liikuntakerhotoiminnan lisäämiselle. Koulutilojen käyttöä iltapäivisin harrastustoimintaan on lisätty asettamalla talousarvioon tavoitte käytön lisäämiselle, mikä on toteutunut. Vaikka koulujen kerhotoiminta on maksutonta matalan kynnyksen toimintaa, saattavat harrastusvälineet olla joillekin lapsille tai nuorille liian kalliita ja estää harrastukseen osallistumisen. Käytettyjen harrastusvälineiden kierrätys ja myynti mahdollistaisivat edullisen harrastamisen. Koulujen merkitys myös muusta harrastustarjonnasta, kuten taiteen perusopetuksesta, tiedottamisessa on suuri.

Lapsia ja nuoria priorisoidaan urheiluseuroille myönnettävissä avustuksissa. Avustusten merkitys liikunnan järjestämisessä on varsin suuri – vuositasolla seuroille myönnetään kaikkiaan noin seitsemän miljoonaa euroa. Liikunnan palvelukokonaisuus on lisännyt lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksia viime vuosina ja palvelujen käyttäjämäärät ovat kasvaneet. Niukat henkilöstöresurssit ovat kuitenkin vähentäneet ala-astelaisille suunnatun EasySportin ryhmiä ja siten kävijämääriä vuonna 2017. Erilaisia liikuntamuotoja on tarjolla muutoin runsaasti joko ilmaiseksi tai edullisesti. Lasten ja nuorten tietämättömyys harrastusmahdollisuudesta tai lajin vaatimat kalliit varusteet voivat silti muodostua harrastamisen esteeksi.



Edullisia liikuntamahdollisuuksia olisi mahdollista edistää huolehtimalla palvelujen tarvitsemista resursseista sekä parantamalla tiedotusta harrastusmahdollisuuksista ja harrastusvälineiden kiertäyksestä.

Nuorison palvelukokonaisuus on laajentanut nuorten osallisuutta edistävää Ruutibudjettia ja kehittänyt myös muuten Ruuti-toimintaa nuorten harrastusmahdollisuuksien lisäämiseksi. Ruutia tulisi kuitenkin selkeyttää, etenkin, kun myös kaupungin uuteen osallisuusmalliin kuuluu osallistuva budjetointi. Nuorten ryhmälähtöisen harrastustoiminnan eli pienryhmien määrä on lisääntynyt. Harrastusmahdollisuuksista tiedottamista tulisi tehostaa ja harrastusten hakupalveluita kehittää käyttäjän tarpeita paremmin huomioivaksi.

Taiteen perusopetukseen osallistumista on parannettu myöntämällä kehittämisavustuksia niille alueille, joilla lasten ja nuorten osallistuminen on ollut vähäistä. Toimintaa on suunnattu alhaisen osallistumisen kaupunkialueille. Kaupungin tilojen käyttöä harrastustoimintaan on laajennettu järjestämällä toimintaa esimerkiksi kouluissa. Tilojen käytön lisäämiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin,

esimerkiksi järjestämällä kulttuurin ja vapaa-ajan, kasvatuksen ja koulutuksen sekä kaupunkiympäristön toimialojen yhteisiä tapaamisia.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulee

- kehittää lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksista tiedottamista muun muassa kouluissa, nuorisotaloissa ja sähköisissä palveluissa.
- selvittää keinoja edistää käytettyjen harrastusvälineiden kierrätystä, jotta välineiden hinta ei muodostuisi harrastamisen esteeksi.
- varmistaa lasten ja nuorten liikuntapalveluiden resursointi ja nykyisen laajuinen maksuttomuus.

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- varmistaa koulutilojen saatavuus lasten ja nuorten harrastustoimintaan.





# Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arvioinnit

## 4.8

### Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen ammatillisessa peruskoulutuksessa



Onko ammatillisessa koulutuksessa parannettu osaamisen tunnistamista ja tunnustamista?



Osaamisen tunnistamista ja tunnustamista on systemisoitu ja tälle on luotu oma järjestelmänsä.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko osaamisen tunnistamista, tunnustamista ja täydentämistä tehostettu strategiaohjelman 2013–2016 ja talousarvion 2016 mukaisesti ammatillisessa peruskoulutuksessa. Osakysymyksinä olivat, onko osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen luotu oma järjestelmänsä, onko maahanmuuttajien ulkomailla hankitun osaamisen tunnistamista, tunnustamista ja täydentämistä tehostettu sekä ovatko ammatillisen koulutuksen erilaiset osaamisen kartuttamisen muodot käytössä.

Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 kohdassa ”Kansainvälinen Helsinki – Maahanmuuttajat aktiivisina kaupunkilaisina” painotettiin maahanmuuttajien ulkomailla hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista sekä työmarkkinoille siirtymisen tehostamista. Tähän liittyen oli tavoitteena muun muassa nostaa näyttötutkintojen määrää. Kaupungin talousarvion 2016 mukaan osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen luodaan järjestelmä. Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen kehittämiseksi pyritään välttämään opintojen päällekkäisyyttä ja lyhentämään opiskeluaikaa. Tavoitteena ovat myös aiempaa nopeammat polut ja siirtymät ammatilliseen koulutukseen ja edelleen työelämään. Erityisesti toisen asteen koulutuksessa on tavoiteltu sitä, että koulutukseen kiinnittyminen paranee, keskeyttämiset vähentyvät ja läpäisy tehostuu.

Arviointi toteutettiin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta saadun kirjallisen aineiston avulla. Li-

säksi syksyllä 2017 tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle.

### Stadin ammattiopistossa tunnistetaan ja tunnustetaan osaamista

Stadin ammattiopisto on jaettu viiteen toimialaan, jotka ovat hyvinvointi, palvelu ja viestintä, tekniikka ja asennus, tekniikka ja logistiikka sekä Stadin aikuisopisto. Stadin ammattiopiston eri toimialoilla tutkintotavoitteinen koulutus on toteutettu ammatillisena peruskoulutuksena ja Stadin aikuisopistossa näyttöperusteisena koulutuksena. Stadin aikuisopiston osana toimivat Stadin oppisopimuskeskus ja Stadin osaamiskeskus. Stadin osaamiskeskus palvelee maahanmuuttajataustaisia henkilöitä. Lisäksi ammattiopistossa on kaikkia toimialoja palveleva Stadin ammattiopiston Brygga, joka toimii siltana ammatilliseen tutkinto-opiskeluun. Brygga järjestää ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta (Valma), perusopetuksen lisäopetusta, nuorten työpaja-toimintaa ja avoimia opintoja. Lisäksi tukena ovat opiskelijapalvelut, yhteiset palvelut, IT-palvelut ja viestintä. Stadin ammattiopistossa on noin 17 000 opiskelijaa ja 1 000 opettajaa.

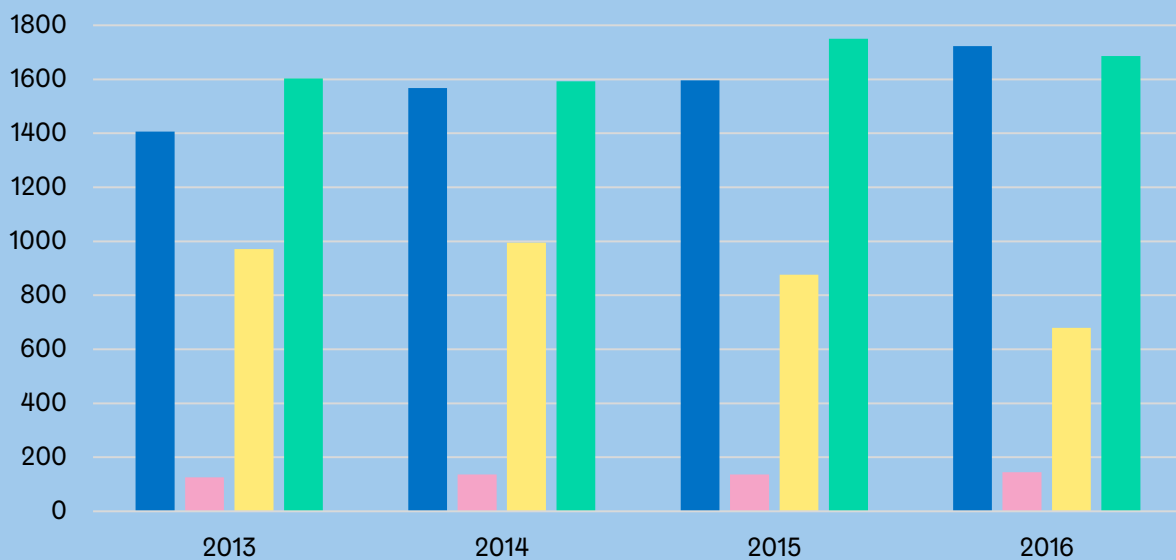
Osaamisen tunnustamista säädellään lailla ammatillisesta peruskoulutuksesta (246/2015), lailla ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998) ja opetushallituksen ohjeilla. Uusi aiemmat lait korvaava laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) tuli voimaan tammikuussa 2018. Osaamisen tunnistamisella selvitetään, millaista osaamista opiskelija on hankkinut aiemmin suorittamallaan opinnoilla, työelämässä tai esimerkiksi harrastusten parissa. Osaaminen tunnustetaan, kun se vastaa tutkinnon osan ammattitaitovaatimuksia tai osaamistavoitteita.

Osaamisen tunnistamisen prosesseja on toteutettu kahden eri lain mukaisesti. Laadittujen prosessikuvausten avulla toimintaa on pyritty selkeyttämään, yhdenmukaistamaan ja jalkauttamaan toimialoille. Lisäksi tehdään osaamiskartoituksia, jotka toteutetaan moniammatillisina asiantuntija-arvioina. Tavoitteena on rakentaa opiskelijalle

## Näyttötutkintojen opiskelijalukumäärät Stadin aikuisopistossa vuosina 2013–2016

Kuvio 17

- Oppilaitosmuotoinen perustutkinto
- Oppilaitosmuotoinen lisäkoulutus, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot (opiskelijatyövuosina)
- Oppisopimus, perustutkinnot
- Oppisopimus, lisäkoulutus



## Keskeyttämisen kehitys ammatillisissa opinnoissa vuosina 2012–2016

Taulukko 10

	2012	2013	2014	2015	2016
Opiskelijoita läsnä 20.9.	7 693	8 156	8 620	8 997	8 925
Negatiivisesti eronneet <sup>3</sup> , opiskelijoiden lukumäärä	1 003	946	1 019	1 021	990
Negatiivisesti eronneet, %	13,0	11,6	11,8	11,3	11,1
Positiivisesti eronneet <sup>4</sup> , %	4,4	3,9	4,3	5,3	5,1
Eronneet yhteensä, %	17,4	15,5	16,1	16,6	16,2

<sup>3</sup> Negatiivisesti eronnut: opinnot ovat keskeytyneet eivätkä ole jatkuneet muualla.

<sup>4</sup> Positiivisesti eronnut: opiskelija on vaihtanut alaa tai siirtynyt toiseen oppilaitokseen opiskelemaan.

suunnitelma kohti koulutusta ja työpaikkaa.

Osaamisen tunnustamisessa aloite on ollut opiskelijalla. Opiskelija voi saada suoritetuksi tutkinnon osia kokonaan tai osittain sen mukaan, miten paljon tutkinnon osan ammattitaitovaatimusten tai osaamistavoitteiden mukaista osaamista opiskelijalla on. Joskus tilanne on kuitenkin se, että opiskelija haluaa opiskella mahdollisimman paljon, eikä hän edes halua, että hänen aikaisempaa osaamistaan tunnustetaan. Näissä tapauksissa aikaisemmin hankittu osaaminen jää tunnustamatta.

Näyttötutkintokoulutukseen hakeutumisvaiheessa osaamisen tunnistaminen on perustunut kolmivaiheeseen henkilökohtaistamiseen. Koulutukseen hakeutumisvaiheessa on varmistettu, että hakijalla on riittävä osaaminen suoriutua tutkinnosta. Ammattitaidon hankkimisen vaiheeseen on voinut kuulua valmistavaa koulutusta. Valmistavan koulutuksen aikana on mahdollista tunnistaa aikaisempaa osaamista. Osaamisen tunnustamisen osaksi tutkintoa on tehnyt Opetushallituksen asettama tutkintotoimikunta oppilaitoksen esityksestä.

Näyttötutkintojen opiskelijamäärät vuosina 2013–2016 ovat olleet kasvussa oppilaitosmuotoisen perustutkinnon ja lisäkoulutuksen osalta, mutta eivät oppisopimusmuotoisten perustutkintojen osalta (kuvio 17). Oppilaitosmuotoisia perustutkintoja ja lisäkoulutusta suoritettiin näyttötutkintoina vuonna 2016 enemmän kuin vuonna 2013, mutta oppisopimusten perustutkintoja suoritettiin vähemmän.

Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen käytäntöjä on mallinnettu erityisesti seinättömässä työpajatoiminnassa, jossa aito työpaikka toimii oppimisympäristönä. Opintojen modulointi, eli mahdollisuus suorittaa tutkinto osissa, on mahdollistanut tämän kehittämisen ja uudet yhteistyökumppanuudet yritysten kanssa. Työpajatoimintaa on toteutettu yhteistyössä yritysten kanssa. Toiminnassa on onnistuttu tukemaan yksilöllisiä koulutukseen siirtymisiä ja työllistymistä. Osaamisen tunnustamisen helpottamiseksi on otettu käyttöön osaamistodistus esimerkiksi nuorten kesätyössä.

## Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen järjestelmä on luotu

Stadin ammattiopistossa osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen järjestelmää on kehitetty laatimalla prosessikuvauksia ja ohjeita, esimerkiksi osaamisen tunnustamisen ohje ja aikaisemmin hankitun osaamisen ohje. Stadin ammattiopistossa tehtiin vuoden 2017 syyslukukaudella 1 315

tunnustamispäätöstä. Aikaisempien vuosien päätösten lukumääriä ei ole seurattu.

Opiskelijoiden ohjaus ja tiedottaminen on nostettu prosessikuvauksissa ja ohjeissa esille, jotta opiskelija osaisi hakea osaamisen tunnustamista eikä aikaisemmin hankittu osaaminen jäisi piiloon. Lisäksi opiskelijoiden tuen tarpeiden tunnistamista on uudistettu ja muun muassa ryhmäohjaajien osaamista tuettu. Opettajien ohjaamistaidot ovat avainasemassa opiskelijoiden tukemisessa.

Stadin ammattiopistossa on ollut erilaisia tietojärjestelmiä osaamisen tunnustamisen tukena. Vuonna 2018 siirrytään käyttämään opiskelijahallinnon kokonaistietojärjestelmää, jolloin osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen prosessi rakentuu sähköiseksi. Järjestelmässä laaditaan kaikille opiskelijoille henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, jossa sovitaan opiskelijakohtaisesti aiemmin hankitun osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta.

## Maahanmuuttajien osaamisen tunnustamista on tehostettu

Maahanmuuttajien osaamisen tunnustamista on tehostettu perustamalla Stadin osaamiskeskus. Toiminta käynnistyi elokuussa 2016. Osaamiskeskuksen perustaminen oli merkittävä panostus kaupungilta. Osaamiskeskuspilotin määräraha oli 7,5 miljoonaa euroa. Osaamiskeskuksessa on räätälöity palveluita, jotka johtavat sujuvammin tutkintoon johtavaan koulutukseen. Osaamiskeskuksessa yhdistyvät monialaiset palvelut, kuten moniammatillinen asiantuntija-arvio, palveluohjaus, ammattipajat, suomi toisena kielenä -tuetut tutkinnot, kuntouttavat jaksot ja työelämävalmennus. Osaamiskeskuksen palvelujen avulla asiakkaiden mahdollisuus saavuttaa ammatillinen tutkinto on nopeutunut. Osaamiskeskuksessa on kehitetty osaamisen tunnistamista kuvaamalla vaiheittain osaamisen tunnistamisen prosessi. Ammatillisen koulutuksen ja kielikoulutuksen yhdistämistä vaativia koulutuspalveluja on kehitetty, mutta arvioinnin mukaan ei vielä riittävästi. Jos asiakkaan suomen kielen taito on hyvin vähäinen, ammatillisen tutkinnon suorittaminen on haasteellista, vaikka tukitoimia on paljon tarjolla.

Osaamiskartoituksia käytetään Stadin ammattiopistossa silloin, kun kyse on muusta opiskelijan osaamisesta kuin ammatillisesta koulutuksesta. Stadin osaamiskeskuksessa osaamiskartoituksia tehdään kahden viikon välein. Kartoituksessa oppilas saa ohjausta jatkosuunnitelmaa varten. Osa-

miskartoitukseen on vuoden aikana osallistunut reilut 500 asiakasta.

Arvioinnin perusteella ammatillisessa koulutuksessa on tavoitteiden mukaisesti käytössä erilaisia osaamisen kartuttamisen muotoja. Opiskelija voi hakea eri tavoilla hankittua osaamista tunnustettavaksi. Osaamista on voinut kertyä ulkomailla tai kotimaassa työkokemuksella, erilaisilla opinnoilla tai esimerkiksi harrastuksilla.

## Ammatillisten opintojen keskeyttäminen on vähentynyt

Stadin ammattiopistossa on panostettu opintojen keskeyttämisen vähentämiseen ja koulutukseen kiinnittymiseen esimerkiksi opettajien ohjausmenetelmiä uudistamalla. Opettajien ja esimiesten ohjaamistaitoja on kehitetty ja tätä kautta on tehostettu opiskelijoiden yksilöllistä ohjausta. Opiskelijoille on tarjottu yksilöllisiä tuettuja polkuja suorittaa tutkinto. Tuen tarpeen tunnistamisen menetelmiä on kehitetty ja kartoitettu sopivia työsuooppimispaikkoja tukea tarvitseville. Sisäisiä siirtymiä on tuettu ja kehitetty malleja siirtymien toteuttamiseksi, esimerkiksi siirtyminen joustavasti oppisopimuskoulutuksesta oppilaitosmuotoiseen koulutukseen niin sanotun x+y-mallin avulla tai siirtyminen valmentavaan koulutukseen Valmaan. Oppimisympäristöihin kiinnitetään yhä enemmän huomiota muun muassa hyödyntämällä digitalisaa-tiota.

Opintojen keskeyttämisessä on havaittavissa strategia-kaudella paranemista (taulukko 10). Vuonna 2012 negatiivisesti eronneita oli 13 prosenttia ja vuonna 2016 heitä oli 11,1 prosenttia. Keskeyttämisen seurannassa on käytössä käsite negatiivisesti eronneet, mikä tarkoittaa, että opiskelija on keskeyttänyt opinnot eikä jatka opintojaan missään muualla. Positiivisesti eronneet tarkoittaa, että opiskelija on esimerkiksi vaihtanut alaa ja on siirtynyt toiseen oppilaitokseen opiskelemaan.

Opintojen läpäisyaste, eli tutkinnon suorittaminen kolmessa vuodessa, ei ole parantunut strategia-kaudella muutoin kuin aikuisten osalta. Opiskelijoilla on yhä enemmän erilaisia ongelmia, mikä hidastaa opintojen läpäisyä ja lisää keskeyttämiä. Opiskelua vaikeuttavat esimerkiksi taloudelliset ongelmat, sairaus, elämäntilanne, asumistilanne tai väärä alanvalinta. Opintojen keskeyttämisten ja läpäisyn hidastumisen taustalla saattaa olla myös opiskelijan heikko suomen kielen taito. Ammattiopistossa ei pystytä paikkaamaan erittäin puutteellista kielitaitoa.

## Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko osaamisen tunnistamista, tunnustamista ja täydentämistä tehostettu strategiaohjelman ja talousarvion mukaisesti. Arvioinnin perusteella näin on toimittu, vaikka tehostamisen tulokset eivät vielä näy opintojen läpäisyn paranemisena. Syynä tähän saattaa olla opiskelijoiden opiskeluvaihtumien heikkeneminen ja ongelmien lisääntyminen.

Osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen järjestelmää on virtaviivaistettu ja tehostettu systemaatisoimalla osaamisen tunnustamista. Systematisointia on toteutettu laatimalla prosessikaavioita ja ohjeita. Vuoden 2018 alusta alkaen kaikki Stadin ammattiopiston toimialat siirtyvät käyttämään samaa opiskelijahallinnon kokonaistietojärjestelmää, jolloin osaaminen tulee arvioiduksi aiempaa järjestelmällisemmin.

Osaamisen tunnistamista on tehty jo valmistavassa koulutuksessa ja se on koettu hyödylliseksi. Näyttötutkintojen määrän oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa on noussut.

Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja tunnustamista on tehostettu perustamalla Stadin osaamiskeskus, jonka toiminta alkoi elokuussa 2016. Osaamiskeskuksessa on räätälöity palveluita, tehty osaamiskartoituksia ja kehitetty palveluohjausta, jotta asiakkaat pääsevät sujuvammin tutkintoon johtavaan koulutukseen. Palveluohjauksesta on laadittu prosessikaavio. Sellaisten opiskelijoiden opintojen tukeminen, joiden suomen kielen taito on vielä hyvin puutteellinen, on haasteellista.

Osaamisen tunnustamista on uudistettu ja helpotettu osaamistodistuksella, joka on otettu käyttöön muun muassa onnistuneeksi koetussa seinättömässä työpajatoiminnassa. Toimintatapa on mahdollistanut pajatoiminnan laajentamisen ja uudet yhteistyökumppanudet.

Opintojen läpäisyn edistämiseksi ja keskeyttämisten vähentämiseksi on tehty paljon toimia, joissa opiskelijoiden yksilölliset tarpeet opinnoissa ja ohjauksessa on otettu huomioon. Kaupungin ammatillisissa oppilaitoksissa opintojen läpäisy kolmessa vuodessa ei kuitenkaan ole parantunut muutoin kuin aikuisopiskelijoiden osalta. Toimialakohtaisia eroja läpäisyssä on paljon. Opiskelijoiden ongelmien lisääntyminen on hidastanut opintojen läpäisyn edistymistä. Opintojen keskeyttämisissä on havaittavissa jonkin verran vähenemistä. Ilman tehtyjä tukitoimia opintojen läpäisy ja keskeyttämiset saattaisivat olla nykyistä heikommalla tasolla.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- lisätä ja helpottaa osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen käytäntöjä esimerkiksi seinäntöytä työpajatoimintaa laajentamalla.

### 4.9

## Oppisopimuskoulutukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen



Onko oppisopimuskoulutusta kehitetty tavoitteiden mukaisesti?



Oppisopimuskoulutusta on kehitetty monien hankkeiden avulla, mutta oppisopimusten määrällistä tavoitetta ei saavutettu.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko oppisopimuskoulutusta kehitetty kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 ja talousarvioissa 2016 ja 2017 esitetyn mukaisesti. Osakysymyksinä olivat, onko oppisopimusten määrä toteutunut tavoitteiden mukaisesti, onko nuorten alle 20-vuotiaiden oppisopimuskoulutusta kehitetty heille paremmin sopivaksi koulutusmuodoksi, onko nuorille kehitetty oppisopimuksen ennakkojakso ollut toimiva väylä hakeutua oppisopimuskoulutukseen, ja onko maahanmuuttajataustaisten helsinkiläisten työllistymisen mahdollisuuksia parannettu suuntaamalla oppisopimuskoulutusta ja tuettua työllistymistä.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 painotettiin nuorten koulutusta, koska toisen asteen tutkinto ehkäisee syrjäytymistä, lisää työllisyyttä ja pidentää työuria. Tavoitteena oli vähentää nuorisotyöttömyyttä muun muassa tarjoamalla työllistymiseen johtavaa oppisopimuskoulutusta. Strategiaohjelman mukaan maahanmuuttajataustaisten helsinkiläisten työllistymisen mahdollisuuksia tuli parantaa suuntaamalla oppisopimuskoulutusta ja tuettua työllistämistä maahanmuuttajille sopivaksi, että työn oppimiseen yhdistetään kielen oppimista.

Aineistona arvioinnissa olivat haastattelu, kyselyt sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta saatu

kirjallinen materiaali. Lisäksi syksyllä 2017 tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle.

## Oppisopimusten määrällinen tavoite ei toteutunut

Talousarvion 2016 mukaan koulutuspaikkoja tuli lisätä sekä nuorten ammatillisessa peruskoulutuksessa että aikuiskoulutuksessa, mukaan lukien oppisopimuskoulutus, jotta alle 29-vuotiaille ilman toisen asteen tutkintoa oleville nuorille aikuisille voidaan turvata koulutus tutkintoon tai tutkinnon osaan. Vuoden 2016 talousarviossa tavoitteena oli 2 800 oppisopimusta. Toteuma oli 2 366 oppisopimusta (taulukko 11). Tavoitteesta jäätiin reilut 400 oppisopimusta. Oppisopimuskoulutuksen läpivirtauma vuonna 2016 oli 3 821, mikä oli vähemmän kuin edeltävinä vuosina. Läpivirtaumalla tarkoitetaan oppisopimusoppilaiden kokonaismäärää vuoden aikana. Tilastojen mukaan positiivista oli, että vuonna 2016 solmittiin uusia oppisopimuksia enemmän kuin aikaisempina vuosina.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta saadun tiedon mukaan talousarviossa ennakoitua oppisopimusten määrällistä tavoitetta ei saavutettu myöskään vuonna 2017. Tavoitteesta jäätiin noin 360 oppisopimusta. Ammatillisen lisäkoulutuksen osalta oppisopimuksen määrällinen tavoite saavutettiin sekä vuonna 2016 että vuonna 2017.

## Nuorten alle 20-vuotiaiden oppisopimuskoulutusta on kehitetty hankkeiden avulla

Oppisopimuskoulutus on ollut nuorille haastava koulutusmuoto, sillä se edellyttää varmuutta alan valinnasta sekä sitoutumista koulutukseen. Nuorten alle 20-vuotiaiden oppisopimuskoulutusta on kehitetty monien hankkeiden avulla. Oppisopimuskoulutuksen työpaikkaohjaajien koulutushanketta toteutettiin vuosina 2013–2015 ja vuosina 2016–2017. Kehittämisessä painotettiin erityisesti nuorten ja maahanmuuttajien ohjaamisen erityispiirteitä sekä sähköisten työvälineiden käyttöä. Oppisopimuksen ennakkojakson kokeilua, Opso-Treeni-hanketta, toteutettiin vuosina 2014–2015 ja se oli suunnattu työelämän ulkopuolella oleville alle 25-vuotiaille. Hankkeessa kehitettiin ohjaavan ja valmistavan koulutuksen toteutustapoja. Monikulttuurisen opetuksen Monikko-hanketta toteutettiin vuosina 2015 ja 2016. Hankkeessa kehitettiin usean työnantajan kanssa järjestettävän oppisopimuskoulutuksen toimintamalli. Niin sanottua Hop on-hanketta toteutettiin vuosina 2015 ja 2016. Hank-

## Oppisopimuskoulutuksen määrä vuosina 2013–2016

Taulukko 11

	2013	2014	2015	2016	Muutos, kpl (2013-2016)	Muutos, % (2013-2016)
Tilastopäivien keskiarvo*	2 563	2 587	2 626	2 366	-198	-7,7 %
Läpivirtaumat	4 306	4 004	4 011	3 821	-485	-11,3 %
Uudet sopimukset	1 694	1 859	1 601	1 873	179	10,6 %
Valmistuneet	1 838	1 209	1 727	1 443	-395	-21,5 %
Purkautuneet sopimukset	322	372	342	289	-33	-10,2 %
Purku ilman koeaikaa	201	258	258	206	5	2,5 %

\* Tieto tilastoidaan kahtena päivänä lukuvuoden aikana. Tilastopäivien keskiarvo tarkoittaa näiden päivien keskiarvoa.

## Nuorten alle 25-vuotiaiden oppisopimusten määrä vuosina 2013–2016

Taulukko 12

	2013	2014	2015	2016	Muutos, kpl (2013-2016)	Muutos, % (2013-2016)
Nuoret alle 25 v.	900	873	726	561	-339	-38 %
Alle 25 v. %-osuus kaikista	20,9	21,8	18,0	14,7		
Valmistuneet	111	169	115	214	103	93 %
Perustutkinnot	591	593	473	365	-226	-38 %
Ammattitutkinnot	195	189	171	139	-56	-29 %
Erikoisammattitutkinnot	75	65	65	49	-26	-35 %
Ei-tutkintotavoitteinen	39	26	17	8	-31	-79 %
Purut	107	120	117	66	-41	-38 %



keessa kehitettiin oppisopimustyönantajuuden vetovoimaisuutta. Oppisopimustoimistoihin palkattiin työelämäkoordinaattoreita, jotka jalkautuivat yrityksiin ja tiedottivat yrityksiä oppisopimuskoulutuksesta. Metropolialueen oppisopimustoimijoille luotiin yhteiset käytännöt ja toimintamallit työelämäkoordinaattoreiden avulla. Tutkinnolla töihin-hanketta toteutettiin vuosina 2015 ja 2016. Hankkeessa kehitettiin yhteistyöverkosto oppisopimustoimijoiden, lukioiden ja muiden sidosryhmien välille, jotta oppilaitosmuotoisen koulutuksen keskeyttäenille opiskelijoille saataisiin rakennettua polku oppisopimuskoulutukseen. Yhteistyöverkostolla luotiin tehokas tiedotus- ja markkinointikanava. Niin sanottua OpsoDiili-hanketta toteutettiin vuosina 2015 ja 2017. Hankkeessa kehitettiin oppisopimuskoulutusta koskevaa tiedotusta, ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi kehitettiin menettelyjä, joilla saatetaan yhteen yritys ja oppisopimuksesta kiinnostunut opiskelija. Kehittämällä parannettiin yrityksille annettavaa tukea oppisopimusten sopimisen käytännön menettelyissä.

Nuorten alle 25-vuotiaiden oppisopimusopiskelijoiden määrä laski strategiakaudella 2013–2016. Positiivista kuitenkin oli, että valmistuneiden määrä kasvoi (taulukko 12).

### **Oppisopimuksen ennakkojakso on ollut toimiva väylä hakeutua oppisopimuskoulutukseen**

Oppisopimuksen ennakkojaksot ovat johtaneet tilastojen mukaan 90-prosenttisesti tutkintoon johtavaan koulutukseen. Oppisopimuksen ennakkojakson aikana oppisopimustyönantaja ja oppisopimusopiskelija voivat tutustua toisiinsa työharjoittelujaksolla. Ennakkojakso vähentää työnantajalle työntekijän palkkaamisesta aiheutuvaa riskiä, koska työnantajalla on tilaisuus etukäteen tutustua potentiaaliseen työntekijään ja mahdollisuus valita sopiva henkilö oppisopimustyösuhteeseen. Yritykset ovat olleet halukkaampia solmimaan oppisopimussuhteen, jos sitä on edeltänyt ennakkojakso. Ennakkojakson aikana myös opiskelijan omat ajatukset ja toiveet selkiytyvät. Työharjoittelu antaa mahdollisuuden saada tietoa työelämän arjesta, vastuista ja velvollisuuksista. Osalle alle 20-vuotiaista nuorista työsuhteeseen sitoutuminen osoittautuu hyvin haastavaksi, ja heitä ohjataan heille paremmin sopiville koulutuspoluille.

Oppisopimuksen ennakkojaksomalli OpsoTreenin tuloksena todettiin, että eri oppisopimusopiskelijaryhmille tarvitaan erilaisia ennakkojaksoja. Hank-

keen aikana havaittiin myös opiskelijoiden runsas tuen tarve. Opinto-ohjaajan rooli opiskelijan ohjaajana ja opintojen edistäjänä on varsin merkittävä. Opiskelijoille perustettiin tukitiimi, joka koordinoi tarjota tukipalveluja nuorille. Jakson aikana myös vertaistuki havaittiin tarpeelliseksi. Vertaistukea järjestetään sekä oppisopimusopiskelijoille että työpaikkaohjaajille. Hyvien käytäntöjen jakamiseksi ja käytännön ohjauksen kehittämiseksi perustettiin Metropolialueen oma erityisopettajien verkosto. Verkoston tehtävänä on jakaa ohjaukseen ja tukeen liittyviä kokemuksia sekä hyviä käytäntöjä. Oppilaitosten välisiä käytäntöjä on pyritty yhdenmukaistamaan ja järjestämään kaikille opiskelijoille sekä työnantajille samankaltaisia ohjaus- ja tukipalveluita.

### **Maahanmuuttajataustaisten oppisopimusta on kehitetty**

Maahanmuuttajataustaisten oppisopimuskoulutusta on parannettu eri toimenpitein. Merkittävän toimenpide on ollut Stadin osaamiskeskuksen perustaminen vuonna 2016. Osaamiskeskuksessa opiskelija voi saada yhdestä paikasta kuntoutuksen, koulutuksen ja työllistymisen palveluita. Oppisopimuksen ennakkojaksot ovat olleet maahanmuuttajien kohdalla tärkeitä, koska heille oppisopimus ei aina ole ennestään tunnettu opiskelumuoto.

Turvapaikan saaneille suunnattua Mahtava-hanketta toteutettiin vuonna 2017. Hankkeessa kehitettiin malleja työpaikalla tapahtuvan ammatillisen koulutuksen edistämiseksi ja tuettiin kotoutumista. Hankkeessa hyödynnettiin myös digitaalisia työvälineitä suomen kielen työssä oppimisen tehostamiseksi. Hanke toteutettiin yhdessä Stadin osaamiskeskuksen, opiskelijoiden, opettajien ja työnantajien kanssa. Lisäksi opetushenkilökunta jalkautui hankkeessa tarvittaessa työpaikoille, koska työpaikkaohjaus havaittiin tärkeäksi.

### **Johtopäätökset**

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko oppisopimuskoulutusta kehitetty kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 ja talousarvioissa 2016 ja 2017 esitetyn mukaisesti. Arvioinnin perusteella oppisopimuskoulutusta on pääosin kehitetty tavoitteiden mukaisesti, mutta oppisopimuskoulutuksen määrä ei ole kasvanut tavoitellusti.

Strategiaohjelmassa ja talousarvioissa asetettuja

tavoitteita oppisopimusten määrästä ei saavutettu vuonna 2016 eikä vuonna 2017. Sen sijaan ammatillisen lisäkoulutuksen osalta määrällinen tavoite saavutettiin sekä vuonna 2016 että vuonna 2017.

Oppisopimuskoulutusta on kehitetty paremmin nuorille alle 20-vuotiaille sopivaksi koulutusmuodoksi kuuden eri hankkeen avulla. Hankkeissa on parannettu työpaikkaohjaajien osaamista, luotu oppisopimuskoulutuksen ennakkojakson ohjauksen ja tuen suunnitelma, kehitetty usean työnantajan kanssa järjestettävän oppisopimuskoulutuksen toimintamalli, lisätty oppisopimustyönantajuu- den vetovoimaisuutta, palkattu työelämäkoordinaattoreita ja kehitetty yhteistyöverkostoja sekä menettelyjä, joilla saadaan yhteen yritys ja oppisopimuksesta kiinnostunut opiskelija. Kehittämishankkeiden tuloksena todettiin, että tarvitaan monenlaisia ennakkopaketteja ja että opiskelijoiden tuen, opinto-ohjaajan roolin, vertaistuen sekä verkostojen vahvistaminen ja edelleen kehittäminen ovat keinoja parantaa oppisopimuskoulutusta.

Oppisopimuksen ennakkopaketti on ollut nuorille toimiva väylä tutkintoon johtavaan koulutukseen.

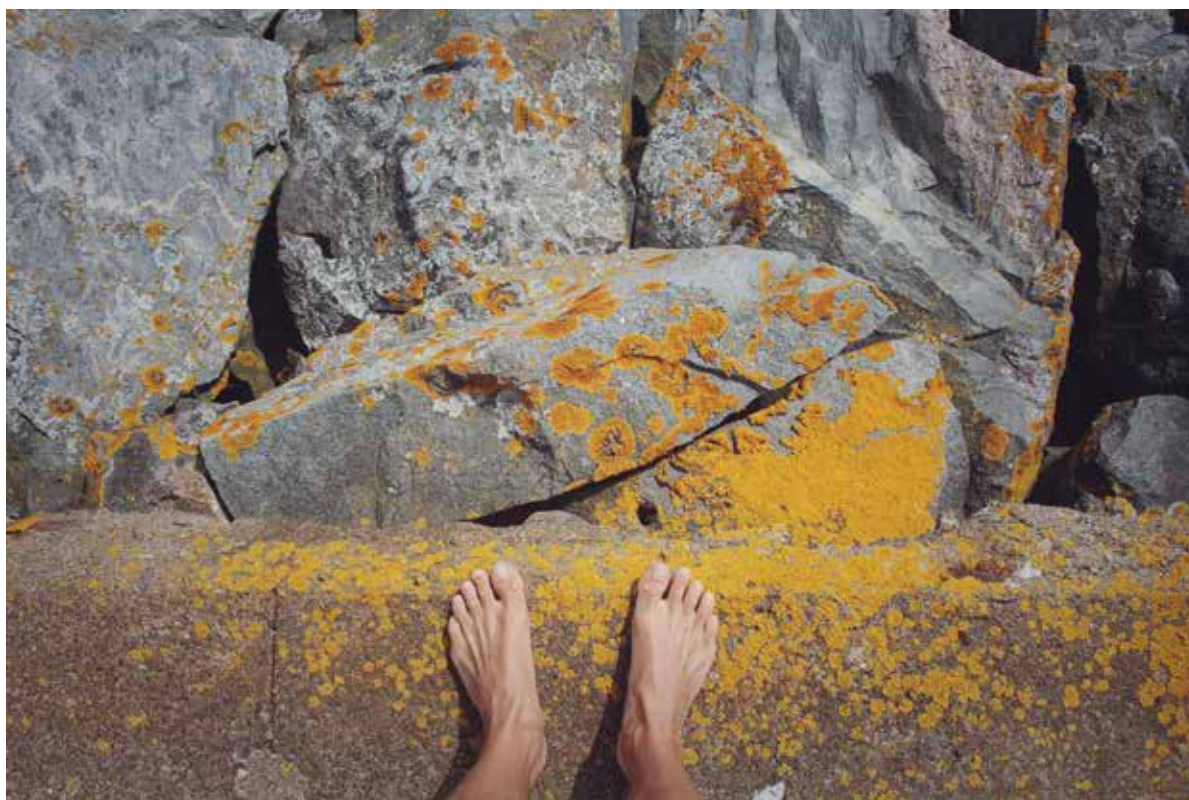
Ennakkopakettien etuna on, että työharjoittelun aikana työnantaja ja potentiaalinen oppisopimusopiskelija voivat etukäteen tutustua toisiinsa. Oppisopimustyösuhde on aina riski työnantajalle, ja ennakkopaketti vähentää rekrytointiriskiä. Kaikille nuorille oppisopimusopiskelu ei sovi, joten heitä on ohjattu ennakkopakettien jälkeen muuhun ammatilliseen koulutukseen.

Maahanmuuttajataustaisten oppisopimusta on parannettu perustamalla Stadin osaamiskeskus. Lisäksi turvapaikan saaneita on autettu kohti oppisopimusta Mahtava-hankkeessa, jossa parannettiin työpaikkaohjausta ja otettiin käyttöön digitaalisia menetelmiä suomen kielen työssä oppimisen tehostamiseksi.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- vahvistaa oppisopimuksen tukipalveluja oppisopimushankkeissa havaittujen hyvien käytäntöjen mukaisesti.



# Kaupunkiympäristön toimialan arvioinnit

## 4.10

### Suurten investointien hallinta



Miten hyvin investoinnit toteutuvat hankesuunnitelmien kustannusten ja aikataulujen osalta?



Kustannusylytyksiä tapahtuu harvoin. Aikataulujen venyminen on yleisempää.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko suurten investointien hallinta järjestetty tarkoituksenmukaisesti. Arvioinnin kohteena oli kaupunkiympäristön toimialan ja liikenneliikelaitoksen suurten investointien hallinta. Tytäryhtiöiden investoinnit rajattiin arvioinnista pois. Kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteena oli talouden tasapainottuminen. Tarkoitus oli kehittää kaupungin prosessien johtamista, tehostaa hankintatoimintaa sekä parantaa resurssitehokkuutta ja tuottavuutta.

Arvioinnissa tarkasteltiin suurten investointien suunnitelmanmukaista toteuttamista. Mukaan otettiin kaikki 40 investointihanketta, joista kaupunginvaltuusto tai kaupunginhallitus oli päättänyt vuosina 2012–2015. Tavoitteena oli saada yleiskuva siitä, miten hyvin investoinnit toteutuvat aikataulujen ja kustannusten suhteen.

Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin erikseen 14 investointihanketta, joiden hankesuunnitelmaa oli korotettu. Tavoitteena oli löytää tyypillisiä syitä alkuperäisen kustannusarvion ylittymiseen. Syitä ylityksiin analysoitiin myös siitä näkökulmasta, oliko ylitykset voitu välttää esimerkiksi huolellisella suunnittelulla hankkeen alkuvaiheessa.

Pääasiallisena arviointiaineistona olivat kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen pöytäkirjat. Aineistoa täydennettiin haastatteluilla ja sähköpostiedusteluilla. Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta teki arviointikäynnin kaupunkiympäristön toimialalle. Lisäksi liikenneliikelaitoksen edustajat esittelivät hankkeidensa toteuttamista toimikunnalle.

### Vain pieni osa hankkeista oli ylittänyt enimmäishintansa

Kaupunkiympäristön toimialan vuosien 2012–2017 suurista, yli viiden miljoonan euron hankkeista, kahdeksan eli noin viisi prosenttia ylitti hankesuunnitelman enimmäishinnan. Vuosien 2013–2017 pienemmistä hankkeista alle kolme prosenttia ylitti kustannusarvionsa. Infrarakentamisessa ei ollut lainkaan kustannusarvion ylittäneitä hankkeita.

Arvioinnissa tarkastelun kohteeksi otettiin kaikki yli viiden miljoonan euron arvoiset hankkeet vuosilta 2012–2015. Tällaisia hankkeita oli 40, ja ne on esitetty kustannus- ja aikataulutietoineen arvioinnin taustamuistiossa ([www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)). Hankkeista noin kymmenen prosenttia ylitti kustannusarvionsa. Arvioidut valmistumisajat ylittyivät noin 40 prosentissa hankkeista, mutta ylitykset olivat pääosin lyhyitä. Hankkeiden valmistumisajat arvioidaan usein suurpiirteisesti hankesuunnitelmissa.

Rakennuttavilla organisaatioilla oli käytössään useita järjestelmällisiä tapoja hankkeiden riskien hallintaan. Esimerkiksi kaupunkiympäristön toimialalla investointihankkeiden hallinta hoidetaan ensisijaisesti noudattamalla tilahankkeiden käsittelyohjetta. Hankesuunnitelman mukaista laajuutta ja sisältöä seurataan ja kustannusarvioiden laskentaa tehdään luonnos- ja työpiirustusvaiheiden jälkeen. Tarvittaessa suunnitelmiin tehdään korjaavia toimenpiteitä. Liikenneliikelaitos on vastikään uudistanut investointiprosessinsa. Uudistuksen tarkoituksena on selkeyttää hankkeen eri vaiheiden sisältöä ja vaatimuksia, jotta taustatyöt tehdään kunnolla ja hankkeella on edellytykset onnistua.

### Syitä enimmäishintojen ylityksille

Selvästi yleisimmät syyt, joilla kasvaneita kustannuksia perusteltiin, olivat suunnitelmien tarkentuminen ja lisätutkimuksissa esiin nousseet uudet korjaustarpeet. Näyttää siltä, että monissa tapauksissa hankesuunnitelman laatimisen yhteydessä tehdyt tutkimukset ovat olleet liian niukkoja



ja suunnittelutaso liian yleinen luotettavan kustannusarvion muodostamiseksi. Useissa tapauksissa myös hankkeen teknistä laatutasoa on nostettu tai loppukäyttäjän tarpeet ovat muuttuneet alkuperäisestä. Parantuneesta laadusta tai käytettävyydestä on siten jouduttu maksamaan enemmän.

Muutamissa tapauksissa kaikki urakkatarjoukset ovat ylittäneet kustannusarvion, mikä viittaa siihen, ettei hankesuunnitelmavaiheessa ole pystytty arvioimaan urakan riskitasoa rakennusyritysten näkökulmasta. Näihin tapauksiin liittyi usein kiinteistön poikkeuksellisia rakenteita tai rakennussuojelun tarpeita. Joissain kohteissa kustannuksia oli nostanut myös urakan kiireellinen loppuun saattaminen tai logistisesti hankala sijainti keskustassa.

Kaikkiaan perustelut kustannusten nousulle olivat kaikissa tapauksissa ymmärrettäviä ja perusteltuja. Hankesuunnitelman enimmäishintaa on tarpeenkin korottaa, jos kustannusarvio ei ole ollut realistinen ja esimerkiksi kustannuksia alentamalla ei päästä hankesuunnitelmassa päätettyyn enimmäiskustannusarvioon saatujen urakkatarjousten perusteella. Rakennuksen laadun ja käytettävyyden tietoinen heikentäminen alkuperäisessä kustannusarviossa pysymiseksi ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista.

## Tilahankkeiden käsittelyohjeessa on parannettavaa

Tilahankkeiden ohjeistus ohjaa liikenneliikelaistoksen edustajien mukaan tekemään kustannusarviot liian yleisellä tarkkuustasolla, jolloin ei huomioida esimerkiksi urakan vaiheistusta. Myös kaupunkiympäristön toimialan mukaan hankkeen enimmäishinta määritellään päätöksenteon vuoksi joissain tapauksissa liian aikaisessa vaiheessa. Toimialan mukaan tilahankkeiden käsittelyohjeiden tulisi sallia, että kustannukset on mahdollista ylittää myöhemmin, kun tarpeet tarkentuvat.

## Rekrytointi on haastavaa

Vuodesta 2018 alkaen peruskorjausten määrärahoja on lisätty, ja kaupunkiympäristön toimiala on saanut määrärahoja uusien hankesuunnitteluvakanssien täyttämiseen. Pätevän työvoiman rekrytointi on kuitenkin kaupunkiympäristön toimialan mukaan vaikeaa ja viimeisen puolentoista vuoden aikana noin joka neljäs tai viides rekrytointi ei onnistunut lainkaan. Kaupungin palkkataso ei ole kilpailukykyinen yksityiseen sektoriin tai valtioon

verrattuna, varsinkaan rakentamisen korkeasuhdanteessa. Teknisen alan sopimus mahdollistaisi suuremman liikkumavaran palkoissa, mutta tätä ei ole käytetty kaupungilla. Toinen ongelma on, että samasta työstä maksettu palkka ei ole samansuuruinen edes kaupunkiympäristön rakennusten ja yleisten alueiden palvelukokonaisuuden sisällä.

## Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella Helsingin kaupungin suurten rakennusinvestointien hallinta ja hallinnointi on järjestetty pääosin tarkoituksenmukaisesti. Hankkeet, joiden hankesuunnitelman enimmäishinta oli ylittynyt, olivat kaupungin investointihankkeiden suuressa kokonaisuudessa melko harvinaisia. Aikataulumuutokset olivat sen sijaan yleisempiä, mutta ylitykset olivat pääosin kestoiltaan lyhyitä. Rakennuttavilla organisaatioilla oli käytössään useita keinoja hallita hankkeita.

Yleisimmät syyt hankesuunnitelmien enimmäishintojen korotuksiin ovat suunnitelmien tarkentuminen ja lisätutkimuksissa esiin nousseet uudet korjaustarpeet. Usein myös kiinteistön teknistä laatutasoa halutaan nostaa peruskorjauksen yhteydessä ja käyttäjien tarpeet muuttuvat alkupeleistä suunnitelmien jälkeen. Hankkeiden aikataulujen ja kustannusten ylitysten syyt ovat olleet hyväksyttäviä ja riittäviä.

Arvioinnin perusteella todettiin, että hankkeiden lähtötiedoissa olisi joissakin tapauksissa ollut parannettavaa. Lähtötietojen puutteellisuus johtaa urakoiden hankesuunnitelmien korotukseen sekä lisä- ja muutostöiden lisääntymiseen hankkeen edetessä. Lähtötietojen parantamista, esimerkiksi tekemällä rakenneavauksia korjattavaan rakennukseen ennen korjaustöiden aloittamista, ei kuitenkaan usein voida toteuttaa vaadittavassa laajuudessa toimivissa kohteissa, kuten vaikkapa kouluissa. Panostaminen huolelliseen ja kattavaan suunnitteluun hankkeiden alkuvaiheessa pienentää pääsääntöisesti hankkeen lopullisia kustannuksia. Osa hankesuunnitelmien enimmäishintojen ylityksiin johtaneista kustannuksista ja aikataulumuutoksista olisi todennäköisesti voitu ennakoida perusteellisemmalla suunnittelulla.

Peruskorjausten määrärahoja on lisätty vuodesta 2018 alkaen ja kaupunkiympäristön toimiala on saanut määrärahoja uusien vakanssien täyttämiseen. Pätevän työvoiman rekrytointi on kuitenkin vaikeaa ja usein rekrytointi ei onnistu lainkaan, varsinkaan rakentamisen korkeasuhdanteessa.

Kaupungin palkkataso ei ole kilpailukykyinen, koska teknisen alan sopimuksen mahdollistamaa liikkumavaraa ei ole käytetty kuin osittain.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunkiympäristön toimialan ja liikenneliikelaitoksen tulee

- panostaa riittävästi hankkeidensa suunnitteluun, jotta hankesuunnitelmien enimmäishintojen korottamiset ja aikatauluylitykset hankkeiden toteuttamisen aikana vähenevät.

kaupunginkanslian tulee yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan ja liikenneliikelaitoksen kanssa

- selvittää suurten investointihankkeiden kustannusarvioiden laadintaprosessin ongelmakohdat ja tarvittaessa muuttaa tilahankkeiden käsittelyohjetta.

kaupunkiympäristön toimialan tulee yhteistyössä kaupunginkanslian kanssa

- ryhtyä toimenpiteisiin kaupungin palkkakilpailukyvyn parantamiseksi rakennuttamistehtävissä.

## 4.11

### Asuntotonttien alennettujen vuokrien taloudelliset vaikutukset



Onko asuntotonttien vuokrien alennuksia kuvattu valtuustotason asiakirjoissa tai viranhaltijapäätöksissä?



Vuokrauserusteet esitetään, mutta tuen kokonaismäärää ei kuvata.

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, miten tarkoituksemukaisesti kaupungin alennettujen tonttivuokrien kautta antama tuki, eli subventio, esitetään kaupungin talouden ja asumisen suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Arvioinnin kohteena olivat poliittisille päätöksentekijöille annettavan tiedon laatu ja riittävyys. Myös tuen suuruusluokkaa arviointiin.

Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2013–2016 pyrittiin siihen, että erilaisille kotitalouksille

on tarjolla laadukkaita, kohtuuhintaisia ja elämäntilanteeseen sopivia asumisvaihtoehtoja. Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön AM-ohjelman 2016 yhtenä tavoitteena oli uusien asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotojakauma siten, että asunnoista 25 prosenttia on ARA-vuokra-asuntoja, 30 prosenttia sääntelemättömiä vuokra- ja omistusasuntoja. Kaupunki pääosin vuokraa ARA- ja välimuodon asuntojen tontit. Sääntelemättömien asuntojen tontit se joko myy tai vuokraa. Koska kaupunki vuokraa tontteja ARA- ja välimuodon asumiseen markkinavuokraa alemmalla hinnalla, kaupunki subventoi näiden asuntojen asukkaita.

Arvioinnin tärkeimmät aineistot olivat valtuustotason suunnittelu- ja seuranta-asiakirjat: kaupungin talousarviot ja tilinpäätökset, AM-ohjelma sekä tonttien vuokraperusteista tehty kaupunginvaltuuston päätökset ja näiden perusteella tehty yksittäisten tonttien vuokrauspäätökset. Muina aineistoina olivat kaupungin rekisteritiedot tonteista ja niiden hallintamuodoista, aiheesta tehty tutkimukset sekä haastattelut tonttien vuokria koskien.

### Asuntotonttien vuokrien hintaluokkia on kolme

Tontinvuokran laskemisen perustana käytetään tontin laskennallista pääoma-arvoa, joka määritetään tontin rakennusoikeuden ja rakennusoikeuden yksikköhinnan perusteella. Pääoma-arvoon vaikuttavat kohteen hallintamuodosta riippuen muun muassa hintatilastoista saatava selvitys rakennusoikeuden arvosta kyseisellä alueella, kaupungin alueella maanvuokrauksissa noudattama yleinen käytäntö sekä valtion tukemassa asutokannassa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen vahvistamat tonttien rakennusoikeuden enimmäishinnat.

Kaupunginvaltuuston vuonna 1980 tekemän linjauksen mukaan asuntotonttien vuokra on neljä prosenttia tontin laskennallisesta arvosta, joka määräytyy tontin rakennusoikeuden, kaupunginvaltuuston päättämän rakennusoikeuden yksikköhinnan (euroa/kerrosneliömetri) ja elinkustannusindeksin perusteella. Rakennusoikeuden yksikköhinta riippuu puolestaan tontin sijainnista, rakentamisedellytyksistä sekä asuntojen rahoitus- ja hallintamuodosta. Kaupungin vuokrauserusteissa tontit on jaettu asuntojen rahoitus- ja hallintamuodon mukaan kolmeen hintaluokkaan taulukon 13 mukaisesti.

Taulukossa on kuvattu arviointiajankohtana voimassa olleita hinnanmuodostuksen periaatteita.

Asuntotuotantotyyppi	Hinnan lähtökohta	Muut hintaan vaikuttavat perusteet
ARA-tuotanto	ARA:n hintavyöhykekartta	Kalleimmilla alueilla hinta sovitaan erikseen. Hyvillä paikoilla hinta voi nousta 15 %.
HITAS- ja muu ns. välimuodon tuotanto	ARA-hinta + 25 %	Poikkeaminen voi olla perusteltua, mikäli tontti sijoittuu erityisen hyvälle paikalle.
Sääntelemätön	Käypä hinta (=HITAS + 10–30 %)	Tontteja luovutetaan hintakilpailun lisäksi laatukilpailujen ja hakemusten perusteella.

Eri vuosikymmeninä asuntotuotanto on painottunut eri tavoin ja tontinvuokrat ovat määräytyneet erilaisilla perusteilla. Myös tonttien maasto, perustamisolot ja mikrosijainti vaikuttavat tontinvuokaraan. Kaupungilla on noin 5 800 voimassa olevaa asuintalokiinteistön vuokrasopimusta, joista noin 2 230 on omakotitontteja. Vanhimmissa vuokrasopimuksissa vuokratuotto voi alittaa tuoton, jonka kaupunki saisi kiinteistöverona, jos tontti olisi luovutettu myymällä. 2000-luvulla tehdyt asuntotonttien vuokrasopimukset tuottavat 43 prosenttia kokonaisvuokratuotosta. Vuonna 2017 asuntotonttien vuokratulot olivat 126 miljoonaa euroa.

Kaupunkiympäristön toimialalla on valmisteltu asuntotonttien vuokrausperusteiden määrittelyperiaatteiden uudistamista. Esitys uusista vuokrausperusteista on tarkoitus tuoda päätöksentekoon keväällä 2018. Uudistuksen tavoitteena on muun muassa edistää vuokrausmenettelyn läpinäkyvyyttä määrittelemällä ja päättämällä selkeät periaatteet asuntotonttien maanvuokran määrittämiseksi.

Kaupunginvaltuuston käsittelyssä oli vuonna 2012 aloite, jossa pyydettiin kiinteistövirastoa laatimaan taulukko tai luettelo erilaisista tontinvuokraamisen lajeista ja hinnoista. Pyynnön perusteluna oli muun muassa se, etteivät valtuutetut pysty arvioimaan maanvuokrien kohdistumisen oikeudenmukaisuutta tai johdonmukaisuutta. Vastaavasti vuonna 2015 valtuuston käsittelyssä oli toivomusponsi, jossa edellytettiin selvitettävän mahdollisuudet julkaisemaan kaupungin vuokratonttien vuokranmääräytymisperusteet tonttikohtaisesti avoimena datana. Tällaisia tietoja ei ole vielä julkaistu. Kaupunkiympäristön toimialalla toteutetun haastattelun perusteella tietojen avoimuuden haasteena on erityisesti se, että vuokrausperusteet ovat olleet eri aikoina niin erilaisia, ettei pelkkien vuosivuokrien vertailu

ole mielekästä. Vuoden 2018 aikana on tarkoitus selvittää, mitä rajoituksia EU:n uusi tietosuojasetus asettaa toivottujen tietojen julkaisemiselle.

### Tietoja vuokratuesta ei esitetä kootusti missään

Asumista ja maankäyttöä ohjaavassa AM-ohjelmassa ei käsitellä, minkä suuruusluokan tuloja ja menoja maapoliittisista toimituksista, esimerkiksi maanmyynneistä ja -vuokrista tai infrastruktuurimenoista, kaupungille aiheutuu, eikä siten myöskään tontinvuokrien alennusten määrää tai niiden taloudellisia vaikutuksia kaupungille. Asuntopoliittikkaa tarkastellaan siis ilman taloudellisten vaikutusten näkökulmaa.

Toinen viime vuosien olennainen, erityisesti tonttuluovutusten toimintatapoja ohjaava päätös on ollut kaupunginhallituksen päätös maanmyynnin periaatteista vuosille 2014–2018. Esittelijän perusteluissa tai päätöksessä ei käsitellä tontinvuokrista annettuja alennuksia tai niiden taloudellista merkitystä kaupungille.

Kaupunginvaltuusto vahvistaa yli 30 vuoden pituisen maanvuokrasopimusten yleiset vuokrausperiaatteet. Kymmenen päätöksen otoksessa kahdesta ei käynyt ilmi, kuinka suuri ero välimuodon ja sääntelemättömän tuotannon hinnoissa oli. Muista kahdeksasta päätöksestä ero ilmeni, mutta niissäkin esitettiin epäselvästi hintaero ARA-tuotantoon, koska ARA-tuotannon yksikköhinta esitettiin samana kuin välimuodon hinta, mutta päätösten perusteluissa ARA-hinnalle myönnettiin lisäksi 20 prosentin alennus. Valtuustolle ei ole esitysten perusteluissakaan esitetty tonttien vuosivuokria.

Yksittäisissä tonttiosaston viranhaltijan tekemisissä vuokrauspäätösasiakirjoissa esitettiin selvästi, että vuokrahinnat ovat erilaiset eri hallintamuodoille. Asiakirjoista ilmeni melko hyvin myös se, minkälainen vaikutus eri tontinvuokrilla arvioitiin olevan asukkaiden vuokriin. Sen sijaan päätöksissä ei esitetty, miten paljon tukea alennetun vuokran muodossa kaupungin arvioidaan antavan asuntoyhtiöille vuositason. Otoksessa suurin euronääräinen ero markkinaperusteisen hinnan ja alennetun hinnan välillä oli 73 618 euroa vuodessa. Markkinaperusteinen tonttivuokra olisi ollut 220 855 euroa.

Asiakirjat olivat epäinformatiivisia myös siinä mielessä, ettei yhdessäkään asiakirjassa esitetä alennetun vuokran määrää ja taloudellista vaikutusta koko tukiaikana, joka voi olla esimerkiksi 25–30 vuotta. Jos asuntoyhtiö saa vuosittain esimerkiksi 50 000 euron alennuksen tontinvuokrastaan, tuen nykyarvo 30 vuodessa on neljän prosentin diskonttorolla noin 865 000 euroa.

Kaupunki siis tukee asumista vuokraamalla asuntoyhteisöille tontteja halvemmalla kuin kaupungin itse arvioima tontin markkinahinta on. Tällainen alennetun vuokran muodossa annettu tuki ei kuitenkaan näy kaupungin talousarviossa, kirjanpidossa tai tilinpäätöksessä, koska niissä ei kuulu esittää laskennallisia eriä. Kirjanpidossa lähtökohtana on nettosumman kirjaaminen. Alennetut vuokrat eivät myöskään sovi selvästi mihinkään taaseen liitetietojen kohtaan. Tontinvuokrasubventio on mahdollista esittää talousarvion perusteluissa ja tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa informatiivisena asiana.

## Tuen suuruusluokka on 40 miljoonaa euroa vuodessa

Arvioinnin yhteydessä pyrittiin muodostamaan käsitys subvention suuruusluokasta. Tuen tarkkaa määrää on mahdotonta arvioida, sillä vuokrapaperusteita on muutettu vuosien kuluessa eikä yksittäisissä päätöksissä välttämättä esitetä, mikä tontin markkinavuokra voisi olla. Arvioinnin otokseen sisältyi 25 vuokrasopimusta, jotka kiinteistöviraston tonttiosaston osastopäällikkö oli päättänyt aikavälillä 11.10.2016–22.3.2017. Vaikka otoksen perusteella tehtyjä havaintoja ei voi yleistää kaikkiin tontinvuokrasopimuksiin, otos antaa kuitenkin suuruusluokan siitä tuesta, joka sisältyy viime vuosina tehtyihin sopimuksiin. Tonteista kahdeksan oli sääntelemätöntä, neljätoista Asuntorahaston lainoittamia ja kolme Hitas-tuotantoa. Otokseen sisältyvät päätökset tontinvuokrauksista on lueteltu

arvioinnin taustamuistiossa ([www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi)).

Otoksessa tonttien arvioitu markkinahinta oli 36 prosenttia korkeampi kuin tontin laskennallinen arvo. Vuokratulo perustuu laskennalliseen arvoon, joten markkinahinnan ja perityn vuokran välinen ero otoksessa oli 36 prosenttia. Jos samaa suhdetta käytetään kaupungin kaikkien asuntotonttien vuokratuloon (123 miljoonaa euroa vuonna 2016), kaupungin antama vuokra-alennus tontinvuokrista olisi noin 44 miljoonaa euroa vuodessa.

Vuokrasubvention suuruusluokkaa arvioitiin myös kaupunkiympäristön ylläpitämisen maanvuokrajärjestelmän tietojen perusteella. Kaupungin saamat maanvuokratulot sääntelyn piirissä olleilta asuintalotonteilta olivat 84 miljoonaa euroa vuonna 2016. Jos kaikki nämä säännellyn tuotannon tontit olisi vuokrattu nykyisen käytännön mukaisin ARA- ja välimuodon tuotannon alennuksin, kaupungin antama tuki alennetun vuokran muodossa olisi noin 31 miljoonaa euroa vuodessa.

Näiden kahden lähteen perusteella kaupunki antaa alennetuilla tontinvuokrilla vuosittain tukea 31–44 miljoonaa euroa. Helsingin asuntokannasta noin kuudesosa sijaitsee rakennuksissa, joiden hallintamuoto on välimuoto tai ARA-vuokratalo ja jotka olivat alle 30 vuotta vanhoja. Näistä 90,6 prosenttia eli noin 53 900 asuntoa sijaitsee kaupungin maalla. Jos 31–44 miljoonan euron tuki jaettaisiin tasan näihin asuntoihin, tuki per asunto olisi 575–816 euroa vuodessa, eli 48–68 euroa kuukaudessa.

## Johtopäätökset

Arvioinnin perusteella tietoja vuokratuesta ei lainkaan esitetä talouden ja asumisen suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Talousarviossa tai tilinpäätöksessä tukea ei voida sellaisenaan esittää, koska kyse ei ole määrärahasta. Tontinvuokrasubventio on kuitenkin mahdollista esittää tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa informatiivisena asiana. AM-ohjelma puolestaan käsittelee maa- ja asuntopolitiikan tavoitteita, mutta ei lainkaan siihen liittyviä kaupungin tuloja ja menoja. Maa- ja asuntopolitiikan tuloksellisuuden arviointi edellyttäisi kuitenkin arviointia sekä siitä, ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet, että siitä, minkälaisilla panoksilla toteutuminen on saavutettu. Tämän vuoksi olisi hyvä esittää tieto myös alennetuista tontinvuokrista.

Myöskään maanmyynnin periaatteissa vuosille 2014–2018 ei käsitelty alennettujen tontinvuokrien



muodossa annettavaa tukea. Kaupunkistrategiasa mainitun maapoliittisen tarkastelun yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista esittää maapolitiikan menot ja tulot, mukaan lukien alennettujen tontinvuokrien muodossa annettava tuki.

Yleisemmän tason asiakirjojen ohella tarkasteltiin tuen taloudellisten vaikutusten esittämistä uusien tai uusittujen tontinvuokrasopimusten ehdossa. Tarkastelluissa vuokrauspäätösasiakirjoissa esitettiin selvästi, että vuokrahinnat ovat erilaiset eri hallintamuodoille. Asiakirjoista selviää myös melko hyvin se, minkälainen vaikutus eri tontinvuokrilla arvioidaan olevan asukkaiden vuokriin. Sen sijaan päätöksistä ei selviä lainkaan, miten paljon tukea alennetun vuokran muodossa kaupungin arvioidaan antavan asuntoyhtiölle vuositasolla tai koko tukiaikana, esimerkiksi 30 vuoden aikana.

Alennettujen vuokrien taloudellista vaikutusta ei siis esitetä kokonaisuutena missään. Tuen määrää ei voida tarkasti arvioida, mutta sen suuruusluokka on noin 40 miljoonaa euroa vuodessa.

Kaupunginvaltuutetut ovat viime vuosina esittäneet ponsia ja aloitteita vuokranmääritysperusteiden julkaisemisesta avoimena datana ja ylipäätään

käytettyjen perusteiden avaamisesta. Kaupunkiympäristön toimialalla on valmisteltu asuntotonttien vuokrauserusteiden määrittelyperiaatteiden uudistamista. Keväällä 2018 päätettävän uudistuksen yhtenä tavoitteena on lisätä läpinäkyvyyttä, mikä on tämän arvioinnin perusteella tarpeellista.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

kaupunkiympäristön toimialan tulee

- parantaa asuntotonttien maanvuokran määrittelyperiaatteiden läpinäkyvyyttä.
- parantaa tontinvuokrauspäätösten perusteluja siten, että poliittisessa päätöksenteossa on käytettävissä tieto tontin vuosivuokrasta ja subvention määrästä.

kaupunkiympäristön toimialan ja kaupunginkanslian tulee

- parantaa taloudellisten vaikutusten esittämistä maa- ja asuntopolitiikan asiakirjoissa sekä tilinpäätöksessä.





# Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan arvioinnit

## 4.12

### Liikuntatoimen strategisten tavoitteiden toteutuminen



Onko Helsinki toteuttanut liikuntastrategiset toimenpiteensä?



Lähes kaikki liikuntastrategian toimenpiteet on toteutettu.

Arvioinnin pääkysymys oli, miten kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 liikuntaan liittyvät tavoitteet ja Helsingin liikuntastrategian 2013–2017 tavoitteet ovat toteutuneet.

Arvioinnin osakysymyksiä olivat:

- Onko onnistuttu lisäämään terveyttä edistävää liikuntaa ja vähentämään liikkumattomuutta?
- Onko Helsingin ja sen kaupunginosien viihtyvyyttä ja vetovoimaisuutta lisätty liikuntapalvelujen keinoin?
- Onko liikunnan kansalaistoimintaa aktivoitu ja liikuntaseurojen avustusten myöntämisperusteet uudistettu?
- Onko liikuntapalvelujen tuottamista lisätty muiden toimijoiden kanssa?
- Onko liikuntatoimen henkilökunnan osaamista kehitetty?

Arvioinnin aineistona olivat haastattelu liikunnan palvelukokonaisuudessa, kyselyt opetuksen, nuorison ja varhaiskasvatuksen palvelukokonaisuuksille, keskushallinnolle ja kaupunkiympäristön toimialalle sekä muut tutkimukset ja selvitykset. Lisäksi tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialalle.

#### Liikuntastrategiassa ei ole mittareita

Liikuntalautakunnan vuonna 2012 hyväksymä liikuntastrategia koostuu viidestä päätavoitteesta ja näitä toteuttavista 63 toimenpiteestä. Liikuntastra-

tegiassa ei ole asetettu kuitenkaan mittareita strategian toteutumiseksi. Liikuntastrategia 2013–2017 näyttää siten toimenpideohjelmalta, jonka vaikutuksia ei mitata. Toimenpiteet ovat sinänsä hyödyllisiä ja edistävät liikuntaa. Niitä on kuitenkin erittäin runsaasti ja niistä pääosa on vakiintunutta toimintaa.

#### Terveyttä edistävässä liikunnassa panostetaan lapsiin ja nuoriin

Lasten ja nuorten kuten aikuistenkin arkiliikunta vähenee passiivisen elämäntyylin myötä. Sen vuoksi kaikenlaisen fyysisen aktiivisuuden tarve ja myös vapaa-ajan liikuntaharrastuksen tarve korostuu. Liikkumattomuuden syy on arki- ja hityliikunnan lasku, jota organisoitu liikunta ei pysty kokonaan kompensoimaan. Terveyttä edistävän liikunnan edistämiseksi ja liikkumattomuuden vähentämiseksi keskitytään erityisesti lapsiin ja nuoriin. Tällaista toimintaa ovat muun muassa EasySport, FunAction, Liikkuva koulu ja NYT-liikunta.

Vuonna 2008 käynnistynyt ala-astelaisille suunnattu EasySport on vakiintunut normaaliksi toiminnaksi, ja se jatkuu koko kaupungin alueella. Asiakaskyselyssä 45 prosenttia vastaajista arvioi liikkuvansa EasySport-liikunnan ansiosta aiempaa enemmän rasittavasti. Vuodesta 2009 toiminut FunAction on 13–17-vuotiaille yläasteikäisille nuorille tarkoitettua avointa liikuntatoimintaa, jossa ideana on saada paljon nuoria harrasteliikunnan pariin. Toiminnan järjestäminen on painottunut Itä-Helsinkiin ja vuodesta 2016 alkaen myös Malminkartano-Kannelmäki-alueelle. Vuonna 2018 toiminta on tarkoitus laajentaa koko kaupunkiin.

Liikkuva koulu -ohjelma on osa Suomen hallitusohjelman osaamisen ja koulutuksen kärkihanketta. Liikkuvan koulun tavoitteena on aktiivisempi ja viihtyisämpi koulupäivä. Hallituksen kärkihankkeen tavoitteena on ollut, että jokainen peruskoululainen liikkuu tunnin päivässä. Tavoite toteutuu valtakunnan tasolla parhaiten niissä ala-asteen kouluissa, jotka ovat Liikkuvia kouluja. Helsingissä kaikki kaupungin peruskoulut ovat Liikkuvia kouluja. NYT-liikunta on nuorisotakuun pohjalta luodun nuorten yhteiskuntatakuuhankkeen tuotos. Hankkeen toiminta alkoi vuonna 2013 ja sitä toteutetaan yhteis-

työssä helsinkiläisten liikuntaseurojen kanssa. Liikuntakurssit ovat avoimia ja maksuttomia kaikille 17–29-vuotiaille helsinkiläisille eikä niihin tarvitse ilmoittautua ennakoon. NYT-liikunta on onnistunut tavoittamaan vähän liikkuvia nuoria ja lisännyt heidän liikkumistaan.

## Tarjontaa on myös aikuisille ja erityisryhmille

Liikuntastrategiassa huomioidaan aikuisten ja vanhusten liikunta siten, että ylläpidetään kaikille avoimia ja eniten käytettyjä liikuntapaikkoja kuten liikuntareittejä, hiihtolatuja, ulkokuntoiluvälineitä ja lähiliikuntapaikkoja, kuntosaleja, monitoimihalleja sekä uimahalleja. Aikuisia kannustetaan liikkumaan erilaisten tapahtumien ja kampanjoiden keinoin. Maahanmuuttajataustaisia on aktivoitu hankkeilla ”Naiset yhdessä liikkumaan” ja ”Kotoutumista liikunnan keinoin”. Työikäisille on tuotettu ryhmäliikuntapalveluja, ja avoimia maksuttomia tai edullisia liikuntamahdollisuuksia on lisätty. Näitä ovat muun muassa puistojummat, ulkotreenit, avoimet vesijummat sekä omatoiminen kuntosaliharjoittelu. Toimintakyvyltään hyväkuntoisille ikääntyville on tarjottu ryhmäliikuntapalveluja sekä lisätty avointa maksutonta tai edullista toimintaa. Näitä ovat muun muassa Seniorisäpinät, puistojummat, kesäjummat, vesijummat sekä kuntosalitoiminnan starttikurssit.

Liikuntaneuvonta on osoittautunut hyväksi keinoksi tavoittaa vähän liikkuvia. Neuvontaa on kohdistettu muun muassa diabeetikoille ja maahanmuuttajainaisille. Vaikuttavuutta seurataan terveystiedoilla. Liikuntapalvelut järjestävät erityisryhmille omia liikuntaryhmiä. Yhä enemmän erityisryhmäläisiä pyritään kuitenkin saamaan mukaan normaaleihin liikuntaryhmiin. Erityisryhmien järjestöt saavat taloudellista tukea avustuksina, joita vuonna jaettiin yli 20:lle erityisryhmien järjestölle.

## Kaupungin liikuntapaikkoja on runsaasti mutta alueellisesti epätasaisesti

Helsingissä on yhteensä noin 2 100 julkisessa käytössä olevaa liikuntapaikkaa valtakunnallisen liikuntapaikkojen paikkatietokannan mukaan. Kaupunki ylläpitää niistä yli 1 500 liikuntapaikkaa. Helsingin liikuntapaikoista lähes neljännes eli noin 500 on liikunta-alan yrityksien liikuntapaikkoja.

Liikuntatoimen investointien määräraha on vähentynyt runsaasti. Vuonna 2008 määrärahaa rakentamiseen oli 18 miljoonaa euroa, mutta vuonna

2017 käytössä oli enää noin 10 miljoonaa euroa. Liikuntapaikkojen korjausvelka on nykyisin merkittävä, joten kaupungin resurssit kohdistetaan pääosin peruskorjaushankkeisiin ja uusia liikuntapaikkoja syntyy vähän. Esimerkiksi viimeiset sisäliikuntatilat on rakennettu vuonna 2008. Liikuntapalveluiden uudet liikuntapaikat ovat lähinnä liikuntareittejä, lähiliikuntapaikkoja, ulkokuntoiluvälineitä ja pallokenttiä. Uudella toimialalla liikuntarakennusten korjaustarpeita ja korjausten kiireellisyyttä voidaan kuitenkin arvioida aikaisempaa suuremmassa määrärahapuitteessa. Suurempi määrärahapuite mahdollistaa myös suurten liikuntarakentamisen korjaushankkeiden toteuttamisen yhtäjaksoisesti. Korjaushankkeet eivät vaikuta aikaisempaan talousarviorakenteeseen verrattuna samalla tavoin suoranaisesti muihin liikuntainvestointien määrärahoihin. Lisäksi liikuntarakentamisen yhtiömuotoisiin kohteisiin osoitetaan määrärahoja myös muilta talousarviokohdilta.

Houkuttelevat ja toimivat puistot sekä viheralueet ovat suosituin paikka harrastaa liikuntaa. Kaupunkiympäristöä on mahdollista kehittää liikkumiseen ja arkiaktiivisuuteen kannustavaksi suunnitelmalla, toteuttamalla ja hoitamalla Helsingin katuja ja viheralueita niin, että ne koetaan turvallisiksi ja houkutteleviksi vuoden ympäri.

Ulkoilupalveluita ei ole laajennettu uusiin saariin, eikä tällä hetkellä ole suunnitelmia ulkoilualueiden laajentamisesta. Valtion hallinnoimille saarille on kuitenkin osoitettu laituripaikat vesireittiliikennettä varten.

Liikuntavirasto selvitti liikuntapaikkojen saavutettavuutta vuonna 2017 kahden Helsingin yliopiston opinnäytteen avulla. Lähes kaikille liikuntapaikat ovat tavoitettavissa alle 30 minuutissa sekä nykytilanteessa että vuodelle 2040 arvioidussa väestötilanteessa. Heikommassa asemassa ovat selkeimmin Östersundomin ja Suomenlinnan asukkaat. Myös keskustassa on vähän liikuntapalveluita, joten Jätkäsaaren bunkkerin ja liikuntapuiston toteutuminen on tärkeää kantakaupungin kannalta. Vaikka keskustassa ei ole paljon liikuntapalveluita, on siellä tutkimusten mukaan kuitenkin paljon liikuvia kaupunkilaisia runsaasti.

## Avustusjärjestelmä uusittiin lasten ja nuorten liikuntaan kannustavaksi

Liikuntatoiminnan avustuksiin on varattu talousarviossa vuosittain noin seitsemän miljoonaa euroa. Liikunnan kansalaistoiminnan avustusuudistus toteutettiin vuonna 2016. Painopisteenä oli lasten

ja nuorten liikunta. Uudistuksessa myös parannettiin avustusprosessin läpinäkyvyyttä, selkeytettiin avustusperusteita ja kehitettiin avustusten käsittelyprosessia. Tarkoituksena oli helpottaa seurojen avustushakua. Vuosittain avustusta saa noin 350 seuraa. Lähes puolet lapsista ja nuorista harrastaa liikuntaa seuroissa. Avustuksia saaneissa seuroissa on jäseniä noin 100 000.

Liikuntaseurojen pitkään toivoma koulujen liikuntatilojen vapaa-ajan käytön hallinnoinnin siirto opetustoimelta liikuntatoimelle toteutui 1.6.2017. Aiemmin rehtoreilla oli päätösvalta koulujen liikuntatilojen varaamisessa.

### Kaupunki tukee seuroja ja muita liikuntatoimijoita

Kaupungilla on useita keinoja tukea ja aktivoida ulkoisia kumppaneita kehittämään liikuntapalveluita. Uusien liikuntapaikkojen rakentamista toteutetaan kumppanuushankkeilla. Esimerkiksi puolet kaupungin tekonurmikentistä on yhteistyössä seurojen kanssa toteutettuja. Kenttiä on tällä hetkellä noin 40. Yhteistyö seurojen kanssa on ollut keino saada kattava verkosto tekonurmikenttiä. Kaupunki tukee myös yksityisiä liikuntahankkeita lainojen

ja vuokrasubventioiden avulla ja näiden saajia on runsaasti. Käytännössä yksityiset toimijat voivat hakea lainaa kaupungilta urheilu- ja ulkoilulaitosrahastosta omiin liikuntahankkeisiinsa, ja yksityisille toimijoille vuokrataan liikuntapaikkarakentamiseen sopivia maa-alueita subventoidusti. Lisäksi kaavoituksessa varataan liikuntaan sopivia alueita.

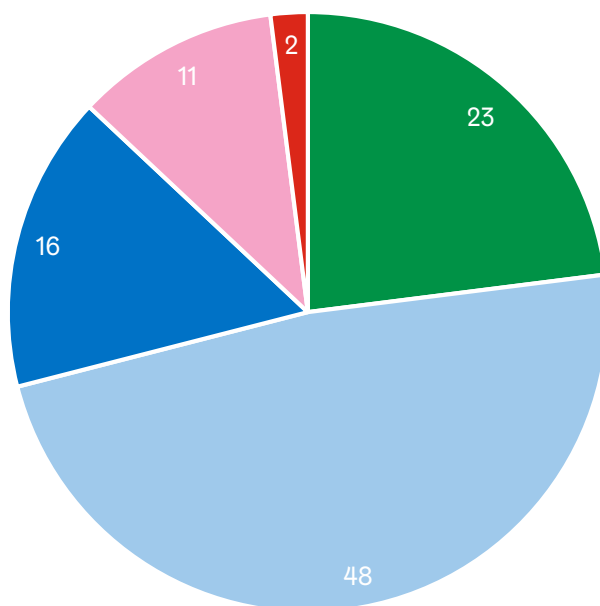
Lähiliikuntapaikkoja on rakennettu paljon koulujen yhteyteen lähiörahaston tuella. Kantakaupunkiin lähiliikuntapaikkoja on rakennettu kuitenkin vähemmän. Kaupunginkansliassa valmistellaan lähiörahaston muuttamista osallisuusrahastoksi ja sille valmistellaan uudet säännöt. Rahaston toiminta käynnistyy vuoden 2018 aikana. Rahastosta rahoitettaisiin asukkaiden esittämiä hankkeita ja niistä äänestettäisiin alueittain. Hankkeet voivat olla liikuntapalveluihin kohdistuvia koko kaupungin alueella, mikäli ne saavat tarpeeksi kannatusta ja ovat toteutettavissa.

Kaupunki tukee liikuntaa myös siten, että kaupunkikonserniin kuuluville yhtiöille ja säätiöille jaetaan laitosavustusta. Liikuntaseurat saavat tukea tilavuokriin yksityisten liikuntatilojen käyttämisestä. Liikuntapalveluilla on myös yhteistyötä liikuntaseurojen kanssa, jotka toteuttavat liikuntaa esimerkiksi kouluissa.

### Arvio liikuntastrategian toimenpiteiden toteutumisesta, prosenttia

Kuvio 18

- Toimenpide on täysin toteutunut
- Toimenpide on pääosin toteutunut
- Toimenpide on osittain toteutunut
- Toimenpiteen toteuttaminen on aloitettu
- Toimenpide ei ole toteutunut



## Henkilöstön osaamista on kehitetty

Henkilöstöliikunnassa toimintaa suunnitellaan yhteistyössä kaupunginkanslian, Työterveys Helsingin ja henkilöstöliikunnan liikunnansuunnittelijoiden kanssa. Suunnittelussa huomioidaan työterveys- ja Kunta10-kyselyiden tuloksissa esille nousevia asioita, joihin liikunnalla voidaan vaikuttaa. Tulosten perusteella on lisätty kohdennettua toimintaa. Liikuntatoimen henkilöstö on osallistunut koulutuksiin, ja koulutuspäiviä on ollut vuosittain yhteensä noin 1 000. Liikuntaviraston palkitsemisohjelma ja osaamisen kehittämissuunnitelma on päivitetty. Liikuntatoimen henkilökunta on lisäksi suorittanut erilaisia tutkintoja, ja liikuntapaikanhoitajien oppisopimuskoulutusta on jatkettu. Toimien vaikutuksista henkilöstön terveyteen ja osaamiseen ei ole tutkittua tietoa.

## Strategian toimenpiteet ovat toteutuneet hyvin

Liikunnan palvelukokonaisuus on tehnyt myös oman arvionsa liikuntastrategian toteutumisesta, mutta muistion johtopäätökset perustuvat arvioinnin tekijöiden omaan harkintaan. Toimenpiteiden toteutumisesta havainnollistetaan kuviossa 18. Toimenpiteet ovat toteutuneet erittäin hyvin; 71 prosenttia toimenpiteistä on toteutunut joko täysin tai pääosin. Merkittävä osa toimenpiteistä on kuitenkin liikuntaviraston vakiintunutta toimintaa. Tämä hieman laskee hyvin toteutuneiden toimenpiteiden painoarvoa. Liikuntastrategiassa ei myöskään ollut mittareita, joilla tavoitteiden toteutumista mitattaisiin.

## Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että liikuntatoimen strategiset tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Yli kaksi kolmasosaa liikuntastrategian toimenpiteistä on toteutunut täysin tai pääosin. Liikuntastrategia itsessään on kuitenkin enemmän toimenpideohjelman kuin strategian kaltainen. Liikuntastrategiassa ei ole mittareita ja toimenpiteet ovat suurelta osin vakiintunutta toimintaa.

Terveyttä edistävää liikuntaa on onnistuttu lisäämään ja liikkumattomuutta vähentämään erityisesti lasten ja nuorten osalta. Keinoja ovat olleet lapsille ja nuorille suunnatut EasySport, FunAction, Liikkuva koulu ja NYT-liikunta.

Helsingin ja sen kaupunginosien viihtyisyyttä ja vetovoimaisuutta liikuntapalvelujen keinoin on osittain onnistuttu lisäämään. Liikuntapalvelujen jakautuminen Helsingissä on kuitenkin epäta-

saista, vaikka lähes kaikki helsinkiläiset saavuttavat liikuntapaikat alle 30 minuutissa. Kaupungin omistamille ulkoilusaarille ei ole lisätty palveluja. Valtion hallinnoimille yleiseen käyttöön avautuneille saarille on järjestetty laiturit vesireititiliikenteen käyttöön. Liikuntainvestointien määrärahat eivät ole kasvaneet, mutta uudella toimialalla liikuntarakennusten korjaustarpeita ja korjausten kiireellisyyttä voidaan arvioida aikaisempaa suuremman määrärahan puitteissa. Suurempi määrärahakokonaisuus mahdollistaa suurten liikuntarakentamisen korjaushankkeiden toteuttamisen yhtäjaksoisesti. Liikuntarakentamiseen osoitetaan kiinteistöyhtiömuotoisiin kohteisiin määrärahoja myös muilta talousarvion kohdilta.

Liikunnan kansalaistoiminnan aktivointi ja avustusjärjestelmän uudistaminen on onnistunut pääosin hyvin. Vuonna 2016 toteutettiin avustusudistus, jossa painopisteenä oli lasten ja nuorten liikunta. Koulujen liikuntatilojen iltakäytön hallinnointi on siirretty liikuntapalvelujen vastuulle, mikä helpottaa erityisesti urheiluseurojen toimintaa.

Liikuntapalvelujen tuottamista muiden toimijoiden kanssa on lisätty onnistuneesti. Lähiliikuntapaikkoja on rakennettu runsaasti koulujen yhteyteen lähiörahaston tuella. Kantakaupungissa lähiliikuntapaikkoja on kuitenkin vähemmän. Kaupunginkansliassa valmistellaan lähiörahaston muuttamista osallisuusrahastoksi, jonka myötä rahaston varoilla on mahdollista rakentaa liikuntapaikkoja myös kantakaupunkiin. Kaupunki tukee yksityisiä liikuntahankkeita lainoilla ja vuokrasubventioiden avulla. Lisäksi kaupunki jakaa avustuksia kaupunkikonserniin kuuluville, liikuntapalveluita tuottaville yhtiöille ja säätiöille.

Liikuntatoimen henkilökunnan osaamisen kehittämiseksi ja koko kaupungin henkilöstön työhyvinvoinnin parantamiseksi on toteutettu erilaisia hankkeita ja toimenpiteitä yhteistyössä muiden virastojen kanssa. Henkilöstöliikunnan tarjonnassa on huomioitu työterveyskyselyiden tuloksia ja liikuntaviraston henkilökuntaa on koulutettu.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan tulee

- asettaa kaupunkistrategian lisäksi valmisteltavaan liikkumisohjelmaan selkeät tavoitteet ja mittarit, joilla liikkumisen tavoitteiden toteutumista voidaan seurata.
- edistää liikunnan harrastusmahdollisuuksien ja liikuntapaikkojen nykyistä tasaisempaa ja kautumista Helsingissä.



# Sosiaali- ja terveystoimialan arvioinnit

## 4.13

### Terveystoimialan edistäminen Sutjakka stadi -toimenpideohjelman avulla



Ovatko toimialat toteuttaneet lihavuuden ehkäisytoimenpideohjelman?



Toimenpiteitä on toteutettu laajasti, mutta ylipainoisten osuus kasvaa edelleen.

Arvioinnin pääkysymys oli, onko Helsinki toteuttanut Sutjakka stadi -toimenpideohjelman mukaista lihavuuden ehkäisyä ja hoitoa siten, että toimenpiteillä on saavutettu terveystoimialan vaikutuksia. Tähän liittyen arvioitiin olivatko Sutjakka stadi -toimenpideohjelman toimenpiteet käynnistyneet, onko käynnistyneillä toimenpiteillä ollut havaittavia vaikutuksia ja onko lihavuus kehittynyt ohjelman päämäärien mukaisesti. Arvioinnin ulkopuolelle rajattiin Helsingin kaupungin henkilökuntaa koskevat toimet.

Helsingin strategiaohjelmassa 2013–2016 oli tavoitteena, että helsinkiläisten hyvinvointi ja terveys paranevat ja terveyserot kaventuvat. Yksi strategiaohjelman toteuttamiseksi käynnistetty ohjelma on lihavuuden ennaltaehkäisy ja hoidon toimenpideohjelma Sutjakka stadi, jonka toimenpiteet on määritetty toteutettavaksi vuosina 2015–2020.

Vuosille 2017–2021 laaditussa kaupunkistrategiasa todetaan, että Helsinki luo kaupunkiin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen yhteistyörakenteet ja nostaa liikkumisen lisääminen pilottihankkeeksi. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinoinnin ja johtamisen rakenteita sekä liikkumishjelmaa valmistellaan parhaillaan.

Arviointi toteutettiin haastattelemalla hankkeen vastuuvastuujohdajia, hyödyntämällä heidän koamaansa tietoa ohjelman edistymisestä sekä tekemällä kysely ja sähköpostitiedusteluita hanketta toteuttaville tahoille.

### Tavoitteena ylipainon vähentäminen

Suomessa yli puolet aikuisista on ylipainoisia ja joka viides aikuinen on lihava käypä hoito -suositusten mukaisten painoindeksirajojen mukaan (ylipaino  $\geq 25$  ja lihavuus  $\geq 30$ ). Helsingissä arvioidaan olevan 60 000 lihavaa työkäistä. Lasten ja nuorten lihavuus yleistyy edelleen. Lihavuus ei sellaisenaan ole ongelma, mutta sen taustalla oleva ylipaino ja liikkumaton elämäntapa ovat yhteydessä väestöryhmien välisiin terveys- ja hyvinvointieroihin. Yhdessä nämä lisäävät riskiä sairastua erilaisiin sairauksiin, kuten tyyppiin 2 diabetekseen.

Sutjakka stadi -toimenpideohjelman päämääränä on vähentää ylipainoa ja lisätä helsinkiläisten mahdollisuuksia tehdä aktiivisia ja terveellisiä valintoja arjessaan, tukea lihavuuden itse- ja omahoitoa, tukea lihavuuden hoitoa ja vähentää siihen liittyviä liitännäissairauksia sekä kaventaa väestöryhmien välisiä terveys- ja hyvinvointieroja. Ohjelmassa on asetettu kahdeksan numeerista seurantamittaria, jotka liittyvät ylipainoon, liikuntaan ja terveyseroihin. Mittarit ovat ylipainoisten 6-vuotiaiden lasten osuus, ylipainoisten odottavien ja pienten lasten äitien osuus, ylipainoisten oppilaiden osuus, ylipainoisten aikuisten osuus ja aikuistyyppiin diabeteksen saaneiden osuus väestö- tai ikäryhmästä sekä liian vähän liikkuvien oppilaiden osuus. Lisäksi ohjelmassa on toimenpiteitä kuvaava mittari ”painoindeksin kirjaaminen potilaskertomukseen”.

Toimenpideohjelman vastuuvirastoksi määriteltiin sosiaali- ja terveystoimiala, mutta myös muut hallintokunnat vastaavat sen toteuttamisesta. Ohjelmassa määritellään toimenpiteitä ja vastuita varhaiskasvatus- ja opetustoimelle, sosiaali- ja terveystoimelle, liikunta- ja nuorisotoimelle, palvelukeskukselle, työväenopistoille, kaupunkiympäristön toimialalle, kirjastolle ja tietokeskukselle. Toimenpiteet liittyvät terveellisiin ravintotottumuksiin, liikunnan lisäämiseen, ylipainon puhekesiötoon ja seurantaan sekä painonhallinnan tukemiseen. Toimenpideohjelman hyväksyessään 16.6.2015 (219 §) sosiaali- ja terveystoimiala edellytti, että ohjelmalle perustetaan seurantarajama.



## Ohjelman toimenpiteet ovat käynnistyneet

Sutjakka stadi -toimenpideohjelman toimenpiteitä on toteutettu ja aiemmin käynnistyneitä toimenpiteitä jatkettu. Palvelukeskus Helsingin avulla on edistetty terveellisiä ruokatottumuksia päiväkodeissa lapsia innostavalla ruokamaailmaan tutustumismenetelmällä ja kouluihin on perustettu ravintolatoimikuntia ja ruokaraateja edistämään kouluruuan syömistä. Pienten lasten ja koululaisten liikkumista on edistetty useilla toimenpiteillä muun muassa yhdessä kaupunkiympäristön toimialan ja liikuntatoimen kanssa. Koululaisten matalan kynnyksen liikuntaan liittyvät painonhallintaryhmät ovat vakiintuneet. Neuvoloissa on käynnistynyt ohjelman mukainen seuranta ja lisätty ylipainon puheeksiottoa. Raskausdiabeetikoille on järjestetty seurantaa.

Neuvoloissa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa ovat käytössä eri ikäisten lasten ja nuorten lihavuuden hoitopolut, ja niissä voidaan hyödyntää liikuntatoimen toteuttamaa fyysisen toimintakyvyn seurantaa. Kaikki ala- ja yläasteen koulut ovat niin sanottuja Liikkuvia kouluja. Koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa toteutuu ylipainon seuranta tehokkaasti. Ala- ja yläasteikäisten EasySport- ja FunAction-startti -painonhallintaryhmien toiminta on vakiintunut.

Vuonna 2013 valmistui ammattilaisille suunnattu lihavuuden hoito Helsingissä -palvelukartta. Terveysasemilla riskitekijöiden tunnistaminen ja terveys- ja hyvinvointi-indikaattorien seuranta on ollut pääasiallisen kehittämisen muoto terveys- ja hyvinvointikeskushankkeissa. Asiantuntija- ja koulutusyhteistyö on lisääntynyt terveys- ja maahanmuuttajajärjestöjen kanssa. Suun terveydenhuollossa ateriarytmin puheeksiotto on toteutunut.

Kaupunkilaisten erilaisia itse- ja omahoidon välineitä on vahvistettu. Oma- ja itsehoito onkin lisääntynyt ja tavoitteena ollut sähköistä terveystarkastusta käytetään.

Liikuntatoimen, opetustoimen, nuorisotoimen ja terveysasemien yhteistyö on lisääntynyt liikunnan lisäämisessä ja painonhallinnassa. Nuorten ja aikuisten työllisyyden hoidossa painonhallinta nähdään osana palveluihin kuuluvaa terveyden edistämistä. Vapaa sivistystyö on kurssi- ja tapahtumatarjonnallaan mukana ohjelman toteuttamisessa. Kaupunki on tehnyt aktiivisesti työtä arki-työrytmin lisäämiseksi hyvin tuloksin.

Keskeisinä puutteina voidaan mainita terveysase-

mien painonhallintaryhmien lakkauttaminen, jolloin ylipainoisten vertaistuki loppui. Tällä hetkellä ainoat ryhmät painonhallintaan ovat vaikeasti tai sairaalloisesti ylipainoisten erittäin niukkaenergistä dieettiä noudattavat ENE-ryhmät sisätautien poliklinikalla. ENE-ryhmät ovat tuloksellisia, mutta niihin päästäkseen on oltava vaikeasti ylipainoinen (painoindeksi yli 35). He saavat sisätautilääkärin läheteellä apua myös HUS:n vuonna 2015 perustamasta painonhallintatalo.fi-palvelusta.

## Toimintaa on kehitetty onnistuneesti

Sosiaali- ja terveystoimessa on vuodesta 2015 alkaen kehitetty toimialan yhteisiä terveys- ja hyvinvointi-indikaattoreita. Indikaattoreihin sisältyy asiakkaiden painoindeksi. Tiedon kysyminen ja kirjaaminen systemaattisesti mahdollistaa ylipainon puheeksioton. Sutjakka stadi -toimenpideohjelman mittarina ollut tavoite painoindeksin kirjaamisesta potilastietojärjestelmään on toteutunut hyvin.




Koulutuksen myötä ylipainoa on alettu seurata tarkemmin ja työvälineiden käyttö on lisääntynyt, tästä esimerkkinä Neuvokas perhe -menetelmä neuvoloissa ja päiväkodeissa. Neuvoloissa tavoitteeksi asetettu sähköinen asiointi painonhallintaan liittyen on kasvanut. Hallintokuntien keskinäinen yhteistyö ja verkostoituminen järjestöjen kanssa on parantunut. Painonhallinta yksittäisenä asiana on kuitenkin jäänyt terveysasemilla elämänhallintaa tukevan Terve elämä -ryhmätoiminnan myötä vähälle huomiolle.









Lasten ja nuorten liikkuminen on lisääntynyt päiväkodeissa, kouluissa, nuorten harrasteryhmissä ja muutoin vapaa-ajalla – tämä on ollut muun muassa varhaiskasvatuksessa sitovana tavoitteena ja kouluissa osa Liikkuva koulu -toimintaa. Tuoreimman kouluterveyskyselyn mukaan vapaa-aikanaan vähän liikkuvien osuus on vähentynyt. Tämä oli Sutjakka stadi -toimenpideohjelman yksi mittari. Liikuntatoimessa matalan kynnyksen EasySport ja FunAction, NYT-liikunta ja liikuntaneuvonta JUMP IN ovat lisääntyneet ja kävijämäärät ovat kasvaneet. Terveysasemien ja liikuntatoimen toteuttamasta aikuisten Aktiivix-liikuntaneuvonnasta on saatu hyviä kokemuksia. Kutsuntoihin osallistuneista ylipainon vuoksi hylätyistä (30 prosenttia hylätyistä) viidesosa on onnistuttu saamaan aikaisäohjaukseen, jossa tarjotaan apua elämänhallintaan.

Ateriarytmin puheeksiotto on kasvanut suun terveydenhuollossa ja kattaa 80 prosenttia ensikäyneistä. Arkiruokailu päiväkodeissa ja kouluissa

## Sutjakka stadi -toimenpideohjelman seurantamittareiden toteutuminen vuoteen 2017 mennessä

Taulukko 14

-  Toteutuu
-  Ei toteudu
-  Ei arvioitu tai tietoa ei ole vielä saatavilla

Sutjakka stadi -hankkeen tavoite	Tilanne vuonna 2017
Lasten lihavuus: enintään kuusi prosenttia helsinkiläisistä 6-vuotiaista on lihavia	
Ylipainoisten oppilaiden osuus (%) alenee	
Odottavien ja pienten lasten äitien ylipaino alenee	
Helsingin kaupungin työntekijöiden lihavuus alenee	
Aikuisten lihavuus koulutusryhmittäin alenee	
Liian vähän liikkuvien nuorten määrä vähenee 10 % vuoteen 2020 mennessä	
Aikuistyyppin diabeteksen väheneminen	
Painoindeksin kirjaamista potilastietojärjestelmään kehitetään sosiaali- ja terveystieteissä	

on kehittynyt luomu- ja kasvisruokailun suuntaan. Koulujen ravintolatoimikuntien toiminnalla on saatu lisättyä kouluruokailun suosiota. Nuorten ruokailutottumukset ovat kouluterveyskyselyjen mukaan parantuneet vuosikymmenen vaihteeseen ja strategiakauden alkuun verrattuna. Ammatillisissa oppilaitoksissa kuitenkin yli puolet jättää joskus aamupalan väliin, eikä yläasteikäisistä yli 40 prosenttia syö koululounasta päivittäin.

Sutjakka stadi -toimenpideohjelman seurantar ryhmää ei ole perustettu. Kirjaston kampanjat ja teemakuukaudet eivät toteutuneet organisaatiouudistuksen vuoksi. Kaikille ei tunnu olevan selvää, mihin he voisivat ohjata asiakkaan tilanteessa, jossa asiakkaalla on kiinnostusta painonhallintaan. Sutjakka stadi -toimenpideohjelman ei tunnu olevan tuttu nuorten ja aikuisten sosiaalityössä eikä työllisyyspalveluissa. Lihavuuden palvelukartta oli vieras myös osalle lääkäreistä. Kaikissa palveluissa ei ole kyetty käynnistämään toimenpiteitä aiotussa laajuudessa muun muassa organisaatiouudistukseen valmistautumisen johdosta.

## Ylipaino on lisääntynyt

Taulukossa 14 on kuvattu Sutjakka stadi -toimenpideohjelman mittareiden toteutumisen arvioinnin tulosten perusteella.

Yhtenä Sutjakka stadi -toimenpideohjelman mittarina oli pienten lasten ylipaino (6-vuotiaat), joka on kehittynyt melko myönteisesti. Ylipainoisten odotavien ja pienten lasten äitien ylipainon väheneminen oli myös tavoitteena, mutta heidän osaltaan ylipaino on selvästi lisääntynyt. Ylipainoisten lasten osuudessa ikäryhmästä on suuria alueellisia eroja. Toimenpideohjelman mittarina oli myös ylipainoisten oppilaiden osuus. Yläasteella ja toisella asteella ylipainoisten opiskelijoiden osuus on kasvanut.

Sutjakka stadi -toimenpideohjelman mittarina olevasta ylipainoisten aikuisten osuuden muutoksesta ei vielä ole saatavilla luotettavaa tietoa. Terveystyypin diabetes on strategiakaudella lisääntynyt 0,6 prosentilla, eli tämä ohjelman mittari kehittyi huonompaan suuntaan.

Matalan kynnyksen liikunnan painonhallintaryhmien ja niihin osallistujien määrät ovat pysyneet melko ennallaan, vaikka ylipaino on lisääntyvä ongelma. Tämä koskee erityisesti toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa olevia nuoria. Liikkuva koulu -hanke ei ole koskenut toisen asteen oppi-

laitoksia eivätkä painonhallintaan keskittyvät Fun-Action-starttiryhmiä toisen asteen opiskelijoita. Aineistosta kävi ilmi, että oppilaiden painonhallintaryhmät ja Liikkuva koulu -hanke haluttaisiin laajentaa toisen asteen kouluihin.

Keskeinen ongelma on, että lasten, nuorten ja aikuisten painonhallintaan sekä ylipainon kehitykseen vaikuttavat laajemmat asiat kuin kaupungin toimet, kuten painon seuranta tai liikuntatarjonta. Terveellisiin ruokailutottumuksiin ja painonhallintaan laajemmin vaikuttavat myös sosioekonomiset tekijät, koulutustausta ja elämänhallinta, samoin kuin yhteiskunnallinen ilmapiiri esimerkiksi siten, että samaan aikaan mainostetaan sekä kuntoilua että epäterveellisiä välipaloja.

## Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymys oli, onko Helsinki toteuttanut Sutjakka stadi -toimenpideohjelman mukaista lihavuuden ehkäisyä ja hoitoa siten, että toimenpiteillä on saavutettu terveysvaikutuksia. Ohjelman mukaisia toimenpiteitä on toteutettu ja niillä on ollut vaikutuksia, mutta ylipainoisten määrä on yhä kasvanut.

Ohjelma ajoittuu vuosille 2015–2020, joten on otettava huomioon, että tämän arvioinnin tulokset ovat alustavia.

Ylipainoisuus on ongelma, jos se yhdessä liikku-mattoman elämäntavan kanssa lisää riskiä sairastua ja lisää kansalaisten välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja. Tästä syystä ylipainon lisääntymiseen tulee jatkossakin kiinnittää huomiota.

Sutjakka stadi -toimenpideohjelman osittain jäänyt sosiaali- ja terveystoimessa tehtävien suurten uudistusten jalkoihin, esimerkkeinä perustettavat terveys- ja hyvinvointikeskukset ja niissä käynnistetty elämäntalintaryhmät. Mikäli asiakkaalla on ongelmia vain painonhallinnan suhteen, tällä hetkellä ei ole olemassa vain tähän keskittyvää ryhmätoimintaa.

Toimenpideohjelman on myös osittain jäänyt kaupungin organisaatiouudistuksen jalkoihin. Toimenpiteet ovat silti merkittäviä, joten niiden toteuttamiseen olisi hyvä edelleen pyrkiä vaikkapa laajemman terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen myötä.

Seurantar ryhmän puuttuminen hankaloittaa hankkeen koordinoitua. Uuden strategian myötä valmistellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen

koordinointi- ja johtamisrakennetta, joten hankkeen toimenpiteiden seuranta sopii hyvin tämän yhteyteen.

Ylipaino on lisääntynyt erityisesti toisen asteen koulutuksessa olevilla. Toistaiseksi kaupungin Liikkuva koulu -hanke ja liikunnalliset painonhallintaryhmät eivät ole koskeneet toisen asteen oppilaitoksia, vaikka niissä toiminnalle olisi selvästi tarvetta. Myös yläasteikäisten ruokailutottumuksissa on parannettavaa. Lisäksi on tarvetta kohdentaa toimenpiteitä alueellisesti väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseksi.

Painonhallintaan ei voida vaikuttaa pelkästään palvelutarjonnan keinoin. Ylipainon kehitykseen vaikuttavat monet yhteiskunnalliset tekijät, kuten sosioekonominen tausta, elämänhallintaan liittyvät kysymykset ja yleinen asenneilmasto. Sutjakka stadi -tyyppiset ohjelmat, huolimatta hyvistä pyrkimyksistä, eivät ole riittäviä ylipainon lisääntymisen hillitsemiseksi. Tulisi myös pystyä vaikuttamaan taustalla oleviin terveyseroihin ja asenneilmastoon. Ruokailutottumusten parantaminen on tässä avainasemassa.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

kaupunginkanslian ja sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- järjestää Sutjakka stadi -toimenpideohjelman seuranta osana strategiaohjelman mukaista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinointia.

sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- käynnistää aikuisille matalan kynnyksen painonhallintaryhmiä.

kasvatuksen ja koulutuksen, kulttuuri- ja vapaa-ajan ja sosiaali- ja terveystoimialan tulee

- käynnistää Liikkuva koulu -hankkeen tyyppistä ja painonhallintaa tukevaa ryhmätoimintaa toisen asteen oppilaitoksissa.

kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulee

- edistää ravintolatoimikuntien perustamista peruskoulun yläasteella ja toisen asteen oppilaitoksissa.

## 4.14

### Saattohoidon riittävyys ja laatu



Tarjoaako kaupunki laadukasta saattohoitoa riittävästi?



Suursuon sairaala ja kotisairaala toimivat hyvin. Perustason saattohoidossa on puutteita.

Arvioinnin pääkysymys oli, järjestääkö kaupunki riittävästi laadukasta saattohoitoa. Lisäksi arvioitiin tarjotaanko saattohoitoa potilaiden tarpeiden mukaisesti, onko saattohoitoon liittyvä osaaminen riittävä ja onko saattohoito laadukasta.

Saattohoito on lähestyvää kuolemaa edeltävää hoitoa silloin, kun kuoleman odotetaan tapahtuvan lähipäivien tai -viikkojen aikana. Se voi olla osa palliatiivista eli kuolemaan johtavan sairauden oireenmukaista hoitoa, ja sen tarkoituksena on tukea ja hoitaa kuolevaa ihmistä yksilöllisesti ja hänen läheisiään parhaalla mahdollisella tavalla inhimillisiä arvoja kunnioittaen.

Arviointi toteutettiin haastatteleamalla saattohoitoa järjestäviä tahoja, joita ovat HYKS, Suursuon sairaalan palliatiivinen ja saattohoito-osasto, kotisairaala, kaupungin muut sairaalat (Malmi, Laakso, Haartman) sekä kaupungin palvelutalot, monipuoliset palvelukeskukset, kotihoito ja niitä palvelevat kotihoitoon lääkärit. Lisäksi tietoa hankittiin kyselyllä kaupungin monipuolisten palvelukeskusten ja palvelutalojen työntekijöille sekä sähköpostitiedustelulla seurakunnan sairaalapapeille ja vapaaehtoistyöntekijöille.

### Tavoitteena hyvä kuolema

Saattohoitoa ohjaavat lait potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta (812/2000). Valvira valvoo toimintaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE on antanut saattohoitoon liittyviä lausuntoja. Lisäksi saattohoidosta on kansallinen suositus 2010 ja Käypä hoito -suositus 2012, jotka päivitettiin vuonna 2017. Palliatiivisesta hoidosta on annettu Euroopan tasolla suosituksia, joiden mukaan esimerkiksi 10 000 asukasta kohden tulee olla yksi saattohoitopaikka.

Vuonna 2010 annetun kansallisen saattohoitosuosituksen ”Hyvä saattohoito Suomessa” mukaan saattohoidon perustana on potilaan ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen. Saattohoito aloitetaan, kun ihminen on lähellä kuolemaa. Hoitolinjauksista keskustellaan potilaan ja hänen omaistensa kanssa. Sovitut asiat kirjataan hoitosuunnitelmaan. Hoitopäätöksistä vastaa hoitava lääkäri. Saattohoito toteutetaan potilaan, omaisten ja moniammatillisen työryhmän yhteistyönä. Suosituksen mukaan lääkärit ja hoitajat on koulutettu saattohoitoon ja heiltä saa eri vuorokaudenaikoina konsultaatiota ja muuta tarvittavaa apua. Muu henkilökunta ja vapaaehtoiset työntekijät täydentävät osaltaan moniammatillista työryhmää. Saattohoitopotilaille tarjotaan saattohoitopalvelut mahdollisuuksien mukaan siellä, missä hän on hoidossa tai asuu. On sekä taloudellisesti että inhimillisesti järkevää, ettei kuolevan tarvitse siirtyä paikasta toiseen. Lisäksi turvataan omaisten ja läheisten mahdollisuus osallistua loppuvaiheen hoitoon. Saattohoitotyötä tekevän hoitohenkilökunnan työhyvinvointi on tärkeää. Saattohoidosta annettiin uusi suositus vuonna 2017. Sen mukaan on muun muassa lisättävä saattohoito-osaamista. Tuoreimman Käypä hoito -suosituksen mukaan parantamattomasti sairaan hoidossa vastataan potilaan fyysisiin, psyykkisiin, sosiaalisiin ja eksistentiaalsiin tarpeisiin.

Saattohoitoon liittyvät myös käsitteet hoitotahto, hoitolinjaus ja saattohoitopäätös. Hoitotahdolla tarkoitetaan potilaan ilmaisemaa, usein kirjallista toivetta siitä, miten hän haluaa itseään hoidettavan esimerkiksi onnettomuuden tai sairaskohtauksen varalta. Hoitolinjauksella tarkoitetaan sitä, pyritäänkö sairaus parantamaan vai joudutaanko helpottamaan oireita, mikäli sairaus ei ole parannettavissa. Useimmiten kuolemaan johtavaan sairauteen liittyvät potilaan toive ja lääkärin päätös elvyttämättä jättämisestä (DNR-päätös), eli potilaan elämää ei pidennetä keinotekoisesti.

### Saattohoitoa on kehitetty viime vuosina

Saattohoidon suunnitelmallisuus kasvoi Suomessa 2010-luvun aikana. Saattohoito perustuu sosi- aali- ja terveysministeriön suositteluun kolmi- portaiseen saattohoidon järjestämismalliin (A–C). HYKS-alueella kolmiportaista mallia ja saattohoi- toon ohjausta kehitettiin edelleen laatimalla saat- tohoidon hoitoketju.

Vaativan erityistason (C) palliatiivista ja saatto- hoitoa järjestävät HYKS:n palliatiivinen yksikkö ja Terhokoti. Palliatiivinen yksikkö on konsultoiva

lähetepoliklinikka ja Terhokoti säätiön ylläpitämä 17-paikkainen saattohoitokoti. Erityistason saat- tohoidosta (B) vastaa Helsingin Suursuon sairaa- lan palliatiivinen osasto (18 paikkaa) ja saattohoi- to-osasto (25 paikkaa) sekä sairaalatasoista hoitoa kotiin vievä kotisairaala (100 paikkaa). Erityistaso (AB) tarkoittaa kaupungin terveyskeskussairaaloi- den saattohoitoa Malmin, Laakson ja Haartmanin sairaalassa. Perustason saattohoito (A) tarkoittaa erilaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksissa tai palveluasumisessa sekä kotihoidossa annetta- vaa saattohoitoa. Perustason saattohoito tapahtuu kaupungin 19 monipuolisessa palvelukeskuksessa tai palvelutalossa, ostopalveluna Seniorisäätiön tuottamassa laitoshoidossa ja ostopalveluasumi- sessa. Lisäksi kotona annetaan saattohoitoa koti- hoidon ja kotisairaalan avulla. Saattohoidettavista 70–80 prosenttia kuolee perustason hoidossa.

Saattohoito-osaaminen on parantunut viime vuosina. Lääkärit ja osa hoitajista on koulutettu saattohoitoon. Vuonna 2016 laadittiin lääkärin ja hoitajien yhteistyökäsikirja, jota käytiin läpi palve- lutaloissa. Hoitotahdon kirjaaminen on parantu- nut ja hoitolinjausten (elvytyskielto) tekeminen on yleistynyt. Vuoden 2017 alussa elvytyskielto oli jo lähes 70 prosentilla asiakkaista laitoksissa ja osto- palveluasumisessa.

### Vaativan erityistason ja erityistason saattohoito on hyvällä tasolla

Arvioinnin tuloksena oli, että erityistasolla ja vaa- tivalla erityistasolla saattohoitoa tarjotaan potilai- den tarpeiden mukaisesti, ja että saattohoitoon liittyvä osaaminen on riittävää ja hoito laadukasta.

Haastattelujen mukaan erityistason ja vaativan eri- tyistason saattohoito toimii Helsingissä kansallisten ja kansainvälisten suositusten mukaisesti. Hel- singissä suositus kotisairaaloitten paikkamäärästä asukasta kohden toteutuu. Suursuo ja kotisairaala ovat saattohoidon asiantuntijoita ja niillä on tehtä- vään tarvittava osaava henkilökunta. Helsinki os- taa Terhokodista saattohoitoa aina kun tarvitaan. HYKS:n palliatiivinen poliklinikka konsultoi varsinkin erityistasoa ja kouluttaa paljon. Suursuon sai- raala ja kotisairaala saavat saattohoidon osaami- sestaan kiitosta sekä vaativalta erityistasolta että perustasolta. Lisäksi positiivista palautetta antoi- vat vapaaehtoistyöntekijät. Kotisairaanhoidolla on enemmän kysyntää kuin mahdollisuuksia jalkautua eri paikkoihin. Saattohoidosta on laadittu hoitoket- jut sekä syöpä- että ALS-potilaita varten ja ne toi- mii hyvin. Muiden sairauksien osalta kuvaus vielä puuttuu.



## Perustason saattohoitoa on kehitettävä

Arvioinnin tuloksena oli, että perustasolla potilaiden tarpeiden mukainen saattohoidon riittävyys, osaaminen ja laatu vaihtelevat.

Terveyskeskussairaaloissa (Malmi, Laakso, Haartman) on tarvittavaa perusosaamista ja lääkkeitä saatavilla, mutta toiminta on mitoitettu normaali-toimintaa varten, minkä vuoksi hoitohenkilökuntaa ei ole riittävästi saattohoitoa varten.

Saattohoito-osaaminen on aineiston mukaan vaihtelevaa palvelukeskusten ja palvelutalojen välillä ja paikoin jopa heikkoa. Saattohoidon laatu vaikutti olevan työntekijöiden mukaan hyvä erityisesti laitoshoidon tarjoavissa Kustaankartanon, Myllypuron ja Kivelän monipuolisissa palvelukeskuksissa, palveluasumista tarjoavissa Töölön ja Kontulan monipuolisissa palvelukeskuksissa sekä Puistolan ja Siltämäen palvelutaloissa.

Kotihoidossa, palvelukeskuksissa ja palvelutaloissa keskeiset ongelmat liittyvät siihen, ettei hoitolinjauksia ja saattohoitopäätöksiä saada tehtyä riittävän ajoissa saattohoidon toteuttamiseksi ja kipulääkityksen aloittamiseksi. Yhtenä syynä on lääkäri- ja sairaanhoitajapalvelujen huono saavutettavuus. Lääkärit eivät ole aina tavoitettavissa puhelimitse, eikä sairaanhoitajankaan palvelua ole aina saatavilla. Haastatteluissa todettiin, että saattohoitotilanteissa heidän tulisi olla tavoitettavissa ympärivuorokautisesti. Myös palvelutaloissa henkilöstömäärä on mitoitettu perustoimintaa varten, vaikka saattohoito edellyttäisi hoitajilta enemmän aikaa.

Sekä omissa että ostopalveluissa perustason saattohoidossa toimivien lääkäreiden ja hoitajien osaamisen nähtiin olevan vaihtelevaa. Koulutuksen myötä osaamista on parannettu erityisesti muutamissa palvelutaloissa, mutta palvelutalojen ja kotihoidon lääkärit ovat arkoja tekemään hoitolinjauksia ja saattohoitopäätöksiä ja hoitajat ottamaan asiaa esille lääkäreiden ja omaisten kanssa. Hoitoketjua ei tunneta ja hoitolinjausten kirjaamisessa on puutteita. Varsinkin kivun hoitoon liittyvä osaaminen nähtiin puutteellisena.

Sosiaali- ja terveysvirasto teetti ostopalveluasumisesta ja laitoshoidosta auditoinnit vuosina 2015 ja 2016. Palvelusopimuksissa määritellään, että saattohoidosta tulee laatia toimintaohje. Sen mukaan saattohoidettavalle on järjestettävä yhden hengen huone, ja asiakkaalla tulee olla mahdollisuus ilmaista oma hoitotahtonsa. Asiakkaille ja omaisille tulee antaa riittävästi tietoa, jotta he voivat osallis-

tua hoitoon ja hoitoa koskevaan päätöksentekoon. Päätös saattohoidosta kirjataan asiakkaan asiakirjoihin. Keskeinen auditointien tulos oli, että kirjauksissa on puutteita.

Suurin osa monipuolisissa palvelukeskuksissa ja palvelutaloissa työntekijäkyselyyn vastanneista näki saattohoidon laadun olevan hyvällä tasolla. Kotisairaalan palveluita toivottiin nykyistä enemmän. Potilaiden ja omaisten näkökulmasta laatuksymykseen ei voida vastata, koska kyselyitä ei ole Helsingissä toteutettu viime vuosina. Vuonna 2012 omaiskysely palvelutaloista osoitti, että vaikeat tapaukset, kuten sairastuminen ja kuolemantapaukset, hoidettiin palvelutaloissa ja vanhainkodeissa hyvin. Sairaalapapit näkivät saattohoidon toteutuvan melko hyvin niissä kohteissa, joissa he toimivat. Vapaaehtoisten työntekijöiden näkemyksiä saatiin melko vähän ja mielipiteet vaihtelivat.

## Osaamista ja ennakointia on lisättävä

Perustason saattohoidossa tarvittaisiin enemmän asiakkaan tilannetta ennakoivaa toimintaa ja valmiutta hoitolinjausten tekemiseen ja päivittämiseen ajan tasalle. Haastatteluissa ja kyselyvastauksissa toivottiin, että saattohoitopäätöksiä tehtäisiin enemmän, niin kaupungin omissa kuin ostetuissa lääkäripalveluissa. Sekä lääkärien että hoitajien osaamista on lisättävä koulutuksen keinoin.

Lääkärit tarvitsevat koulutuksen ja ohjeiden lisäksi tahon, jota konsultoida. Lähellä asiakkaita ja potilaita olevilla hoitajilla on tärkeä rooli, sillä heidän tulisi olla oma-aloitteisia ja ottaa lääkäriin yhteyttä, kun asukkaan tila muuttuu huonommaksi. Tällöin moniammatillinen tiimi voisi kokoontua arvioimaan tilannetta. Ennakoivalla toiminnalla voitaisiin varmistaa potilaan ja omaisten tukeminen ja kipulääkityksen saanti oikea-aikaisesti. Lääkärien, asiakkaiden ja omaisten välistä keskustelua tarvitaan lisää. Tämä edellyttäisi lääkäreiden tavoitettavuuden parantamista.

Työntekijöiden vaihtuvuuden vuoksi saattohoito-osaamista on tarve pitää jatkuvasti yllä. Toivottiin lisää saattohoitokonsultointia ja jalkautuvaa saattohoitoa, mikä edellyttäisi kotisairaalan resurssien lisäämistä. Monipuolisissa palvelukeskuksissa, palvelutaloissa ja sairaaloissa toivottiin, että hoitohenkilökuntaa voitaisiin tilapäisesti lisätä saattohoitotilanteissa. Yhteinen ongelma kaikille saattohoitoa toteuttaville tasoille on psykososiaalisen tuen resurssitarve, sillä jopa HYKS:n psykiatrisen sairaanhoitajan vastaanotolle pääsyä joutuu odottamaan pitkään.

Palvelutalojen työntekijäkyselyn mukaan saattohoito-ohjeistusta on paljon, mutta se on kirjavaa. Esitettiin toiveita, että ohjeistusta kehitettäisiin yhtenäiseksi ja seikkaperäiseksi prosessikarttamalliseksi ohjeeksi, joka kattaisi myös vapaaehtoistyön. Vapaaehtoistyöntekijät ja sairaalapapit olivat sitä mieltä, että heitä tulisi hyödyntää enemmän ja ottaa mukaan saattohoitoprosessiin.

## Johtopäätökset

Arvioinnin pääkysymys oli, järjestääkö kaupunki riittävästi laadukasta saattohoitoa. Mikäli asiakas ohjautuu erityistason tai vaativan erityistason hoitoon ja hänellä on selkeä syöpä- tai ALS-diagnosi, saattohoito toteutuu todennäköisesti tarpeen mukaisesti ja laadukkaasti. Suurin osa kuolemista kuitenkin tapahtuu perustason hoidossa eli kotona, palvelutaloissa, tavallisissa sairaaloissa tai muussa laitoshoidossa. Näissä saattohoidon saatavuus, laatu ja osaaminen vaihtelevat. Saattohoito voi onnistua hyvin, mikäli hoitolinjaus ja saattohoitopäätös on tehty ajoissa, saattohoitoon perehtynyttä henkilökuntaa on saattohoitovaiheessa riittävästi ja henkinen tuki sekä kivunhoito osataan. Tämä edellyttää kuitenkin vielä kehittämistä.

Perustasolla eli monipuolisissa palvelukeskuksissa, palvelutaloissa ja kotihoidossa lääkärit ovat liian etäällä hoidettavista ja heidän omaisistaan, eikä heidän palveluitaan ole saatavilla riittävästi. Lääkäreillä ja hoitohenkilökunnalla ei myöskään ole riittävästi saattohoito-osaamista tai tietoa saattohoidon konsultointimahdollisuuksista. Lääkäreiden ja hoitajien tulisi parantaa sekä ennakoivaa keskinäistä yhteistyötä että yhteistyötä asiakkaiden ja omaisten kanssa, jotta hoitolinjat ja saattohoitopäätökset voidaan tehdä oikea-aikaisesti. Saattohoidon laatu paranee, mikäli kivunlievitykseen ja muuhun tukeen voidaan varautua, eikä asiakasta tarvitse siirtää paikasta toiseen.

Ennakoitavuutta ja hoitolinjauksia helpottaisi, mikäli saattohoitoketju tunnettaisiin myös perustasolla. Tällä hetkellä saattohoito-ohjeistusta on jonkin verran lääkäreille. Lisäksi monipuolisissa palvelukeskuksissa ja palvelutaloissa on ohjeita, mutta ohjeistus on kirjavaa. Kotihoidossa ohjeistusta ei käytännössä ole. Yhtenäiselle seikkaperäiselle ohjeistukselle on selvästikin tarvetta ja siinä olisi otettava huomioon myös vapaaehtoistyöntekijöiden ja sairaalapappien rooli.

Koska laadukas saattohoito edellyttää, että hoitajilla on aikaa saattohoidettavaa varten, saattohoitovaiheessa hoitohenkilökuntaa tarvittaisiin lisää.

Jokaisessa saattohoitotilanteessa tarvittaisiin hoitaja, jolla on lääkkeenantolupa. Lisäksi psykososiaalisen tuen puutetta oli sekä perus- että erityistasolla. Arvioinnissa ei ollut mahdollista ottaa huomioon potilaiden ja omaisten näkemyksiä hoidon laadusta, sillä asiakaskyselyitä ei ole tehty viime vuosina.

Malmin, Laakson ja Haartmanin sairaaloissa, palvelukeskuksissa ja palvelutaloissa sekä kotihoidossa on tarvetta saattohoito-osaamisen parantamiselle. Säännöllistä koulutusta tulisi järjestää muun muassa henkilökunnan vaihtuvuuden vuoksi. Tätä edellyttää myös tuorein sosiaali- ja terveystieteiden antama saattohoitosuositus. Saattohoito-osaaminen olisi mahdollista keskittää erillisiin tiimeihin tai kussakin yksikössä tai alueella tietylle ryhmälle.

Arvioinnin perusteella kotisairaalan palveluja tarvittaisiin enemmän. Kotisairaalan mahdollisuus jalkautua hoitamaan kuolevaa omassa asuinpaikassaan olisi sekä inhimillisesti että taloudellisesti järkevää. Saattohoito ei ole vain asialle omistautuneiden lääkäreiden, hoitajien ja vapaaehtoisten työtä, vaan luonnollinen päätös elämälle. Kuoleman kohtaaminen tulee nähdä osana kaikkia hoito- ja hoivapalveluita.

## Tarkastuslautakunta toteaa, että

sosiaali- ja terveystoimen kuntoutus-, hoiva- ja sairaalapalveluissa tulee

- kehittää perustason lääkäreiden ja hoitohenkilökunnan saattohoitotietämystä ja asiantuntemusta sekä yhdenmukaistaa ohjeistusta siten, että hoitolinjausten tekeminen aikautuu ja saattohoitopäätösten tekeminen ja kirjaaminen on mahdollista oikea-aikaisesti.
- varmistaa saattohoito-osaamisen ostopalveluasumisessa.
- järjestää mahdollisuus lisätä hoitohenkilökuntaa tilapäisesti saattohoitotilanteessa sairaaloihin, monipuolisiin palvelukeskuksiin ja palvelutaloihin. Paikalla tulee jatkuvasti olla hoitaja, jolla on lääkkeenantolupa.
- parantaa psykososiaalisen tuen saatavuutta sekä perustason että erityistason saattohoidossa.
- vahvistaa kotisairaalan resursseja siten, että mahdollisuutta jalkautua kotiin ja eri laitoksiin voidaan lisätä, sillä kuolevan hoitaminen omassa asuinpaikassaan on sekä inhimillisesti että taloudellisesti järkevää.



# Liitteet



## Tarkastuslautakunnan vastualuejako

- Keskushallinto
- Keskushallinnon liikelaitokset
- Kaupunkiympäristön toimiala
- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala
- Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- Sosiaali- ja terveystoimiala

1. toimikunta		2. toimikunta	
Kaupunginhallitus	<span style="color: blue;">●</span>	Kasvatus- ja koulutuslautakunta	<span style="color: pink;">●</span>
Kaupunginkanslia	<span style="color: blue;">●</span>	Varhaiskasvatus ja esiopetus	<span style="color: pink;">●</span>
Taloushallintopalveluliikelaitoksen johtokunta	<span style="color: brown;">●</span>	Perusopetus	<span style="color: pink;">●</span>
Taloushallintopalveluliikelaitos	<span style="color: brown;">●</span>	Lukio- ja ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö	<span style="color: pink;">●</span>
Palvelukeskusliikelaitoksen johtokunta	<span style="color: brown;">●</span>	Ruotsinkieliset palvelut	<span style="color: pink;">●</span>
Palvelukeskusliikelaitos	<span style="color: brown;">●</span>	Kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta	<span style="color: lightblue;">●</span>
Rakentamispalveluliikelaitoksen johtokunta	<span style="color: brown;">●</span>	Kulttuuripalvelut	<span style="color: lightblue;">●</span>
Rakentamispalveluliikelaitos	<span style="color: brown;">●</span>	Nuorisopalvelut	<span style="color: lightblue;">●</span>
Työterveysliikelaitoksen johtokunta	<span style="color: brown;">●</span>	Liikuntapalvelut	<span style="color: lightblue;">●</span>
Työterveysliikelaitos	<span style="color: brown;">●</span>	Sosiaali- ja terveyslautakunta	<span style="color: teal;">●</span>
Kaupunkiympäristölautakunta	<span style="color: orange;">●</span>	Perhe- ja sosiaalipalvelut	<span style="color: teal;">●</span>
Maankäyttö ja kaupunkirakenne	<span style="color: orange;">●</span>	Terveys- ja päihdepalvelut	<span style="color: teal;">●</span>
Rakennukset ja yleiset alueet	<span style="color: orange;">●</span>	Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut	<span style="color: teal;">●</span>
Palvelut ja luvat	<span style="color: orange;">●</span>		
Liikenneliikelaitoksen johtokunta	<span style="color: orange;">●</span>		
Liikenneliikelaitos	<span style="color: orange;">●</span>		
Pelastuslautakunta	<span style="color: orange;">●</span>		
Pelastuslaitos	<span style="color: orange;">●</span>		

## Toimikuntien vastualueisiin sisältyvät Helsingin kaupungin tytärsäätiöt ja keskeisimmät tytäryhtiöt

- Keskushallinto
- Kaupunkiympäristön toimiala
- Sosiaali- ja terveystoimiala
- Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala

Forum Virium Helsinki Oy	<span style="color: blue;">●</span>	Pääkaupunkiseudun kierrätyskeskus Oy	<span style="color: orange;">●</span>
Helen Oy	<span style="color: blue;">●</span>	Oy Helsingin Asuntohankinta	<span style="color: orange;">●</span>
Helsingin Markkinointi Oy	<span style="color: blue;">●</span>	Helsingin Seniorisäätiö	<span style="color: teal;">●</span>
Helsingin Satama Oy	<span style="color: blue;">●</span>	Niemikotisäätiö	<span style="color: teal;">●</span>
Seure Henkilöstöpalvelut Oy	<span style="color: blue;">●</span>	Oulunkylän sairaskotisäätiö	<span style="color: teal;">●</span>
Finlandia-talo Oy	<span style="color: orange;">●</span>	Helsingin Musiikkitalon säätiö	<span style="color: lightblue;">●</span>
Helsingin Asumisoikeus Oy	<span style="color: orange;">●</span>	Helsingin teatterisäätiö	<span style="color: lightblue;">●</span>
Helsingin kaupungin 450-vuotistaiteilijatalosäätiö	<span style="color: orange;">●</span>	Helsinki Stadion Oy	<span style="color: lightblue;">●</span>
Helsingin kaupungin asunnot Oy	<span style="color: orange;">●</span>	Helsinki-viikon säätiö	<span style="color: lightblue;">●</span>
Helsingin Leijona Oy	<span style="color: orange;">●</span>	Jääkentäsäätiö	<span style="color: lightblue;">●</span>
Keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Korkotukiasunnot	<span style="color: orange;">●</span>	Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy	<span style="color: lightblue;">●</span>
Kiinteistö Oy Auroranlinna	<span style="color: orange;">●</span>	Stadion-säätiö	<span style="color: lightblue;">●</span>
Kiinteistö Oy Helsingin Toimitilat	<span style="color: orange;">●</span>	UMO-säätiö	<span style="color: lightblue;">●</span>
Kiinteistöosakeyhtiö Helsingin Tennispalatsi	<span style="color: orange;">●</span>	Urheiluhallit Oy	<span style="color: lightblue;">●</span>
MetropoliLab Oy	<span style="color: orange;">●</span>	Vuosaaren Urheilutalo Oy	<span style="color: lightblue;">●</span>
Palmia Oy	<span style="color: orange;">●</span>	Helsingin seudun kesäyliopistosäätiö	<span style="color: pink;">●</span>

## Tarkastuslautakunnan toimikuntia avustanut tarkastusviraston henkilöstö

### 1. toimikunta

Tiili Minna  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Bosisio-Hillberg Katja  
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri  
kaupunkitarkastaja

Jäske Petri  
kaupunkitarkastaja

Kähkönen Liisa  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Lamminpää Vilma  
controller

Perkinen Lassi  
kaupunkitarkastaja (henkilökierto, VTV)

Ritari Jari  
kaupunkitarkastaja

Sammalisto Anne  
erikoistarkastaja

### 2. toimikunta

Kähkönen Liisa  
johtava tuloksellisuustarkastaja

Bosisio-Hillberg Katja  
kaupunkitarkastaja

Hynninen Harri  
kaupunkitarkastaja

Jäske Petri  
kaupunkitarkastaja

Kaito Kirsi-Marie  
kaupunkitarkastaja

Palomäki Tarja  
kaupunkitarkastaja

Ritari Jari  
kaupunkitarkastaja

Sammalisto Anne  
erikoistarkastaja

Tiili Minna  
johtava tuloksellisuustarkastaja

## Luettelo tarkastuslautakunnalle valmistelluista arviointimuistioista

### 1. toimikunta

Vuoden 2015 arviointikertomuksessa esitettyjen  
suositusten vaikuttavuuden arviointi

Henkilöstön työhyvinvointi ja  
sairauspoissaolojen hallinta

Hankintojen ohjaus

Toimitilojen käytön tehostaminen

Suomen yritysmyönteisin kaupunki -tavoitteen  
toteuttaminen

Suurten investointien hallinta

Asuntotonttien alennettujen vuokrien  
taloudelliset vaikutukset

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n  
omistajaohjaus

### 2. toimikunta

Vuoden 2015 arviointikertomuksessa esitettyjen  
suositusten vaikuttavuuden arviointi

Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen  
ammattillisessa peruskoulutuksessa

Oppisopimuskoulutukselle asetettujen  
tavoitteiden toteutuminen

Liikuntatoimen strategisten tavoitteiden  
toteutuminen

Lasten ja nuorten mahdollisuus harrastuksiin

Asunnottomuuden vähentäminen

Terveystoimen edistäminen Sutjakka stadi  
-toimenpideohjelman avulla

Saattohoidon riittävyys ja laatu

**Muistiot ovat luettavissa sivustolla [www.arviointikertomus.fi](http://www.arviointikertomus.fi).**

## Käytetyt lyhenteet

<b>ALS</b>	Etenevä motoneuronitauti, joka rappeuttaa liikehermoja
<b>AM-ohjelma</b>	Helsingin asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma
<b>ARA</b>	Valtion asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen lyhenne. ARA-asuntokanta on valtion tukemaa asuntokantaa, jota ARA ohjaa ja valvoo.
<b>AUNE</b>	Valtakunnallinen asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016–2019
<b>Brygga</b>	Helsingin Stadin ammattiopiston nivelvaiheen koulutukset ja palvelut
<b>DNR-päätös</b>	Päätös elvyttämättä jättämisestä
<b>ENE-ryhmä</b>	Erittäin niukkaenergiseen ruokavalioon perustuva painonhallintaryhmä
<b>ETENE</b>	Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta
<b>JHTT</b>	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinto
<b>Heka</b>	Helsingin kaupungin asunnot Oy
<b>HITAS</b>	Helsingissä käytössä oleva asuntojen hinta- ja laatutason sääntelyjärjestelmä
<b>HKL</b>	Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos
<b>HR-tieto</b>	Human Resources, henkilöstöhallintoon liittyvä tieto
<b>htm<sup>2</sup></b>	Huoneistoala, huoneiston pinta-ala
<b>HUK</b>	Helsingin uusyrityskeskus
<b>Keva</b>	Kunta-alan, valtion, kirkon ja Kelan henkilöstön eläkeasioista vastaava itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö
<b>KHT</b>	Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajan erikoistumistutkinto
<b>Kunta10</b>	Kuuden suurimman kaupungin henkilöstön terveyttä ja hyvinvointia kuvaava Työterveyslaitoksen tutkimus, joka toistetaan kahden vuoden välein
<b>MAL-ohjelma</b>	Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma 2017
<b>Maria 01</b>	Startup-keskittymä entisissä Marian sairaalan tiloissa Helsingissä
<b>NewCo</b>	Helsingin kaupungin yrityspalvelut
<b>NYT-liikunta</b>	Helsingin kaupungin järjestämää matalan kynnyksen liikuntaa 18–29-vuotiaille
<b>PAAVO</b>	Valtakunnallinen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma
<b>Ruuti</b>	Helsingin nuorten vaikuttamisjärjestelmä
<b>Stara</b>	Rakentamispalveluliikelaitos
<b>Talpa</b>	Taloushallintopalveluliikelaitos
<b>Valma</b>	Ammatilliseen peruskoulutukseen valmentava koulutus
<b>Valvira</b>	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
<b>Varaamo</b>	Tilanvarausjärjestelmä <a href="http://www.varaamo.hel.fi">www.varaamo.hel.fi</a>
<b>Vatu</b>	Varhaisen tuen toimintamalli



Helsinki

Helsingin kaupunki  
Tarkastusvirasto

Unioninkatu 25  
00170 Helsinki  
PL 400  
00099 Helsingin kaupunki  
Puhelinvaihde 09 310 1641  
[www.hel.fi/tarkastuslautakunta](http://www.hel.fi/tarkastuslautakunta)