



HELSINGIN KAUPUNKI

Tarkastuslautakunta

# ARVIOINTIKERTOMUS

2009





Kansi Helsingin kaupungin kuvapankki  
("Puupurjeveneiden purjehdus", Paul Williams 2001)

Internet [www.hel.fi/tav](http://www.hel.fi/tav)

Helsingin kaupunki,  
tarkastusvirasto Puhelin 09 310 1613



## SISÄLLYSLUETTELO

<b>TIIVISTELMÄ .....</b>	<b>5</b>
<b>1 TARKASTUSLAUTAKUNTA .....</b>	<b>7</b>
<b>2 TOIMINTA .....</b>	<b>7</b>
2.1 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA.....	7
2.2 MUU TOIMINTA.....	8
2.3 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2008 KÄSITTELY VALTUUSTOSSA.....	8
<b>3 TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET .....</b>	<b>9</b>
3.1 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN.....	9
3.1.2 STRATEGIAOHJELMA 2009–2012 .....	9
3.1.3 VALTUUSTON ASETTAMIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN.....	9
3.1.4 TAVOITTEIDEN TARKASTELU YHTEISSTRATEGIOIDEN MUKAAN .....	10
3.1.5 TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALAKOHTAISESTI .....	13
3.1.6 TAVOITTEIDEN KÄSITTELY JA SEURANTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI .....	15
3.2 KAUPUNGIN TOIMINTAA JA TALOUTTA KOSKEVIA KOKONAISARVIOINTEJA.....	16
3.2.1 KAUPUNGIN TALouden ARVIOINTI 2009 .....	16
3.2.2 HELSINGIN VEROTULOJEN KEHITYS JA SIIHEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT .....	19
3.2.3 HELSINGIN ENERGIAN MERKITYS KAUPUNGIN TALOUDELLE.....	21
3.2.4 KAUPUNGIN INVESTOINTIEN VUOSISUUNNITTELU .....	23
3.2.5 HALLINNON RAKENNE, KUSTANNUKSET JA TOIMIVUUS .....	26
3.2.6 OPETUSTOIMEN YHTEISTYÖ PÄÄKAUPUNKISEUDULLA .....	28
3.3 KAUPUNKIKONSERNIN TYTÄRYHTIÖIDEN ARVIOINTI .....	31
3.3.1 HELSINGIN BUSSILIIKENNE OY:N TOIMINTA KONSERNIOHJAUKSEN NÄKÖKULMASTA.....	31
3.3.2 YMPÄRISTÖASIOIDEN ESITTÄMINEN YMPÄRISTÖRAPORTISSA JA TYTÄRYHTIÖIDEN TILINPÄÄTÖKSISSÄ.....	32
3.3.3 HELSINGIN TIEDEPUISTON YRITYSHAUTOMOT OY.....	33
<b>4 MUUT ARVIOINNIIT HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA .....</b>	<b>35</b>
4.1 SÄHKÖINEN ASIOINTI, VERKKOPALVELUJEN KEHITTÄMINEN, ATK-MENOT JA ATK-HANKKEIDEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI .....	35
4.2 KAUPUNGIN TILOJEN HALLINTA JA TILOJEN KÄYTÖN TEHOKKUUS .....	37
4.3 KULTTUURIKESKUKSEN TOIMITILOJEN KÄYTTÖ 2009 .....	40
4.4 LIIKUNTATOIMEN LIIKUNTAPAIKKARAKENTAMINEN.....	42
4.5 YHTEISTYÖHANKE KULTTUURIKESKUS KORJAAMO OY:N KANSSA.....	43
4.6 KUNNALLINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA .....	45



4.7 LIITYNTÄPYSÄKÖINNIN JÄRJESTÄMINEN.....	46
4.8 TÖHRYJEN PUHDISTAMINEN .....	48
4.9 KATUPÖLYN VÄHENTÄMINEN .....	50
4.10. ULKOPUOLISTEN ASiantuntijapalvelujen käyttö kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa .....	51
4.11 TUOTTAVUUS SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMESSA SEKÄ SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMESSA.....	53
4.12 IKÄJOHTAMINEN.....	55
4.13 AMMATTIKOULUJEN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN .....	57
4.14 NUORTEN VÄKIVALTAISEN KÄYTTÄYTYMISEN ENNALTAEHKÄISY JA OPPILASHUOLTO.....	59
4.15 LASTEN PÄIVÄHOIDON LAATU, VÄESTÖENNUSTEET JA KUSTANNUSKEHITYS.....	61
4.16 KUNTOUTUS VANHUSTEN FYYSISEN TOIMINTAKYVYN JA KOTONA ASUMISEN TUKEMISESSA .....	63
4.17 VAIKEAVAMMAISTEN KULJETUSTUKI JA HENKILÖKOHTAINEN APU.....	65
4.18 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI.....	68
<b>LIITTEET .....</b>	<b>71</b>
Liite 1. Tarkastuslautakunta 2009–2012, jaostojen jäsenet.....	71
Liite 2. Tarkastuslautakunta 2009–2012, tarkastusaluejako .....	72



## TIIVISTELMÄ

**Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Lautakunnassa on yhdeksän jäsentä ja se on jakautunut kolmeen 3-jäseniseen jaostoon.**

**Tavoitteiden toteutuminen.** Vuoden 2009 toiminnallisten tavoitteiden toteutumisaste vaihteli yhteisstrategioittain tarkasteltuna 67 prosentista 81 prosenttiin. Poikkihallinnollisten tavoitteiden määrä oli edelleen vähäinen.

**Vuoden 2009 tilinpäätös.** Kaupungin talouden tila heikkeni vuonna 2009 heikon verotulokehityksen ja kasvaneiden käyttömenojen vuoksi. Investointitaso pysyi silti korkeana. Talouden tasapainon saavuttaminen edellyttää voimakkaita toimia lisätulojen hankkimiseksi ja säästöjen aikaansaamiseksi. Edellisten vuosien tapaan kaupungin talous on merkittävästi riippuvainen Helsingin Energian tuloksesta.

**Verotulojen kehitys.** Verotulot ovat Helsingin tärkein tulonlähde. Niiden kasvu on kuitenkin ollut 2000-luvulla hitaampaa muuhin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Kaupungin tulee määrittellä pitkän aikavälin toimenpiteet vetotulopohjan vahvistamiselle.

**Helsingin Energia.** Liikelaitoksesta on tuloutettu 2000-luvulla ylimääräisinä tuloutuksina yhteensä 1,2 miljardia euroa kaupungin omaan pääomaan. Kaupungin tulee valmistautua Helsingin Energian joidenkin osien mahdolliseen yhtiöittämiseen lähivuosina.

**Kaupungin hallinto.** Kaupungin toimintamalli perustuu vahvoihin hallintokuntiin, jolloin kaupunkikokonaisuus jää usein muodostumatta eivätkä hallintokuntarajat ylittävät prosessit toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Kaupungin toimintojen kokonaiskoordinoitua tulee vahvistaa.

**Tuottavuus.** Kaikkien hallintokuntien tulee esittää tuottavuutta kuvaava tunnusluku talousarviossa ja antaa selvitys tuottavuuden kehityksestä tilinpäätöskirjan toimintakertomusosiossa.

**Tietotekniikkastrategia.** Tietotekniikkakulut ovat kasvaneet keskitetysti. ATK-järjestelmien kehittämistä tulee koordinoita keskitetysti ja kaupungin seuraava tietotekniikkastrategia tulee viedä valtuuston päätettäväksi.

**Tilojen hallinta.** Tilakeskuksen ja hallintokuntien yhteistyötä ja tehtäväjakoja tulee kehittää, jotta kaupungin tilat olisivat tehokkaassa käytössä. On tarkoituksenmukaista laatia kaupunkitasoinen toimitilastrategia ja tilojen hallintajärjestelmä. Toimitilojen yhteiskäyttöä tulee lisätä.

**Yhteistyöhankkeet.** Hankkeisiin liittyvät taloudelliset ja toiminnalliset riskit tulee tunnistaa etukäteen sekä määrittellä toimenpiteet, joihin ryhdytään, mikäli hankkeelle asetettuja tavoitteita ei saavuteta.

**Ikäjohtaminen.** Kaupungin hallintokunnissa tulee toteuttaa ikäjohtamista ja laatia ikäohjelma eläkeiän nostamiseksi.

**Sosiaali- ja terveystoimi.** Asiakkaat ovat pääosin tyytyväisiä päivähoidon laatuun. Päivähoidon palveluissa tulee kehittää joustavuutta, avoimuutta ja vaihtoehtojen monipuolisuutta. Lisäksi hakuprosessia tulee kehittää, ja säilyttää ryhmäkoot kohtuullisina.

Vanhusten toimintakyvyn ylläpitämiseen ja kuntoutukseen on panostettu viime vuosina. Kaupungissa tulisi olla ikääntyvien palveluja koordinoiva palveluneuvoja.

**Liikuntatoimi.** Liikuntatoimen käyttöön on varattava riittävät resurssit uusien asuinalueiden liikuntapaikkojen rakentamiseen. Resurssien kohdentamisessa tulee ottaa erityisesti huomioon lasten ja nuorten käyttämien liikuntapaikkojen rakentaminen.

**Opetustoimi.** Opetustoimen tulee laatia yhtenäiset ohjeet väkivaltaan puuttumiseen kouluissa.

**Pysäköinninvalvonta.** Pysäköinnin valvonnan ja rakentamispalvelun tulee kehittää toimenpiteitä, joilla voidaan ehkäistä katujen kunnossapitoa haittaavaa ajoneuvojen väärin pysäköintiä.

**Töhröjen torjunta.** Rakennusvalvontaviraston ja rakennusviraston suorittama kaupunkikuvan siisteyden valvonnan on tapahduttava nykyistä paremmassa yhteistyössä ja riittävin henkilöresurssein

**Pysäköinninvalvonta.** Pysäköintivirhemaksun suuruuden asettamista lain mahdollistamaan maksimiarvoon tulee harkita uuden pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön tultua voimaan, jolloin se olisi samalla tasolla kuin joukkoliikenteen tarkastusmaksu.

**Kaupunkikonserni.** Helsingin Bussiliikenne Oy:n toiminta on edelleen tappiollista. Yhtiön tulee parantaa kustannusrakennettaan kilpailuaseman parantamiseksi.

Tytäryhteisöjen ympäristövastuista ei ole kokonaiskäsitystä konsernitasolla. Tytäryhteisöille tulee järjestää ympäristöjohtamiseen liittyvää koulutusta.

---

## Käytetyt lyhenteet

AHJO	Sähköisen asiakirjahallinnan kehittämisprosessi
EU	Euroopan unioni
Heke	Helsingin kaupungin henkilöstökeskus
HKL	Helsingin kaupungin liikennelaitos
HKR	Helsingin kaupungin rakennusvirasto
HSL	Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
HSY	Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin -kuntayhtymä
JHTT	Julkisen hallinnon ja talouden tilintarkastaja
JULKI	Työ- ja elinkeinoministeriön asettama neutraliteettiryhmä
KHT	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
MA -ohjelma	Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma
Palmia	Helsingin kaupungin palvelukeskus
PKS	Pääkaupunkiseutu



## 1 TARKASTUSLAUTAKUNTA

Kaupunginvaltuusto valitsi 14.1.2009 vuosien 2009–2012 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa ovat vuoden 2009 hallinnon ja taloudenhoidon arvioin-

nin suorittaneet seuraavat yhdeksän jäsentä ja henkilökohtaista varajäsentä:

Varsinaiset jäsenet	Henkilökohtaiset varajäsenet
Pj. Hannele Luukkainen, valtiotieteen lisensiaatti	Juha Meronen, kirjanpitäjä
Vpj. Antti Vuorela, diplomi-insinööri	Päivi Seila, psykiatrian sairaanhoitaja
Salla Korhonen, lakimies	Aki Hyödynmaa, humanististen tieteiden kandidaatti
Satu Kouvalainen, varatuomari	Maarit Toveri, talous- ja henkilöstöpäällikkö
Sari Näre, valtiotieteen tohtori	Kimmo Pentikäinen, johtaja
Jaakko Ojala, valtiotieteen maisteri	Tuomo Markelin, kauppatieteiden maisteri
Nils Torvalds, toimittaja	Mia Montonen, valtiotieteen maisteri
Olli Viding, opettaja	Marikaisa Niskanen, toimistos sihteeri
Tuulikki Vuorinen, lehtori	Valter Vesikko, lakimies

Toimikauden 2009–2012 tarkastuslautakunta ja kaantui kolmeen jaostoon, joiden kokoonpano on esitetty arviointikertomuksen liitteessä 1. Jaostot suorittivat kaupungin ja kaupunkikonsernin hallin-

non ja taloudenhoidon arviointia lautakunnan päättämän tarkastusaluejaon mukaisesti. Tarkastusaluejako on liitteenä 2.

## 2 TOIMINTA

### 2.1 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA

Lautakunta piti vuoden 2009 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 20 kokousta. Lautakunnan kolme jaostoa pitivät vuoden 2009 arviointia koskien yhteensä 31 kokousta ja tekivät yhteensä 9 arviointikäyntiä kaupungin hallinnon eri kohteisiin päättämänsä työnjaon mukaisesti. Lisäksi jaostot tekivät 2 arviointikäyntiä Helsingin kaupunkikonserniin kuuluviin kohteisiin. Tarkastuslautakunta kävi tutustumassa Vuosaaren sataman toimintaan ja Musiikkitalohankkeeseen.

Kaupunginvaltuusto valitsi 29.4.2009 tarkastuslautakunnan valmistelusta kaupungin vuosien 2009–2012 tilintarkastajaksi Ernst & Young Julkispalvelut

Oy:n vastuullisena tilintarkastajana JHTT, KHT Tiina Lind. Tilintarkastaja antoi tarkastuslautakunnalle kolme raporttia vuoden 2009 tilintarkastuksesta.

Lautakunta päätti 4.3.2009 kilpailutuksen pohjalta valita ne tilintarkastusyhteisöt, jotka suorittavat Helsingin kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastukset vuodelta 2009. Lisäksi optio koskee vuosia 2010–2012.

Lautakunnalla on koko toimikauden 2009–2012 kattava toimintasuunnitelma. Lisäksi kutakin vuotta varten laaditaan arviointisuunnitelma, johon sisällytetään arviointiaiheista olennaisimmat ja ajankoh-



taisimmat. Vuoden 2009 aiheissa painottuivat kaupungin taloutta ja toimintaa koskevat kokonaisarviointit. Lisäksi arvioinnin kohteena oli kattava kokonaisuus eri hallintokunnista.

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen kolmea jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkastuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laatiman arviointisuunnitelman 2009 mukaisesti. Tarkastusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon, hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

## 2.2 MUU TOIMINTA

Vuoden 2008 arviointikertomuksessa olleita asioita käsiteltiin 6.5.2009 pidetyssä tarkastuslautakunnan tiedotustilaisuudessa, jonka järjestämisessä avusti hallintokeskuksen viestintä.

Vuonna 2009 PKS-tarkastuslautakuntien puheenjohtajista muodostettiin PKS-tarkastuslautakuntien yhteisiä arviointeja koordinoiva ohjausryhmä.

Lautakunnan ja tarkastusviraston edustajia osallistui 3.9.2009 pidettyyn PKS-tarkastuslautakuntien yhteiseen koulutustilaisuuteen. Sen aiheita olivat mm. kunnallisten hankintojen tulevaisuus, tarkastuslau-

Viraston päällikkönä toimi tarkastusjohtaja, kauppatieteiden maisteri Pirjo Hakanpää, JHTT. Tarkastusprosessia johti tarkastuspäällikkö, ekonomi Marjo Niska-aro, JHTT ja arviointiprosessista vastaavana toimi arviointipäällikkö, hallintotieteen maisteri Timo Terävä. Tarkastuslautakunnan sihteerinä 31.3.2010 saakka toimi valtiotieteen maisteri Oiva Virta, JHTT.

takuntien arviointitoiminta, suurten kaupunkien talouskysymykset, pääkaupunkiseutuyhteistyön tilannekatsaus ja yhteinen PKS-arviointi.

Tämän lisäksi lautakunnan jäseniä ja varajäseniä sekä tarkastusviraston edustajia osallistui PKS-kaupunkien sekä HUS:n ja uusien kuntayhtymien HSL:n ja HSY:n tarkastuslautakunnille järjestettyyn puolen päivän seminaariin Vantaalla Heurekaassa 24.11.2009. Tilaisuuden aiheita olivat mm. Parasuudistuksen eteneminen, metropolipolitiikka, kaupunkien tuottavuusohjelmat ja Vantaan tuottavuustutkimus.

## 2.3 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2008 KÄSITTELY VALTUUSTOSSA

Kaupunginvaltuusto merkitsi 17.6.2009 tiedoksi arviointikertomuksen vuodelta 2008. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä,

mihin toimenpiteisiin on ryhdytty arviointikertomuksessa esitetyn johdosta. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 9.12.2009.





## 3 TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET

### 3.1 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Hyvä tavoite on kaupungin yhteisstrategioista ja hallintokunnan strategioista johdettu, toimintaa hyvin kuvaava ja selvästi toimintaa ohjaava. Sillä on vaikutusta palvelujen saatavuuteen ja kuntalaisten elä-

mään. Lisäksi hallintokunnalla tulee olla vaikutusmahdollisuus tavoitteen toteutumiseen, tavoitteen tulee olla mitattavissa ja sillä on oltava yhteys käytettävissä oleviin resursseihin.

#### 3.1.2 STRATEGIAOHJELMA 2009–2012

Kaupunginvaltuusto hyväksyi uuden strategiaohjelman vuosiksi 2009–2012 kokouksessaan 29.4.2009. Uudessa strategiaohjelmassa johtamisen teema on nostettu aiemman kolmen strategisen alueen rinnalle. Tämän lisäksi teemoihin on tullut uusia painotuksia.

Strategiaohjelma on jaettu neljään pääkohtaan.

- Hyvinvointi ja palvelut käsittää mm. käyttäjälähtöisten palvelujen kehittämisen ja kaupunkilaisien osallistamisen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen ja koulutuksen työelämävastavuuden.
- Kilpailukyky käsittää näkemyksen monimuotoisesta ja kansainvälisestä kaupungista, joka osallistuu Itämeren suojeluun, luo kilpailukykyä mm. käyttäjälähtöisiä innovaatioita kehittämällä sekä tarjoaa yrityksille perustan palvelujen ja osaamiskeskittymien syntymiselle tavoitteena työpaikkojen lisääminen.
- Kaupunkirakenne ja asuminen – teema pitää sisällään mm. tavoitteiden mukaisen asuntotuo-

tannon määrän toteutuksen, Helsingin keskustan elinvoiman vahvistamisen, kaupunkirakenteen eheyttämisen ja energian säästämisen mm. raitieliikenneverkkoon tukeutuen sekä joukkoliikenteen palvelutasoa nostamalla.

- Johtaminen käsittää henkilöstön muutosvalmiuden ja osaamisen ylläpitämisen, talouden tasapainon ja kaupungin kokonaisedun (konserniajattelu ja omistajapolitiikka).

Kaupunginhallitus päätti (22.6.2009) kaupunginvaltuuston 29.4.2009 hyväksymän strategiaohjelman 2009–2012 täytäntöönpanosta kehottamalla talous- ja suunnittelukeskusta raportoimaan strategiaohjelman toteutuksen etenemisestä kaupunginhallitukselle. Kaupunginhallitus kuuli 1.2.2010 kokouksessaan kaupunginjohtajan selostuksen strategiaohjelman liittyvien selvitystehtävien tilanteesta. Hankkeita on yhteensä 33 ja ne ajoittuivat pääasiassa vuodelle 2010. Yksi oli tuohon mennessä jo toteutunut, 14:lle oli päätetty käsittelyaikataulu ja 4 hankkeista oli kestoiltaan jatkuvia.

#### 3.1.3 VALTUUSTON ASETTAMIEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Seuraavassa on arvioitu valtuuston talousarviossa asettamien sitovien toiminnallisten ja taloudellisten

tavoitteiden toteutumista yhteisstrategioittain ja toimialoittain.



Arvioinnissa käytetyt tiedot ovat kaupungin talousarviosta ja tilinpäätöksestä. Tarkastelun painopiste on talousarvion toiminnallisissa tavoitteissa ja käytötalousosan tavoitteissa. Taloudellisten tavoitteiden toteumaa on verrattu talousarvion alkuperäiseen tavoitteeseen, sillä hallintokuntien on toiminnassaan ja taloudessaan noudatettava talousarviota.

Tavoitteen on katsottu toteutuneen, mikäli talousarvion mukaista määrärahaa ei ole ylitetty tai toimintakate on saavutettu. Tekstissä on kuvattu yksityiskohtaisemmin niitä toiminnallisia tavoitteita, jotka jäivät toteutumatta.

Talousarviossa esitettyä sitovaa tavoitetta voidaan muuttaa kaupunginvaltuuston päätöksellä.

Taloudellisten tavoitteiden osalta määrärahasiirto, ylitysoikeus tai toimintakatemuutos on myönnetty kaikkiin toteutumatta jääneisiin tavoitteisiin joko talousarviovuoden aikana tai sen päätyttyä. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 3.3.2010 yhteensä 21 sitovan toiminnallisen tavoitteen poikkeamat.

Lisäksi arvioinnin kohteena oli hallintokuntien sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien toimivuus. Niiden osalta selvitettiin toteumatietojen keräämistä ja arvioitiin niiden luotettavuutta.

Kaupungin tilinpäätöksessä ilmoitetut tavoitteiden toteumaluvut ovat olleet oikeita ja sitovien tavoitteiden oleellisille poikkeamille annetut selitykset ovat olleet oikeita ja riittäviä.

### 3.1.4 TAVOITTEIDEN TARKASTELU YHTEISSTRATEGIOIDEN MUKAAN

Kaupungin yhteisstrategioiden perustana on pääkaupunkiseudun yhteinen visio. Yhteisstrategioilla osoitetaan valtuustokauden painopisteet, joiden toteuttamiseen kaikkien hallintokuntien tulee osallistua. Strategioiden toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat talousarviossa asetetut sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Toiminnallisten tavoitteiden määrä on laskenut yhteensä viidellä edellisvuodesta hyvinvointia ja palveluita sekä kilpailukykyä koskevien strategia-alueiden kohdalla.

Poikkihallinnollisia tavoitteita oli edelleen vähän, ainostaan kolme, ja ne koskivat yhteensä neljää eri hallintokuntaa.

Rakentamispalvelulla ei ollut lainkaan sitovia toiminnallisia tavoitteita.

Seuraavissa taulukoissa on kuvattu yhteisstrategiaa toteuttavien sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrä ja tarkasteltu niiden toteutumista.

#### Hyvinvointi ja palvelut

Yhteisstrategiat	Talousarviossa tavoitteita	Toteutui	Toteuma-%
1. Kaupungin palvelukokonaisuuden kehittäminen asiakaslähtöisesti.	43	36	84%
2. Kustannustehokkuuden lisääminen kaupungin toiminnassa.	25	21	84%
3. Syrjäytymisen ehkäisy ja yhteistyön kehittäminen siinä.	5	3	60%
4. Kaupungin henkilökunnan osaamisen vahvistaminen.	5	3	60%
	<b>78</b>	<b>63</b>	<b>81%</b>



Kaikista sitovista toiminnallisista tavoitteista 78 prosenttia oli hyvinvointi ja palvelut -strategia-aluetta koskevia. Hyvinvointia ja palveluja koskevien strategioiden osalta jäi toteutumatta 15 tavoitetta:

Yhteisstrategia: kaupungin palvelukokonaisuuden kehittäminen asiakaslähtöisesti

1. Pelastustoimen tavoitteena oli, että onnettomuuksien ehkäisemiseksi suoritetaan vuosittain 5 800 erimuotoista turvallisuuteen liittyvää tarkastusta ja toimenpidettä. Tavoite ei toteutunut henkilöstövaihdoksien vuoksi.
2. Kaupunkisuunnitteluviraston liikenneonnettomuuksissa loukkaantuvien ja kuolevien kokonaismäärän vähenemistä koskeva tavoite selviää viiveellä, joten se on tulkittu varovaisuuden periaatetta noudattaen toteutumattomaksi.
3. HKL -liikelaitos ei saavuttanut asiakastyytyväisyydelle asetettua tavoitettaan.
4. Helsingin ilmastostrategian toteutussuunnitelman laatimista ei aloitettu vuonna 2009. Valmistelu alkoi ympäristökeskuksessa alkuvuodesta 2010.
5. Lasten päivähoiton palvelurakenteen monipuolistamiseen liittyvä yksityistä kotihoidon tukea koskeva tavoite ei toteutunut.
6. Lastensuojelun palvelurakennemuutostusta koskevasta tavoitteesta jäätin niukasti. Lastensuojelun asiakasmäärät kasvoivat huomattavasti vuoden 2009 aikana.
7. Opetusviraston perusopetuksen oppimistulokset olivat ruotsinkielisen perusopetuksen osalta tavoitteen mukaisesti vähintään kansallista keskitasoa. Sen sijaan suomenkielisen perusopetuksen 6. luokan matematiikan tulokset olivat hieman alle tavoitetason.

Yhteisstrategia: kustannustehokkuuden lisääminen kaupungin toiminnassa

8. Sosiaaliviraston menot ylittivät talousarvion mukaiset määrärahat eikä tavoitetta siten saavutettu. Ylitys johtui mm. huomattavasta toimeentulokimenojen, kaupungin päivähoitossa olevan lapsimäärän ja lastensuojelun asiakasmäärän kasvusta.

9. Hankintasopimusten hallintajärjestelmän toteutus ja käyttöönotto siirrettiin osaksi kaupungin asiahallinnan kehittämishanketta (AHJO) ja toteutettavaksi osana koko kaupungin sopimusten hallintajärjestelmää.
10. Helsingin Energian, Helsingin Veden ja liikennelaitoksen yhteinen yleisillä alueilla suoritettavia kaivutöiden tavoiteaikoja koskeva tavoite käytännössä toteutui, vaikka Helsingin Veden kohdalla toteuma oli 99,6 %.
11. Helsingin Satama ei saavuttanut taloudellisesta taantuman vuoksi sijoitetun pääoman tuotto prosenttia koskevaa tavoitetta (>2,8 %). Tavoitteesta jäätin 0,3 prosenttiyksikköä.

Yhteisstrategia: syrjäytymisen ehkäisy ja yhteistyön kehittäminen siinä

12. Sosiaalitoimi ei kyennyt vähentämään pitkäaikaisasunnottomien määrää mm. yhteistyöhankeiden viivästymisen ja pienasuntojen puutteen vuoksi.
13. Nuorisotoimi jäi yksilöllisesti ja ryhmätoiminnassa tavoitettuja nuoria koskevasta tavoitteesta noin 11 % laatukriteerissä tapahtuneen muutoksen vuoksi.

Yhteisstrategia: kaupungin henkilökunnan osaamisen vahvistaminen

14. Henkilöstöhallinnon tuloksellisuusmittariston käyttöönotto ei täysin toteutunut, sillä tilastokeskukselta ei saatu palkitsemista koskevaa vertailuaineistoa vuoden 2009 aikana.
15. Sosiaaliviraston johtamista koskevasta työhyvinvointikyselyn tavoitetasosta (3,55) jäätin toteuman ollessa 3,46.



## Kilpailukyky

Yhteisstrategiat	Talousarviossa tavoitteita	Toteutui	Toteuma-%
5. Seudun innovatiivisuuden ja helsinkiläisten osaamisen vahvistaminen.	4	4	100%
6. Yritysten toimintaedellytysten parantaminen.	9	5	56%
	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>69%</b>

Yhdeksällä hallintokunnalla oli kilpailukykystrategia-alueeseen liittyviä toiminnallisia tavoitteita. Tavoitteista jäi toteutumatta neljä:

Yhteisstrategia: yritysten toimintaedellytysten parantaminen

1. Tukutori jäi toimitilojen käyttöastetta koskevasta tavoitteestaan, sillä Verkkoisaaren huonokuntoista kiinteistöä ei saatu vuokrattua.
2. Rakennusviraston työmatkaliikennettä palveleva katujen ja kevyen liikenteen väylien aurausta ja liikkau-

dentorjuntaa koskeva tavoite ei toteutunut täysin, sillä liikkauudentorjunnassa ei onnistuttu yhden pakasaamun osalta.

3. Helsingin Satama ei saavuttanut asiakastytyväisyyteen liittyvää tavoitettaan mm. mittauskäytäntöön liittyvien muutosten takia.
4. Opetusviraston ammatillisen koulutuksen valmistusaikaa koskeva tavoite ei toteutunut. Syynä oli mm. valtakunnallista keskiarvoa hieman korkeampi opintojen keskeyttämisaste.

## Kaupunkirakenne ja asuminen

Yhteisstrategiat	Talousarviossa tavoitteita	Toteutui	Toteuma-%
7. Seudun kaupunkirakenteen kehittäminen ja keskusten elinvoiman lisääminen.	4	3	75%
8. Liikenteen pitkän aikavälin kehittäminen joukkoliikenteeseen tukeutuen.	2	1	50%
9. Asumisen monipuolisuus ja asuntotuotannon riittävyys.	3	2	67%
	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>67%</b>

Kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyviä sitovia toiminnallisia tavoitteita oli vähiten ja ne koskivat ainoastaan talous- ja suunnittelukeskusta, asuntotuotantotoimistoa, kaupunkisuunnitteluvirastoa, kiinteistövirastoa, kulttuuritoimea ja HKL-liikelaitosta. Kokonaisuudessaan strategia-alueen tavoitteiden toteutumistasaste oli matalin. Tavoitteista jäi toteutumatta kolme:

Yhteisstrategia: seudun kaupunkirakenteen kehittäminen ja keskusten elin voiman lisääminen

1. Kulttuuritoimen Savoy-yksikkö ei saavuttanut kulttuuri- ja taidetilaisuuksien määrää koskevaa tavoitettaan Savoy-teatterin remontin viivästymisen vuoksi.

Yhteisstrategia: liikenteen pitkän aikavälin kehittäminen joukkoliikenteeseen tukeutuen

2. Kaupunkisuunnitteluviraston ja HKL-liikelaitoksen yhteinen joukkoliikenteen kuljetusosuutta koskeva tavoite ei toteutunut. Tavoitteesta jäätin niukasti, sillä joukkoliikenteen ja henkilöautojen matkustajamäärät aamuliikenteessä ovat laskeneet kokonaisuudessaan.

Yhteisstrategia: asumisen monipuolisuus ja asuntotuotannon riittävyys

3. Kaupunkisuunnitteluvirasto ei saavuttanut asema-kaavojen laatimisen määrään liittyvää tavoitettaan. Tulos ei kuitenkaan vaaranna MA-ohjelman (maankäytön ja asumisen toteutusohjelma 2008–2017) toteuttamista.



### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- poikkihallinnollisten tavoitteiden määrä on edelleen vähäinen. Hallintokuntien tulee asettaa hallintokuntarajat ylittäviä poikkihallinnollisia tavoitteita.
- liikuntatoimen tulee kehittää sitovia toiminnallisia tavoitteita siten, että ne toteuttavat valtuuston strategiaohjelman linjauksia. Lisäksi niiden tulee olla toimintaa ohjaavia ja virastolla on oltava mahdollisuus vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen.
- kaupunkisuunnitteluviraston tulee ensi tilassa ryhtyä toimenpiteisiin, jotta jatkossa asemakaavojen laatimiseksi ja MA-ohjelman toteuttamiseksi asetettujen tavoitteiden mukainen määrä asemakaavoja tulee laadituksi.

### 3.1.5 TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALAKOHTAISESTI

Seuraavassa on kuvattu tavoitteiden toteutumista toimialoittain ja tarkasteltu toteutumatta jääneitä sitovia taloudellisia tavoitteita.

Vuoden 2009 talousarvion investointiosa sisälsi 63 sitovaa tavoitetta, joista talousarvion mukainen määräraha ylittyi 17 tavoitteen osalta. Investointiosan menot olivat yhteensä noin 428 milj. euroa ja ne alitivat talousarvion 43,5 milj. euroa. Menot kasvoivat

45,8 milj. euroa edellisvuodesta. Talonrakennuksen määrärahat olivat 140,6 milj. euroa ja irtaimen omaisuuden määrärahat 53,2 milj. euroa.

Seuraavissa taulukoissa on esitetty toimialakohtaisesti talousarviossa käyttötalousosassa esitetyt taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sekä niiden toteumat.

#### Kaupunginjohtajan toimiala

Kaupunginjohtajan toimiala	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutumis-%
Sitovat taloudelliset tavoitteet	25	22	88%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	16	13	81%

Käyttötalouden tavoitteista jäi toteutumatta kolme:

1. Kaupunginvaltuuston käyttömenojen ylitys johtui kokospalkkioiden korotuksesta.
2. Kaupunginhallituksen käyttömenojen ylitys johtui kokospalkkioiden korotuksesta.
3. Valtion verotuksen toteuttamisesta veloittamat kustannukset toteutuivat ennakoitua suurempina. Kasvua edellisvuoteen oli 5,6 prosenttia.

Talousarviossa kaupunginjohtajan toimialaan kuuluvia liikelaitoksia ovat Helsingin Energia, Helsingin Vesi, Helsingin Satama ja Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu. Talousarvion tuloslaskelmaosassa sitovana taloudellisena tavoitteena oli peruspääoman tuotto, joka toteutui kaikilla talousarvion mukaisesti.



## Rakennus- ja ympäristötoimi

Rakennus- ja ympäristötoimi	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutumis-%
Sitovat taloudelliset tavoitteet	10	9	90%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	25	18	72%

Käyttötalouden tavoitteista toimialalla jäi toteutumatta yksi:

1. Tukkutori jäi toimintakatetavoitteestaan palveluostojen oltua ennakoitua suuremmat.

Talousarviossa rakennus- ja ympäristötoimeen kuuluvia liikelaitoksia ovat HKL-liikelaitos, Helsingin kaupungin palvelukeskus (Palmia) ja Metropolilab. Talousarvion tuloslaskelmaosassa sitovana taloudellisena tavoitteena oli liikelaitoksissa peruspääoman tuotto, joka toteutui kaikilla talousarvion mukaisesti.

## Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimi	Talousarvio kpl	Toteutui kpl	Toteutumis-%
Sitovat taloudelliset tavoitteet	5	3	60%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	16	11	69%

Sosiaali- ja terveystoimessa tavoitteiden toteutumisaste oli jälleen matalin. Toimialan merkittävyyttä kaupungin talouden näkökulmasta korostaa se, että toimialan käyttötalouden menot olivat yhteensä 2 224 milj. euroa, mikä on 58,9 % kaikista kaupungin käyttötalousmenoista. Sosiaali- ja terveystoimen menot ylittyivät 76,9 milj. euroa.

Taloudellisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

1. Sosiaaliviraston käyttömenot ylittyivät 61,2 milj. euroa.
2. Terveyskeskuksen Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiiriä koskeva määräraha ylittyi 16,5 milj. euroa.

## Sivistys- ja henkilöstötoimi

Sivistys- ja henkilöstötoimi	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutumis-%
Sitovat taloudelliset tavoitteet	31	26	84%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	30	25	83%

Sivistys- ja henkilöstötoimessa talousarviossa esitetyjä sitovia tavoitteita oli määrällisesti eniten. Toimialan käyttötalouden ja tuloslaskelmaosan tavoitteista jäi toteutumatta viisi:

1. Kulttuuriasiakkeksen käyttömenot ylittyivät erillishankkeisiin saadun ylimääräisen ulkopuolisen rahoituksen vuoksi aiheutuneesta käyttömenojen kasvusta.
2. Avustus Suomen kansallisoopperan säätiölle ylittyi niukasti.

3. Nuorisotoimen käyttömenot ylittyivät ulkopuolisen rahoitusosuuden kasvusta aiheutuneiden ylimääräisten toimintamenojen takia.
4. Liikuntaviraston käyttömenot ylittyivät avustusmäärärahojen osalta.
5. Henkilöstökeskukselle varatut työllisyyden hoitamiseen varatut määrärahat ylittyivät nuorten työllistämistoimenpiteiden johdosta. Valtio osoitti kaupungille vuoden aikana ennakoitua enemmän nuorille suunnattuja palkkatukikukausia.



### Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutus-%
Sitovat taloudelliset tavoitteet	8	8	100%
Sitovat toiminnalliset tavoitteet	12	9	75%

Toimialan kaikki käyttötalouden tavoitteet toteutuivat.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sosiaali- ja terveystoimen toiminnan ja talouden ohjausta tulee kehittää, jotta asetetut tavoitteet saavutettaisiin.
- hallintokuntien tulee edelleen kehittää sitoviin taloudellisiin tavoitteisiin kytkeytyviä sitovia toiminnallisia tavoitteita.

### 3.1.6 TAVOITTEIDEN KÄSITTELY JA SEURANTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien arvioinnin tavoitteena oli varmistua, että toteumatiedot ovat luotettavia.

Toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentointia koskevan ohjeen mukaan hallintokuntien tuli laatia kuvaus tavoitteiden seurantajärjestelmästä ja dokumentoida tavoitteiden toteuma. Asiakirjat säilytetään keskitetysti tilinpäätösaineiston yhteydessä.

Seurantajärjestelmien ja sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumien dokumentointi on kehittynyt myönteisesti viime vuodesta. Arvioinnin yhteydessä tuli edelleen ilmi lieviä mm. tietojen esittämistapaan liittyviä puutteita. Lisäksi työterveyskeskuksen kohdalla tavoitteen toteutumisen seurannassa on puutteita.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginhallituksen tulee huolehtia siitä, että kaikki hallintokunnat noudattavat sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentointia koskevaa ohjetta.
- työterveyskeskuksen tulee kehittää sitovaan toiminnalliseen tavoitteeseen liittyvää seurantaa.



## 3.2 KAUPUNGIN TOIMINTAA JA TALOUTTA KOSKEVIA KOKONAISARVIOINTEJA

### 3.2.1 KAUPUNGIN TALOUDEN ARVIOINTI 2009

#### Yleistä

Vuonna 2009 Helsingin kaupungin talous kääntyi laskuun heikon verotulokehityksen (taloustilanteen ja työllisyyden heikentyminen) ja kasvaneiden käyttömenojen (erityisesti toimeentulotukimenot) vuoksi ja oli heikompi kuin talousarviossa ennakoitiin (edellisten tekijöiden lisäksi maanmyyntitulot eivät toteutuneet aiotusti). Ilman liikelaitoksia kaupungin vuosikate on heikko (miinusmerkkinen), liikelaitostenkin kanssa alijäämäinen (poistoja pienempi).

Investointitaso pysyi silti korkeana. Sen vuoksi kaupungin lainakanta on kasvanut, myös konsernin tasolla. Kaupungin talouden heikentyminen näkyi kaikissa talouden, erityisesti tuloslaskelman, tunnusluvuissa.

Vuosikatteen kehitys 2005 – 2009 (ml. liikelaitokset)

Tunnusluku	2005	2006	2007	2008	2009
Vuosikate, milj. euroa	329,3	470,7	544,8	539,8	315,3
Vuosikate % poistoista	110,8	158,8	182,4	181,3	94,5
Vuosikate, euroa/asukas	587	834	958	942	541

Vuosikatteen kehitys 2005 – 2009 (ilman liikelaitoksia)

Tunnusluku	2005	2006	2007	2008	2009
Vuosikate, milj. euroa	55,3	129,6	167,2	175,6	-14,2
Vuosikate % poistoista	30,0	69,6	84,5	89,4	-6,8
Vuosikate, euroa/asukas	99	230	294	305	-24

Liikelaitosten ylijäämät ja tuloutukset kaupungille 2009 (1 000 euroa)

1000 euroa	Energia	Vesi	Satama	Talpa	HKL	Palmia	Metro-poliLab	Oiva	Yht.
Tilikauden ylijäämä	201 951	1 779	14 778	-317	1 518	2 510	389	-31	222 577
Peruspääoman tuotto	47 429	12 987	6 317	56	8 442	168	94	12	75 505
Lainojen korot	21 325	14 342	338	-	1 157	-	-	-	37 162
Lainojen lyhennykset	19 274	7 324	1 880	-	1 987	-	-	-	30 465
Ylimääräinen tuloutus*	200 000	-	-	-	-	-	-	-	200 000
Tuloutus kaupungille yht.	276 559	34 653	8 535	56	11 586	168	94	12	331 663





\*Helsingin Energian ylimääräinen tuloutus vuodelta 2009 joka maksetaan 2010

Kaupungin talous on ollut vuodesta 2001 alkaen yhä riippuvaisempi Helsingin Energian tuloksesta, josta tehdyt ylimääräiset tuloutukset ovat kasvaneet vuosi vuodelta (vuoden 2009 tuloksesta ylimääräinen tuloutus on 200 milj. euroa vuonna 2010).

### Rahoitus

Vielä vuonna 2008 vuosikate kattoi poistot ja

investoinneista 77,9 prosenttia, mutta vuonna 2009 vuosikate kattoi poistoista (333,5 milj. euroa) enää 94,5 prosenttia ja investoinneista (632,3 milj. euroa) 55,8 prosenttia. Tulorahoitus on heikentynyt selvästi. Investointitasoa on tietoisesti nostettu viime vuosina. Toiminnan ja investointien rahavirta – 278,0 milj. euroa katettiin lainanotolla (290,0 miljoonaa euroa).

Rahoituksen tunnuslukujen kehitys 2005 - 2009

Tunnusluku	2005	2006	2007	2008	2009
Investointien tulorahoitus, %	80,2	84	85,3	77,9	50,8
Pääomamenojen tulorahoitus, %	63	55,9	70	74	45,1
Lainanhoitokate	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3
Kassan riittävyys, pv	57	63	67	55	53

### Tasetiedot

Lainakanta ja suhteellinen velkaantuneisuus kasvoi vuonna 2009 samalla kun omavaraisuusaste pieneni.

Taseen tunnusluvut 2005 – 2009

Tunnusluku	2005	2006	2007	2008	2009
Omavaraisuusaste, %	75,7	76,6	76,9	77,5	75,5
Suhteellinen velkaantuneisuus, % (velan suhde käyttötuloihin)	38,3	34,1	35,3	33,4	31,1
Lainakanta 31.12. milj. euroa	739	680	718	659	890
Lainat euroa/as.	1 318	1 205	1 263	1 150	1 527
Lainasaamiset 31.12. milj. euroa	754	976	1 021	999	980

### Konsernin talous

Myös konsernin tunnusluvut heikkenivät vuodesta 2008. Kaupungilla oli omaa lainaa 890 milj. euroa. Konsernilainoja oli yli nelinkertainen määrä (3 366 milj. euroa) ja niiden määrä on kasvanut vuodesta 2000–2009. Taseessa tämä näkyy siten, että konsernin omavaraisuus (60,9 %) on pienempi kuin kaupungin (75,5 %) ja suhteellinen velkaantuneisuus (84,5 %) reilusti korkeampi kuin kaupungin (31,3). Ero on kasvanut, vaikka kaupungin omakin velkaantuneisuus on kohonnut. Konsernin vuosikate 864 euroa/asukas on kaupungin vastaavaa (541 euroa/as)

parempi, mutta investointien tulorahoitus (45,7 %) oli pienempi kuin kaupungin investointien tulorahoitus (50,8 %). Ero on kaventunut.

### Talouden tilan kehitys verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin

Muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna Helsingin vuosikatteen riittävyys poistoihin ja investointeihin on ollut hyvä liikelaitosten ansiosta aiempina vuosina, mutta vuonna 2009 tilanne on muuttunut. Vuosikate poistoista oli suurten kaupunkien keskivaiheilla ja investointien tulorahoitusprosentti kolmanneksi



heikoin. Lainakanta asukasta kohden on kohonnut olennaisesti.

Helsingin kaupungin tulorahoituksen riittävyys investointeihin nähden putosi rajusti vuonna 2002, jonka

Yhteenveto suurten kaupunkien tilinpäätöksistä 2009

jälkeen verotuloprosenttia nostettiin. Tämän jälkeen osuus on ollut nouseva, kunnes se notkahti jälleen hieman alaspäin vuonna 2008 ja laski edelleen 2009. Tilanne on ollut hyvin vaihteleva kaikissa suurissa kaupungeissa.

Tilinpäätös 2009	As.luku	Tulovero%	Vuosikate% poistoista	Inv.tulo- rahoitus%	Laina-kanta €/as.
Helsinki	583 100	17,50	95	51	1 527
Espoo	244 220	17,50	129	57	625
Tampere	211 507	18,00	83	53	1 338
Vantaa	197 468	18,50	80	47	3 666
Turku	176 087	18,00	130	102	1 869
Oulu	139 080	18,00	113	49	1 200
Lahti	100 854	19,00	139	73	3 253
Kuopio	92 626	18,75	87	66	1 554
Jyväskylä	129 623	18,50	74	38	1 862
Pori	76 627	18,25	135	95	1 647
Yhteensä 2009	1 951 192	18,20	106	63	1 854

Lähde: Helin (Helsingin kaupungin tutkimuskatsauksia 2/2010)

### Johtopäätökset

Helsingin kaupungin toimintamenot saatiin säästöjen avulla vuoteen 2005 mennessä suhteellisesti hyvälle tasolle muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Viime vuosina menojen kasvu on alkanut voimistua.

Talouden heikkeneminen on kääntänyt kuntatalouden alijäämäiseksi vuonna 2009. Taantuma on vaikuttanut ensi vaiheessa erityisesti niiden kuntien talouteen, joiden riippuvuus yhteisöverosta on suuri,

kuten Helsingissä. Lisäksi menot kasvoivat taantumaksi erityisesti toimeentulotuessa ja lastensuojelussa. Kaupungin elvytystoimenpiteet investointien muodossa lisäävät konsernin lainamäärää.

Helsingin Energia on tehnyt ylimääräisiä tuloutuksia hyvästä tuloksestaan kaupungille budjettitalouden ulkopuolelta 2000-luvulla. Niiden suuruus on vastannut jopa 2–3 veroprosentin tuottoa. Vuonna 2009 tuloutettavaksi päätettiin 200 milj. euroa.

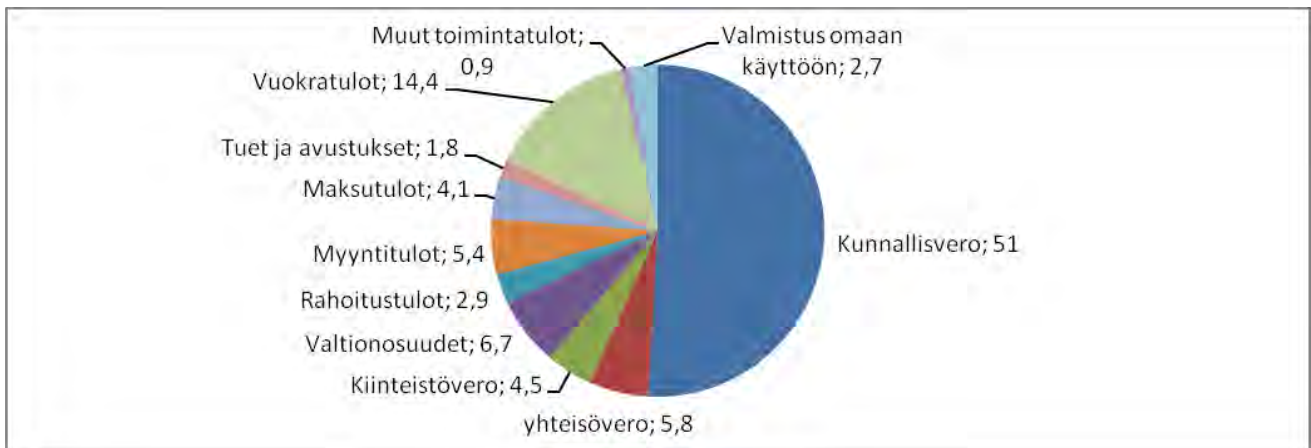
### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tulorahoituksen aleneminen ja menojen kasvu ovat niin merkittäviä, että talouden tasapainon saavuttaminen edellyttää voimakkaita toimia sekä lisätulojen hankkimiseksi että säästöjen aikaansaamiseksi.
- kaupungin tulee valmistautua Helsingin Energian ylimääräisten tuloutusten huomattavaan pienuuteen lähivuosina.

### 3.2.2 HELSINGIN VEROTULOJEN KEHITYS JA SIIHEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

Helsingin verotulot ovat kasvaneet 2000-luvulla hitaasti muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna ja vähemmän kuin alueen taloudellisesta toimeliaisuudesta voisi päätellä. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää syitä sille, miksi Helsingin kunnallisverokehitys on ollut 2000-luvulla hitaampaa kuin muissa suurissa kaupungeissa. Arviointi perustuu Helsingin kaupungin tietokeskuksen tilasto- ja tutkimusmateriaaliin, Tilastokeskuksen tilastoihin ja Helsingin tilinpäätöstietoihin.

Helsingin kaupungin tulot tuloryhmittäin, 3 675 milj. euroa vuonna 2010



Lähde: Talous- ja suunnittelukeskus 25.9.2009

Kunnan tuloveroa kertyy kunnan päättämän tuloveroprosentin verran kunnallisverotuksessa verotettavista tuloista. Sen taustalla on asukasluku, työpaikat ja työvoima sekä verolainsäädäntö (mm. verovähennykset). Niiden kehitys puolestaan riippuu paljolti yleisestä talouskehityksestä. Koska kunnan tulovero maksetaan asuinkuntaan, taustalla on minkälaisia ja minkä hintaisia asuntoja kunnassa on tarjolla. Jos kunnan asukasluku kasvaa, kasvaa yleensä kunnan tuloverokin. Asukasluvun kasvu saattaa kuitenkin peittää veropohjan heikon kasvun, sillä kaikki asukkaat eivät ole veronmaksajia. (Helin 2007.)

#### Verotulojen merkitys Helsingin taloudessa

Helsingin tulokertymä koostuu verotuloista, maksu-, vuokra- ja myyntituloista sekä valtionosuuksista. Verotulot puolestaan koostuvat tuloverosta kuntalaisilta, yrityksiltä ja yhteisöiltä kunnan osuutena yhteisöveron tuotosta ja kiinteistöverosta. Kunnallisverojen osuus kokonaistuloista on 51 prosenttia.

Helsingin talous on riippuvaisempi verotuloista kuin yleensä kuntien, joissa valtionosuudet ovat verotulojen ohella keskeinen tulonlähde<sup>1</sup>.

Talouden suhdanteet vaikuttavat verotulojen kertymiseen. 1990-luvun jälkeen taloutta on kiristänyt kaksi kertaa verotulojen supistuminen. Ensimmäinen oli 1990-luvun alun lama, joka leikkasi Helsingin verotuloista yli viidenneksen. Kaupunki säästi ja korotti veroprosenttia kaksi kertaa. Toisen kerran verotulot heikkenivät 2000-luvun alussa, mutta suurempi ongelma aiheutui valtion kuntatalouden ns. vakautuspaketista vuonna 2002, jolloin valtionosuudet kääntyivät poikkeuksellisesti miinusmerkkiseksi (valtion-

<sup>1</sup> Vuonna 2009 valtionosuuksien osuus verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet) Helsingissä oli 6,3 %, kun 10 suurimman kaupungin keskiarvo oli 16,3 %.



osuuslakia muutettiin siten, että verotulotasauksen ns. kattosääntö poistettiin). (Helin 2008.)

### **Verotulokehityksen tausta**

#### **Palkka- ja työpaikkakehitys**

Helsingin verotulot ovat kasvaneet viime vuosina muita suuria kaupunkeja hitaammin. Kunnan tuloveron hitaan kasvun taustalla on monia syitä. Heikko työpaikkakehitys näkyy mm. verohallinnon tilastojen palkkatulon saajien määrän vähenemisenä. Helsingin palkkatulojen kehitys 2001–2005 on ollut heikoin 10 suurimmasta kaupungista. Palkkatulojen kehitys korreloi työpaikkakehityksen kanssa.

Helsingin tuloveron suhteelliset lisäykset vuosina 2006–2008 ovat olleet pienemmät kuin Espoossa ja Vantaalla. Ne ovat olleet myös alhaisemmat kuin kymmenen suurimman kaupungin keskiarvot vuosina 2006 ja 2008. Heikko työpaikkakehitys selittää suuren osan Helsingin tuloveron heikosta kehityksestä. Kun palkkatulonsaaja siirtyy sosiaalietuuksien saajaksi, pienenevät hänen tulonsa ja kunnan saamat verot.

Helsingissä lopettaneiden yritysten määrä suhteessa aloittaneisiin on vähentynyt vuodesta 2007 vuoteen 2008, silti työttömyysaste oli viime vuonna 4 prosenttia suurempi kuin pääkaupunkiseudulla ja peräti 8,3 prosenttia suurempi kuin Helsingin seudulla. Espoo on onnistunut kasvattamaan työpaikkoja vuosina 2005–2006 suhteellisesti enemmän kuin Helsinki ja Vantaa. Helsingin elinkeinostrategia on avainasemassa yrityskannan kasvattamisessa.

#### **Väestökehitys ja rakenne**

Helsingin kaupungin väestö on lähtenyt kasvuun jälleen vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Muuttoliike (nettomuutto) lisäsi helsinkiläisten määrää vuonna 2008 lähes 4 500 henkilöllä, josta peräti 3 500 saapui ulkomailta. Kaupungin talouden kannalta keskeistä on, muodostuuko väestön lisäys työssä olevista vai työvoiman ulkopuolisista muuttajista. Muuttoliik-

keen myötä isotuloisemmat, koulutetut henkilöt ja perheet muuttavat kaupungista pois, kun taas tulo-  
muuttajat ovat opiskelijoita, työttömiä tai uransa alkuvaiheessa olevia nuoria, joiden tulotaso on vaatimaton.

Helsingin väestö on ikääntynyt. Lasten määrä kasvaa ulkomailta muuttavien myötä – synnä korkea syntyvyys ja perheiden yhdistäminen. Kasvava lasten ja ikääntyneiden määrä suhteessa työssäkäyvään väestöön alentaa tuloveropohjaa. Väestöennusteen mukaan tämä kehitys on jatkuva.

Kotikuntalaki yhdessä toimeentuloa ja sosiaalihuoltoa koskevien lakien kanssa on kaupungille taloudellisesti epäedullinen. Tämä johtuu siitä, että usein henkilön oma ilmoitus ja oleskelu riittävät kotikunnan määrittämiseen ja tällöin kunnalla on esimerkiksi vastuu sosiaalipalvelujen järjestämisestä, toimeentulotuen maksamisesta ja huolehtimisesta kiireellisissä tilanteissa (vailla vakituista asuntoa olevat, laittomasti tai laillisesti maahan muuttavat, eräät laitoshoidon tapaukset, opiskelu). Se, että Helsinkiin keskittyy asunnottomia ja muuta sosiaalisesti heikossa asemassa olevaa väestöä, on kuitenkin myös suurkaupunkipoliittinen ilmiö, johon kaupunki voi vaikuttaa vain rajallisesti.

#### **Tyytyväisyys palveluihin ja muuttoliike**

Helsingin sekä yksityisiin että julkisiin palveluihin ollaan hyvin tyytyväisiä. Vetovoimaisina korostuvat erityisesti julkinen liikenne ja kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Tätä vetovoimaa heikentää asumisen kalleus, tilan tarve ja pientalotonttien puuttuminen. Helsingin asuntokanta on kerrostalovaltaista, neliömäärältään pientä ja vanhaa, jonka vuoksi se ei välttämättä vastaa esimerkiksi hyvätuloisten perheiden asumistarpeita.

Muuttoalttiuteen vaikuttavia tekijöitä muuttoliiketeorian ja tutkimusten mukaan ovat myös kaupunkiseuduille tyypilliset korkeat muut elinkustannukset. Kun seudulle on kerran muutettu, koti ja asuinalue



ovat pysyvämpiä asioita kuin työpaikka. Asuntoa ei vaihdeta, vaikka työpaikkaa vaihdettaisiin.

Asuinpaikkaa ei juuri valita yksittäisen palvelun perusteella vaan laajemman ”viihtymisen” ja arjen sujumisen näkökulmasta. Kaupunkipalvelututkimusten mukaan Helsingissä korostuvat mm. hyvät liikenneyhteydet, kantakaupunkiasuminen ja hyvät kulttuuripalvelut, ei niinkään luonnon läheisyys tai alueen pientalovaltaisuus.

Muuttoliikkeen tekijöitä tulkiten kohtuuhintaisen asumisen tulisi olla kooltaan monipuolista (sekä pieniä että suuria asuntoja), mutta riittävän vetovoimaista pitämään nykyiset lähtömuuttajat kaupungin veronmaksajina.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- koska verotulot ovat Helsingin tärkein tulonlähde, on perusteltua laatia yhteisstrategian tasoinen suunnitelma, jossa määriteltäisiin pitkän tähtäyksen toimenpiteet verotulopohjan vahvistamiselle.
- tulojen lisäämiseen tähtäävässä suunnitelmassa määriteltäisiin myös maksupoliittiset linjaukset sekä muut tulot. Lisäksi virastojen tulee ottaa päätöksenteossaan aina huomioon myös se, miten toiminta vaikuttaa kaupungin verotulojen kertymiseen.
- valtionosuuksien määräytymisperusteisiin on sisällytettävä suurkaupunkipoliittisia tarveuuttujia. Helsingin on pidettävä aiheita jatkuvasti esillä kaupunkipoliittisilla edunvalvonta-areenoilla.
- Helsingin on tehtävä aloite toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain muuttamiseksi siten, että valtio ottaa enemmän taloudellista vastuuta niiden henkilöiden toimeentulosta, joiden kotikunta on tulkinnanvarainen tai sitä ei voi määritellä.

### 3.2.3 HELSINGIN ENERGIAN MERKITYS KAUPUNGIN TALOUDELLE

#### Arvioinnin tausta

Helsingin Energian hyvä tulos on 2000-luvulla tehnyt mahdolliseksi yhteensä 1,2 miljardin euron ylimääräiset tuloutukset Energian kertyneistä ylijäämistä kaupungin omaan pääomaan. Vuosittaiset ylimääräiset tuloutukset ovat viime vuosina vastanneet peräti 2-3 veroprosentin tuottoa. Tarkastuslautakunta on aiemmissa kannanotoissaan katsonut, että kaupungin tulisi päästä eroon taloudellisesta riippuvuudestaan Helsingin Energiasta.

Helsingin Energian toiminnasta suuri osa on ulkoisilla, kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaa sähköenergian vähittäis- ja tukkumyyntiä. Työ- ja elinkeinoministeriön JULKI -työryhmä (mietintö 23.4.2009) ehdotti kunnallisten liikelaitosten aseman lainsäädännöllistä

selkeyttämistä. Lainsäädännöllinen valmistelutyö käynnistyi keväällä 2010.

Tämän arvioinnin tavoitteena oli selvittää, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia seuraa, mikäli Helsingin Energia tai osia siitä yhtiötetään lähivuosina.

#### Havainnot ja johtopäätökset

Kaupunginvaltuusto perusti vuoden 1995 alusta neljä liikelaitosta, Helsingin Veden, Helsingin Sataman, Helsingin Energian ja Helsingin kaupungin liikennelaitoksen. Niille määriteltiin tuotto- ja korkotavoitteet sekä laina-aika sellaiseksi, että vuosittainen tuloutus kaupungille (peruspääoman tuotto + perustamislainan korko + perustamislainan lyhennys) pysyisi valtuustokauden samana.



Helsingin Energia muodostaa toiminnallisesti konsernin, johon kuuluu useita tytä- ja osakkuusyhtiöitä. Juridisesti yhtiöiden osakkeet ovat Helsingin kaupungin omistuksessa ja hallinnollisesti kaupungin konsernijohdon omistajaohjauksessa. Konsernin ”emoyrityksenä” toimii kaupungin 100-prosenttisesti omistama Helsingin Energia, joka on yksi Suomen suurimmista energiayrityksistä. Se myy sähköenergiaa noin 400 000 asiakkaalle Suomessa ja kattaa kaukolämmöllä yli 90 prosenttia pääkaupungin lämmi-

tystarpeesta. Toiminnoista on tällä hetkellä osakeyhtiömuodossa sähköverkkotoiminta, verkkourakointi, mittauspalvelut, sähkön tuotanto-osuuksia sekä kiinteistöosuuksia. Helsingin Energia omistaa 40 % myös Vantaan Energian osakkeista.

Helsingin Energian taloudellinen tila on ollut koko 2000-luvun hyvä. Saadun tuoton, koron ja lyhennysten lisäksi kaupunki on saanut ylimääräisiä tuloutuksia Energian tuloksesta jälkikäteen.

Helsingin Energian tuloutukset kaupungille 2001 -2009, 1000 euroa

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	YHT.
Peruspääoman tuotto	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	47 429	426 861
Perustamislainan korko	27 448	26 607	25 766	24 926	24 085	23 244	22 403	21 562	20 721	216 762
Perustamislainan lyhennys	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	8 409	75 681
Ylimääräinen tuloutus (maksetaan seuraavana vuonna)		50 000	110 000	100 000	100 000	150 000	200 000	250 000	200 000	1 160 000
<b>Yhteensä</b>	<b>83 286</b>	<b>132 445</b>	<b>191 604</b>	<b>180 764</b>	<b>179 923</b>	<b>229 082</b>	<b>278 241</b>	<b>327 400</b>	<b>276 559</b>	<b>1 879 304</b>

### Kilpailun alaisten toimintojen yhtiöittäminen

Helsingin Energian yhtiöittäminen on ollut tavalla tai toisella esillä jo ennen liikelaitostamista. Keskeisiä kysymyksiä yhtiöittämisessä on yhtiöitettävän toiminnan laajuus. JULKI – työryhmän esiin nostama yhtiöittämisvelvoite ei koske kaikkia Helsingin Energian toimintoja. Sen ulkopuolelle jäänee esimerkiksi kaukolämmön tuotanto. Kaupunki ei ole toistaiseksi ottanut kantaa mahdollisen yhtiöittämisen toiminnalliseen laajuuteen eikä myöskään siihen, mitä omaisuutta mahdolliseen yhtiöön siirretään.

Kaukolämmön siirron ja myynnin erottaminen on lähes mahdotonta. Yli 90 % lämmöstä tuotetaan yhteistuotantolaitoksissa, joilla tuotetaan samassa prosessissa lämpöä ja sähköä. Lämmön siirrossa Kuntaliiton kriteerit markkinoilla toimimisesta toteutuvat. Asiakkaita ovat yritykset, julkiset tahot (kaupunki, valtion kiinteistöt), kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt. Alle 2 % myydystä kaukolämmöstä menee yksityisille kuluttajille (pientaloille).

Tällä hetkellä Helsingin Energialla on sekä kaupungin strategiseen omistukseen kuuluvia toimintoja (lämpöverkko, ulkovalaistusverkko, yhteiskäyttötunnelit, kiinteistöomistukset) että yksityisluontoista palvelutuotantoa (rakentamistoiminnot, voimalaitosten ja sähkölaitosten kunnossapito, mittauspalvelut). Helsingin Energian johdon mukaan yhtiömuotoiseksi toiminnaksi soveltuvat sähköverkko, sähköenergian vähittäis- ja tukkumyynti sekä sähkön tuotanto-osuudet.

Mahdollisen yhtiön osingonjakoodellytykset riippuvat siitä, miten yhtiö muodostetaan ja minkälaiseksi sijoitettavan pääoman korko määritellään. Yhtiön laskennalliset verovelvoitteet ovat noin 50 milj. euroa, mutta arvioiden mukaan määrää voidaan pienentää olennaisesti tuloksen järjestelyillä.

### Energiapoliittisten linjausten vaikutus

Helsingin kaupunki on tehnyt vuoden 2008 aikana energiapoliittisia linjauksia, jotka vaikuttavat olennaisesti investointitarpeisiin. Polttoaineverojen



suunnitellut korotukset nostavat lämmön hintaa merkittävästi ja heikentävät kaukolämmön kilpailuedellytyksiä lämmitysmarkkinoilla ja siten myös Helsingin Energian tulosta. Syöttötariffien käyttöön-otto, päästöoikeuksien niukentuminen ja sitä kautta tapahtuva hinnannousu sekä panostukset uusiutuvaan energiaan ja kaupungin maankäytölliset tavoitteet rasittavat merkittävästi tulosta. Vuonna 2009 tehdyn konsulttiselvityksen mukaan valittavista vaihtoehdoista riippuen tuloutusmahdollisuus kaupungille heikkenisi 16–55 milj. euroa.

### Johtopäätökset

Yhtiöittämisen taloudelliset vaikutukset kaupungille eivät ole niin merkittäviä kuin ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja energiapoliittisten linjausten toteuttamisen edellyttämien investointitarpeiden tuomat haasteet. Arvioiden mukaan yhtiöittämisen merkitys suurimmillaan vastaa puolen veroprosentin tuoton menetystä.

Helsingin kaupunginvaltuuston päätettävänä on vielä 2010 keväällä suuria energiapoliittisia ratkaisuja, joilla tulee olemaan merkittävä taloudellinen vaikutus.

Kahdeksan vuoden aikana liikelaitoksesta tehdyt ylimääräiset tuloutukset ovat kasvaneet lähes koko ajan. Kasvun ei uskota olevan mahdollista jatkossa, sillä sähkön hinnan vaihtelun lisäksi suuren ongelman Helsingin Energian taloudelle aiheuttavat uuden päästötavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavat investoinnit.

Konsultin raportissa arvioidaan, että Helsingin Energia pystyisi osakeyhtiönä tulouttamaan osinkoina ja korkoina tarkastelujaksona 2010–2019 lähes yhtä paljon kuin liikelaitos viime vuosina. Tästä huolimatta kaupungin etu on lykätä yhtiöittämistä mahdollisimman pitkälle, sillä liikelaitoksen taloudellinen merkitys kaupungille on merkittävä.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- lainsäädäntövalmistelun perusteella on oletettavissa, että Helsingin kaupungin on syytä valmistautua Helsingin Energian joidenkin osien yhtiöittämiseen lähivuosina.
- Kaupungin on tarkoin selvitettävä se toiminnallinen kokonaisuus, joka yhtiöittämisen piiriin tulisi kuulumaan. Yhtiöittämisvaihtoehdoista on valittava se malli, jolla kaupunki pystyy turvaamaan omistajaroolinsa ja osingoista kertyvän rahoituksen kuitenkin niin, etteivät yhtiön mahdollisuudet toteuttaa energiapoliittisten päätösten vaatimat toimenpiteet vaarannu.

### 3.2.4 KAUPUNGIN INVESTOINTIEN VUOSISUUNNITTELU

Helsingin talonrakentamisen investoinnit ovat laskeutuneet 2000-luvulla ja alkoivat nousta voimakkaasti vuonna 2008. Vuonna 2008 tarkastuslautakunnan investoinneista tekemän arvioinnin mukaan erityisesti tilahankkeissa on tapahtunut kustannusarvioiden ylityksiä.

Investointien toteutuminen sekä aikataulullisesti että kustannuksiltaan suunnitellulla tavalla johtuu useista eri tekijöistä, kuten markkinatilanteesta yleensä (kysyntä, korot), rakennuskustannusindeksin kehityksestä ja alun perin ali- tai ylimitoitetuista kustannusarvioista.





Kaupungin tilahankkeet painottuvat nykyisin korjaushankkeisiin (noin 80 % tilakeskuksen hankkeista). Korjausrakentamisen hankkeiden kustannusarvioita on vaikeampi laatia kuin uudisrakentamisen. Tämän vuoksi luottamushenkilöiden on tärkeä tuntee prosessi, minkä pohjalta he tekevät investointipäätöksiä. Tämä arviointi syntyi tarkastuslautakunnan esiin nostamasta tarpeesta tarkastella investointeja ja niiden kytkeytymistä talouden suunnitteluun tarkemmin.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten investointiohjelma kytkeytyy vuosittaiseen talouden suunnitteluun sekä miten investointimäärärahoihin liittyvät tavoitteet ovat toteutuneet koko kaupungin tasolla ja miten investointiohjelman laatiminen on onnistunut viime vuosina.

### **Suurimmat investoinnit**

Talousarvioluokassa kahdeksan (investointiosia) esitetään kaupungin investoinneille varatut määrärahat. Suurimmat investointierät ovat

- kiinteä omaisuus,
- talonrakennus,
- kadut, liikenneväylät ja radat.

Kiinteän omaisuuden talousarviomenot ovat kasvaneet 2,5 -kertaisiksi vuoteen 2005 verrattuna. Lisäksi toteutuneiden menojen suhde talousarviomaihin on ollut erityisen suuri vuosina 2006 ja 2007.

Talonrakennuksen talousarviomenot ovat kasvaneet noin 67 % vuodesta 2005 lähtien ja toteutuneet menot ovat yli kaksinkertaistuneet vuoteen 2008 asti. Tästä huolimatta toteutuneet menot ovat olleet pääsääntöisesti huomattavasti alhaisemmat kuin talousarviomenot.

Kadut, liikenneväylät ja radat -luokan talousarviomenot ovat yli kaksinkertaistuneet vuosien 2005–2009 aikana, toteutuneet menot sitä vastoin

ovat kasvaneet reilulla kolmanneksella vuoteen 2008 asti.

### **Investointihankkeiden suunnittelu-aikataulu**

Investointihankkeiden aikataulu on erilainen kuin talouden vuosisuunnittelu. Usein talousarviota laadittaessa ei ole varmuutta siitä, minkä suuruiseksi investointi tulee muodostumaan.

Hallintokunnat sisällyttävät hankesuunnitelmansa budjetin yhteyteen ja toimittavat tiedot talous- ja suunnittelukeskukselle. Joidenkin virastojen osalta hankesuunnittelua tehdään keskitetysti, esimerkiksi talonrakentamiseen liittyvä hankesuunnittelu koostuu tilakeskuksen toimesta.

Tilakeskuksen toteuttamista yli 200 000 euron hankkeista laaditaan tarveselvitys ja alkuvaiheessa täsmentyy alustava kustannusarvio. Kun tilan käyttäjälautakunta on tehnyt hankepäätöksen, vahvistuu hankkeen enimmäishinta, jonka saa ylittää vain uudella lautakunnan päätöksellä. Suunnitteluvaiheen ja urakkakilpailujen jälkeen hankkeelle saadaan kustannusarvio. Rakentamisvaiheen aikana muodostuu hankkeen lopputulosennuste ja vastaanoton jälkeen tehdään selvitys hankkeen kokonaiskustannuksista toteutuneiden kustannusten mukaisesti.

Talous- ja suunnittelukeskuksen taloussuunnitteluosasto koordinoi ylätasolla eli koko kaupungin budjettitasolla tapahtuvaa investointien toteuttamista ja huolehtii osaltaan siitä, että kaupungin investoinnit sisältyvät vuosittaiseen talousarvioon.

Hyväksytyt investointihankkeet etenevät aikataulujensa mukaisesti, eivätkä siis ole suoranaisesti talousarviovuoteen sidottuja. Taloussuunnitteluosastolta saadun tiedon mukaan ylätason seuranta hankkeiden valmistumisasteista ei tehdä. Hankkeeseen on esimerkiksi voitu käyttää 60 % määrärahoja todellisen ”valmiusasteen” ollessa vain 30 %. Hankkeiden toteutumista ja valmistumisasteita seurataan lähinnä hallintokunnissa.





### **Luottamushenkilöiden tietopohja investoinneista**

Kaupunginvaltuusto päättää investointien toteutumisesta talousarvion investointiosassa, jossa investoinnit on kuvattu pääluokittain ja luvuittain kuten käyttötalouskin.

Talousarvioseuranta kuvaa investointien toteutumista vain rajallisesti. Se ei anna luottamushenkilöille mahdollisuutta verrata hankkeiden alkuperäisiä kus-

tannusarvioita siihen, miten kustannukset ja toteutuva hinta lopullisesti kehittyvät.

Luottamushenkilöt saavat tietoa investointien toteutumisesta talousarvion toteutumisseurannan yhteydessä julkaistavasta rakennushankkeiden seurantaraportista kaksi kertaa vuodessa. Raportti seuraa Helsingin kaupungin kustannusarvioltaan yli puolen miljoonan euron rakennushankkeita, mutta siitä ei kuitenkaan käy ilmi hankkeiden valmistumisasteita.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- investointien valmistumisasteiden seuranta tulee koordinoida koko kaupungin tasolla. Tämä antaisi toiminnalle läpinäkyvyyttä, helpottaisi investointien ja talouden suunnittelua, näiden yhteensovittamista sekä päätöksentekoa.
- lisäksi on kehitettävä menetelmä keskeisten investointien seurantaan siten, että luottamushenkilöt voivat seurata investointihankkeiden määrärahojen käytön kehitystä suhteessa niistä tehtyihin kustannusarvioihin.



### 3.2.5 HALLINNON RAKENNE, KUSTANNUKSET JA TOIMIVUUS

Kaupungin talousarviossa 2009 on hyvinvointia ja palveluja koskevana yhtenä strategisena painopisteenä esitetty kustannustehokkuuden lisäämistä kaupungin toiminnassa. Tällä tarkoitetaan mm. sitä, että kaupungin palvelut tuotetaan tehokkaasti ja organisaatorakennetta tehostetaan. Valtuuston 29.4.2009 hyväksymässä strategiaohjelmassa vuosille 2009-2012 on omana kohtanaan organisaation kehittäminen. Strategisena tavoitteena on, että kaupungin organisaatorakenne muodostaa tehokkaan toimintojen ohjausjärjestelmän.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää Helsingin hallinnollinen rakenne, yleishallintoon kuuluvien henkilöiden ja kustannusten määrä ja johtamisjärjestelmän toimivuus esimerkiksi hallintokuntarajat ylittävien toimintojen osalta. Aihetta selvitettiin laatomalla kysely, joka osoitettiin 28 virastopäällikölle. Hallinnon toimivuutta käsittelevä kysely osoitettiin myös kaupunginjohtajalle ja apulaiskaupunginjohtajille. Arvioinnin ulkopuolelle jäivät liikelaitokset ja tytäryhteisöt. Keskushallintoa ja tapausesimerkinä ollutta kotihoitoa verrattiin Vantaan kaupungin vastaaviin.

#### Helsingin hallinnon rakenne

Helsingin nykyinen hallintomalli on syntynyt varhain, 1920–30 luvuilla. Organisaatio on jaettu viiteen toimialaan (Vantaalla kuuteen), josta vastaa kaupunginjohtaja/apulaiskaupunginjohtaja. Helsingin kaupunginhallituksen johtosääntö ja keskushallinnon hallintorakenne on hyvin samankaltainen Vantaan kaupunginhallituksen johtosäännön kanssa. Erot johtuvat lähinnä erilaisesta toimiala- ja lautakuntajaosta sekä koon mukanaan tuomista organisaatiomääristä.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston tietojen mukaan Helsingin tilastoidut hallinnon menot ovat olleet 5,4 prosenttia ja Vantaalla 3,8 prosenttia toimintamenoista vuonna 2007. Hallinnon menoista mittavimmat ovat yleishallinnon menot ja

sosiaali- ja terveystoimen hallinnon menot. Vantaan hallinto on siis kustannuksiltaan keveämpi kuin Helsingissä.

#### Virastojen määritelmä hallinnosta

Tässä arvioinnissa hallintoon kuuluviksi toiminnoiksi määriteltiin yleishallinto<sup>2</sup>, taloushallinto<sup>3</sup>, henkilöstöhallinto<sup>4</sup>, suunnittelu ja kehittäminen sekä viestintä. Virastoille suunnattu kysely osoitti, että hallinto tulkittiin paikoin eri tavalla. Osa luki hallintoon myös tietotekniikan ja toimitilapalvelut, hankinnat, sopimusasiat, oikeuspalvelut, markkinoinnin jne. Vastauksissa tuli esille palvelujen erilainen luonne. Esimerkiksi peruspalveluissa hallinto ja tuotanto ovat useimmiten toisistaan erotettavissa olevia toimintoja, mutta projekti- tai hanketoiminnassa taloussuunnittelu, hankinta ja valmistelutyö saattaa olla osa työtä, jota ei voida erottaa erilliseksi hallinnon toiminnoksi.

#### Hallinnon resurssit ja virastojen päätöksentekot

Kyselyn tulosten perusteella voitiin todeta, että kaikilla hallintokunnilla ei ole tarkkaa käsitystä hallintoon käytettävän työpanoksen määrästä. Hallintoon käytetty henkilötyövuosien osuus viraston koko henkilötyövuosista vaihteli noin 3 prosentista 23 prosenttiin, keskiarvon ollessa 6 prosenttia.

Osa kaupungin hallintokunnista on luonteeltaan puhtaasti hallinnollisia yksiköitä. Kaikissa virastoissa oli oma hallintotehtäviä hoitava yksikkö tai taho sekä lisäksi erilaisia hallintoon luokiteltuja muita toimintoja sektorista riippuen. Hallintohenkilöstö käsitti lukuisan määrän erilaisilla nimikkeillä ja tehtävissä toimivia henkilöitä. Tämän vuoksi hallinnon

<sup>2</sup> luottamuselinten päätöksentekoon liittyvät valmistelut, toiminnan yleinen tilastointi ja raportointi, muu yksikössä tapahtuva hallinto, joka ei sisälly seuraaviin kohtiin.

<sup>3</sup> talousarvion laadinta ja seuranta, kirjanpito ja maksuliikenne, hankintojen suorittaminen sekä muut talouteen liittyvät tehtävät.

<sup>4</sup> työajansuunnittelu, rekrytointi, henkilöstöön liittyvä päätöksenteko ja toimeenpano

määrän vertailu esimerkiksi eri virastojen välillä on hankalaa.

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella hallinnon kustannukset kaupungin käyttömenoista olisivat noin 3,6 prosenttia. Tulosta voidaan pitää suuntaantavana ja kustannusten osuus hallintokuntien välillä vaihteli huomattavasti. Hallinnon kustannusten osuus näytti olevan pienin niissä virastoissa, joiden henkilökuntamäärä on suuri, kuten sosiaalivirastossa, terveyskeskuksessa, opetusvirastossa ja rakentamispalvelussa.

Kyselyn mukaan mitä suuremmasta ja laajemmin alueellisesti jakautuneesta hallintokunnasta on kyse, sitä enemmän sillä on päätöksentekotasoa. Yleisin päätöksenteon malli on virastotaso, osastotaso ja yksikkötaso. Päätöksentekotasojen lukumäärä pienissä virastoissa oli yleisimmin 2 (1-3), keskikoisissa yleisimmin 3 ja suurilla virastoilla enemmän (3-6).

### **Kotihoidon organisaatio ja hallinto**

Arvioinnissa käytiin läpi tarkemmin kotihoidon organisaatiota ja vertailtiin sitä Vantaan vastaavaan. Vantaan kotihoidossa organisaatiotasoa on yksi vähemmän. Hallinnon henkilöstön osuus muusta henkilöstöstä on Vantaalla (6,2 %) hieman pienempi kuin Helsingissä (6,9 %). Helsingissä on kuitenkin 75 vuotta täyttäneitä säännöllisen kotihoidon asiakkaita henkilöstöä kohden suurempi määrä kuin Vantaalla (Helsingissä 3,1 asiakasta/työntekijä, Vantaalla 1,9 asiakasta/työntekijä). Sen sijaan Vantaalla on muita asiakkaita enemmän henkilöstöön nähden (Helsinki 10,6, Vantaa 13,3). Helsingissä tehdään puolitoista kertaa enemmän käyntejä kuin Vantaalla henkilöstöä kohden. Arvioinnin perusteella voidaan päätellä Vantaan hoitohenkilöstön rakenteen olevan Helsinkiä hieman kevyempi.

### **Näkemykset hallinnon ja johtamisjärjestelmän tehokkuudesta**

Helsingin kaupungin organisaatio on vahvasti johtajavaltainen ja hierarkkinen. Sekä kaupunginjohtajille että virastopäälliköille tehdyn kyselyn vastauksissa oltiin yleensä ottaen varsin tyytyväisiä organisaatorakenteeseen eikä esimerkiksi johtajiston tai luottamuselinten määrää asetettu kyseenalaiseksi kuin yksittäisissä vastauksissa. Kaupunginjohtajien mukaan poliittisen ja operatiivisen organisaation yhteistyö toimii pääsääntöisesti hyvin. Johtajiston toimintatavat nähtiin luontevaksi, mutta esitettiin myös tarvetta selkeyttää työnjakoa ja delegoida sekä keventää keskushallintoa.

Virastoilta kysyttiin, minkälaisissa asioissa ne itse, yhteistyövirastot tai koko kaupungin hallinto toimivat tehokkaasti ja missä on kehittämisen varaa. Virastoista suurin osa katsoi hoitavansa varsin tehokkaasti yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä. Lisäkehittämistä nähtiin useimmiten olevan joko sisäisissä prosesseissa tai virastojen välisessä työnjaoissa ja tukipalvelujen läpinäkyvyydessä. Vastauksissa tuli ilmi, että virastojen hallintoa kehitetään jatkuvasti, vaikka työ ei ole näkyvää.

Kaupungin toimintamalli perustuu vahvoihin hallintokuntiin. Sen heikkoutena pidettiin sitä, että kaupunkikokonaisuus jää usein muodostumatta ja hallintokuntarajat ylittävät prosessit eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Merkittäviä haasteita nähtiin uusissa seudullisissa toimielimissä ja hallinnossa. Vuonna 2009 ja 2010 on myös käynnissä runsaasti eritasoisia alue- ja kuntahallinnon selvityksiä, jotka asettavat omat haasteensa mm. omistajaohjauksen ja kuntalaisten demokratian näkökulmasta.

Sekä kaupunginjohtajien että virastojen näkemyksissä tulivat vahvasti esille hallintokuntien välisten asiakasprosessien kehittämisen välttämättömyys, konserniohjauksen vahvistaminen<sup>5</sup>, seudullisen de-

<sup>5</sup> mm. tukipalvelu- ja asiakasvirastojen välinen työnjako ja hinnoittelu, tilahallinnon tehostaminen, palveluverkon ohjaaminen



mokratian kehittäminen ja sähköisen asioinnin parantaminen. Virastot toivoivat kaupungin keskushallinnolta päällekkäisten tehtävien purkamista (esim.

henkilöstöhallinnossa) ja työvälineitä ja mallipohjia tietopyyntöjä ja välttämätöntä raportointia varten.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- hallinnon käsite tulee määritellä koko kaupungin tasolla ja tunnistaa siihen liittyvät tehtävät kaikilla toimialoilla.
- kaupungin toimintojen kokonaiskoordinoitua tulee vahvistaa. Vastuu tästä on kaupunginjohdolla ja keskushallinnolla.
- kaupungin palvelutuotantoa on parannettava kehittämällä asiakasprosesseja yli hallintokunta- ja toimialarajojen. Vastuu tästä on kaikilla hallintokunnilla. Prosessien omistajuus on määriteltävä keskushallinnossa.
- kaupungin hallintoa on kehitettävä purkamalla päällekkäisiä tehtäviä, lisäten yhteistyötä ja sähköisiä käytäntöjä sekä delegointia.
- keskushallinnon tulee arvioida hallinnon tehokkuutta ja toimintakykyä sekä siihen käytettäviä resursseja kriittisesti ja säännöllisesti.

### 3.2.6 OPETUSTOIMEN YHTEISTYÖ PÄÄKAUPUNKISEUDULLA

#### Yhteistyön taustaa

Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyö perustuu seudun verkostomaiseen yhteistyöhön ja sen syventämiseen. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta perustettiin 1.6.2004 pääkaupunkiseudun kunkin kaupungin valtuuston yhteneväisellä päätöksellä.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen myötä laadittu, pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan 14.2.2006 hyväksymä ”Pääkaupunkiseudun linjaukset kunta- ja palvelurakennemuutoksessa” on ohjannut toimintaa käytännön suuntaan: ”Palvelujen yhteiskäyttöä laajennetaan vaiheittain ja erityisesti kaupunkien raja-alueilla niin, että seudun asukkaat voivat valita kunnalliset palvelut kuntarajoista riippumatta.”

#### Arvioinnin tavoite

Tarkastuslautakunta teki vuonna 2009 järjestyksessä toisen arvioinnin yhdessä muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien tarkastuslautakuntien kanssa. En-

simmäinen raportti käsitteli sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteiskäyttöä ja vuodelle 2009 aiheeksi valittiin opetustoimi. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten kaupunkien yhteistyötavoitteet esi- ja peruskouluopetuksessa, lukio- ja ammatillisessa, ammattikorkeakoulutuksessa sekä ruotsinkielisessä opetuksessa ovat toteutuneet sekä arvioida, onko yhteistyö edennyt kaupunkien strategisten päämäärien ja suunnitelmien mukaisesti.

Arviointia ohjasi pääkaupunkiseudun kaupunkien tarkastuslautakuntien puheenjohtajista koostuva ohjausryhmä ja sen suoritti ns. pääkaupunkiseudun tarkastustoimien yhteisarviointiryhmä. Arvioinnissa on kuultu 26 opetustoimen yhteistyöstä vastaavaa asiantuntijaa neljästä pääkaupunkiseudun kaupungista.

## Pääkaupunkiseudun opetustoimen yhteistyö

Kesäkuussa 2006 pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan linjauksia varten perustettiin 14 työryhmää, joiden tarkoituksena on tiivistää ja laajentaa yhteistyötä eri sektoreilla. Sivistystoimen yhteistyötä on ollut jo ennen tätä, mutta Paras -hankkeen ajaksi perustettiin koulutusryhmä, joka oli käytännössä ns. pääkaupunkiseudun sivistystoimen yhteistyöryhmä vahvistettuna kaupunkien rahoitusjohtajilla.

Koulutusryhmä valmisteli 29.3.2007 raportin, jossa tavoitteeksi otettiin:

1. Perusopetuksessa nykytilanteen säilyttäminen. Kaupungit järjestävät opetuksen lähikouluperiaatteella, mutta yhteistyötä lisäämällä palvelujen mitoituksessa ja järjestämisessä erityisesti kaupunkien raja-alueilla,
2. Lukioverkon määrällisten ja laadullisten linjausten määrittelemine sekä yli kuntarajojen tapahtuvan lukiokäynnin kustannustenjaosta sopiminen,
3. Selvittää, miten toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudelleenorganisointi käynnistetään tämän valtuustokauden aikana,
4. Kunnallisten ammattikorkeakoulujen (Evetek, Stadia ja Laurea) koulutusajajärjestelyjen ja uudelleenorganisoinnin vaihtoehtojen selvittäminen siten, että ratkaisu tukee palvelujen ja teollisten innovaatioiden kehittämistä. Ensimmäisessä vaiheessa työryhmä kartoitti pikaisesti em. korkeakoulujen eri organisointivaihtoehdot ja tekee vertailun pohjalta ehdotuksen ratkaisuvaihtoehdosta sekä
5. Muiden kuin lähipalveluina tuotettavien ruotsinkielisten palvelujen seudullisen järjestämisen selvittäminen opetuksessa, aikuiskoulutuksessa ja muussa sivistystoimessa sekä kehittämissuhteiden tekeminen. Koulutusryhmän annettua loppuraporttinsa pääkaupunkiseudun sivistystoimen yhteistyöryhmä jatkoi työtä.

## Perusopetuksen yhteistyön toteutuminen

Perusopetuksen kehittämisen lähtökohtana on ollut opetuksen järjestäminen lähikouluperiaatteella. Seudullisen yhteistyön tavoitteena oli raja-alueiden palvelujen yhteinen mitoitus ja järjestäminen, jota tehdään säännöllisesti vuosittain, erityisesti kokeilualueella Konala – Uusmäki – Vapaala. Erityisopetuksen suomenkielisten alueellisten osaamiskeskusten perustaminen, joka oli työryhmän tavoitteena, on edennyt. Etenemistä vauhditti erillisen projektihenkilön palkkaaminen hankkeeseen. Myös pääkaupunkiseudun sairaalakoulujen yhteistyö on lisääntynyt Etelä-Suomen alueellisen sairaalakoulu-yhteistyön myötä, vaikka tavoitteeksi asetettua yhteistä selvitystä ei ole laadittu.

Opettajien täydennyskoulutusta varten on olemassa tavoitteiden mukainen yhteinen koulutussuunnittelu-ryhmä. Erityisesti kansainvälisen opetuksen selvittäminen ja yhteistyö on ollut aktiivista. Perusopetukselle asetettujen tavoitteiden lisäksi on sovittu esiopetuksen kuntarajat ylittävästä käytöstä.

## Lukiokoulutuksen tavoitteiden toteutuminen

Lukiokoulutuksessa tavoitteet on saavutettu, vaikka aluksi kaupunkien välistä yhteistyötä hidasti kustannusten jaosta sopiminen. Sopimuksen jälkeinen yhteistyö on ollut sujuvampaa. Lukioverkon määrälliset ja laadulliset linjaukset on määritelty. Yli kuntarajojen tapahtuvan lukiokäynnin kustannustenjaosta on voimassa määräaikainen sopimus. Tavoitteiden mukaisesti lukiopaikkoja on varattu keskimäärin 60 prosentille peruskoulun päättävästä ikäluokasta. Kaupungit ovat siirtymässä yhtenäisiin laatuksiteereihin hieman eri tahdissa.

## Ammatillisen koulutuksen tavoitteiden toteutuminen

Ammatillisessa koulutuksessa on voimassa tavoitteiden mukainen ammatillisen koulutuksen yhteistyösopimus koulutuksen eri järjestäjien kesken. Sopimuksessa on otettu huomioon erityisesti koulutustarpeiden ennakointi ja yhteistyöverkoston vahvistaminen. Valtion suosituksiin ammattikoulujen yhdistämisestä



on suhtauduttu kielteisesti. Yhdistymisen sijaan yhteistyötä on esitetty kehitettävän yhteistyösopimuksin. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa ja oppisopimuskoulutuksessa on aktiivisesti uudistettu yhteisiä käytäntöjä palvelemaan aiempaa paremmin alueen opiskelijoita ja työelämää. Tätä yhteistyötä ovat vauhdittaneet vuosikymmenen alun valtakunnalliset hankkeet.

### **Ammattikorkeakouluihin liittyvien tavoitteiden toteutuminen**

Kunnallisten ammattikorkeakoulujen koulutusajajärjestelyjen ja uudelleenorganisointia koskevan selvitystyön pohjalta Stadia ja Evtek ammattikorkeakoulujen toiminnot yhdistettiin Metropolia Ammattikorkeakouluksi, jonka toiminta käynnistyi 1.8.2008. Tavoitteellisesti etenevällä yhdistämisellä on saavutettu kansainvälisesti vetovoimainen ammattikorkeakoulu. Merkittävin yhteistyöhön liittyvä asia, josta vielä neuvotellaan, on Metropolia ammattikorkeakoulun tilastrategia.

### **Ruotsinkielinen yhteistyö**

Pääkaupunkiseudun ruotsinkieliset tulosaluejohtajat kokoontuvat säännöllisiin tapaamisiin yhteistyön kehittämiseksi seudulla. Varsinaista ruotsinkielisten palvelujen seudullista strategiaa ei ole laadittu eikä yhteistyötä tiivistetty esitetyllä tavalla. Yhteistyötä on kuitenkin lisätty erityisopetuksessa sekä oppisopimus- ja täydennyskoulutuksessa.

### **Johtopäätökset**

Opetustoimen yhteistyö on ollut tavoitteiden mukaista esi- ja perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa, ammatillisessa (erityisesti aikuis-) koulutuksessa ja ammattikorkeakoulutuksessa. Ruotsinkielisen opetuksen yhteistyön tavoitteet eivät ole toteutuneet suunnitellun mukaisesti eikä ammattikorkeakoulun tilakysymystä oltu vielä arviointivuonna ratkaistu.

Opetustoimen pääkaupunkiseudun yhteistyössä on vähitellen opittu yhteiset toimintatavat. Kaupunkien välistä yhteistyötä ovat edistäneet myös kansalliset hankkeet (sairaalakoulut, ammatillinen koulutus), jolloin pääkaupunkiseudun oma yhteistyö ei aina ole ollut merkittävimmissä roolissa yhteistyön etenemisessä.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- opetustoimen yhteistyö on pääosin ollut ripeää ja tavoitteiden mukaista, mutta ruotsinkielisen toiminnan kehittämiseen on jatkossa kiinnitettävä huomiota.



### 3.3 KAUPUNKIKONSERNIN TYTÄRYHTIÖIDEN ARVIOINTI

#### 3.3.1 HELSINGIN BUSSILIKENNE OY:N TOIMINTA KONSERNIOHJAUKSEN NÄKÖKULMASTA

##### Arvioinnin tausta

Helsingin Bussiliikenne Oy:n tulos on ollut tappiollinen sen perustamisesta lähtien. Tarkastuslautakunta on vuoden 2007 arviointikertomuksessa katsonut, että yhtiön johdon tulee tappiokehityksen katkaisemiseksi tehdä voimakkaita toimenpiteitä. Tämän arvioinnin tavoitteena oli selvittää syitä tappiolliseen tuloskehitykseen.

##### Havainnot ja johtopäätökset

Helsingin Bussiliikenne Oy, joka on Helsingin kaupungin 100 prosenttisesti omistama tytäryhtiö, muodostaa toiminnallisesti HelB-konsernin, johon kuuluu sekä tytär- että osakkuusyhtiöitä. Konserniin kuuluu Helsingin Bussiliikenne Oy:n kokonaan omistama tila- ja invataksitoimintaa harjoittava Helsingin Palveluauto Oy (HPA) sekä kalustoyhtiö HelB-Fleet Oy, jonka liiketoiminta käynnistettiin lokakuussa 2007. Helsingin Bussiliikenne Oy omistaa Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy:stä 32,9 prosenttia ja Helsingin Palveluauto Oy omistaa Transmation Helsinki Oy:stä 40 prosenttia.

Helsingin Bussiliikenne Oy harjoittaa linjaliikennettä ja tilausajoliikennettä sekä linja-autojen vuokraus-toimintaa. Toiminta-ajatuksensa mukaisesti Helsingin Bussiliikenne Oy ”tuottaa laadukkaita joukkoliikennepalveluita kilpailukykyiseen hintaan ja varmistaa siten aidon kilpailun Helsingin seudun bussiliikennemarkkinoilla”.

Emoyhtiön liikevaihto oli 98,2 milj. euroa (91,9 milj. euroa vuonna 2008) eli liikevaihto kasvoi 6,8 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Tilikauden tappio oli 3,7 milj. euroa (7,5 milj. euroa vuonna 2008).

Konsernin liikevaihto oli 103,8 milj. euroa (97,1 milj. euroa vuonna 2008) eli konsernin liikevaihto kasvoi

6,9 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Konsernin tilikauden tappio oli 3,4 milj. euroa (7,8 milj. euroa vuonna 2008). Emoyhtiön taloudellinen tilanne parani vuonna 2009. Tilikauden tappio pieneni vuoteen 2008 verrattuna 3,8 milj. euroa. Pääosin tähän vaikuttivat alentuneet ylityökustannukset. Vuonna 2009 ylitöiden määrä oli 1,6 prosenttia, kun se vuonna 2008 oli 7,6 prosenttia.

Konsernin maksuvalmiutta kuvaava tunnusluku on heikentynyt. Quick ratio oli vuoden 2009 lopussa 0,58 (tyydyttävä), kun se vuonna 2008 oli 0,76. Vuonna 2007 vastaava tunnusluku oli 1,04 (hyvä).

Operatiivista toimintaa kuvaavat tunnusluvut ovat pääosin kehittyneet myönteisesti edelliseen vuoteen verrattuna. Ajamattomuusprosentti laski 0,23 prosentista 0,12 % prosenttiin vuonna 2009. Sairastavuusprosentti oli 6,7 prosenttia (7,4 % vuonna 2008). Kolareiden määrä kasvoi kuitenkin edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2009 kolareita sattui 864 kpl (853 kpl vuonna 2008). Noin 80 kuljettajalle, joilla oli keskimääräistä enemmän liikennevahinkoja keväällä 2009, järjestettiin erityiskoulutusta. Vuonna 2007 vallinnutta rekrytointiongelmia ei tällä hetkellä ole taloustaantumana takia.

Tarjouskilpailut, jotka järjestetään pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa, ovat sopimusliikennöitsijän keskeisin liikeriski, sillä suuret tuotannon vähennykset kilpailutappioiden myötä heikentävät kannattavuutta. Tarjousten vertailu on osoittanut, että yhtiön kustannusrakenne on korkeampi kuin kilpailijoilla ja tämä tulee olemaan iso haaste tulevaisuuden tarjouskilpailuissa. Yhtiön varikoiden sijainti antaa kuitenkin merkittävää kilpailuetua erityisesti Helsingin sisäisen liikenteen tulevaisuuden kilpailuissa.

Konsernin tuloskehityksen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat mm. poltto- ja voiteluaineiden hintake-





hitys, korjaamon kustannusten kehitys sekä onnistuminen rekrytoinnissa.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- Helsingin Bussiliikenne Oy:n nykyinen johto on tiedostanut yhtiön taloudellisen tilan hyvin ja ryhtynyt toimenpiteisiin.
- Helsingin Bussiliikenne Oy:n toiminta on edelleen voimakkaasti tappiollinen, mistä syystä yhtiön tulee jatkaa tappiollisen kehityksen katkaisemiseen ja strategisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä toimenpiteitä.
- Helsingin Bussiliikenne Oy:n tulee parantaa kustannusrakennetta kilpailuaseman parantamiseksi mm. tehostamalla korjaamon toimintaa, vähentämällä polttoaineen kulutusta sekä kolareiden määrää esim. luomalla niihin liittyvä kannustinjärjestelmä.
- mikäli yhtiön toimintaa ei saada kannattavaksi, tulee harkita, onko taloudellisesti perusteltua jatkaa toimintaa osana kaupunkikonsernia.

### 3.3.2 YMPÄRISTÖASIOIDEN ESITTÄMINEN YMPÄRISTÖRAPORTISSA JA TYTÄRYHTIÖIDEN TILINPÄÄTÖKSISSÄ

#### Arvioinnin tausta

Johtamisen ja hallinnon keskeisten periaatteiden mukaan tytäryhteisöjen tulee suhtautua vastuullisesti ympäristökysymyksiin.

#### Havainnot ja johtopäätökset

Konsernitiedotteessa 9.12.2009 käsiteltiin yhteisöjen ympäristövastuuta. Ympäristövastuulla tarkoitetaan toiminnanharjoittajien ja kiinteistöjen omistajien kokonaisvaltaista vastuuta ympäristön huomioon ottamisesta. Ympäristövastuu voidaan jakaa neljään eri elementtiin: tieto-, kunnostus-, vahingonkorvaus- ja rikosvastuuseen.

Kirjanpitolautakunta on antanut 24.10.2006 yleisohjeen ympäristöasioiden kirjaamisesta, laskennasta ja esittämisestä tilinpäätöksessä. Ohjeen mukaan ympäristökulujen esittäminen tuloslaskelmassa ja aktivoitujen ympäristömenojen esittäminen taseen vastaavissa omana tilinpäätöseränä on tarpeen ainoastaan, kun niillä on olennainen vaikutus tilinpäätök-

sen antamaan kuvaan. Tällöin ympäristökulut eritellään tilinpäätöksen liitetiedoissa ja ympäristömenot taseessa tai sen liitteissä. Ympäristövelvoitteiset pakolliset varaukset on esitettävä taseessa erikseen.

Arvioinnin kohteena olevien tytäryhteisöjen vuoden 2009 tilinpäätöksissä ympäristökuluja, ympäristömenoja eikä ympäristövelvoitteisia pakollisia varauksia tai ympäristövastuita ei ollut eriteltyinä.

Helsingin kaupungin ympäristöraporttiin kootaan virastojen ja liikelaitosten ympäristötuotot, -kulut ja -investoinnit sekä niiden jakautuminen sektoreittain. Tytäryhteisöille suunnatussa kyselyssä kysytään ympäristöasioiden hallinnan keinoista ja ympäristöasioihin liittyvistä seurantatiedoista. Kyselyssä eivät ole mukana asuinkiinteistöt. Tytäryhteisöjen ympäristötuottoja, -kuluja ja -investointeja ei ympäristöraportissa raportoida eikä mahdollisista ympäristövastuista ole konsernitasolla kokonaiskäsitystä. Koko konsernin ympäristöjohtaminen ja sen parantaminen ovat avainasioita lähitulevaisuudessa.





#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- talous- ja suunnittelukeskuksen varainhallinnan tulee selvittää onko tytäryhteisöissä tunnistettu toiminnan kannalta olennaiset ympäristövastuut, riskialueet ja kuinka niitä seurataan.
- varainhallinnan tulee yhdessä ympäristökeskuksen kanssa järjestää ympäristöjohtamisen liittyvää koulutusta tytäryhteisöille.
- ympäristöraportin kyselyyn tulee ottaa mukaan myös asuinkiinteistöt.
- Ympäristökeskuksen tulee selvittää voidaanko tytäryhteisöjen ympäristötuotot, -kulut ja -investoinnit raportoida ympäristöraportissa vastaavalla tavalla kuin kaupungin hallintokuntien ja liikelaitosten ympäristötuotot, -kulut ja -investoinnit on raportoitu koko konsernin kokonaiskäsitelmän aikaansaamiseksi.

### 3.3.3 HELSINGIN TIEDEPUISTON YRITYSHAUTOMOT OY

#### Arvioinnin tausta

Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy:n tulos on edelleen tappiollinen. Tarkastuslautakunta on vuoden 2006 arviointikertomuksessa todennut, että yhtiön tilanne edellyttää yhtiön omistajilta ja toimivalta johdolta toimenpiteitä yhtiön toiminnan saamiseksi kannattavaksi.

#### Havainnot ja johtopäätökset

Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy on vuonna 1998 perustettu Helsingin kaupunkikonserniin kuuluva yhtiö. Helsingin kaupungin omistusosuus on 52,22 prosenttia ja Helsingin yliopiston rahastot omistaa 47,78 prosenttia. Vuonna 2009 Helsinki Business and Science Park Oy Ltd myi osuutensa 4,45 prosenttia Helsingin yliopiston rahastolle. Yhtiökokous päätti 18.12.2009 muuttaa yhtiön keskinäiseksi kiinteistöosakeyhtiöksi.

Yhtiön toimialana on hallita Helsingin kaupungin 36. kaupunginosan (Viikki) korttelin nro 190 tontteja nrot 1 ja 2 sekä omistaa ja hallita niille rakennettuja rakennuksia. Yhtiön omistuksessa on vuonna 1999 rakennettu Cultivator I:n rakennus (Viikinkaari 6), jossa on 3 427 hm<sup>2</sup> toimisto- ja laboratoriohuoneita sekä Cultivator II:n rakennus (Viikinkaari 4), jossa 11

985 hm<sup>2</sup> toimisto- ja laboratoriohuoneita. Cultivator II valmistui 15.4.2003. Kiinteistö on tarkoitettu Helsingin Business and Science Park Oy:n (HBSP) hautomotoimintaan liittyvien asiakkaiden liiketoimintaympäristöksi.

Tilojen vuokrausaste 31.12.2009 oli 79 prosenttia, vuotta aiemmin vuokrausaste oli 81 prosenttia.

Vuoden 2009 tilinpäätös osoittaa -646 971 euroa tappiota. Poistoja tehtiin yhteensä 662 119 eurolla (suunnitelman mukaiset). Vuoden 2008 tilikauden tulos oli -746 721 euroa.

Valtuusto oli myöntänyt 11.4.2007 yhtiölle pääomailainan 2 milj. euroa Sampo Pankki Oyj:n lainojen lyhennysten 937 500 euroa/vuosi maksamiseksi vuosina 2007–2010. Helsingin yliopisto on sitoutunut antamaan yhtiölle vastaavansuuruisen pääomailainan. Lainan korko on 4 prosenttia. Pääomailainaa on nostettu 2,8 milj. euroa. Yhtiö ei ole kuitenkaan maksanut pääomailainalle korkoja velkakirjan ehtojen ja osakeyhtiölain 12 luvun säännösten perusteella, sillä yhtiöllä ei ole ollut varoja koronmaksuun ja siten koron maksu on rauennut myös vuoden 2009 osalta lopullisesti.



Yhtiöllä oli lainaa tilikauden päättyessä yhteensä 22,9 milj. euroa. Yhtiön tulosta rasittavat vieraasta pääomasta johtuvat toimintaan nähden suuret rahoituskulut. Vieraan pääoman osuus yhtiön koko

pääomasta on 91 prosenttia. Omavaraisuusaste on siten heikko. Myös lyhyen ja pitkän aikavälin maksuvalmius on erittäin heikko.

**Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy:n on raskaasti velkaantunut ja sen toiminta on edelleen tappiollinen. Yhtiön toimivan johdon tulee aloittaa toimenpiteet yhtiön taloudellisen aseman parantamiseksi.
- kun näyttää siltä, että yhtiön toimintaa ei saada kannattavaksi eikä pääoma rakennetta tervehdytetyksi, tulee harkita, onko taloudellisesti perusteltua jatkaa toimintaa osana kaupunkikonsernia.



## 4 MUUT ARVIOINNIT HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA

### 4.1 SÄHKÖINEN ASIOINTI, VERKKOPALVELUJEN KEHITTÄMINEN, ATK-MENOT JA ATK-HANKKEIDEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Kaupungin yhteisstrategiana on kehittää kaupungin palvelukokonaisuutta asiakaslähtöisesti. Yhtenä tärkeänä toimenpidekokonaisuutena on palvelujen käyttäjien aseman parantaminen palvelujen saamisessa kuten asiakasystävällinen sähköinen asiointi. Kustannustehokkuuden lisääminen kaupungin toiminnassa -yhteisstrategia merkitsee, että kaupungin palvelut tuotetaan tehokkaasti, ja että organisaatorakennetta ja palveluprosesseja kehitetään esim. hyödyntämällä uutta teknologiaa. Kaupunginhallitus hyväksyi toukokuussa 2007 Helsingin kaupungin tietotekniikkastrategian, ”Helsinki palvelee”, vuosille 2007–2010.

#### **Tietotekniikkastrategian sähköisen asioinnin ja verkkopalvelujen kehittämisen hankkeet**

Verkkopalvelujen kehittämisohjelmaan kootaan hankkeet, joissa kohteena on sähköinen asiointi ja tietoverkkojen varaan kehitettävät asiakaspalvelut. Talous- ja suunnittelukeskus on mukana seuraavissa hankkeissa: portaalipalvelujen kehittäminen, kaupunkiyhtenäisen hel.fi -sivuston rakenteen, toiminnallisuuden ja ulkoasun jatkokehittäminen, palveluhakemiston uudistaminen ja karttapohjainen palveluhaku, asioiden vireillepanon ja oman asian käsittelyn tilan seuraamisen mahdollistaminen, lomakkeiden täyttäminen ja lähettäminen verkossa sekä avustusten hakeminen verkossa.

Hankkeet ovat joko toteutuneet tai ne on suunniteltu toteutettaviksi strategiakauden kuluessa. Hankkeiden vaikuttavuutta ja niiden tuottamaa lisäarvoa on perusteltua mitata loppukäyttäjille (kuntalaisille, kaupungin työntekijöille jne.) tehtävillä asiakastytyväisyyskyselyillä, jotta sähköisen asioinnin käyttö-

aste ja siten tuottavuus olisivat mahdollisimman korkeat.

#### **Tietotekniikkastrategian toteutumisen seuranta**

Esiteltäessä vuosien 2007–2010 tietotekniikkastrategiaa kaupunginhallitukselle todettiin, että on tarvetta voimakkaammalle kehittämisen ohjaukselle ja asetettujen tavoitteiden seurannalle. Tietotekniikkastrategian toimeenpanosuunnitelmat kytketään toiminnan ja talouden suunnitteluun nykyistä tiukemmin. Vuosittain laaditaan hankeohjelma, jossa varmistetaan hankkeiden strategian mukainen kohdentuminen. Etenemisen seuranta tapahtuisi vuosittain ja siihen liitettäisiin tunnuslukuvertailut ja kokonaistilannearvio.

Vuosittainen seuranta tapahtuu tietotekniikkastrategian johtoryhmässä. Tunnuslukuvertailuja ei ole laadittu. Kaksi hankeohjelmaa on koottu tähän mennessä ja viimeisin ajanjaksolle 2010–2012. Edellisen vuosien 2003–2006 tietotekniikkastrategian toteutumisesta oli lyhyt selvitys nykyisin voimassa olevassa strategiassa. Strategiaprosessiin kuuluu olennaisena osana, että viimeistään sen loputtua laaditaan ajanjaksosta oma erillinen toteutumisraporttinsa.

#### **Tietotekniikan yhtenäisyys**

Vuosille 2007–2010 tietotekniikkastrategian yhtenä tavoitteena on myös yhtenäinen tietotekninen infrastruktuuri. Kaupunginhallitus hyväksyi joulukuussa 2008 talousarvion noudattamisohjeet vuodelle 2009. Sen mukaan hallintokuntien on noudatettava kaupunkitasoisia strategioita, arkkitehtuureja, standardeja ja käytettävä yhteisiä tietojärjestelmiä ja yhtenäistä tietoteknistä infrastruktuuria. Lisäksi hal-



lintokuntakohtaisten tietojärjestelmien on toimittava yhteensopivuusperiaatteen mukaisesti kaupungin muiden järjestelmien kanssa. Hankkeissa, joissa käytetään tietoteknisiä ratkaisuja, on edellä olevan varmistamiseksi hankittava talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosaston hyväksyntä jo hankkeen alkuvaiheessa.

Helsingillä on sekä koko kaupunkia koskevia järjestelmiä että hallintokunnilla omia ohjelmia. Kaupungin toiminnan laajuus ja moninaisuus näkyy järjestelmien määrässä ja ominaisuuksissa. Yhtenäistämistä tehdään tukijärjestelmien osalta kuten laskentajärjestelmän uudistamishankkeessa. Kaupungilla on esimerkiksi osoitetietojärjestelmä, johon osoitemuutostiedot päivittyvät kahden viikon välein. On kuitenkin useita järjestelmiä, jotka eivät tarjoilla olevasta mahdollisuudesta huolimatta päivittä tietoaan tämän kautta.

Hallintokunnat vastaavat omista sopimuksistaan. Helsingillä ei ole omaa atk-tuotantoa, joten palvelut ostetaan ulkopuolelta kuten: Henkilöstö-, talous- ja muut perusrekisterit, potilastietojärjestelmät, asiakastietojärjestelmä, työasemaverkon hallinta, sähköposti ja tietoverkon hallinta. Lisenssit ovat pääosin virastokohtaisia. Ne sisältyvät hankittavaan palveluun. Keskitetyn lisenssihallinnan merkitys on selvitettävä. Työasemat hankitaan kaupunkitason sopimuksella.

Kaupungilla on noin 400 atk-tehtävien parissa työskentelevää henkilöä, joista puolet on tukihenkilöitä. Alan voimakkaan kehityksen takia kaupungin omasta atk-osaamistasosta tulee pitää huolta riittävällä koulutuksella. Näin kaupungilla on asiantuntevaa henkilöstöä atk-hankintojen tilaamiseen, projektien toteutuksen jälkeiseen toimintatapojen muuttamiseen sekä ohjelmien käyttöön ottoon.

### **Tietotekniikkahankkeiden vaikuttavuus, tuottavuus ja kustannustehokkuus**

Arvioinnin yhteydessä tiedusteltiin myös, ovatko hallintokunnat tehneet laskelmia tai muuten arvioi-

neet atk-hankkeista koituvia vastaavia hyötyjä, kustannustehokkuutta, tuottavuutta tai vaikuttavuutta. Lähes kaikki vastasivat kyselyyn. Hankkeita perustellaan tuottavuudella, kustannustehokkuudella, asiakaspalvelun paranemisella ja henkilökunnan muuhun töihin vapautuvalla työajalla. On esimerkkejä, joissa on tarkasteltu hanketta toteutuvien kustannussäästöjen kannalta. Kaupunkiyhteisten järjestelmien arvioinnin tekee talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosasto.

Tietotekniikkahanketta tulee arvioida myös tuotantovaiheessa. Erityisesti on arvioitava hankkeen tuottavuutta, vaikuttavuutta ja seikkoja, jolla perusteltiin hankkeeseen ryhtymistä. Tämä edellyttää sitä, että tavoitteet tai ainakin osa niistä on ollut niin konkreettisia, että hankkeen vaikutusta on mahdollista arvioida.

Siinä vaiheessa kun kokonaisarkkitehtuuria ja -järjestelmiä uusitaan, tulee tutkia, löytyykö vaihtoehtoisia ja kustannustehokkaita avoimen lähdekoodin järjestelmiä.

### **Helsingin tietotekniikkamenot vuonna 2009**

Tietotekniikkastrategian mukaan kaupungin tietotekniikkamenot olivat vuonna 2006 noin 63 milj. euroa. Uudella strategiakaudella 2007–2010 arvioitiin menojen nousevan 80–90 milj. euroon vuodessa.

Helsingin kaupungin kirjanpidossa on tilit erilaisia atk-menoja varten. Atk-menoja kirjataan ohjeen mukaisesti myös yhteistileille kuten asiantuntijapalveluihin ja tulostustarvikkeisiin. Osaksi eriytyneiden kirjanpitojärjestelmien vuoksi atk-menoja ei ollut keskitetysti saatavilla, joten kaikilta 37 hallintokunnalta tiedusteltiin atk-menojen vuoden 2009 toteutumisennustetta. Vastausten mukaan atk-käyttömenot ilman henkilöstömenoja koko kaupunkitasolla olisivat vuonna 2009 noin 54,5 milj. euroa ja investoinnit 28,5 milj. euroa eli yhteensä noin 83 milj. euroa. Menot ovat siten tietotekniikkastrategiassa ennakoitujen suuruiset. Vuodesta 2006 ne ovat



kasvaneet 33 prosenttia. Nousua vuodesta 2005 on noin 50 prosenttia.

### Tietotekniikkastrategiasta päättäminen

Nykyinen tietotekniikkastrategia on kaupunginhallituksen hyväksymä. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on lueteltu eräitä kaupunginvaltuuston

toimivallasta johtuvia rajoituksia kaupunginhallituksen toimialaan. Kaupunginvaltuuston tehtävänä on päättää merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista kaupungin hallinnon järjestämisen periaatteista. Tietotekniikkastrategiassa on kyse laajakantoisista sekä hallinnon että palvelujen järjestämiseen liittyvistä periaatteista ja lisäksi taloudellisesti merkittävistä panostuksista.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tietotekniikkastrategia tulee saattaa kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi ja strategiakauden päättyessä tulee laatia tietotekniikkastrategian 2007–2010 toteumaraportti.
- verkkopalvelujen ja sähköisen asioinnin käyttöönottoon tulee sisällyttää asiakaspalaute ja lisäksi atk-hankkeiden tuotantovaiheessa tulee tehdä jälkikäteisarviointia.
- hallintokuntien järjestelmien tulee olla osa koko kaupunkitietotekniikan kehittämistyötä. Järjestelmien rajapintojen epäselvyys ja yhteensopimattomuus aiheuttaa lisäkustannuksia.
- tulee kartoittaa tietoteknisten järjestelmien yhteensopivuutta omien hallintokuntien kesken sekä suhteessa myös muihin julkishallinnon tietoteknisiin järjestelmiin.

## 4.2 KAUPUNGIN TILOJEN HALLINTA JA TILOJEN KÄYTÖN TEHOKKUUS

Vuonna 2009 voimassa olleen kaupungin yhteisstrategian hyvinvointi ja palvelut alueen yhteen toimipidekokonaisuuteen ”kustannustehokkuuden lisääminen kaupungin toiminnassa” kuului palveluverkon ja -kapasiteetin laadullinen ja alueellinen sopeuttaminen.

Kiinteistöviraston tilakeskukselle oli asetettu vuodelle 2009 sitova toiminnallinen tavoite liittyen tukipalvelujen kehittämiseen: tilojen vajaakäyttöaste on alle 1,0 prosenttia. Tavoite saavutettiin, sillä toteuma oli 0,7 prosenttia vuokrauskelpoisista tiloista.

Tarkastuslautakunta on arvioinut sitä minkälaista yhteistyötä tilakeskus ja hallintokunnat tekevät tilatarpeiden ja tilojen käytön suunnittelussa sekä miten kaupungin kokonaisuus toteutuu tässä proses-

sisä. Arviointia varten haastateltiin tilakeskuksen asiantuntijoita kiinteistömäärän hallinnoijina ja suurimpien asiakashallintokuntien tilayksiköiden edustajia. Lisäksi haastateltiin niitä talous- ja suunnittelukeskuksen henkilöitä, jotka seuraavat tilahallinnointia keskushallinnon näkökulmasta.

### Tilakeskus tilojen hallinnoijana

Nettobudjetoitu tilakeskus perustettiin vuoden 2005 alusta kiinteistövirastoon. Tavoitteena oli keskittää yhteen paikkaan vastuuta ja osaamista kiinteistöjen elinkaaritalouden hallinnasta. Tilakeskuksen tehtävä on kaupunkikonsernin omistuksessa ja hallinnassa olevien kiinteistöjen, rakennusten ja tilojen hallinta sekä hyödyntäminen tehokkaasti ensisijaisesti kaupungin palveluhallintokuntien tarpei-



siin. Tilakeskuksella on hallinnassaan tiloja noin 2,65 milj. hyötyneliömetriä.

Tilakeskuksen vuokraamista tiloista 26 % on opetusviraston, 14 % sosiaaliviraston, 8 % terveyskeskuksen ja 25 % muiden hallintokuntien käytössä. Yksityiselle sektorille on vuokrattu 19 % tiloista ja väli-vuokrattuja asuntoja on 8 %. Hallintokunnat maksavat tilakeskukselta vuokraamistaan tiloista sisäistä vuokraa, joka muodostuu pääomavuokrasta ja yllä-pitovuokrasta.

Tilakeskuksen tilakantaa hallitaan vuonna 2000 käyttöön otetulla Haltia -tietokannalla, jota myös sosiaalivirasto käyttää. Terveyskeskuksella on tilojen hallintaan rinnakkainen Koki -järjestelmä ja opetusvirastolla Excel -pohjainen tietokantansa. Syksyllä 2009 oli tekeillä esiselvitys tilatietovaraston (TilaDW) perustamisesta kaupunkitasoisen tietovaraston yhteyteen. Työtä koordinoi talous- ja suunnittelukeskus. TilaDW:n tavoitetilan kuvaus versio 0.98 saatiin 20.1.2010 arvioinnin taustamateriaaliksi.

### **Suurimpien hallintokuntien tilat**

#### **Opetusvirasto**

Opetusvirastolla on toimipisteitä 380 kpl ja niissä on tiloja 730 000 m<sup>2</sup>. Tilakustannusten osuus toimintamenoista on merkittävä eli 23 %. Opetusviraston tilojen tarpeet määritellään kouluverkkotyön pohjalta. Joka vuosi päivitetään oppilasennustetta ja koulujen kapasiteettia koskeva raportti. Raportissa kuvataan alueittain ja kouluittain oppilasmäärä, hyötyala ja ns. kapasiteetti sekä väestöennusteihin perustuvat oppilasennusteet usealle vuodelle. Opetusviraston mukaan kaupungilla oli kouluissaan noin 1 500 oppilaspaikkaa liikaa kesällä 2009, sillä kokonaisoppilasmäärä on laskeva.

Iltta- ja viikonloppukäyttöä oli noin 140 koulu- ja oppilaitosrakennuksessa. Luokkatilat ovat pääasiassa suomen- ja ruotsinkielisen työväenopistojen tai musiikki- ja kansalaisopistojen opetuskäytössä. Työväenopistot käyttävät myös liikuntasaleja arkisin ope-

tuskäyttöön. Juhla- ja liikuntasalit ovat arki-iltaisin ja viikonloppuisin pääasiassa seurojen harjoitusvuorokäytössä.

Opetusvirasto ei juridisesti vuokraa tiloja, vaan myöntää tilapäisen käyttöoikeuden, millä on merkitystä mm. arvonlisäveron maksun kannalta. Opetusvirasto käynnisti vuonna 2007 menettelyn, jonka mukaan kouluille ja oppilaitoksille myönnetään tilojen iltakäytön perusteella lisämäärärahaa.

#### **Sosiaalivirasto**

Sosiaalivirastolla on tiloja 432 000 m<sup>2</sup> ja toimipisteitä 1 553. Vuokrasopimuksia on noin 800, joista 70 % on tehty tilakeskuksen kanssa ja noin 30 % ulkopuolisten vuokranantajien kanssa. Lasten päivähoidon vastuualue on tilojen jatkuvan tarpeen vuoksi tiiviissä yhteistyössä tilakeskuksen kanssa, kun taas vanhuspalvelujen vastuualue hoitaa itse tilahankintansa. Sosiaaliviraston palvelutuotannossa olisi saavutettavissa säästöjä, mikäli asiakaspalvelutiloja järjestettäisiin uudelleen mm. yhteisiin aulatiloihin liittyen. Sosiaaliviraston tilastrategia laaditaan vuoden 2010 aikana.

#### **Terveyskeskus**

Terveyskeskuksen tilahallinto hallinnoi terveyskeskuksen noin 255 000 huoneistoneliön tiloja, joita on 137 eri rakennuksessa. Neliömäärään sisältyvät myös ulkoisille organisaatioyksiköille, kuten HUS:lle, sosiaalivirastolle ja Palmialle edelleen vuokratut tilat. Keskeisin tilatarpeisiin vaikuttava tekijä on väestöennuste, jonka mukaan tiloja suunnitellaan. Mikäli tilatarve ei täyty terveyskeskuksen omassa rekisterissä olevilla tiloilla, tiloja tiedustellaan tilakeskukselta. Terveyskeskuksella on jo oma tilastrategia.

Kaupunginhallituksen hyväksymänä tavoitteena on terveysasemaverkon supistaminen 30 terveysasemasta 20 toimipisteeseen vuoteen 2020 mennessä. Suunnitelman toteuttaminen on hieman viivästynyt. Terveyskeskus soveltanee parhaiten yksikkökustan-



nuksiin ja säästämiseen tähtäväää ajattelua, sillä siellä seurataan mm. käyttöastetta ja kalleutta.

### **Tilojen käytön tehokkuus**

Tilakeskus seuraa tehokkuutta sillä, ovatko tilat vuokrattuna. Saavutetun vajaan käyttöasteen mukaan tilojen käyttö on tehokasta, mutta mittari ei anna selkeää kuvaa siitä, mitkä kaupungin hallintokuntien tilatarpeet tai tilojen käytön tehostamismahdollisuudet todellisuudessa ovat. Tilakeskus pystyy hallinnoimaan nykyisen tilarekisterinsä ansiosta vain osaa kaupungin tiloista koko kaupungin tasolla. Se kykenee palvelemaan hyvin toimistotilojen, erityisesti pienempien tilojen tarjoamisessa hallintokunnille, mutta valmiita palvelutoiminnan erikoistiloja ei yleensä ole tarjota.

Tiloista perityn kustannusperusteisen sisäisen vuokran pitäisi tilakeskuksen mukaan ohjata tilojen tehokkaaseen käyttöön. Tilakeskus pystyy tarjoamaan asiantuntija-apua tilankäyttöä ja tilahankkeita suunniteltaessa, mutta päävastuu tehokkuudesta on hallintokunnilla itsellään.

Tilojen käytön tehokkuuden suunnittelussa tulisi kyetä käyttämään taustalla tilatarpeiden ennakoimista. Tilakeskukselta tämä edellyttää hyvää omien kiinteistöjen tuntemusta ja laadukasta suunnitteluosaamista. Todellisuudessa tämä tietämys on hallintokunnalla itsellään, mutta se ei juuri välity tilakeskukseen tai muihin hallintokuntiin. Tilahallintaohjelma Haltia koetaan hyvänä kiinteistöjen hallinnan välineenä (korjaustyöt, vastuut jne.), mutta koska siitä ei selviä kiinteistössä oleva toiminta kovin tarkkaan, se ei riitä tilojen tehokkaan hallinnan välineeksi.

Kaupunginvaltuuston 29.4.2009 hyväksymässä kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 esitettiin perustettavaksi luottamushenkilöpohjainen palveluverkkokomitea, joka valmistelee esityksen palveluverkkojen kehittämisestä valtuustolle 31.12.2009 mennessä. Kaupunginhallitus nimesi em. yhdeksänjäsenisen komitean 22.6.2009.

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 19.8.2009 asettaa ylemmästä johdosta koostuvan virkamiestyöryhmän pohtimaan kaupungin palveluverkkoja strategiaohjelman 2009–2012 tavoitteiden mukaisesti. Työryhmän tuli tehdä esityksensä 18.11.2009 mennessä.

Kaupunginhallitus päätti 18.1.2010 merkitä tiedoksi palveluverkkojen kehittämisehdotusmuistion ja siitä käydyn keskustelun. Samalla se päätti mm. pyytää lauta- ja johtokuntia arvioimaan oman hallinnonalansa palveluverkon kehittämistarpeet ja tekemään esitykset mahdollisesta tilojen käytön tehostamisesta ja yhteiskäyttömahdollisuuksista sekä sähköisten palvelujen kehittämisestä 30.3.2010 mennessä. Kaupunginhallitus kehotti virastoja ja laitoksia tehostamaan kaikkien tilojen käyttöä ja etsimään yhteiskäyttömahdollisuuksia. Samalla kaupunginhallitus kehotti valmistelemaan esityksen koulujen iltakäytön tehostamiseksi siten, että uudet periaatteet voidaan ottaa käyttöön 1.1.2011. Palveluverkkojen kehittäminen on siten vielä kesken.

Internetissä avattiin vuoden 2008 lopussa Helsingin kaupungin palvelukartta <http://www.hel.fi/palvelukartta>, joka perustuu toimipisterekisteriin. Palvelukartta on Internet -sovellus, joka on suunniteltu erityisesti kuntalaisten käyttöön. Toimipisterekisteri on puolestaan tietovarasto, johon kaupungin toimipisteet ja palvelut päivittyvät muista lähdejärjestelmistä tai ylläpitokäyttöliittymän kautta. Sen avulla voidaan hallinnoida toimipisteiden perustietoja, niiden tuottamia palveluita ja sitä voidaan hyödyntää mm. palveluverkon suunnittelussa.

Palveluverkkotyöryhmän ajatus uudenlaisen foorumin kokoamisesta tilojen hallintaan palvelisi yhteistyötä käytännössä, sillä vaikka hallintokuntien yhteistyö tilakeskuksen kanssa on säännöllistä, niiden keskinäinen yhteistyö on epävirallista ja satunnaista.





### Strategisten linjausten ja tavoitteiden toteutumisen

Tilakeskuksen ja hallintokuntien yhteistyö ja keskinäinen vastuu ei ole vielä kehittynyt siten, että se ohjaisi kaupungin kannalta tilojen tehokkaaseen hallintaan ja käyttöön. Tilakeskuksen ja virastojen roolijakoa tulisi täsmentää edelleen. Virastoilla tulisi olla omat tilastrategiansa ja yhdenmukainen tilahallinto. Jokaisessa hallintokunnassa tulisi olla henkilö,

jonka tehtäviin kuuluu vastata tilojen käytön tehostamisesta eikä vain niiden hankinnasta.

Helsingin kaupungin uudessa strategiaohjelmassa 2009–2012 todetaan, että ”toimitiloja käytetään tehokkaasti”. Tätä varten laaditaan kaupunkitason toimitilastrategia, jonka tavoitteena on mm. kustannustehokkuus ja tilojen yhteiskäyttö. Tilahallinnossa oli arviointia tehtäessä jo vireillä erilaisia parannuksia.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tilakeskuksen ja virastojen tehtäväjakoa tulee täsmentää kaupungin kokonaisedun toteutumiseksi.
- yhteistyön selkeyttämiseksi tilakeskuksen tulee ottaa vahvempi koordinoiva ote tilakonseptien kehittämiseen yhdessä eri hallintokuntien kanssa. Tilakeskuksen tulee parantaa vuorovaikutusta ja tiedotusta hallintokuntiin päin.
- kaupungin tasolla tulee laatia yhteinen toimitilastrategia ja tilojen hallintajärjestelmä.
- hallintokunnilla tulee olla omat toimitilastrategiansa sekä yhdenmukainen tilahallinto. Jokaisessa hallintokunnassa tulee olla henkilö, jonka tehtäviin kuuluu vastata toimitilojen tehokkaasta käytöstä eikä vain niiden hankinnasta.
- hallintokuntien tulee kyetä yhteistyöhön tilojen jakamisessa tavalla, joka vapauttaa kokonaisia kiinteistöjä muuhun käyttöön tai rakentamiseen.

## 4.3 KULTTUURIKESKUKSEN TOIMITILOJEN KÄYTTÖ 2009

Kaupunginvaltuusto on strategiaohjelmassa 2009–2012 edellyttänyt, että toimitiloja tulee käyttää tehokkaasti ottaen huomioon mm. kustannustehokkuus, tilojen yhteiskäyttö sekä yhteistyö tilakeskuksen ja käyttäjähallintokuntien kanssa. Arvioinnissa tarkasteltiin edellä mainittuja asioita Kulttuurikeskuksen näkökulmasta kirjallisen materiaalin ja haastattelujen pohjalta.

### Kulttuurikeskuksen toimitilat

Kulttuurikeskuksella on toimitiloja eri puolilla Helsingin keskustassa on mm. Annantalon

taidekeskus (lasten ja nuorten taidekeskus), Eläintarhan huvila (ulkomaisten taiteilijoiden residenssi), Espan lava (kesätapahtumapaikka Esplanadin puistossa), Harakan saari (taiteilijoiden ja käsityöläisten työtilat), Caisa (kansainvälinen kulttuurikeskus Kaisaniemessä) ja Savoy-teatteri (kotimaisten ja ulkomaisten esiintyjien vierailuteatteri). Pohjois- ja Länsi-Helsingissä on Kanneltalo (läntisen Helsingin kulttuurikeskus) ja Malmitalo (pohjoisten ja koillisten kaupunginosien kulttuurikeskus). Itä-Helsingissä on Aino Actén huvila (Tullisaaren puistossa), Nordsjö-Rastis (ruotsinkielinen kulttuurikeskus Vuosaares-





sa), Stoa (itä- ja Kaakkois-Helsingin alueen kulttuurikeskus) ja Vuotalo (kulttuuritalo Vuosaaressa).

### **Kulttuurikeskuksen toimitilojen käyttö**

Kulttuurikeskuksen tilat ovat toiminnan luonne ja tukipalvelut huomioon ottaen tehokkaassa käytössä. Kulttuurikeskuksen toimitilojen käyttöä rajaavat huomattavasti enemmän muut tekijät kuin itse tila. Tilojen käytössä ei yleensä koskaan ole kyse pelkistä seinistä. Toimitilojen käyttöön liittyvät lähes aina tukipalvelut kuten tekninen henkilökunta (äänentoisto, valot), vartiointi, vahtimestarit, siivouspalvelut jne. Tukipalvelut rajaavat merkittävässä määrin toimitilojen käyttöä.

Edellä mainittuja tukipalveluja tulisi olla kaikkien hallintokuntien saatavilla esimerkiksi kiertävän henkilökunnan turvin. Kiertävät tukipalvelut voisivat lisätä tilojen yhteiskäyttöä hallintokuntien kesken.

### **Yhteistyö ja vastuunjako tilakeskuksen kanssa**

Hallintokuntien yhteistyö ja toimitilojen tehokas yhteiskäyttö edellyttää koordinoivan tahon nimeämistä. Tarvitaan hallintokuntien yhteisiä foorumeita kehittämään käyttäjähallintokuntien tilaongelmien ratkaisuja. Keskeinen kysymys on, millä menetelmillä ja tietopohjalla tilankäytön tehostamista toteutetaan. Tilakeskuksen vahvempi rooli koordinoijana olisi tervetullut lisä käyttäjähallintokuntiin päin.

Koordinoivan tahon nimeäminen selkiyttäisi tilakeskuksen ja käyttäjähallintokuntien yhteistyötä.

Kulttuurikeskus on toivonut, että tilakeskus työstäisi selkeät prosessikuvaukset, jotta vuokralaisella olisi dokumentoidusti tiedossa, kuka vastaa ja mistä. Tärkeää olisi saada yksiselitteisesti tietoa eri prosessien kulusta. Esimerkiksi tilojen remontointeihin vaikuttaminen on kulttuurikeskuksen mielestä ollut välillä työlästä. Lisäksi uusien toimitilojen hankintaan ja vuokrasopimusten tekemiseen ulkopuolisten tahojen kanssa liittyvät prosessit ovat vielä tällä hetkellä epäselviä.

### **Kustannustehokkuus**

Kulttuurikeskuksen toimitilakustannukset ovat säilyneet edellisten vuosien tasolla. Merkittäviä säästöjä ei ole saatu aikaan verrattuna edellisiin vuosiin. Odotettavissa on, että toimitilakustannukset tulevat lähitulevaisuudessa nousemaan, koska kulttuurikeskuksen (tilakeskukselta) vuokraamissa tiloissa on remontointitarpeita.

Kustannussäästöjen aikaansaamiseksi tulisi harkita mahdollisuutta luopua vähän käytössä olevien toimitilojen omistamisesta. Harvoin käytettävät ja tarvittavat toimitilat olisi kustannustehokkaampaa vuokrata kuin omistaa.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- toimitilojen yhteiskäyttöä tulee lisätä. Toimitilojen yhteiskäyttöä rajaavat usein tukipalvelut. Kiertävä tukipalveluhenkilökunta (esim. vahtimestari) mahdollistaisi toimitilojen tehokkaamman yhteiskäytön.
- toimitilojen omistajan tulee selvittää, ovatko kaikki tilat tarkoituksenmukaisessa käytössä. Esimerkiksi harvoin käytettävät ja tarvittavat toimitilat olisi kannattavampaa vuokrata kuin omistaa.



#### 4.4 LIIKUNTATOIMEN LIIKUNTAPAIKKARAKENTAMINEN

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää liikuntatoimen investointimäärärahojen käyttöä ja onko se ollut liikuntapoliittisen ohjelman mukaista.

Liikuntapoliittisessa ohjelmassa asetettiin euromääräiset tavoitetasot uudisrakentamiseen ja perusparantamiseen käytettäviin resursseihin. Vuosikymmenen puolivälissä liikuntatoimen käytössä olevia investointimäärärahoja pienennettiin voimakkaasti. Tämä aiheutti sen, että liikuntapoliittisen ohjelman tavoitteisiin ei kaikilta osin päästy. Ohjelmakauden kahden viimeisen vuoden aikana investointimäärärahat on palautettu tavoitteena olleelle tasolle ja määrärahat on näinä vuosina jaettu ohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Investointimäärärahojen väheneminen on vaikuttanut uusien liikuntapaikkojen rakentamiseen. Esimerkiksi tavoitteena olleesta tekojärätojen rakentamisesta on ohjelmakauden aikana luovuttu. Liikuntapaikkojen perusparannukset ovat vienneet oman osansa määrärahasta eikä niitä ole voitu pienentää tiettyä rajaa alemmaksi.

Liikuntatoimen käyttöön oli vuonna 2009 varattu investointeihin noin 20,6 milj. euroa, josta käytettiin noin 18,5 milj. euroa. Määrärahoista jakaantui 8,8 milj. euroa uusien liikuntapaikkojen rakentamiseen ja 7,2 milj. euroa olemassa olevien kohteiden perusparantamiseen. Loput 2,5 milj. euroa käytettiin ulkoilualueiden, kuntoratojen ja venesatamien rakentamiseen, Rastilan leirintäalueen hoitoon sekä suunnitteluun.

Määrärahoja jäi vuonna 2009 käyttämättä 2,2 milj. euroa. Liikuntatoimi onnistui edellisvuosia paremmin suunnittelemaan ja toteuttamaan investointimäärärahojen tarpeen ja käytön. Uusien liikuntapaikkojen rakentaminen sekä liikuntapaikkojen perusparantaminen on onnistuttu toteuttamaan lähes suunnitellusti. Liikuntatoimi on myös onnistunut ki-

rimään aikaisempien vuosien myöhästyneiden töiden valmistumista.

Vuodelta 2009 käyttämättä jääneistä rahoista siirrettiin ylitysoikeutena vuodelle 2010 noin kaksi milj. euroa. Määrärahojen seurannan kannalta on parempi, mitä tarkemmin esitetyissä suunnitelmissa pysytään ja mitä vähemmän ylitysoikeuksia joudutaan hakemaan.

Liikuntatoimi hallinnoi kaikkia liikuntapaikkarakentamisen määrärahoja ja maksaa kaikki siihen liittyvät investoinnit. Yhteistyö HKR-rakennuttajan kanssa on toiminut hyvin. Muiden hallintokuntien kanssa yhteistyössä on ollut joitain ongelmia, mutta pääosin yhteistyö on kuitenkin toiminut hyvin.

Perusparannushankkeiden suunnittelussa on otettava huomioon, että kaupungin ohjeiden mukaan korjausohjelmaan otettavasta hankkeesta tulee olla tehtynä riittävät kuntotutkimukset, jotta korjaustöiden laajuus voidaan luotettavasti määrittää ja hankkeiden kiireellisyyjärjestys päättää.

Koska rakennushankkeita ei ennen asianomaisen tahon päätöstä saa aloittaa, on riittävä suunnittelu jo tarvesuunnitelmavaiheessa ehdottoman tärkeää, jotta päätöksenteon tueksi on riittävät tiedot.

Perusparannushankkeet tulevat tarvitsemaan tulevaisuudessa entistä enemmän määrärahoja. Esimerkiksi olympia-paikkojen kunnostaminen on ajankohtaista jälleen lähitulevaisuudessa.

Uusien asuinalueiden liikuntapaikkarakentamiseen on varattava riittävästi määrärahoja, jotta ne voidaan toteuttaa suunnitellusti eikä kaupungille aiheudu imagohaittaa uusien asuinalueiden asukkailla annettujen lupauten pettämisestä.

Vuosikymmenen puolivälin määrärahojen pieneneminen vaikutti liikuntapoliittisen ohjelman tavoitteiden muuttumiseen ja siirsi määrärahojen paino-



pistettä korjausrakentamiseen. Vuosikymmenen jälkimmäisellä neljänneksellä liikuntatoimella on ollut vaikeuksia toteuttaa suunnitellut hankkeet aikataulussa. Viimeinen tarkasteluvuosi kuitenkin osoit-

taa, että liikuntavirasto on pystynyt ottamaan aikataulua kiinni ja toteuttamaan suuren osan suunnitelluista hankkeista aikataulussa

#### Tarkastuslautakunta toteaa että

- liikuntatoimen tulee panostaa hankkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen hyväksytyssä aikataulussa.
- liikuntatoimen ja muiden hallintokuntien välistä yhteistyötä tulee edelleen lisätä ja useampiin hallintokuntiin vaikuttavien hankkeiden hallintokuntarajat ylittävää valmistelua kehittää.
- liikuntatoimen käyttöön on varattava riittävät resurssit uusien asuinalueiden liikuntapaikkojen rakentamiseen. Resurssien kohdentamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota lasten ja nuorten käyttämien liikuntapaikkojen rakentamiseen.

## 4.5 YHTEISTYÖHANKE KULTTUURIKESKUS KORJAAMO OY:N KANSSA

### Arvioinnin taustatiedot

Tarkastuslautakunnan hyväksymään vuoden 2009 arviointisuunnitelmaan valittiin yhdeksi aiheeksi yhteistyöhankkeet yksityisen palvelutuottajan kanssa, sillä Kulttuuriasiankeskuksella ja Helsingin kaupunginmuseolla on erittäin merkittävä yhteistyöhanke Kulttuurikeskus Korjaamo Oy:n (jäljempänä Korjaamo) kanssa. Lisäksi kyseessä on aivan uudenlainen toimintamuoto. Yhteistyösopimus allekirjoitettiin loppuvuodesta 2007. Korjaamo on hankkeen myötä laajentunut kahden rakennuksen ja niiden välisen piha-alueen muodostamaksi kulttuurikeskukseksi. Keskuksen osaksi on liitetty myös Vaunuhalli, entiseltä nimeltään Raitioliikennemuseo. Uudistuneisiin tiloihin on syntynyt suuri esitystila, kahvila, kauppa, galleriatiloja sekä uudistunut Ratikkamuseo. Rakennusten pinta-ala on yhteensä noin 3 000 m<sup>2</sup> ja piha-alueiden 1 500 m<sup>2</sup>.

Arvioinnissa selvitettiin yhteistyösopimuksen sisältö ja sen veloitteet kaupungille sekä yhteistyölle asetetut tavoitteet. Lisäksi tarkasteltiin toiminnan kan-

nattavuutta sekä kaupungin maksamien avustusten määrää. Myös tulevaisuuden haasteita ja riskejä kartoitettiin.

### Yhteistyösopimuksen mukaiset tehtävät kaupungille ja yhtiölle

Kaupunki vastasi yhteistyösopimuksen mukaan hankkeen edellyttämistä rakennusteknisistä töistä, jotka tehtiin Töölönkatu 51 a sijaitsevaan rakennukseen. Kaupunki vastaa myös kiinteistössä sijaitsevien rakennusten kunnossapidosta ja osoitteessa Töölönkatu 51 a sijaitsevan Museorakennuksen vuokranmaksusta (perusvuokra ennen rakennusteknisiä töitä), jonka kaupunginmuseo maksaa tilakeskukselle. Kaupunginmuseon tehtävänä on ylläpitää Ratikkamuseon pysyvää näyttelyä ja siihen liittyvää museotoimintaa sekä tuottaa näyttelyitä.

Yhtiö vastaa Korjaamon toiminnasta, tilankäytön kokonaisuudesta ja taloudesta Kaupunginmuseon osuutta lukuun ottamatta. Yhtiön tehtävänä on huolehtia vaihtuvien näyttelyiden ja tapahtumien



järjestämisestä, Ratikkamuseon ja koko kulttuurikeskuksen päivittäistoiminnasta, aukipidosta ja muusta asiakaspalvelusta, museoturvallisuudesta sekä markkinoinnista ja muista investoinneista. Yhtiö maksaa myös osan Töölönkatu 51 a sijaitsevan Museorakennuksen lisävuokrasta sekä Töölönkatu 51 b sijaitsevan toimitilan ja sen piha-alueen vuokrasta Tilakeskukselle.

### **Yhteistyösopimuksen tavoitteet**

Yhteistyösopimuksessa on määritelty sekä toiminnallisia että taloudellisia tavoitteita. Yhteistyön toiminnallisina tavoitteina on lisätä yleisöä kiinnostavaa kulttuuritarjontaa sekä saavuttaa nykyistä suurempi yleisömäärä ja aktivoida kiinteistön kokonaiskäyttö. Kulttuurijohtajan ja museujohtajan mukaan toiminnalliset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Korjaamorakennus on saatu aktiiviseen käyttöön ja Korjaamon tarjoama ohjelma on monipuolista ja laadukasta, josta Ratikkamuseo muodostaa osan. Kävijämäärät ovat tilastojen mukaan lisääntyneet huomattavasti. Museossa kävijöiden ja kahvilassa/shopissa asioivien kävijämääriä ei kuitenkaan erotella.

Yhteistyön taloudellisina tavoitteina on ollut vapauttaa resursseja muun museotoiminnan käyttöön ja kehittämiseen sekä myös jossain määrin saavuttaa kustannusten säästöä. Nämä tavoitteet ovat myös toteutuneet.

Yhtiön tavoitteena on ollut lisätä liiketoimintaansa ja luoda Helsinkiin uusi merkittävä kulttuurikeskus, joka olisi kannattava 2–3 vuoden kuluessa aloituksesta. Yhtiön toiminta ei ole kuitenkaan ollut kannattavaa. Yhtiön tulos oli reilusti tappiollinen vuonna 2008, vaikkakin kaupunki hankki 480 000 euron teatteri- ja konserttitekniikan laitteiston ja katsomon yhtiöltä. Nyt kaupunki omistaa kiinteistön ja siihen kuuluvat kiinteät laitteet, jolloin kulttuuritarjonnan järjestäminen ei ole riippuvaista nykyisestä yhteis-

työkumppanista. Hankinnan jälkeen laitteisto ja katsomokokonaisuus ovat olleet yhtiön käytössä korvauksetta vuonna 2009, sillä ne sisältyivät vuokraan, jota alennettiin 33 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna. Yhtiö ei kuitenkaan pystynyt maksamaan vuonna 2009 kuuden viimeisen kuukauden ajalta vuokraa ajallaan. Vuokran maksusta on tehty maksusuunnitelma. Yhtiön toiminta oli raskaasti tappiollista myös vuonna 2009.

### **Kaupungin tuki**

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta on myöntänyt yhtiölle toiminta-avustusta 50 000 euroa vuosille 2007 ja 2008 sekä 60 000 euroa vuodelle 2009. Lisäksi lautakunta on myöntänyt projektiavustusta venäläisen kulttuurin kehittämiseen 30 000 euroa vuosille 2008 ja 2009. Vuodelle 2010 haettiin toiminta-avustusta 110 000 euroa, jotta perustoiminta varmistettaisiin. Toiminta-avustusta myönnettiin 60 000 euroa. Tämän lisäksi Korjaamolle myönnettiin 30 000 euroa Stage -festivaalin järjestämiseen ja 23 000 euroa vuokriin.

### **Tulevaisuuden haasteet ja riskit**

Yhteistyöhankkeeseen yksityisen palvelutuottajan kanssa sisältyy erilaisia haasteita ja riskejä. Kulttuuriasiankeskuksessa on keskusteltu hankkeeseen liittyvistä riskeistä, mutta niitä ei ole dokumentoitu kirjallisesti eikä arvioitu. Vaihtoehtoista toimenpidesuunnitelmaa ei myöskään ole laadittu. Kulttuuriasiankeskuksen mukaan haasteena on, että Korjaamo ei ryhdy toimimaan muulla tavoin kuin lupamallaan kulttuurikonseptilla. Riskejä ovat vuokratulojen lakkaaminen ja Korjaamon vetäytyminen. Jos yhtiö lopettaa, kaupungilla on tilat ja laitteet kulttuurikäyttöön, mutta ei toiminnan järjestäjää. Riskinä voidaan pitää myös sitä, että nykyisillä taloudellisilla reunaehdoilla ei ole varmuutta siitä, että Korjaamon konsepti toimii, sillä tilanne on Korjaamon kannalta taloudellisesti erittäin huono.



#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginmuseon tulee selvittää Ratikkamuseon todellinen kävijämäärä. Sen perusteella kaupunginhallituksen tulee arvioida, onko Ratikkamuseolla edellytyksiä jatkaa toimintaansa nykyisellä toimintamallilla.
- yhteistyöhankkeet yksityisen palvelutuottajan kanssa tulee valmistella huolellisesti. Siihen liittyvät kaikki taloudelliset ja toiminnalliset riskit tulee tunnistaa ja dokumentoida sekä määritellä toimenpiteet joihin ryhdytään, mikäli tavoitteita ei saavuteta.
- kulttuuripalveluja tulee tuottaa kustannustehokkaasti, eikä toiminta-avustuksen myöntäminen voi olla riippuvainen sopimuskumppanin taloudellisesta tilanteesta.
- koska Korjaamon toiminnan taloudelliset edellytykset ovat muuttuneet merkittävästi yhteistyön aloittamisesta, kaupunginhallituksen tulee arvioida, onko edellytyksiä toiminnan jatkamiselle nykyisellä toimintamallilla.

## 4.6 KUNNALLINEN PYSÄKÖINNINVALVONTA

Pysäköinninvalvontaa ohjaava laki pysäköintivirhemaksusta tuli voimaan 1.9.1970. Viime vuosina pysäköinninvalvontaan ovat osallistuneet myös yksityiset yritykset poliisin ja kunnallisen pysäköinninvalvonnan ohella. Laki ei tunne yksityisen suorittamaa valvontaa ja osin sen vuoksi oikeusministeriö asetti vuoden 2009 keväällä työryhmän pysäköinninvalvontaan liittyvän sääntelyn uudistamiseksi.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää kaupungin pysäköinninvalvonnan kattavuutta ja pysäköinninvalvontatoimen kehittymistä sekä arvioida pysäköinninvalvontaan liittyvien tavoitteiden toteutumista viime vuosina. Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin pysäköinninvalvontaan liittyviä ongelmia ja kehitysnäkymiä.

Pysäköinninvalvonnan suoritettavaksi on vuosittain asetettava laadittujen pysäköintivirhemaksukeräysten määrä. Vuoden 2006 jälkeen maksukeräysten määrälle asetetut tavoitteet on ylitetty. Pysäköinninvalvonnan keräämät tulot vuonna 2009 olivat yhteensä 21,4 milj. euroa. Pelkästään pysäköintivirhemaksuista tuloja kertyi 10,2 milj. euroa. Me-

noja aiheutui henkilöstöstä, palvelujen ostoista sekä aineista ja tarvikkeista noin 4,3 milj. euroa. Helsingissä pysäköintivirhemaksu oli tietyillä keskustan alueilla 50 euroa ja muilla alueilla 40 euroa. Vertailutietona todettakoon, että joukkoliikenteen tarkastusmaksu oli 80 euroa.

Pysäköinninvalvonnassa on meneillään monia kehitysprojekteja, joiden avulla toimintaa pyritään nykyaikaistamaan ja tehostamaan. Yksikössä on esimerkiksi tarkoitus ottaa käyttöön kämmenmikrot, joiden avulla valvonnan kattavuudesta saatavaa kuvaa voi parantaa ja valvonnan tasapuolista järjestämistä kaupungin eri alueilla helpottaa. Lisäksi muiden viranomaisten ja pääkaupunkiseudun kuntien kanssa tehtyä yhteistyötä jatketaan.

Ajoneuvojen lähisiirtoja tehtiin vuonna 2009 noin 12 500, joista kunnossa- ja puhtaanapitoa haittaavia ajoneuvoja oli lähes 11 000. Katujen puhtaanapitoa varten kadulle asetetaan merkki, joka ilmoittaa puhtaanapidon ajankohdan sekä ilmoituksen mahdollisesta ajoneuvon siirtämisestä, jos ajoneuvoa ei ole puhtaanapitohetkeen mennessä poistettu kadulta.



Merkki on ns. infotaulu, jonka noudattamatta jättämisestä ei voida tieliikennelain mukaan määrätä pysäköintivirhemaksua.

Pysäköinninvalvontaa tekevät voimassa olevan lain mukaan poliisi ja tietyin edellytyksin myös kunta. Arviointia tehdessä alaa koskevaa sääntelyä oltiin

uudistamassa. Oikeusministeriön asettama työryhmä antoi esityksensä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta 11.3.2010. Esityksessä ehdotetaan muun muassa pysäköintivirhemaksun asettamista 20–80 euroon, rengaslukon käyttömahdollisuutta sekä tietyissä tapauksissa yksityisen pysäköinninvalvonnan mahdollistamista.

#### Tarkastuslautakunta toteaa. että

- pysäköinninvalvontaan liittyviä teknisiä kehitysprojekteja tulee jatkaa toiminnan tehostamiseksi ja työvälineiden nykyaikaistamiseksi sekä seuranta- ja raportointimenetelmiä kehittää uusien käyttöön otettavien teknisten apuvälineiden antamien mahdollisuuksien myötä.
- pysäköintivirhemaksun suuruuden asettamista lain mahdollistamaan maksimiarvoon tulee harkita uuden pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön tultua voimaan, jolloin se olisi samalla tasolla kuin joukkoliikenteen tarkastusmaksu.
- pysäköinninvalvonnan tulee yhdessä rakentamispalvelun (Stara) kanssa suunnitella toimenpiteitä, joilla katujen kunnossapitoa haittaavien ajoneuvojen väärinpysäköintiä voitaisiin ehkäistä paremmin.

## 4.7 LIITYNTÄPYSÄKÖINNIN JÄRJESTÄMINEN

Kaupungin strategiassa on joukkoliikenteen aseman vahvistaminen raideliikennettä painottaen. Liikennelaitokselle on asetettu tähän liittyvä sitova toiminnallinen tavoite: joukkoliikenteen kuljetusosuus aamuliikenteessä keskustaan > 72 %. Voidaan ajatella, että em. tavoite toteutuu helpommin, jos liityntäpysäköintipaikkoja on rakennettu riittävästi.

Liikennelaitoksella oli vuonna 2009 päävastuu liityntäpysäköinnin toteuttamisesta. Se käytti noin 0,2 milj. euroa pysäköintialueiden käyttömenoihin (siivous, poistot yms.). Uusiin pysäköintipaikkoihin se ei ole investoinut vuosiin, koska rakentamisrahat olisivat jääneet pois joukkoliikenteen järjestämisestä. Kaupunginvaltuustossa 3.2.2010 hyväksytyyn liikennelaitoksen uuden johtosäännön mukaan se huolehtii joukkoliikenteen pysäköintipaikkojen jär-

jestämisestä. Ennen asiaa ei erikseen ollut mainittu johtosäännössä.

Arviointiin haastateltiin asiantuntijoita kaupunkisuunnitteluviraston liikennesuunnitteluosastolta, liikennelaitokselta sekä HSL:stä. Arviointiin oli lisäksi käytettävissä laaja kirjallinen materiaali.

#### Taustaa liityntäpysäköinnin järjestämiselle

Liityntäpysäköinti on joukkoliikenteen tärkeä osa, mikä parantaa joukkoliikenteen käytön mahdollisuuksia sekä vähentää mm. liikenteen päästöjä, ruuhkia, melua, energian kulutusta ja pysäköintipaikkojen tarvetta keskustassa. Sen kautta saadaan myös yhteiskunnallista hyötyä aikasäästönä, kun ruuhkaisten väylien kuormitus laskee ja liikenteen sujuvuus kasvaa. Pysäköintipaikkojen lisäämiseen



on useasti kiinnitetty huomiota kaupunginvaltuustossa. Niiden lisääminen on jäänyt jälkeen tavoitteista, kun on valmisteltu liityntäpysäköintistrategiaa sekä muodostettu HSL. Koska asia on ollut valmistelussa myös investointien rahoittamisen osalta, yli viiteen vuoteen ei ole rakennettu uusia liityntäpysäköintialueita.

### Joukkoliikenteen kuljetusosuus

Liikennelaitos ei päässyt sitovaan tavoitteeseensa vuonna 2009, sillä joukkoliikenteen kuljetusosuus aamuliikenteessä keskustaan oli 71,6 %, kun tavoite oli > 72 %. Tähän on voinut vaikuttaa myös liityntäpysäköintipaikkojen määrän ennallaan pysyminen.

Liityntäpysäköintipaikkojen täyttöastetta seurataan tutkimuksella säännöllisesti ja myös paikkojen kysynnän arvioimiseen on kehitetty oma laskentamenetelmä.

Yksityisen sektorin kanssa toteutetuilla vuorottaispysäköintipaikoilla on tutkimuksen mukaan saavutettu esimerkiksi Herttoniemessä kustannussäästöjä kaupungille ja paikkoja tulisikin lisätä, koska ne myös pienentävät tarvittavaa kokonaispaikkamäärää.

Liityntäpysäköinti on maksullista vain Malmilla, Ruoholahdessa ja Velodromilla.

### Johtopäätökset

Liityntäpysäköintipaikkoja ei ole lisätty viime vuosina suunnitelmien mukaisesti. Paikkojen lisäraken-

taminen tulee saada käyntiin heti, kun niiden rahoitustapa on saatu ratkaistua. Valtion tulee osallistua rakentamiskustannuksiin.

Liityntäpysäköintijärjestelmä vaikuttaa käyttäjälle hieman sekavalta, koska maksuttomien alueiden lisäksi on olemassa myös muutamia maksullisia alueita. Tarkastuslautakunnan mielestä kaikilla liityntäpysäköintipaikoilla tulee olla yhtäläinen pysäköintimenettely, jolloin joukkoliikenteen matkakortilla pysäköinti olisi maksutonta ja muutoin maksullista.

Liityntämatka on sitä hyödyllisempi mitä kauempaa keskustasta ja mitä lähempää matkustajan asuinpaikkaa se aloitetaan. Siksi liityntäpysäköinnin sijoittuminen ja paikkojen määrä tulee aina ottaa huomioon, kun suunnitellaan esimerkiksi raideliikenneverkon laajentamista uusille asuinalueille.

Reaaliaikaisen informaation tuottaminen vapaina olevista liityntäpysäköintipaikoista vaikkapa auton navigaattoriin voisi olla yhtenä tulevaisuuden kehittämistavoitteena, kun kehitetään ja parannetaan seudullista liityntäpysäköinti-informaatiota.

Rakennusviraston tulee lisätä liityntäpysäköintipaikkojen pysäköinninvalvontaa, jotta paikat olisivat niitä tarvitsevien käytössä. Pysäköintialueiden riittävään valaistukseen sekä myös muuhun valvontaan, esimerkiksi kameroihin, tulee panostaa ilkvallan ja pyörävarkauksien ehkäisemiseksi. Helsingin seudun liityntäpysäköintitutkimuksen mukaan liityntäpysäköijistä joka kolmanteen kulkuneuvoon oli kohdistunut ilkvallaa liityntäpysäköintialueella.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- liityntäpysäköinnin sijoittuminen ja paikkojen riittävä määrä tulee varmistaa, kun suunnitellaan esimerkiksi raideliikenneverkon laajentamista uusille asuinalueille.
- informaatiota liityntäpysäköinnistä tulee edelleen kehittää ja parantaa mm. kaupunkisuunnitteluviraston, HKL:n ja HSL:n yhteistyönä.
- liityntäpysäköintipaikkojen pysäköinninvalvontaa tulee tehostaa.





## 4.8 TÖHRYJEN PUHDISTAMINEN

Kaupunginvaltuusto asetti yksimielisesti vuoden 1997 lopussa Stop Töhryille -projektin tavoitteeksi töhrinnän vähentämisen ilmiönä ja Helsinkiä tuolin rumentavien töhryjen määrän vähentämisen näkyvästi ja mitattavasti. Projekti aloitti toimintansa vuoden 1998 alusta ja se lopetettiin syyskuussa 2008.

Rakennusvirastolle oli asetettu vuosille 2006–2008 sitova toiminnallinen tavoite töhrintään liittyen: töhryjen määrä on Helsingissä enintään 10 prosenttia vuoden 1998 alkukartoitukseen verrattuna. Vuoden 2009 talousarviossa tavoite ei ollut enää sitova. Em. tavoitteet toteutuivat vuosittain.

Tarkastuslautakunta arvioi töhryjen puhdistamiseen liittyvää toimintaa rakennusvirastossa, rakennusvalvontavirastossa sekä kiinteistövirastossa, joihin tehtiin arviointikäynnit. Lisäksi arvioinnin kohteena olivat kaupunginvaltuuston em. projektille asettamat tavoitteet. Arviointiin liittyvän kirjallisen materiaalin lisäksi haastateltiin asiantuntijoina kahta projekti-päällikköä.

### Stop töhryille -projekti

Stop Töhryille -projektiä toteutettiin strategialla, jonka kulmakiviä olivat: nollatoleranssi töhrinnälle, vaikuttaminen viestinnällä, töhryjen puhdistus ja pintojen suojaus, laaja-alainen yhteistyö sekä kohdullinen valvonta.

Projektiä rahoitettiin vuodesta 1998 yhteensä noin 10,6 milj. eurolla. Rakennusvirasto pääsi sitoviin toiminnallisiin tavoitteisiinsa alenevin kustannuksin, sillä esimerkiksi vuonna 2007 projektin kustannukset olivat enää 40 prosenttia vuoden 2000 tasoon verrattuna.

Projekti ei tuottanut pelkästään kuluja, vaan se lasutti palveluksistaan yhteistyökumppaneitaan, esi-

merkiksi kiinteistöviraston tilakeskusta, sekä muita asiakkaitaan. Töhrinnän vähennyttä on puhdistamiskuluissa saavutettu säästöjä mm. liikennelaitoksella ja tilakeskuksessa.

Projektiyksikkö on hoitanut keskitetysti myös soviteltua vahingonkorvausasioissa, asianomistajatehtäviä poliisin esitutkinnassa, tilastointia, viestintää, yhteydenpitoa asukkaisiin sekä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä.

Kun Stop Töhryille -projekti lopetettiin näyttävästi syksyllä 2008, töhryjen määrä kääntyi kasvuun. Kun puhdistus- ja valvontaresurssit kaksinkertaistettiin loppuvuodeksi 2008, rakennusvirasto saavutti sitovan toiminnallisen tavoitteensa kuuden prosentin suuruisena.

Näkyvien töhryjen määrä oli 6 635 kpl vuonna 2009 eli noin 10 prosenttia alkukartoituksesta vuonna 1998. Se oli lähes 80 prosenttia edellisvuotta suurempi, ollen suurin määrä vuoden 2004 jälkeen. Isojen töhryjen määrä puolestaan kasvoi 360 prosenttia edellisvuodesta. Suvilahdessa toiminnassa ollut graffitaita ei em. tilastojen valossa vähentänyt laitonta töhrimistä. Vuonna 2009 käytettiin kokonaisuudessaan noin 1,3 milj. euroa töhryjen poistoon ja ennaltaehkäisyyn sisältäen palkka-, vuokra- ja yleiskulut.

### Töhrinnän ennaltaehkäisy ja valvonta vuosina 2008–2010

Koko asiakaskunnan tarpeisiin tilataan vartiointipalveluja maksimissaan em. aikana 1,2 milj. eurolla (sis. alv) kahdelta turva-alan yritykseltä. Koska valvonta on tehonnut hyvin ja tehnyt osin itsensä tarpeettomaksi, vartiointiin käytetään vuosittain 0,1 milj. euroa vähemmän vuosina 2008–2010 kuin vuosille 2005–2007 oli varattu rahoitusta.



### **Töhryjen torjunnan hankinta 1.10.2008 alkaen**

Töhryjen poistoa, pintojen suojausta ja luvattomien ilmoitusten poistoa koskevat vuosisopimukset tehtiin kolmen urakoitsijan kanssa ajalle 1.10.2008–31.12.2009. Päätökseen liittyi optio vuodelle 2010. Lisäksi tehtiin Helsingin kaupungin keskustassa klo 21.00–6.00 välisenä aikana tehtäviin töihin liittyvä vuosisopimus ajalle 1.10.2008–31.12.2009 yhden urakoitsijan kanssa. Sopimukseen sisältyi optio vuodelle 2010. Em. hankintojen puitteissa käytetään varoja yhteensä enintään 2,5 milj. euroa (sis. alv). Työn toimitusaikaa ja laatua valvotaan projektiyksikön yleis- ja teknisellä valvonnalla sekä jatkuvien pistokein.

Keskustan arvokiinteistöissä tehdään siten myös yöaikaan töhrinnän ehkäisyä ja poistoa päinvastoin kuin esikaupunkialueilla. Arvioinnin perusteella ilmeni, että periaatteessa töhrinnät poistetaan yhtä nopeasti kaikista kaupungin kiinteistöistä, mutta kuitenkin päiväkodeista ja kouluista hieman nopeammin. Töhryjen määrässä on suuriakin alueellisia eroja niiden määrä seurannan mukaan.

### **Projektiyksikön sijainti kaupungin organisaatiossa**

Kun rakentamispalvelut perustettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä 18.6.2008 ja se aloitti toimintansa 1.1.2009 alkaen, siirrettiin töhryjen torjunnasta vastaava kolmen hengen projektiyksikkö osana HKR-Tekniikkaa rakennusvirastosta rakentamispalveluun.

Tämä ei ollut organisatorisesti perusteltu siirto, koska muut yleisten alueiden kunnossapitoon ja omistukseen liittyvät viranomaistehtävät jäivät rakennusviraston katu- ja puisto-osastolle. Vuoden 2010 alusta yksikön henkilöstö on taas rakennusviraston organisaatiossa.

### **Johtopäätökset**

Stop Töhryille -projekti saavutti hyvin sille asetetut tavoitteet, sillä töhrinnän määrää saatiin laskettua näkyvästi ja töhryjen määrää on mitattu, kuten kaupunginvaltuusto edellytti. Projektia käytännössä toteuttanut rakennusvirasto saavutti vuosittain sille talousarviossa asetetut sitovat tavoitteet.

Jotta töhrinnän määrä ei lisäänty kaupunkikuvassa liiallisesti, hallintokuntien on muun toiminnan yhteydessä käytettävä määrärahoja edelleen valvotaan, töhrinnän estämiseen ja niiden poistamiseen mm. tulevaa kulttuuripääkaupunkivuotta 2012 silmälläpitäen. Projektin kaltaista keskitettyä toimintaa tarvitaan tulevaisuudessakin, jotta asianomistajatehtävät, sovitteluratkaisut yms. töhrintään liittyvät seikat tulevat hoidetuiksi palvelujen tilaamisen ja niiden tuottajien valvonnan lisäksi.

Eryteisesti rakennusvalvontaviraston sekä myös rakennusviraston suorittaman kaupunkikuvan valvonnan on tapahduttava yhteistyössä ja riittävin henkilöresurssein. Arviointikäynneillä ilmeni, että henkilöresurssit eivät välttämättä ole olleet riittävät esimerkiksi puhdistuskehotuksien antoon kiinteistöille.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- Stop Töhryille -projekti ja rakennusvirasto saavutti hyvin tavoitteensa.
- Rakennusvalvontaviraston ja rakennusviraston suorittama kaupunkikuvan siisteyden valvonnan on tapahduttava nykyistä paremmassa yhteistyössä ja riittävin henkilöresurssein.



## 4.9 KATUPÖLYN VÄHENTÄMINEN

Katupöly on etenkin keväisin yksi keskeisimmistä ilmanlaatuongelmista. Kunnilla on lakisääteinen velvoite estää käytettävissä olevin keinoin valtioneuvoston asetuksessa ilmanlaadusta säädettyjen raja-arvojen ylittyminen. Kaupunki on siksi antanut omia ohjeitaan pölyntorjunnasta mm. ympäristönsuojelumääräyksissä.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 30.3.2005 ekologisen kestävyuden ohjelman vuosille 2005–2008. Sen teemana oli mm. katupölyn vähentäminen.

Rakennusvirastolla ja ympäristökeskuksella oli vuosien 2008 ja 2009 talousarvioissa sitova toiminnallinen tavoite katupölyyn liittyen. Vuonna 2009 tavoite oli muotoiltu seuraavasti: katupölyn pienhiukkasmäärät (PM10) eivät ylitä ilmanlaatuasetuksen mukaisia raja-arvoja. Raja-arvot eivät ylittyneet eli em. sitovat tavoitteet saavutettiin.

Katujen pölynsidonnasta ja hiekanpoistosta aiheutui kaupungin vuoden 2008 ympäristöraportin mukaan 3,6 milj. euron kulut. Katupöly lisää terveydenhuollonkin kuluja jonkin verran riskiryhmien vastaanotokäynteinä, jotka aiheutuvat hengitettävien pienhiukkasten kulkeutumisesta alempiin hengitysteihin.

### Taustaa katupölyn vähentämiselle

Katupölyn vähentäminen on ollut mukana ympäristöohjelmissa 1990-luvun alusta saakka. Rakennusvirasto on kehittänyt katupölyn torjuntaan liittyviä työmenetelmiään pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti jo 1980-luvulta lähtien. Ympäristökeskus puolestaan on ollut ilmansuojeluun liittyvän valvontatehtävänsä perusteella aktiivisesti mukana katupölyn vähentämisessä mm. koordinoimalla erilaisia laajoja tutkimushankkeita katupölyyn liittyen (KAPU I ja KAPU II). Arvioinnin perusteella ilmeni, että mi-

käli tutkimuksen, katujen puhdistamisen, pesemisen tai talvikunnossapidon määrärahat pienentyvät, on riskinä katupölyn määrän lisääntyminen.

Erilaisilla toimenpiteillä ja virastojen yhteistyöllä on voitu estää raja-arvon ylittyminen vuoden 2006 jälkeen. Hiukkasten kokonaisleijumapitoisuus on pienentynyt arviolta kolmasosalla. Tilanne olisi ilman jo toteutettuja toimenpiteitä nykyistä parempi kasvavan liikennemäärän vuoksi.

Helsingissä on kolme pysyvää ja vähintään yksi siirrettävä mittausasema, joista saadaan tietoa ilman epäpuhtauksista kaupungin toiminnassa hyödynnettäväksi. Ilman epäpuhtauspitoisuuksien äkillisen kohoamisen varalta on olemassa vuonna 2007 hyväksytyt varautumissuunnitelma.

Katupölyn torjuntaa jatketaan hallintokuntien toimesta toteuttamalla edelleen mm. vuosien 2008–2016 ilmansuojelun toimintaohjelmaa toteuttamalla, jonka kaupunginhallitus hyväksyi 19.5.2008. Myös rakennusviraston vuosien 2009–2012 ympäristöohjelman yhtenä pääteemana on ilmanlaatu ja katupöly.

Kiinteistöjen ja urakoitsijoiden informoimista ja ohjeistamista tulee jatkaa rakennustyömaiden ajoneuvojen siisteyden ja hiekoitussepin laatuvaatimusten suhteen sekä oikeiden työtapojen ja oikeanlaisen kaluston käyttämisessä erityisesti hiekoitushiekan poistoon. Kaupunki on jo itse siirtynyt käyttämään yhtä optimaalisen raekoon pestyä ja seulottua hiekoitussepeä pölyämisen vähentämiseksi. Näin vaikutetaan ensisijaiseen katupölyn aiheuttajaan.

Ongelmallisissa alueissa katupölyn suhteen on ydinkeskusta, jossa on yksityisten ja rakennusviraston hoitamia jalkakäytäviä, nupukivikatua sekä liikennelai-



toksen hoitamaa raitiokiskoaluetta. Alueen puhdistaminen tehdään nyt eriaikaisesti ja eritasoisesti, mikä lisää pölyämistä.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- rakennusviraston ja ympäristökeskuksen yhteistyössä tekemä pitkäaikainen työ katupölyn vähentämiseksi on tuottanut ilmanlaatua selvästi parantavia tuloksia ja virastojen tulee edelleen jatkaa kiinteistöjen ja urakoitsijoiden informoimista ja ohjeistamista katupölyn vähentämiseksi.

## 4.10. ULKOPUOLISTEN ASiantuntijapalvelujen Käyttö Kaupunkisuunnittelu- ja Kiinteistötoimessa

Kaupungin yhteisstrategian kohdassa hyvinvointi ja palvelut todetaan, että kaupungin toiminnassa tulee lisätä kustannustehokkuutta. Eräänä toimenpiteenä mainitaan palvelujen järjestämistavan kehittäminen esimerkiksi hyödyntämällä kaupungin ulkopuolisten toimijoiden voimavaroja.

Arvioinnin kohteena oli ulkopuolisten asiantuntijapalvelujen käyttö kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa sekä rakennusvirasto (HKR-Rakennuttaja) ja rakentamispalvelu asiantuntijapalvelujen hankintaa koskevan yhteistyön osalta. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää asiantuntijapalvelujen käytön määrä ja kohdentuminen, hankintojen suunnitelmallisuus, laatutekijöiden huomioon ottaminen sekä asiantuntijapalvelujen käytön koordinointi koko kaupungin tasolla. Arviointi suoritettiin perehtymällä olemassa olevaan asiakirja-aineistoon, kirjanpitoon, tilastoihin sekä suorittamalla kysely arvioinnin kohteena olevissa hallintokunnissa.

### Hankintojen suunnitelmallisuus, määrä ja kohdentuminen

Hallintokunnat ovat vuoden 2009 talousarviossa esittäneet kilpailuttamiseen ja hankintastrategian toteuttamiseen liittyviä periaatteita ja kuvanneet myös asiantuntijapalveluhankintojen suunnitelmallisuutta. Kaupunkisuunnitteluvirasto hankkii ydin-

toimintoihin liittyviä suunnittelupalveluja lähinnä resurssien puuttuessa, haluttaessa erityisosaamista tai vaihtoehtoisia suunnitelmia ja ideoita.

Kiinteistövirasto kilpailuttaa itse käyttötalouden hankinnoista noin kolmanneksen ja investointeja koskevista hankinnoista kuusi prosenttia. Tilakeskus rakennuttaa talonrakennusinvestointitoimintaan liittyvät pienehköt ja keskisuuret alle miljoona euroa maksavat hankkeet pääosin itse tai käyttää niiden rakennuttamisessa ulkopuolisia konsultteja. Suurten yli miljoona euroa maksavien hankkeiden rakennuttamisen tilakeskus on tilannut rakennusvirastolta.

Asuntotuotantotoimiston perustehtävä on rakentamispalvelujen eli rakentamisen ja suunnittelupalvelujen kilpailuttaminen. Rakennusvalvontavirasto puolestaan hoitaa perustehtävänsä itse eikä juurikaan käytä ulkopuolisia asiantuntijapalveluja.

Rakennusvirasto ja rakentamispalvelu laativat yleisten alueiden ylläpitotöistä useampivuotisen kumpanuussopimuksen ja rakentamishankkeista vuosiosopimuksen. Yksityissektorilla teetettävät katu- ja viheralueiden ylläpitourakat sekä rakentamishankkeet kilpailutetaan.



Euromääräisesti tarkasteltuna asiantuntijapalveluhankintojen määrä kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimessa on varsin vähäinen, sillä sen osuus koko toimialan menoista vuonna 2009 oli 3,6 prosenttia eli 8,5 milj. euroa. Kustannusten määrä on noussut merkittävästi viimeisen viiden vuoden aikana ja valtaosa niistä on kohdistunut kiinteistövirastoon. Toimialalla sisäisten asiantuntijapalveluhankintojen määrä on ollut hieman ulkoisia hankintoja suurempi.

### **Hankintojen koordinointi ja kyselyn johtopäätökset**

Ulkopuolisten asiantuntijapalvelujen käyttöä koskevalla kyselyllä pyrittiin selvittämään asiantuntijapalvelujen hankinnan suunnitelmallisuutta, laatutekijöiden huomioimista ja palvelujen käytön koordinoitua kaupungin tasolla. Kyselyn perusteella voidaan todeta, että hallintokunnissa omana tai ostopalveluna tuotettavien palvelujen määrittely perustuu pääosin hankintastrategioihin tai hankintoihin liittyviin ohjeisiin ja on siten varsin johdonmukaista ja suunnitelmallista. Asiantuntijapalvelut kilpailutetaan aina lain edellyttäessä ja muiden hallintokuntien tarpeita pyritään ottamaan hankintoja tehdessä huomioon. Myös laatuksiteerit sisältyvät pääsääntöisesti asiantuntijapalvelujen hankintaan, mutta laadun seurannassa havaittiin kehitettävää.

Puitesopimusten yhteiskäytössä tai yhteiskilpailutusten toteuttamisessa on kehitettävää. Hankinto-

jen koordinoitua ei aina tehdä edes virastotasolla. Pääsääntöisesti osastoille keskittynyt sopimustenhallinta mahdollistaisi palvelujen yhteiskäytön, mikäli tieto hankintasopimuksista ja niiden sisällöstä välittyä hallintokuntien välillä. Lisäksi sopimustenhallinnan keskittämistä kaupunki- tai virasto-/osastotasolla pidetään tarpeellisena.

Vastausten perusteella hallintokunnat hankkivat samansisältöisiä asiantuntijapalveluja ostopalveluina. Arvioinnissa havaittiin, että ainakin kiinteistövirasto ja rakennusvirasto ovat kilpailuttaneet ja solmineet puitesopimuksia samansisältöisistä palveluista. Tällaisia palveluja olivat kustannussuunnittelu, LVI-suunnittelu, sähkösuunnittelu ja rakenne-suunnittelu. Molemmissa virastoissa sopimuskumppaneiksi oli valittu samoja palveluntuottajia. Hankinnat oli kilpailutettu, johon molemmissa virastoissa on käytetty työpanosta. Päällekkäiset puitesopimukset mahdollistavat tilanteen, jossa saman palveluntuottajan kanssa on solmittu kaksi puitesopimusta, joista toinen on kaupungille edullisempi.

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella puitesopimusmenettely on varsin yleinen hankintoja tehdessä, joten olisi täysin mahdollista, että eri hallintokunnat voisivat tilata palvelua yhteisen kilpailutuksen ja sopimuksen perusteella. Vastauksissa todettiin, että asiantuntijapalvelujen hankintaan liittyvää yhteistyötä on jo jonkin verran tehty ja sille on tarvetta myös tulevaisuudessa.

### **Tarkastuslautakunta toteaa, että**

- asiantuntijapalvelujen sopimustenhallinta tulee järjestää koko kaupungin tasolla, jotta mahdollistetaan sopimusten tehokas hyödyntäminen ja hankintojen koordinoitua.
- kiinteistöviraston ja rakennusviraston tulee jatkossa tehdä tiiviimpää yhteistyötä ulkoisia asiantuntijapalveluja koskevia sopimuksia kilpailutettaessa, jotta päällekkäisiltä hankinnan valmisteluilta ja puitesopimusjärjestelyiltä vältytään.



#### 4.11 TUOTTAVUUS SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMESSA SEKÄ SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMESSA

Kaupunginvaltuusto päätti huhtikuun 2009 lopulla 2009–2012 strategiaohjelmasta, jonka keskeisenä tavoitteena on palvelutuotannon vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen. Sosiaali- ja terveys-toimen sekä sivistys- ja henkilöstötoimen hallintokunnilta tiedusteltiin mm., miten ne laskevat tuottavuutensa, miten se on kehittynyt ja tulee kehittymään, millainen on niiden tuottavuuden laskentaohjeistusta ja onko niillä tuottavuussuunnitelmaa tai vastaavaa siitä, miten tuottavuutta parannetaan tai kehitetään.

Lähes kaikilla arvioinnissa mukana olleilla hallintokunnilla on tuottavuusluku vuoden 2009 talousarviossaan. Kaupungin taidemuseokin kertoo seuraavansa tuottavuutta, mutta ei indeksoitua tuottavuutta. Henkilöstökeskus on mukana tuottavuuslaskennan uudistamisprojektissa. Talousarviossa ei pääsääntöisesti kommentoida tuottavuuslukuja eikä sitä mihin ne perustuvat. Ainoastaan kaupunginmuseo kertoo perustelut tuottavuutensa heikentymiselle vuodesta 2007 lähtien. Opetusvirastolla on omat tuottavuuslukunsa eri koulutuslinjoille, kun taas toiminnaltaan ja määrärahoiltaan yhtä mitavilla terveyskeskuksella ja sosiaalivirastolla on vain yksi tuottavuusluku koko toiminnalleen. Sosiaalivirasto on ollut ns. pilottivirastona vuodesta 2007 kehiteltäessä tuottavuuden matriisilaskentamallia. Terveyskeskus puolestaan ilmoittaa kehittävänsä perusterveydenhuollon tuotteistamista vuosina 2008–2009. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle on varattu 40 prosenttia terveys-toimen kokonaismäärärahasta ja se on mitoitettu siten, että siinä on otettu huomioon mm. HUS:n hallituksen hyväksymässä strategiasuunnitelmassa edellytetty 2 %:n tuottavuuden nostaminen.

Nykyisessä talousarviolaadinnassa tuottavuuden perusvuosi vaihtuu talousarviovuosittain, joten pitempiaikaista tuottavuuskehityssarjaa ei ole esitetävissä valtuustotasolla.

Ohje tuottavuuden laskemiseksi on vuodelta 1990. Useimmat hallintokunnat laskevat tuottavuutensa tuottavuusindeksinä eli tuotosindeksin ja panosindeksin suhteena tätä suositusta soveltaen. Vastauksista voi todeta kehittämistarvetta olevan sekä hallintokuntien omassa suoritteiden määrittämisessä että käytettävässä laskentamallissa. Työväenopistot laskevat eri tavalla tuottavuutensa: suomenkielisellä työväenopistolla on tuottavuusindeksi ja Arbiksella opiskelijatuntihinta. Kaupunginorkesterilla on käytössä täyttöasteen muutokset. Hallintokunnat laskevat toimintansa eri tuotokset painokertoimilla yhteismitalliseksi. Vuodesta 2007 lähtien on Työsuojelurahaston tuella ja sosiaaliviraston, Tampereen teknillisen yliopiston sekä talous- ja suunnittelukeskuksen yhteistyönä kehitelty tuottavuuden matriisilaskentamallia. Matriisimalli ottaa huomioon myös sekä laadulliset näkökulmat että mahdollistaa tuottavuuslaskennan yksikkötasolla, mitä ei nykyisessä tuottavuusindeksilaskennassa ole.

Huhtikuussa 2009 kaupunginhallitus hyväksyi vuoden 2010 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja talousarvioehdotuksen 2010–2012 laadintamisohjeet. Kaikkien hallintokuntien tuli talousarvion perusteluissaan esittää palvelujen tuottavuutta ja vaikuttavuutta lisäävät toimenpiteet. Arvioidut hallintokunnat ilmoittivat mm. seuraavia tuottavuuden parantamiseen tähtääviä suunnitelmiaan:

Sosiaalivirasto on aloittanut tuottavuusprojektin, jossa tuottavuutta käsitellään monimuotoisemmin kuin perinteisessä tuottavuuslaskennassa. Terveyskeskuksella lähtökohtana tulevien vuosien suunnittelussa tulee olemaan ennen kaikkea tuottavuuden



kehittäminen siten, että tulokset olisivat mitattavia. Tällöin tuotteistushanke on tärkeä osa muiden tuottavuutta kehittävien toimien ohessa. Opetuslautakunta on esittänyt keskeiset tuottavuutta edistävät toimenpiteet talousarvioehdotuksessa vuodelle 2010 ja taloussuunnitelmaehdotuksessa vuosille 2010–2012. Näitä ovat mm. perusopetuksessa tilojen käytön tehostaminen ja toisen asteen koulutuksessa opiskelijoiden valmistumisaikojen lyhentäminen. Kaupunginkirjaston tavoitteena on parantaa tuottavuutta ensisijaisesti toimintaprosesseja ja työtapoja kehittämällä. Tietoteknisten ratkaisujen, palvelukulttuurin muutoksen, palvelu- ja tilakonseptin käyttöönoton ja kokeilutoiminnan avulla parannetaan myös palvelun laatua. Kaupunginmuseo pyrkii strategian mukaisesti palveluverkkotarkastelun

kautta käyttämään toimitiloja tehokkaasti ja pyrkii parantamaan palvelujen vaikuttavuutta. Sähköisten palveluiden kehittyminen lisää asiakkaille palvelujen saavutettavuutta. Liikuntavirasto osallistuu tällä hetkellä Helsingin kaupungin palveluverkkoselvitykseen. Eräänä tavoitteena on löytää keinoja, joilla on vaikutusta myös tuottavuuden parantamiseen. Työterveyskeskus ilmoittaa, että sillä on selkeä suunnitelma siitä, miten toiminnan tuottavuutta lähivuosina tullaan parantamaan.

Tilinpäätöskirjassa ei kommentoida hallintokuntien toteutunutta tuottavuutta, ainoastaan sitovia ja muita toiminnallisia tavoitteita sekä määrärahan käyttöä ja tulokertymiä. Tuottavuuden toteutumaluku kyllä esitetään kuten muiden tunnuslukujen toteumat.

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

- kaikilla hallintokunnilla tulee olla tuottavuutta osoittavat tunnusluvut talousarviossaan.
- etenkin palveluiltaan monimuotoisilla hallintokunnilla tulee olla kokonaistuottavuuden lisäksi pääpalvelusuoritteille tuottavuusseuranta.
- kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti tulee laatia ajantasaiset toimintaohjeet tuottavuuslaskennalle ottaen huomioon hallintokuntien toiminnan erilaisuus, laatu- ja yksikkötasot.
- tuottavuuden toteutumasta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä tulee antaa selvitys tilinpäätöskirjan toimintakertomusosiossa.



## 4.12 IKÄJOHTAMINEN

Arvioinnin kohteena oli ikäjohtaminen ja sen tarjoamat keinot vastata Helsingin kaupungin työntekijöiden ikääntymisen haasteisiin. Tarkastelun kohteena oli eritoten Helsingin kaupungin rakentamispalvelun talonrakennus ja logistiikka-yksikössä (aiemmin rakennusviraston HKR-Tekniikka), mutta myös kirjallisuudessa esitetyt ikäjohtamisen tavoitteet ja toimenpiteet. Tarkoituksena oli löytää ne ikäjohtamisen menetelmät, jotka mahdollisesti olisi tarpeen ottaa käyttöön kaikissa Helsingin kaupungin virastoissa ja liikelaitoksissa. Lisäksi tavoitteena oli tuoda esille kustannukset, jotka syntyvät työnantajalle ennenaikaisesta eläkkeelle siirtymisestä.

Strategiaohjelmassa 2009–2012 (Kvsto 29.4.2009) kaupunginvaltuusto on päättänyt, että Helsingin tulee olla ikäjohtamisen mallikaupunki. Kaupunginvaltuusto on asettanut tavoitteeksi varmistaa palvelutuotantoon tarvittavan osaavan henkilöstön saamisen ja pysyvyyden, henkilöstön työtyytyväisyyden lisäämisen sekä eläkkeelle siirtymisiän nostamisen.

Kaupungin 39 000 työntekijästä vuonna 2010 tulee eläkeikään yli 750 työntekijää. Huippu saavutetaan vuonna 2013, jolloin yli tuhat henkilöä saavuttaa eläkeiän.

### Ikäjohtamisessa tärkeintä hyvä esimiestyö

Henkilöstö on organisaation keskeinen menestystekijä, jonka hyvinvointiin, työkykyyn, motivaatioon ja osaamiseen on tavoitteellisesti panostettava. Ikäjohtamisen avulla pyritään löytämään ratkaisuja uusiin tilanteisiin työyhteisöissä, kuten siihen, miten juniorit ja seniorit saadaan toimimaan mahdollisimman hyvin yhdessä ja miten motivoida työntekijä valitsemaan työssäolo eläkkeelle siirtymisen sijaan. Toisaalta ikäjohtamisen avulla pyritään syventämään tietämystä ihmisen iän ja elämänvaiheen merkityksestä työelämässä. Se on samalla moninaisuuden johtamista.

Osalla organisaatioista ikäjohtamisen haasteet painottuvat selkeämmin osaamisen pysymiseen organisaatiossa ja ns. hiljaisen tiedon siirtymiseen organisaation sisällä. Ikäjohtamisella nähdään tällöin olevan merkittävä osuus hyvinvoinnin lisäksi myös kilpailukyvyyn säilyttämisessä.

Yli 10 vuotta kestäneen laajan kuntasektorin seurantalutkimuksen perusteella havaittiin, että hyvä esimiestyö selitti kaikkein merkittävimmin ikääntyvien työntekijöiden työkyvyn parantumista. Työntekijöiden lisääntynyt tyytyväisyys esimiehen suhtautumiseen paransi heidän työkykyään 3,6-kertaisesti verrattuna niihin työntekijöihin, joilla tyytyväisyys esimiestyöhön ei parantunut. Hyvässä esimiestyössä ilmeni ikääntyvien työntekijöiden näkökulmasta neljä tärkeää ominaisuutta: ei-stereotyyppinen ikäasenne, tiimi- ja yhteistyötaidot, kyky suunnitella töitä yksilöllisesti sekä kommunikaatiotaito.<sup>6</sup>

Ikäjohtamisessa on jo jonkin aikaa painotettu hyvän työkuulttuurin ja henkilöä tukevan johtamistavan sekä koulutuksen merkitystä. Ikäjohtaminen oikein toteutettuna ehkäisee työpaikkakiusaamista, samoin tilapäisiin ja osa-aikaisiin työntekijöihin kohdistuvaa syrjintää, jota työministeriön työolobarometrin mukaan oli havainnut joka neljäs työntekijä.<sup>7</sup>

### Varhaiseläkemaksut Helsingin kaupungilla

Työnantajalle aiheutuu varhaiseläkemaksua henkilöstä, joka jää ensimmäistä kertaa työkyvyttömyyseläkkeelle, yksilölliselle varhaiseläkkeelle, työttömyyseläkkeelle tai alkaa saada kuntoutustukea eli määrääikaista työkyvyttömyyseläkettä.

Kaupungin varhaiseläkemaksut vuodelta 2008 olivat yhteensä 12,5 milj. euroa. Jo yhden henkilön var-

<sup>6</sup> Ilmarinen Juhani, Lähteenmäki Satu, Huuhtanen Pekka (2003) Kyvystä kiinni, Ikäjohtaminen yritysstrategiana. Talentum, Helsinki.

<sup>7</sup> Tuominen Eila (2004), Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaikheet. Eläketurvakeskuksen raportteja 37.



hain päättyvä työura aiheuttaa merkittävät varhaiseläkekulut. Yleisenä muistisääntönä voi pitää sitä, että keskimääräistä 1 000 euron työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön varhaiseläkemaksu on keskimäärin 75 000 euroa ja maksun arvioidaan jatkossa nousevan nykyisestä huomattavasti.

### **Osa-aikaeläke ja muut työelämän joustot**

Suomessa sekä poliittiset että työmarkkinajärjestöt pitävät työmarkkinoiden joustavuuden lisäämistä välttämättömänä ja peruuttamattomana. Valtioneuvoston asettama työllisyysryhmä (ns. Sailaksen ryhmä)<sup>8</sup> suositteli osa-aikatyön lisäämistä sekä yleensä työmarkkinoiden joustavoittamista erityisesti yli 55-vuotiaille.

Eryteisesti toivotaan suosittavan sellaista osa-aikaista työtä, joka edistää ihmisten mahdollisuuksia sovittaa yhteen työ- ja perhe-elämä tai yleisemmin työ ja vapaa-aika (family-friendly arrangements, work-life balance). Osa-aikatyön lisäksi muita kannustettavia joustavia järjestelyjä ovat esimerkiksi sapattivapaat, etätyö ja joustavat eläkkeelle siirtymisen järjestelmät.

Helsingin kaupungilla on annettu ohje osa-aikaeläkejärjestelystä (Heke, 12.2.2008). Ohjeen mukaan Helsingin kaupungin työntekijällä tulee olla mahdollisuus jäädä osa-aikaeläkkeelle, jos työssäkäynti työuran loppuvuosina käy raskaaksi. Osa-aikaeläkkeen avulla voi keventää viimeisiä työvuosia. Osa-aikaeläke lisää työntekijän työhyvinvointia ja on työnantajalle paljon edullisempi vaihtoehto kuin koko-aikaeläke. Se on myös hyvä vaihtoehto muille eläkemuodoille, koska siitä ei aiheudu varhaiseläkemaksua työnantajalle.

### **Rakentamispalvelun ikäohjelma**

Rakentamispalvelut on kaupungin keskitetty talonrakennuksen ja logistiikan tuotantoyksikkö. 2000-luvun alussa rakentamispalvelun ongelmana oli ki-

ristyvä kilpailutilanne sekä kilpailukyky, joka oli alentunut henkilöstön ikääntymisen sekä runsaiden sairauspoissaolojen myötä. Lääkkeeksi alettiin suunnitella ikäohjelmaa, jonka päätavoitteena oli kilpailukyvyyn ja kannattavuuden parantaminen pitkäjänteisellä ja kestäväällä tavalla. Ohjelmaan liittyi olennaisesti työntekijöiden työuran säilyttäminen tuottavana normaaliin eläkeikään asti. Osa-aikaeläkkeelle siirtymistä sekä sairauspoissaoloja haluttiin vähentää radikaalisti.

### **Rakentamispalvelun ikäohjelman pääelementit**

- Ikäpainotteiset kehityskeskustelut ja henkilökohtainen työelinkaaren kehittämissuunnitelma (HEKS) yli 45-vuotiaille
- Terveystakuu yli 56-vuotiaille (vuosittaiset terveystarkastukset, kuntotutkimukset ja työn kuormittavuuden arviointi)
- Tehostettu työterveyshuolto 45-55-vuotiaille
- Työterveyteen ja työn kuormittavuuteen sidotut ikävapaaat yli 56-vuotiaille
- Kapasiteetin kysyntään sidotut kuntolomat yli 45-vuotiaille
- Työntekijän, esimiehen ja työterveyshuollon vuorovaikutus ja yhteistyö sähköisessä eHR-järjestelmässä

Win-Win-periaate ja keskinäinen luottamus ovat olleet ikäohjelman pohjana. Työntekijöitä on käsitelty tasaveroisina kumppaneina, joilla on vain erilaiset tehtävät kuin johdolla ja esimiehillä. Tiedonsiirto työntekijältä toiselle on toteutettu muodostamalla työpareja senioreista ja junioreista. Ytimessä on ollut koko ajan johtamisjärjestelmän muuttaminen asiajohtamisesta (management) ihmisten johtamiseen (leadership).

Narsistinen johtaminen on koettu ikäjohtamisen suurimmaksi esteeksi. Vaikka sen muodot vaihtelevatkin yksilöstä toiseen, se ilmenee useimmiten epäluottamuksena alaisiin. Narsistisen esimiehen alaisuudessa ei ole kenenkään mukava tehdä töitä ja silloin erityisesti ikääntyvät työntekijät hakeutuivat eläkkeelle tai heidän työnsä tuloksellisuus heik-

<sup>8</sup> Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaikheet. Eläketurvakeskuksen raportteja 37, Eila Tuominen (2004, 85).



kenee ratkaisevasti. Narsistinen johtaminen näkyy usein organisaatiokulttuurin rapautumisena ja taloudellisen tuloksen heikentymisenä.

Rakentamispalvelun liikevaihto on merkittävästi kasvanut (lähes 50 %) ja taloudellinen tulos on koko ajan kehittynyt paremmaksi ilman, että vakinaisen henkilökunnan kokonaismäärää on juurikaan lisätty. Sairauspoissaolot ja työtapaturmista johtuvat poissaolot ovat merkittävästi vähentyneet erityisesti 56 vuotta täyttäneiden keskuudessa. Sivutuotteena myös keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä on saatu nousuun ja henkilöstön työssä viihtyminen on entisestään parantunut. Osa-aikaeläkeläisiä on reilusti alle puolet vähemmän kuin viisi vuotta sitten. Keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä nousi 58–59 vuodesta 62 vuoteen. Syyskuussa 2009 oli rakentamispalvelussa yhteensä 27 eläkeiässä olevaa 63-vuotiasta tai sitä vanhempaa työntekijää.

### Vattenfallin malli

Vattenfall pyrkii ikäjohtamisessaan Rakentamispalvelun tavoin yksilöllisiin ratkaisuihin. Varhais- tai vanhuuseläkkeen vaihtoehdoksi tarjotaan 80/90/100-mallia. Siinä työaika on kokopäiväiseen työskentelyyn verrattuna 80 prosenttia, palkka 90 prosenttia ja eläkkeen määrä 100 prosenttia säilyen siis ennallaan. ”Yleensä ihmiset pitävät joka viikon perjantain vapaana tai kokonaan joka viidennen viikon. Sitten he tulevat taas töihin latautuneena ja täynnä voimaa”, kerrotaan Vattenfallista.

Kun ikäohjelma alkoi Vattenfallissa vuonna 2002, eläkkeelle jätiin keskimäärin 59-vuotiaana. Nyt eläkepäivät alkavat keskimäärin 62,7-vuotiaana. Tämä on säästänyt eläkemaksuissa 3–4 milj. kruunua vuosittain. Henkilöstön keski-ikä on kohonnut ja poissaolotkin ovat vähentyneet.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin eri hallintokunnissa tulee toteuttaa ikäjohtamista ja laatia ikäohjelma eläkkeelle siirtymisiän nostamiseksi, sairauspoissaolojen vähentämiseksi ja työhyvinvoinnin lisäämiseksi.
- koska ikäjohtamisessa hyvä esimiestyö on tutkimusten mukaan merkittävin selittäjä työkyvyn parantumisessa, kaupungin tulee työnantajana kohdentaa riittävästi resursseja johdon ja esimiesten ikäjohtamiskoulutukseen.
- ikäohjelmissa ihmisten johtaminen tulee nostaa asiajohtamisen rinnalle.
- osa-aikaeläkkeen rinnalle tulee kehittää monipuolisesti muitakin vaihtoehtoja työssä jaksamisen tukemiseksi.

## 4.13 AMMATTIKOULUJEN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Arvioinnin tarkoituksena oli selvittää, mihin toimiin ammatillisen koulutuksen korkea keskeyttämisaste ja hidas ammattiin valmistuminen ovat opetusvirastossa johtaneet ja millaisia vaikutuksia näillä toimenpiteillä on ollut.

Opetusviraston sitovana toiminnallisena tavoitteena vuonna 2009 oli, että ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 60 prosenttia suorittaa ammatillisen tutkinnon kolmessa vuodessa joko oppilaitoksessa tai osittain oppisopimuksena. Tavoite ei toteutunut, sillä toteuma oli 51 prosenttia. Vuodeksi 2010 kau-



punginvaltuusto laski opetustoimen sitovaa tavoitetta 55 prosenttiin. Tämäkin tavoite vaikuttaa viime vuosien tulosten perusteella vaikealta saavuttaa. Tärkeämpää olisi saada tunnusluvun kehityksen suunta muuttumaan. Tunnusluvun absoluuttinen arvo on tässä tapauksessa toissijainen asia.

Ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi valtuusto on asettanut kaksi päätavoitetta. Opiskelijamääriä tulee lisätä eli paikkojen riittävyys on varmistettava tarjontaa lisäämällä ja tutkinnon suorittamisaikojen tulisi lyhentyä kolmeen vuoteen.

Opetuslautakunta on asettanut keskeyttämiselle oppilaitoskohtaiset tavoitteet. Vuosina 2007–2009 opintonsa on keskeyttänyt noin 17 prosenttia opiskelijoista. Näistä niin sanottuja negatiivisesti keskeyttäneitä (oppilaan jatkosijoittumista ei tiedetä tai hänet on erotettu oppilaitoksen toimesta) on ollut noin 12,5 prosenttia. Tunnusluvun vuosittainen vaihtelu on viimeisen kolmen vuoden aikana ollut yhden prosenttiyksikön sisällä. Keskeyttäneiden opiskelijoiden määrä on kuitenkin edelleen hyvin suuri, eikä keskeyttämisen syistä ole kattavaa tietoa.

Opetustoimessa on toteutettu tai on käynnissä useita hankkeita, joiden tavoitteena on ollut nopeuttaa

valmistumisaikoja ja vähentää opintojen keskeyttämistä. Valmistumisaikojen viimevuotisen kehityksen perusteella voidaan todeta, että opetustoimen kehittämishankkeilla ja muilla toimenpiteillä ei ole ollut toivottua vaikutusta. Kolmessa vuodessa valmistuvien opiskelijoiden määrä on ollut laskeva. Lain mukaan opiskelijoilla on mahdollisuus suorittaa opinnot neljässä vuodessa. Opetustoimen tulisi kuitenkin kannustaa nuoria suorittamaan opinnot kolmessa vuodessa.

Opetustoimen kehittämishankkeiden vaikutusten arviointi on jossain määrin puutteellista. Hankkeista saadaan hyviä käytäntöjä ja niiden vaikutukset ovat nähtävissä paikallisesti. Vaarana kuitenkin on, että saavutetut tulokset jäävät vain pienen, projektissa mukana olleen ryhmän tietoon.

Yksittäisen hankkeen ja muiden ulkoisten tekijöiden vaikutusten erottaminen toisistaan saattaa joissain tapauksissa olla vaikeaa ellei mahdotonta. Opetustoimessa kuitenkin uskotaan, että hankkeilla on ollut vaikutusta, ja että ilman näitä toimenpiteitä tilanne olisi vielä huomattavasti huonompi. Projekteja tai hankkeita suunniteltaessa tulee ottaa erityisesti huomioon mittareiden laadinta. Hankkeiden tavoitteita tulee voida mitata ja tulokset dokumentoida.

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

- ammatillisen koulutuksen keskeyttämisten syitä tulee selvittää tarkemmin.
- valmistumisaikojen lyhentämiseen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota.
- kehittämishankkeiden seuranta, tulosten raportointi ja vaikutusten arviointi tulee ottaa huomioon jo suunnitteluvaiheessa.



## 4.14 NUORTEN VÄKIVALTAISEN KÄYTTÄYTYMISEN ENNALTAEHKÄISY JA OPPILASHUOLTO

Lastensuojelulain keskeisiä periaatteita on turvata lapselle turvallinen kasvuympäristö sekä ruumiillinen ja henkinen koskemattomuus. Kunnan on laadittava lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi sekä lastensuojelun järjestämiseksi ja kehittämiseksi kunnan toimintaa koskeva suunnitelma, joka sisältää toimenpiteet mm. lasten ja nuorten hyvinvointia edistävästä sekä ongelmia ehkäisevästä hankkeista. Lain velvoittamana kaupunginvaltuusto hyväksyi marraskuussa 2009 Helsingin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman 2009–2012, jossa yhtenä hyvinvointitavoitteena on lasten ja nuorten terveen ja turvallisen kasvun mahdollisuuksien parantaminen. Tätä edistetään mm. tehostamalla lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä.

Kaupunginvaltuuston hyväksymän Helsingin kaupungin strategiaohjelman vuosille 2009–2012 yhtenä strategisena tavoitteena on ”Monimuotoinen, kansainvälisesti kilpailukykyinen ja turvallinen Helsinki”. Kaupunginhallitus toimeenpanopäätöksessään kehotti sosiaalivirastoa ja terveyskeskusta osana toiminnan suunnittelua päivittämään väkivallan ehkäisyn ohjelman. Arvioinnin tarkoituksena on tarkastella oppilashuoltoon sisältyviä väkivallan ehkäisyä koskevia ohjeita ja hankkeita osana lastensuojelua ja kaupungin strategiaohjelmaa.

### Oppilashuolto

Opiskelijalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön sekä lukioita että ammatillista koulutusta koskevan lain mukaan.

Jokaisessa lukiossa ja ammatillisessa oppilaitoksessa toimii opiskelijahuoltoryhmä. Opiskelijahuoltoryhmiin voi kuulua: rehtori tai apulaisrehtori tai kouluvastaava, opinto-ohjaajat, psykologi, kuraattori ammatillisissa oppilaitoksissa, terveydenhoitaja, laaja-alainen erityisopettaja, ryhmänohjaaja, (psykiatrinen sairaanhoitaja), opiskelijatukihenkilö ja opet-

taja. Ammattikouluissa on myös koulutusaloittain opiskelijahuoltoryhmiä. Koulukuraattori on koulun sosiaalityöntekijä. Häneltä saa apua, jos nuorella on pulmia opiskelussa, kaverisuhteissa tai hänen elämässään tapahtuu menetyksiä. Kaikissa ala-asteen ja lähes kaikissa yläasteen kouluissa toimii koulukuraattori, mutta lukioissa ei ole koulukuraattoreita. Ammatillisissa oppilaitoksissa heitä on yhteensä 10.

### KiVa Koulu -hanke

Useissa Helsingin peruskouluissa käynnistyi syksyn 2009 aikana koulukiusaamisen ehkäisyä koskeva KiVa Koulu -hanke. Turun yliopistossa opetusministeriön rahoituksella kehitetyn KiVa Koulu -ohjelman piirissä on 300 000 oppilasta suomalaisissa kouluissa. Vuoden kestäneen KiVa Koulu -ohjelman on jo nyt todettu vähentävän koulukiusaamista ja lisäävän kouluturvallisuutta ja -hyvinvointia. Jos koulussa ilmenee kiusaamista, niin KiVa Koulu -tiimi puuttuu asiaan. Ohjelman käyttöön ottavilla kouluilla oli mahdollisuus tilannekartoitukseen toukokuussa 2009.

Kartoitus osoitti, että kiusatuksi joutuneita on ensimmäisillä luokilla huomattavasti enemmän kuin ylä-asteella. Opettajien katsotaan pystyvän vaikuttamaan ala-asteella paljon tai hyvin paljon kiusaamisen määrään. Lisäksi niiden vanhempien osuus, joiden mielestä kiusaaminen on ehdottoman väärin, on suurempi ala-asteella kuin ylä-asteella. Kokeiluvaiheessa kouluissa toimineet KiVa -tiimit täyttivät raportin, josta selvisi mm. se, että kiusatuista oppilaita lähes kaikki kertoivat seurantakeskustelussa tilanteensa muuttuneen parempaan suuntaan.

### Kysely ja tilastointi

Opetustoimen työsuojelu on kerännyt systemaattisesti tietoa noin kymmenen vuoden ajan opettajiin kohdistuvista vaara- ja uhkatilanteista. Vuonna 2009 ilmoitukset ovat vähentyneet runsaan kol-

manneksen edellisiin vuosiin verrattuna. KiVa Koulu -hankkeen voi olettaa vaikuttaneen myös tähän kehitykseen. Opiskelijoihin kohdistuvaa kiusaamista, väkivaltaa tai väkivallalla uhkaamista ei tilastoida samalla tavoin keskitetysti, ja tilastoinnille onkin tarvetta. Koulukohtaisesti ilmoituksia kiusaamisesta otetaan vastaan ja käsitellään esimerkiksi vanhempainilloissa.

Joka toinen vuosi jokaiselle helsinkiläisten lukioden 1. ja 2. vuosikurssin opiskelijoille sekä ammattiin

opiskelevien 1. ja 2. vuoden opiskelijoille Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tekee kouluterveyskyselyn. Sen elinolot -kohdassa tiedustellaan, onko kokenut fyysistä uhkaa, ja kouluolot -kohdassa kysytään, onko ollut koulukiusattu vähintään kerran viikossa. Näitä vastauksia olisi perusteltua monipuolistaa esimerkiksi kysymyksillä siitä missä ja milloin koetaan kiusaamista, väkivaltaa tai väkivallalla uhkaamista, ja kenen taholta.

Kouluterveyskyselyn mukaan vuonna 2008 fyysistä uhkaa kokeneiden % -osuus vastanneista:

	Pojat/miehet	Tytöt/naiset	Yhteensä	Pääkaupunki-seutu
Lukioden 1. ja 2. vuosikurssin opiskelijat	24	11	18	17
Ammattiin opiskelevien 1. ja 2. vuoden opiskelijat	31	19	25	24

Kouluterveyskyselyn mukaan vuonna 2008 koulukiusattuna vähintään kerran viikossa olleiden % -osuus vastanneista:

	Pojat/miehet	Tytöt/naiset	Yhteensä	Pääkaupunki-seutu
Lukioden 1. ja 2. vuosikurssin opiskelijat	2	1	1	2
Ammattiin opiskelevien 1. ja 2. vuoden opiskelijat	6	3	5	4

### Toimintaohjeistus väkivaltaisen käyttäytymisen varalle

Opetusviraston turvallisuudesta vastaa virastopäällikkö ja hänellä on toimeenpanevana apunaan turvallisuusjohtaja. Virastolla on myös työsuojelupäällikkö. Opetusvirastolla ei ole turvallisuussuunnitelmaa, vaan pelastuslain 9 §:n velvoittama pelastus-

suunnitelma. Oppilaitostasolla vastuu turvallisuudesta on rehtorilla. Oppilaitoksissa on vuosittain päivitettävät pelastussuunnitelmat ja turvallisuuskansiot. Menettelyjen osata tiedot ovat peräisin vuosilta 1998 ja 2004.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- peruskoulujen KiVa Koulu -hankkeesta saatujen hyvien kokemusten vuoksi on samoja toimintatapoja perustelua jalkauttaa nuoriso- ja aikuiskoulutukseen ja vahvistaa oppilashuoltoa ammatillisten oppilaitosten lisäksi myös lukioissa.
- koska lastensuojelulaki velvoittaa kaikkia viranomaisia, kaupungin tulee laatia yhtenäiset ja ajantasaiset ohjeet väkivaltaan puuttumiseen ja ehkäisyyn osana turvallisuusstrategiaa. Opetusviraston toimintaohjeet kiusaamis- ja väkivaltatilanteiden varalta tulee päivittää yksityiskohtaisesti.

## 4.15 LASTEN PÄIVÄHOIDON LAATU, VÄESTÖENNUSTEET JA KUSTANNUSKEHITYS

Helsingin strategiaohjelmassa vuosille 2009–2012 on useita hyvinvointia ja palveluja koskevia linjauksia, jotka ovat tärkeitä myös lasten päivähoidon kannalta. Strategiaohjelmassa on painotettu lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämistä. Keskeistä on, että talouden tasapainosta huolehditaan ja palvelutuotannon vaikuttavuutta parannetaan. Arvioinnissa kartoitettiin palvelun saatavuutta, laadun seuranta, taloudellisuutta, väestökehityksen vaikutuksia, monikulttuurisuutta ja henkilöstön riittävyttä.

### Päivähoidon laatu asiakkaiden kokemana

Päivähoidon laatua on mitattu asiakastytyväisyyskyselyillä. Päivähoidon asiakastytyväisyysmittauksia vuonna 2008 on toteuttanut Finnish Consulting Group ja vuonna 2009 sosiaalivirasto itse. Asiakastytyväisyyskyselyjen tulokset ovat olleet samansuuntaisia molemmissa kyselyissä.

Asiakastytyväisyysmittausten tulokset ovat olleet pääosin hyviä, osin erinomaisia. Kyselyyn vastanneista vanhemmista 88 prosenttia antoi päivähoiton toimivuudesta yleisarvosanaksi erittäin hyvää (45 %) tai melko hyvää (43 %)<sup>9</sup>.

Kyselyissä haluttiin selvittää lasten vanhempien mielestä tärkeimpiä kehittämiskohteita päivähoitossa. Vanhemmat valitsivat tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista huolehtimisen. Toiseksi tärkeimpänä pidettiin lapsen viihtymistä päivähoitossa ja kolmanneksi tärkeimpänä toiminta- ja leikkimahdollisuuksien monipuolisuutta. Lasten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta on myös tärkeää, että päiväkotien tilamitoitus on riittävä eli vähintään sosiaalilautakunnan vuonna 2005 päättämä 9 m<sup>2</sup>/lapsi.

Kyselyissä vanhemmat toivat esille myös tyytymättömyyttä. Internet-sivujen selkeys, päivähoitopai-

kan Internet-sivut, päivähoitovaihtoehtojen riittävyys ja tiedon saanti erilaisista päivähoitovaihtoehtoista olivat kohteita, joihin toivottiin parannusta. Tyytymättömiä oltiin lisäksi päivähoitopäätösten läpinäkymättömyyteen ja hitauteen. Tästä syystä toivottiin avoimempaa hakuprosessia ja nopeampia päätöksiä.

### Päivähoitopaikat ja väestökehitys

Helsingissä oli vuonna 2008 kaupungin omia päiväkoteja 274, ostopalvelupäiväkoteja 39 ja täysin yksityisiä päiväkoteja 63. Vuonna 2008 kunnallisissa päiväkodeissa oli hoidossa 17 918 lasta.

Tietokeskuksen (2009) mukaan päivähoitoikäisten, 0-6-vuotiaiden määrä kääntyi kasvuun vuoden 2007 aikana, ja määrä kasvoi vuoden 2008 aikana noin 600 hengellä. Myös päivähoitoon osallistuvien lasten osuus on kasvanut selvästi. Esimerkiksi vuoden 2008 syyskuussa kunnallisessa päivähoitossa oli 850 lasta enemmän kuin vuoden 2005 syyskuussa, ja tästä kasvusta 500 johtui päivähoitoon osallistumisen kasvusta sekä 350 lasten määrän kasvusta kaupungissa. Päivähoitoon osallistuminen on lisääntynyt ja kasvattanut kunnallisen päivähoiton kysyntää enemmän kuin lasten lukumäärä olisi yksin aiheuttanut. Päivähoitoikäisten lasten määrän ennustetaan kasvavan lähitulevaisuudessa ainakin 200–300 hengellä vuosittain.

### Lasten päivähoiton kustannuskehitys

Kaupunginhallituksen sosiaali- ja terveystoimeen liittyvissä kannanotoissa, jotka koskivat vuoden 2009 talousarvion valmistelua, korostettiin kustannusohjauksen tehostamista niin, että kustannukset lähenevät viiden seuraavaksi suurimman kaupungin keskiarvoa.

Kuuden suurimman kaupungin vertailussa vuodelta 2008 Helsinki oli toiseksi kallein. Sama tilanne on ollut myös edellisinä vuosina. Tosin joissakin muissa

<sup>9</sup> Asteikko: 1) erittäin hyvä, 2) melko hyvä, 3) kohtalainen, 4) melko huono, 5) erittäin huono.





suurissa kaupungeissa kustannusten suunta on ollut kasvava, kun taas Helsinki on lähestynyt hieman keskiarvoa.

Tarkasteluajanjaksolla 2005–2009 sosiaalitoimen käyttömenot (ilman työllisyyden hoitoa ja poistoja) kasvoivat vuosittain keskimäärin 6,8 prosenttia, kun vastaava menojen kasvu lasten päivähoitossa oli 4,3 prosenttia. Menojen kasvu on ollut siten päivähoitossa vähäisempää kuin joidenkin muiden sosiaalipalvelujen kohdalla. Tämä on aiheutunut mm. pienemmistä lapsimääristä ja sen seurauksena päiväkotipaikkoja on vähennetty. Toisaalta päivähoitoa tarvitsevien lasten määrä on lähtenyt kasvuun vuonna 2008, mikä on aiheuttanut nopean päivähoitopaikkojen lisästarpeen vuonna 2009, jolla on myös vaikutusta menoihin.

### Henkilöstötilanne

Työvoimatilanne 31.12.2009 päivähoitoasetuksen (A lasten päivähoitosta 16.3.1973/239, 6 §) mukai-

sen kasvatus- ja hoitohenkilökunnan kohdalla osoitti, että avoimien vakanssien ja sijaisuuksien hoitajista (työntekijöitä yhteensä 3 284) oli epäpäteviä 310 ja kokonaan ilman hoitajaa olevia vakansseja oli 132 eli yhteensä 13,5 prosenttia kaikista edellä mainittuun ryhmään kuuluvista vakansseista. Suhteellinen osuus kaikista kyseisen ammattiryhmän vakansseista oli erityislastentarhanopettajien kohdalla 29 prosenttia, lastentarhanopettajien ja lastenhoitajien vastaavat prosenttiosuudet olivat 13,1 ja 12,6. Syyskuussa 2009 oli määräaikaisissa työsuhteissa 21,2 prosenttia (1 139 henkilöä) päivähoiton työntekijöistä.

Perhepäivähoidon osuus on huomattavasti vähentynyt, koska uusia perhepäivähoitajia ei ole saatu lopettaneiden tai eläkkeelle siirtyneiden perhepäivähoitajien tilalle. Kysyntää perhepäivähoidolle kuitenkin edelleen on. Varsinkin pienempien lasten (alle 3-vuotiaat) kohdalla perhepäivähoito on suosittua.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- päivähoiton laadun kehittämisessä tulee keskittyä asiakastyytyväisyysmittauksissa tärkeimmiksi nousseisiin laatutekijöihin, kuten lapsen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista huolehtimiseen, viihtymiseen päivähoitossa sekä toiminta- ja leikkimahdollisuuksien monipuolisuuteen.
- päivähoiton laadun kannalta olennaista on pitää ryhmäkoot kohtuullisina ja huolehtia lasten erityistuen tarpeista. Myös päiväkotien tilojen tulee olla riittävät ja ohjeiden mukaiset.
- kehittämiskohteina tulee olla myös päivähoitopaikkojen hakuprosessi, sähköisen informaation ja asiain selkeys, päivähoitovaihtoehtojen riittävyys sekä tiedon saanti erilaisista päivähoitovaihtoehtoista.
- päivähoitoikäisten lasten määrän kasvu tulee ottaa huomioon päivähoitoa organisoitaessa ja tiloja suunniteltaessa. Ennakoinnissa tulee tukeutua luotettavuuden varmistamiseksi monipuolisiin tietolähteisiin.
- päivähoitoon tulee palkata pätevää ja vakituista henkilöstöä. Perhepäivähoidon henkilöstön rekrytoinnin tulee vastata perhepäivähoidon kysyntää.



## 4.16 KUNTOUTUS VANHUSTEN FYYSISEN TOIMINTAKYVYN JA KOTONA ASUMISEN TUKEMISESSA

Kaupunginvaltuuston 19.4.2006 hyväksymän vanhuspalveluohjelman 2006–2009 toteuttamiskauden tärkein tavoite on ylläpitää alle 75-vuotiaan väestönosan toimintakykyä varsinaisen kuntoutuksen tarpeen myöhentämiseksi.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten vanhuspalveluohjelman linjauksia on toteutettu iäkkäiden kuntoutuksessa. Arviointi perustui vanhuspalveluohjelman kuntoutusta koskevaan raporttiin vuodelta 2007 sekä laajaan terveyskeskuksen osastoille ja sosiaaliviraston vanhusten vastuualueelle suunnattuun kyselyyn syksyllä 2009.

### Kuntoutuminen ja toimintakyvyn ylläpito

Ikääntyneiden kuntoutusta pohtinut työryhmä toteusi vuonna 2007, että lähtökohtaisesti Helsingissä ikääntyneet saavat tarvitsemaansa kuntoutusta riippumatta siitä, asuvatko he kotona, palvelutalossa, vanhainkodissa tai pitkäaikaissairaalassa. Tästä huolimatta yhdeksi keskeiseksi pullonkaulaksi ikääntyneiden palveluissa on osoittautunut riittävän kuntoutuksen puute siten, että hoitoketjut voisivat toimia odotetusti.

Vanhuspalveluohjelman mukaisen ikääntyneiden kuntoutus-työryhmän mukaan toimintakyvyn ylläpitämisellä ja vahvistamisella tarkoitetaan sitä, että ”voimavaroja suunnataan entistä määrätietoisemmin ikäihmisten toimintakyvyn ylläpitämiseen ja vahvistamiseen sekä kuntoutustoiminnan tehostamiseen ja lisäämiseen”.

### Terveyskeskus

Terveysasemilla omalääkäri on tärkeä portinvartija, jonka kyky tunnistaa asiakkaansa kuntoutustarve ja käynnistää sujuva kuntoutusprosessi vaikuttaa osaltaan kuntoutuksen kokonaisuuteen. Kuntoutus järjestetään terveyskeskuksen omana toimintana tai maksusitoumuksella.

Akuuttisairaalaosasto (1.1.2010 alkaen kaupungin-sairaala) järjestää suurimman osan ikääntyneiden kuntoutuspalveluista Helsingissä. Osastoon kuuluvat Laakson, Herttoniemen ja Malmin akuuttiyksiköt, Malmin ja Marian päivystysyksiköt (nykyisin Haartmanin sairaalassa) sekä kuntoutusyksikkö. Akuuttisairaala tuottaa fysioterapian, toimintaterapian, puheterapian ja neuropsykologian palvelut akuutti- ja pitkäaikaissairaalan vuodeosastoille sekä fysioterapian palvelut terveysasemille, kotihoitoon, palvelutaloihin ja yksityisten vanhainkotien asukkaille. Voimavaroista pääosa on keskitetty akuuttisairaalan kuntoutusyksikköön. Akuuttisairaalassa toimii myös päiväsairaala, jonka tavoitteena on tarjota tehokasta tutkimusta, hoitoa ja kuntoutusta ikääntyneille helsinkiläisille kotona asumisen vaurantussa.

Pitkäaikaissairaala (1.1.2010 alkaen sosiaaliviraston alaisuudessa, Suursuon sairaala jäi terveyskeskukseen) järjestää helsinkiläisten vaikeasti ja pitkäaikaisesti sairaiden henkilöiden kuntoutumista ja toimintakykyä tukevaa pitkä- ja lyhytaikaista sairaalahoittoa sekä inhimillistä saattohoitoa. Osastoon kuuluvat Kivelän, Koskelan, Myllypuron ja Suursuon sairaalat. Sairaaloissa hoidetaan myös hitaasti kuntoutuvia potilaita, joiden hoito ja kuntoutus akuutti-osastolla ei ole tarkoituksenmukaista pitkän hoitajakson takia. Osastoon kuuluvat

Kotihoidon pyrkimyksenä on myös asiakkaan omien voimavarojen tunnistaminen ja vahvistaminen sekä kotona asumista haittaavien toimintakykyvajeiden varhainen huomioiminen siten, että laitoshoidon joutumisen riski pienenee. Kotihoito-osaston palvelut perustuvat moniammatilliseen tiimityöhön. Kotihoidon ydintiimissä on perus-, lähi- ja kodinhoitajia sekä kotiavustajia ja terveyden- tai sairaanhoitajia. Lääkärit osallistuvat toimintaan tarvittaessa. Ydintiimin ammattitaitoa lisäämään voidaan käyttää



apuna myös laajennettua tiimiä, johon voidaan kutsua mm. fysioterapeutti ja sosiaalityöntekijä.

### **Sosiaalivirasto**

Palvelukeskustoiminta on avointa, ennaltaehkäisevää toimintaa kaikille iäkkäille henkilöille. Toiminnan muotoja ovat mm. virkistys- ja harrastustoiminta, opintopiirit, ryhmätoiminta, ohjatut liikuntaryhmät sekä sosiaali- ja terveysneuvonta. Palvelukeskuksia on pyritty kehittämään siten, että ne kohdentaisivat palveluita entistä enemmän mm. fyysiseltä, psyykkiseltä tai sosiaaliselta toimintakyvyltään alentuneille.

Vanhusten palvelujen sosiaalityön tavoitteena on vanhusten kotona asumisen ja kotona selviytymisen turvaaminen. Menetelmänä ovat etsivä ja ehkäisevä sosiaalityö, neuvonta, laaja-alainen palvelutarpeen arviointi, palveluohjaus sekä toimintakykyä ylläpitävä ryhmätoiminta. Pyrkimys on luoda ikääntyneille kuntoutumista tukeva sosiaalinen verkosto antamalla psykososiaalista tukea. Erillisenä kuntoutusta antavana yksikkönä on toiminut 56 asiakaspaikkainen Kustaankartanon vanhustenkeskuksessa toimiva Kuntokartano.

Kaupungilla on 14 palvelutaloa ikäihmisille, jotka eivät enää selviydy omassa kodissaan mutta eivät tarvitse laitoshoidoita. Omien palvelutalojen lisäksi asumispalveluja hankitaan ostopalveluina. Palvelutalossa annettavan hoidon ja palvelun muodosta ja määrästä sovitaan kunkin asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Terveyskeskus tuottaa mm. lääkäripalvelut, toiminta- ja fysioterapian, joskaan palvelutalojen asiakkailta ei ole tiettyä, nimettyä lääkäreitä.

Vanhustenkeskuksissa (ent. vanhainkodit) hoidetaan 65 vuotta täyttäneitä henkilöitä, jotka eivät kuntoutuksen jälkeen selviydy kotona tai palveluasumisessa. Lähes kaikki asukkaat kärsivät dementiasta tai heillä on muita psykogeriatrisia sairauksia. Vanhustenkeskusten hoitotyössä on keskeistä itsenäisen selviytymisen ja omatoimisuuden vahvis-

taminen siten, että ikääntyneet voisivat käyttää omia voimavarojaan. Hoitotyö perustuu moniammatillisen tiimin laatimaan hoitotyön suunnitelmaan, joka laaditaan yhteistyössä asukkaan ja hänen läheistensä kanssa.

### **Strategisten linjausten ja tavoitteiden toteutumisen**

Sekä terveyskeskus että sosiaalivirasto ovat tehneet viime vuosina runsaasti työtä ikääntyneiden toimintakyvyn ja kuntoutumisen hyväksi. Moniammatillista tiimityötä on lisätty ja kehitetty erityisesti kotihoidossa, samoin ennaltaehkäisevää toimintaa. Terveyskeskuksen sairaaloissa toiminta perustuu kuntoutumista edistävään hoito-otteeseen, jolloin kaikki potilaan hoitoon osallistuvat ottavat huomioon potilaan omat voimavarat tukemalla kaikissa päivittäisissä toiminnoissa potilaan omaa aktiivisuutta. Uudistukset tukevat ikääntyvän väestön avohoidon painottamisen strategiaa.

Hoitoketjut ovat parantuneet, mutta eivät ole edelleenkaan täysin toimivia etenkin virastojen välillä. Vastaukset toivat esiin kokemuksen, jonka mukaan huoli ikääntyneiden palveluiden kokonaisuudesta ja hoitoketjuista ei ollut oikein minkään tahon vastuulla kaupungissa. Palveluista puuttuu taho, joka koordinoisi ikääntyneiden palveluiden ja hoidon kokonaisuutta asiakasnäkökulmasta. Liikunnan edistämistä on toteutettu liikkumissuunnitelmien laadinnalla, mutta niitä tehdään toistaiseksi kaikille vain pitkäikäissairaalassa oleville.

Fyysinen kuntoutuminen tai toimintakyvyn säilyminen edellyttävät kokonaisvaltaista näkemystä ihmisestä, minkä vuoksi esimerkiksi psyykkisesti oirehtiville ja päihdeongelmallisille ikääntyville on kehitettävä oma hoitoketjunsä, jotta kuntoutuminen olisi mahdollista. Hoitoketjuja on edelleen tiivistettävä erityisesti kotihoidon ja sairaaloiden välillä. Samaten terveyskeskuksen ja sosiaaliviraston välistä asiakastietojen vaihtoa on kehitettävä.



Moniammatillisen yhteistyön syvempää juurruttamista tarvitaan sekä sairaaloissa että kotihoidossa kuntouttavan hoitotyön läpiviemiseksi (koulutus, yhteisten työmuotojen kehittäminen).

Haastatellut painottivat pysyvän henkilöstön tärkeyttä kuntouttavan työtteen toteuttamisessa. Erilaisia terapiaresursseja tarvittaisiin lisää avopalveluissa (kotihoitossa, palvelukeskuksissa, osassa palveluasumista), vastaavasti terapeuttien aktiivisempaa roolia terveysasemilla ja sairaaloissa kaivattiin.

Pitkäaikaissairaanhoidon organisaatiomuutoksen 2010 yhteydessä siirtyvien yksiköiden fysio- ja toimintaterapiamitoitukset on tarkoitus säilyttää entisellään. Suursuon sairaalan asteittainen muuntuminen pitkäaikaissairaanhoidosta kuntoutustoiminnaksi lisää ajan saatossa terapiamitoituksia enemmän tarvetta vastaavalle tasolle.

#### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungissa on tarvetta kaikkia ikääntyvien palveluita koordinoiville palveluneuvojille. Vastuu koordinaation järjestämisestä on sosiaalivirastolla ja terveyskeskuksella.
- erityisesti avopalveluja on parannettava sosiaalityön, fysioterapian ja toimintaterapian ammattilaisten avulla.
- terveyskeskus voisi käynnistää kokeilun ns. tehostetusta vanhusten neuvolasta päiväsairalan toiminnassa. Sosiaaliviraston palveluasumisyksiköissä on tarvetta omalle lääkärille.

## 4.17 VAIKEAVAMMAISTEN KULJETUSTUKI JA HENKILÖKOHTAINEN APU

Vammaispalvelulaki määrittelee ne palvelut ja taloudelliset tukitoimet, joita kunnan sosiaalitoimi järjestää vammaiselle henkilölle.

Henkilöt, joilla on vamman tai sairauden johdosta pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista, ovat oikeutettuja vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin. Näitä palveluja järjestetään, mikäli vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja muun lain perusteella.

Vammaispalveluissa vammaisuus ja vaikeavammaisuus ovat eri käsitteitä. Osa vammaispalvelulain

edellyttämistä palveluista on tarkoitettu vain vaikeavammaisille ja osa kaikille vammaisille. Kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut on tarkoitettu vaikeavammaisille. Heillä on subjektiivinen oikeus näihin palveluihin. Näitä subjektiivisia oikeuksia ovat mm. kuljetuspalvelut ja henkilökohtainen apu.

Kaupungin strategiaohjelmassa vuosille 2009–2012 on korostettu käyttäjälähtöisten palvelujen tarjontaa asiakasnäkökulmasta ja talouden tasapainosta huolehtimista niin, että palvelutuotannon menot sopeutetaan käytettävissä oleviin tuloihin. Arvioin-



nissa selvitettiin palvelujen käytön laajuutta, saavuutta, laatua ja kustannuksia.

### **Vammaispalvelulain mukainen kuljetustuki**

Kuljetuspalvelut saattajapalveluineen on tarkoitettu vaikeavammaisille henkilöille. Kuljetuspalvelua voi hakea työ- ja opiskelumatkoihin sekä asiointi- ja vapaa-ajan matkoihin. Asiointi- ja vapaa-ajan matkoja myönnetään tavallisesti 18 kuukautta kohti. Kyseiset kuljetuspalvelut voidaan myös toteuttaa yhdistelemällä julkisen joukkoliikenteen ja matkapalvelukeskuksen tuottamia palveluita. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista säädetyn lain mukaan palveluja ja tukitoimia järjestetään toissijaisesti silloin, kun ensisijaiset palvelut tai tukitoimet eivät ole saajalleen riittäviä tai sopivia.

Kuljetustuesta päätettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on todettu olevan erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Kuljetuspalvelun tarpeen tulee johtua vammasta tai sairaudesta, joista aiheutuva haitta on pitkäaikainen.

Kuljetustuen käyttäjiä oli vuoden 2009 aikana 10 688 ja yhdensuuntaisia matkoja tehtiin 528 701. Sosiaalihuoltolain mukaista kuljetustukea sai 4 145 henkilöä.

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetusten määrä on vähentynyt kun siirryttiin takaisin sosiaalihuoltolain mukaisiin, harkinnanvaraisiin kuljetuspalveluihin. Myös vammaispalvelulain mukaisten kuljetustukipäätösten kriteereitä on tarkennettu, varsinkin ikääntyneiden henkilöiden kohdalla, koska ikääntyminen ei ole sinällään vaikeavammaisuutta. Kuljetuspalveluita koordinoi Helsingin Matkapalvelu, jonka tehtävänä on ottaa keskitetysti matkatilaukset vastaan ja välittää ne liikennöitsijöille. Tällöin on voitu yhdistellä asiakkaiden samansuuntaisia matkoja ja toimintaa on saatu järjestettyä taloudelli-

semmaksi kuin jos vastaavat matkat olisi tehty kunkin asiakkaan yksittäisinä ajoina. Myös kuljetusten kontrollointia on saatu tehostettua ja ohjeiden vastaista tuen käyttöä paremmin valvottua.

Vammaispalvelulain mukaisen kuljetustuen saajien määrä ja myös keskimääräinen asiakaskohtainen matkojen määrä on kääntynyt laskuun. Vuodesta 2004 alkaen on sosiaalihuoltolain mukaista kuljetustukea saavien määrä lähtenyt kasvuun ja myös keskimääräinen matkojen määrä on kasvanut. Vammaispalvelulain mukaista kuljetustukea saaneiden 65–84 -vuotiaiden määrä onkin vastaavasti vähentynyt.

Kuljetustukea varten tulosbudjetissa varatut määrärahat ovat ylittyneet vuosittain. Vammaispalvelulain mukaiseen kuljetustukeeseen käytettiin 15,6 milj. euroa vuonna 2009, mikä oli 14,8 prosenttia arvioitua suurempi. Samalla kun tuen saajien ja matkojen määrä on vähentynyt, vuosittaisen avustuksen määrä asiakasta kohti on kasvanut. Kun tuen saajien määrä väheni 1 167 henkilöllä (9,9 %) vuodesta 2005 ja yhdensuuntaisten matkojen määrä 171 173 matkalla (24,5 %), niin vastaavasti tuen määrä vuositason asiakasta kohti kasvoi 32,5 prosenttia ja matkojen keskimääräinen hinta yksittäistä kuljetusta kohti 58,1 prosenttia. Sosiaalihuoltolain mukaisiin kuljetuksiin käytettiin 1,8 milj. euroa vuonna 2009.

Kokonaistyytyväisyys kuljetuspalveluihin on kasvanut. Vuonna 2008 asiakastyytyväisyyskyselyyn vastanneista 88,6 prosenttia oli erittäin tai melko tyytyväisiä kuljetuspalveluihin, kun vastaava prosenttimäärä oli 73,6 edellisenä vuonna. Kuitenkin myös epäkohtia tuli esille. Kuljetuksia ei saa ottaa suoraan ”taksitolpalta”, vaan ne on tilattava matkapalvelukeskuksesta, jolloin auton saapumista joutuu usein odottamaan pitkään. Vastajaista 39,5 prosenttia oli sitä mieltä, että kuljetusten yhdistely hankaloittaa matkustamista ja yhdistely pidentää matkareittiä liikaa. Vastajat pitivät myös huonona sitä, että tilattuun matkaan ei ollut helppo tehdä muutoksia ja että kuljetukset eivät tule sovittuna aikana.



## Henkilökohtainen apu

Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulaissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella. Tällaista henkilöä avustetaan päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Henkilökohtainen apu on kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva maksuton sosiaalipalvelu.

Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu lähtee aina siitä tarpeesta, jonka vaikeavammaisen henkilö itse määrittelee.

Vaikeavammaisen ihminen itse tunnistaa tarpeensa ja tarvittaessa myös ilmaisee muille, mitä haluaa tehdä, mutta ei pysty toteuttamaan sitä vammaansa tai sairautensa aiheuttamien toimintarajoitusten vuoksi. Avustavan henkilön työhön tai muulla tavoin toteutettuun henkilökohtaiseen apuun kuuluvat kaikki tehtävät, jotka vaikeavammaisen henkilö teki itse, mikäli hänellä ei olisi vammaa tai sairautta, joka aiheuttaa toimintarajoitteita.

Palveluja ja tukitoimia järjestetään vaikeavammaiselle henkilölle vain silloin, kun sosiaalihuoltolain tai jonkin muun lain nojalla annettavat ensisijaiset so-

siaalipalvelut tai tukitoimet eivät ole saajalleen riittäviä tai sopivia.

Asiakaskyselyyn vuonna 2008 vastanneista henkilökohtaisen avustajan käyttäjistä noin puolet tarvitsi viikoittain avustajapalvelua 20 – 40 tuntia ja 44 prosenttia yli 40 tuntia. Joidenkin avuntarve oli alle 20 tuntia.

Helsingissä vuonna 2009 kaikkiaan 595 henkilöä sai henkilökohtaista apua. Suurin osa avun saajista oli työikäisiä 19–64 -vuotiaita. Henkilökohtaisen avustajatoiminnan kustannukset olivat 10,1 milj. euroa.

Kuuden suurimman kaupungin vertailuselvityksessä tuli esille, että Helsingissä kotihoito ei kaikilta osin kykene vastaamaan vammaisten tarpeisiin, joten palveluasumista on jouduttu toteuttamaan pääosin henkilökohtaisen avustajan turvin. Myönnettyt avustajatuntimäärät vaihtelevat henkilön tarpeista riippuen suuresti. Vuodesta 2007 lähtien on myönnetty avustaja myös yöajaksi ja joillekin asiakkaille on myönnetty avustajat koko vuorokaudeksi.

Asiakastyytyväisyyskyselyssä 31 prosenttia asiakkaista koki tarvitsevansa lisäapua. Useat asiakkaat (42 %) pitivät henkilökohtaisen avustajan palkkaamista melko vaikeana tai vaikeana. Yhteydenotto puhelimitse sosiaalityöntekijöihin koettiin joissakin tapauksissa hankalaksi, samoin tiedotus.

### Tarkastuslautakunta toteaa, että

- vaikka vammaispalvelulain mukaista kuljetustukea saaneiden asiakkaiden määrä ja myös ajettujen matkojen määrä on vähentynyt, niin matkojen keskimääräinen hinta on noussut. Tarkempi syy tähän tulee selvittää ja vaikuttaa kustannuksiin esimerkiksi kilpailuttamalla palveluntuottajia.
- asiakastyytyväisyyskyselyn antamien tietojen mukaan asiakkaat ovat kokeneet, että tilattuun matkaan ei ole helppo tehdä muutoksia eikä kuljetus tule aina sovittuna aikana. Edellä mainittuihin seikkoihin tulee löytää sellaisia ratkaisuja, että haitat asiakkaille saadaan mahdollisimman vähäisiksi.
- henkilökohtaista apua ja avustajan käyttöä koskevassa selvityksessä on todettu, että Helsingissä kotihoito ei kaikilta osin pysty vastaamaan vaikeavammaisten tarpeisiin. Tulee selvittää, voitaisiinko henkilökohtaisen avun tarvetta vähentää vammaisten kotihoitoa tehostamalla.



- henkilökohtaista apua koskevassa asiakaskyselyssä tuli esille mm. vaikeus saada puhelimitse yhteyttä sosiaalipalveluihin. Tätä voitaisiin parantaa esimerkiksi puhelinaikoja lisäämällä ja kehittämällä näitä korvaavia yhteydenpitomuotoja, kuten Internetiä.

#### 4.18 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Arvioinnin kohteena oli tarkastuslautakunnan vuoden 2007 arviointikertomuksessa antamien suositusten vaikuttavuus. Tavoitteena oli selvittää mihin toimenpiteisiin keskushallinto ja hallintokunnat ovat ryhtyneet tarkastuslautakunnan vuoden 2007 arviointikertomuksessa esittäminen suositusten/toteamusten johdosta ja mitä vaikutusta suosituksilla on ollut kaupungin toimintaan ja palveluihin.

Tarkastuslautakunta on vuosina 2004 ja 2008 arvioinut antamiensa suositusten vaikuttavuutta toimikaudeltaan. Vuonna 2009 käytäntöä muutettiin siten, että suositusten vaikuttavuutta arvioidaan vuosittain, kohdistuen kahden vuoden takaiseen arviointikertomukseen. Lautakunnan vuoden 2007 arviointikertomuksessa on käsitelty 26 arviointiainetta ja esitetty niihin liittyen 73 suositusta/toteamusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin kymmenen aiheen osalta. Arviointi suoritettiin perehtymällä mm. kaupunginhallituksen joulukuussa 2008 valtuustolle antamaan selvitykseen sekä suorittamalla kysely niille hallintokunnille, joilta tarkastuslautakunta oli pyytänyt lausuntoa toukokuussa 2008.

##### Havainnot ja johtopäätökset

Lautakunta arvioi suositusten vaikuttavuutta kolmella eri kriteerillä:

- Hallintokunta on ryhtynyt suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin. (havaintojen ja johtopäätöksien pohjalta tehty suositus on ollut aiheellinen, tuonut lisätietoa toiminnan kehittämiseen)
- Toimenpiteisiin ryhtyminen on johtunut tarkastuslautakunnan esittämästä suosituksesta. (ryhdyttiinkö toimenpiteisiin tarkastuslautakunnan suosituksen perusteella vai ryhdyttiinkö toimenpiteisiin muiden syiden takia)
- Arvioinnin kohteena olleen asian tila on muuttunut suoritettujen toimenpiteiden myötä myönteisemmäksi. (suositus on ollut toiminnan parantamisen kannalta oikeansisältöinen)

Kriteerien osalta käytössä oli kolmiportainen asteikko, jolla mitattiin kriteerin toteutumista. Toteumaa on kuvattu yhteenvetotaulukossa väreillä:



Kriteeri toteutuu täysin eli esim. kaikkiin suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.

Kriteeri toteutuu osittain eli esim. suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain.

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





Seuraavassa taulukossa on yhteenveto aiheittain arvioinnin tuloksista:

Arviointiaihe	Hallintokunta on ryhtynyt suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin	Toimenpiteisiin on ryhdytty lautakunnan suosituksen johdosta	Asiantila on kehittynyt myönteisesti
<b>Ikääntyvät helsinkiläiset ja palvelutarjonta</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain.	Toimenpiteet eivät ole johduneet arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.	Asiantila on kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan.
<b>Joukkoliikenne</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty,	Toimenpiteet eivät ole johduneet arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.	Asiantila on kehittynyt myönteiseen suuntaan.
<b>Kaupunkikonsernin tavoitteet</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.	Lautakunnan suositus on vaikuttanut toimenpiteisiin ryhtymiseen.	Asiantila on kehittynyt myönteiseen suuntaan.
<b>Helsinki kaikille - esteettömyyssuunnitelma</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.	Toimenpiteet eivät ole johduneet arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.	Asiantila on kehittynyt myönteiseen suuntaan.
<b>Ruotsinkielisten erityispalvelut</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain.	Toimenpiteet eivät ole johduneet arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.	Asiantila on kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan.
<b>Vieraskieliset erityispalvelut</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.	Toimenpiteet eivät ole johduneet arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.	Asiantila on kehittynyt myönteiseen suuntaan.
<b>Lasten ja nuorten liikunta</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain.	Toimenpiteet eivät ole johduneet arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.	Asiantila on kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan.
<b>Erityisryhmien asumispalvelut</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.	Lautakunnan suositus on vaikuttanut toimenpiteisiin ryhtymiseen.	Asiantila on kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan.
<b>Kiireettömään hoitoon pääsy</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty osittain.	Toimenpiteet eivät ole johduneet arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.	Asiantilan on kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan.
<b>Pilaantuneet maa-alueet</b>	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.	Lautakunnan suositus on vaikuttanut toimenpiteisiin ryhtymiseen.	Asiantila on kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että hallintokunnat ovat ryhtyneet kaikkien arviointiaiheiden kohdalla vähintäänkin osittain suositusten mukaisiin toimenpiteisiin. Tarkastuslautakunnan esittämät suositukset ovat olleet aiheellisia.

Hallintokuntien antamissa selvityksissä tuli ilmi, että ainoastaan kolmen arviointiaiheen kohdalla tarkastuslautakunnan esittämä suositus on ollut toimenpiteisiin ryhtymisen taustalla ollut tekijä. Useissa hallintokuntien vastauksissa todettiin, että toimet asiantilan parantamiseksi olivat jo käynnissä osana viraston oman toiminnan kehittämistä. Tähän on voi-



tu päätyä myös siten, että hallintokunnassa on todettu kehittämistarpeita jo arvioinnin valmistelun aikana ja toimenpiteisiin on ryhdytty välittömästi. Kaiken kaikkiaan tulosta voidaan kuitenkin pitää hyvänä, sillä epäkohtiin on puututtu ja toimenpiteisiin ryhdytty, riippumatta siitä johtuuko se lautakunnan esittämästä suosituksesta vai ei.

Asiantila on kaikkien arvioinnin kohteena olleiden aiheiden kohdalla muuttunut myönteiseen suuntaan, tosin viiden aiheen osalta vain osittain. Tämän perusteella tarkastuslautakunnan esittämiä suosituksia voidaan pitää oikeansuuntaisina.

Kaupunkikonsernin tavoitteita ja pilaantuneita maa-alueita koskevien aiheiden kohdalla lautakunnan

esittämät suositukset ovat täyttäneet kaikki kriteerit. Esitettyihin toimenpiteisiin on ryhdytty tarkastuslautakunnan suositusten johdosta ja asiantila on muuttunut paremmaksi.

Arvioinnin yhteydessä tuli ilmi, että kaupunginhallitus ei ole antanut joulukuussa 2008 valtuustolle selvitystä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty vuoden 2007 arviointikertomuksessa esitettyjen Ikäntyvät helsinkiläiset ja palvelutarjonta -arviointisuositusten osalta. Kaupunginhallitus ei tässä kohden ole toiminnut valtuuston päättämän kehotuksen (165 § 18.6.2008) mukaisesti.

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

- kaupunginhallituksen tulee antaa kaikkien arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten osalta selvitys toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan esittämien suositusten osalta on ryhdytty.



## LIITTEET

### Liite 1. Tarkastuslautakunta 2009–2012, jaostojen jäsenet

	1. JAOSTO	2. JAOSTO	3. JAOSTO
PUHEENJOHTAJA	Hannele Luukkainen	Sari Näre	Antti Vuorela
VARAPUHEENJOHTAJA	Olli Viding	Tuulikki Vuorinen	Jaakko Ojala
JÄSEN	Nils Torvalds	Satu Kouvalainen	Salla Korhonen

### Jaostoja vuonna 2009 avustaneet tarkastusviraston vastuhenkilöt:

1. jaosto		
	Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
	Mettomäki Tuomas	kaupunkitarkastaja
	Nyström Anna-Lisa	kaupunkitarkastaja
	Roine Kari	kaupunkitarkastaja
	Sova Kirsi	konsernitarkastaja
	Terävä Timo	arviointipäällikkö

2. jaosto		
	Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
	Mettomäki Tuomas	kaupunkitarkastaja
	Nyström Anna-Lisa	kaupunkitarkastaja
	Palomäki Tarja	kaupunkitarkastaja
	Peltola Pertti	kaupunkitarkastaja
	Terävä Timo	arviointipäällikkö

3. jaosto		
	Ahlqvist Arto	kaupunkitarkastaja
	Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
	Mettomäki Tuomas	kaupunkitarkastaja
	Ritari Jari	kaupunkitarkastaja
	Roine Kari	kaupunkitarkastaja
	Sova Kirsi	konsernitarkastaja
	Terävä Timo	arviointipäällikkö

Konserniasiat		
	Sova Kirsi	konsernitarkastaja



**Liite 2. Tarkastuslautakunta 2009–2012, tarkastusaluejako**

1. JAOSTO	2. JAOSTO	3. JAOSTO
<p><b>Kaupunginhallitus</b> <b>Johtajisto</b> <b>Hallintokeskus</b> <b>Talous- ja suunnittelukeskus</b> <b>Talouhallintopalvelu-liikelaitos</b> (Talpa) <b>Helsingin Energia -liikelaitoksen jk</b> Helsingin Energia <b>Helsingin Satama -liikelaitoksen jk</b> Helsingin Satama <b>Helsingin Vesi -liikelaitoksen jk</b> Helsingin Vesi <b>HKL-liikelaitoksen jk</b> HKL <b>Henkilöstökeskus</b> <b>Henkilöstön kehittämispalvelut</b> -liikelaitos (Oiva Akatemia) <b>Työterveyskeskus</b> <b>Tietokeskus</b></p> <p><b>Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat</b></p> <p><b>Konsernin johto ja valvonta</b></p> <p><b>Konserniyhtiöt ja säätiöt</b></p>	<p><b>Kulttuuri- ja kirjastolautakunta</b> Kulttuurikeskus Kaupunginkirjasto <b>Kaupungin taidemuseon jk</b> Taidemuseo <b>Kaupunginmuseon jk</b> Kaupunginmuseo <b>Kaupunginorkesterin jk</b> Kaupunginorkesteri <b>Eläintarhan johtokunta</b> Korkeasaaren eläintarha <b>Nuorisolautakunta</b> Nuorisoasiainkeskus <b>Liikuntalautakunta</b> Liikuntavirasto <b>Sosiaalilautakunta</b> Sosiaalivirasto <b>Terveyslautakunta</b> Terveyskeskus</p>	<p><b>Opetuslautakunta</b> Opetusvirasto <b>Suomenkielisen työväenopiston jk</b> Suomenkielinen työväenopisto <b>Ruotsinkielisen työväenopiston jk</b> Ruotsinkielinen työväenopisto <b>Kaupunkisuunnittelulautakunta</b> Kaupunkisuunnitteluvirasto <b>Kiinteistölautakunta</b> Kiinteistövirasto <b>Asuntolautakunta</b> <b>Asuntotuotantotoimikunta</b> Asuntotuotantotoimisto <b>Rakennuslautakunta</b> Rakennusvalvontavirasto <b>Teknisen palvelun lautakunta</b> Hankintakeskus Rakentamispalvelu Tukkutori <b>Palmia-liikelaitoksen jk</b> Palmia <b>Yleisten töiden lautakunta</b> Rakennusvirasto <b>Pelastuslautakunta</b> Pelastuslaitos <b>Ympäristölautakunta</b> Ympäristökeskus <b>MetropoliLab-liikelaitoksen jk</b> MetropoliLab</p>
<p><b>Helsingin kaupungin konserniyhteisöt ja säätiöt, 1. jaoston vastuualue</b> (seuraavassa on lueteltu keskeisimpiä):</p>		
<p>Finlandia-talo Oy Energiantuotantoon liittyvät yhtiöt (Oy Mankala Ab, Mitox Oy, Helsingin Sähköta- lo Koy, HelenSähköverkko Oy) Helsingin Bussiliikenne Oy (Helsingin Pal- veluauto Oy, Ruskeasuon Varikkokiinteis- tö Oy) Suomenlinnan Liikenne Oy (50 %) Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Urheiluhallit Oy (51,3 %) Vuosaaren Urheilutalo Oy (52 %)</p>	<p><b>Valtion asuntolainoittamat tai korko- tuetut yhtiöt:</b> Alueelliset vuokra-asuntoyhtiöt, 21 kpl Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy Helsingin Pienasunnot Koy <b>Muut asuntoyhtiöt:</b> Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab <b>Tilayhtiöt:</b> Helsingin Tennispalatsi Koy Kaapelitalo Koy Lasipalatsin Mediakeskus Oy Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Helsingin Toimitilat Koy</p>	<p><b>Muut yhtiöt:</b> Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy (51,3 %) Oy Gardenia-Helsinki Ab</p> <p><b>Säätiöt:</b> Helsingin seudun kesäyliopiston säätiö Helsingin teatterisäätiö Helsinki-instituutin säätiö Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö Stadion-säätiö Helsingin Seniorisäätiö</p>