



HELSINGIN KAUPUNKI

Tarkastuslautakunta

13.4.2011

ARVIOINTIKERTOMUS

2010





Kansi Helsingin kaupungin kuvapankki
("Havis Amanda", Fred Björkstén 2010)

Internet www.hel.fi/tav

Helsingin kaupunki,
tarkastusvirasto Puhelin (09) 310 1613
tarkastusvirasto@hel.fi



SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

1 TARKASTUSLAUTAKUNTA	1
2 TOIMINTA	1
2.1 ARVIOINTI- JA TARKASTUSTOIMINTA.....	1
2.2 MUU TOIMINTA.....	2
2.3 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2009 KÄSITTELY	3
2.4 SUURTEN KAUPUNKIEN TARKASTUSTOIMINTAA KOSKEVA VALTUUSTOKYSELY	3
3 TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET	5
3.1 TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN.....	5
3.1.1 KAUPUNGIN STRATEGIAOHJELMAN 2009–2012 ARVIOINTI.....	5
3.1.2 STRATEGIAOHJELMAN 2009–2012 JA ELINKEINOSTRATEGIAN 2007 TOTEUTTAMINEN	9
3.1.3 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN SITOVIA TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN.....	10
3.1.4 TAVOITTEIDEN TARKASTELU STRATEGISTEN AIHEALUEIDEN JA TAVOITTEIDEN MUKAAN	11
3.1.5 TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALAKOHTAISESTI	13
3.1.6 SITOVIA TOIMINNALLISIA TAVOITTEITA KOSKEVIEN SEURANTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI	17
3.2 KAUPUNGIN TOIMINTAA JA TALOUTTA KOSKEVIA KOKONAISARVIOINTEJA.....	18
3.2.1 KAUPUNGIN TALouden ARVIOINTI 2010	18
3.2.2 HARMAAN TALouden UHAT, HAITAT JA TORJUNTA HELSINGISSÄ.....	21
3.2.3 KAUPUNGIN ARVOJEN JA EETTISTEN PERIAATTEIDEN TOTEUTTAMINEN	25
3.2.4 ASUMISEN JA MAANKÄYTÖN YHTEISTYÖ PÄÄKAUPUNKISEUDULLA.....	28
3.2.5 KAUPUNGIN KANSAINVÄLINEN TOIMINTA	30
3.2.6 KAUPUNGIN SUHTEET EUROOPAN UNIONIIN.....	31
3.2.7 KAUPUNKIKONSERNIN YMPÄRISTÖJOHTAMINEN	33
3.2.8 KAUPUNGIN JÄSENMAKSUT	36
3.3 KAUPUNKIKONSERNIN TYTÄRYHTIÖIDEN ARVIOINTI	38
3.3.1 KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAPOLITIIKKA	38
3.3.2 TYTÄRYHTEISÖJEN KANSAINVÄLINEN TOIMINTA.....	40
4 MUUT ARVIOINNIT HALLINNOSTA JA TALOUDEHOIDOSTA	42
4.1 LASTEN JA NUORTEN PSYKIATRISET PALVELUT (HYKS:IIN KESKITTÄMISEN VAIKUTUKSET)	42
4.2 PALVELUSETELI HELSINGIN SUUN TERVEYDENHUOLLOSSA JA PALVELUASUMISESSA	46
4.3 OMAISHOITO JA OMAISHOIDON TUKI	49
4.4 ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVIEN ASUMINEN	52
4.5 TYÖVOIMAPULA JA TYÖLLISTÄMINEN – KOHTEENA NUORET JA MAAHANMUUTTAJAT	55
4.6 TAIDEKASVATUS LASTEN JA NUORTEN KASVUN TUKENA.....	57
4.7 LIIKUNTAVIRASTON TALouden OHJAUS	59
4.8 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI KAUPUNGIN RAKENNUUTTAMISESSA.....	61



4.9 SISÄISET VUOKRAT.....	63
4.10 VUOKRA-ASUNTOJEN VUOKRAUSPERIAATTEET	65
4.11 KAUPUNGIN OMISTAMIEN PIENKIINTEISTÖJEN HALLINTA.....	67
4.12 KAUPUNGIN KULJETUSPALVELUT JA NIIDEN YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET	69
4.13 KAUPUNGIN SISÄISET MUUTTOKUSTANNUKSET	71
4.14 PALMIAN TOIMINNAN ARVIOINTI	72
4.15 YHTEISTYÖSOPIMUS KULTTUURITEHDAS KORJAAMO OY:N KANSSA	73
4.16 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI	75
LIITTEET	78
LIITE 1. TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012, JAOSTOJEN JÄSENET JA JAOSTOJA AVUSTANEET TARKASTUSVIRASTON VASTUUHENKILÖT.....	78
LIITE 2. TARKASTUSLAUTAKUNTA 2009–2012, TARKASTUSALUEJAKO.....	79



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.

Kaupungin strategiaohjelma: Kaupungin strategiaohjelman tavoitteiden ja virastoille ja liikelaitoksille talousarviossa asetettujen tavoitteiden tulee olla nykyistä selkeämmin yhteydessä toisiinsa. Strategiaohjelman tavoitteiden toteutumisen seuranta tulee kehittää.

Tavoitteiden toteutuminen: Talousarvion 70 sitovasta taloudellisesta käyttötalouden tavoitteesta toteutui 56 ja 98 sitovasta toiminnallisesta tavoitteesta 72. Sitovia investointitavoitteita oli 69, joista 17:n kohdalla talousarviomääräraha ylittyi.

Vuoden 2010 tilinpäätös: Kaupungin talouden tila parani edellisvuodesta. Kaupungin talous on rakenteellisten uudistusten edessä, kun tuloutusmahdollisuudet Helsingin Energialta sen yhtiöittämisen seurauksena vähenevät. Kaupungin tulee ottaa käyttöön Helsinki-Vantaa-selvityksen tuottama informaatio siten, että kaikilla hallinnon aloilla etsitään tehokkaampia tapoja organisoida ja järjestää palveluja.

Harmaa talous: Harmaan talouden seurauksena kaupungilta jää verotuloja saamatta arviolta 67–74 miljoonaa euroa vuodessa. Harmaan talouden torjuntaohjetta tulee tiukentaa, hankintaosaamista ja tietoa harmaan talouden torjunnasta vahvistaa. Lisäksi tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että harmaata taloutta ylläpitävää verotustietojen salassapitosäännöstöä muutetaan mm. niin, että kunnat saavat verottajalta tiedon verovelvollisuuden laiminlyöneistä yrityksistä ja pääoma- sekä varallisuustiedot toimeentulotuen myöntämisen yhteydessä.

Arvot ja eettiset periaatteet: Eettisten periaatteiden toteutumisen seuranta tulee täydentää henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyllä sekä asiakaspalautteita hyödyntäen.

Asumisen ja maankäytön yhteistyö: Pääkaupunkiseudulle tulee luoda yhteinen uusi maankäytön kehityskuva. Helsingin tulee valvoa etuaan valtioon nähden siten, että kärkihankkeiden rahoituspäätöksiä ei tehdä irrallaan aiesopimuksesta. Pääkaupunkiseudun kaupunkien tulee edellyttää, että myös kehyskunnat toteuttavat MAL-ohjelman yhteisvastuullista asuntopolitiikkaa.

Kansainvälinen toiminta: Kaupungin kansainväliselle toiminnalle tulee asettaa vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta kuvaavat mittarit. Samalla raportointia pitää kehittää.

Ympäristöjohtaminen: Kaupunkikonsernille tulee asettaa ympäristötavoitteita ja seurata niiden toteutumista sekä ottaa konserniyhtiöt huomioon kaupungin ympäristöjohtamisessa.

Kaupunkikonserni: Tytäryhteisöraportoinnin kehittämistä tulee edelleen jatkaa ja arvioida yhteisöomistusten tarkoituksenmukaisuus.

Palveluseteli: Palvelusetelin arvoa määritettäessä tulee selvittää asiakkaiden valinnan mahdollisuudet. Ennen palvelusetelien käyttöönottoa on syytä luoda sähköiset järjestelmät järjestäjän, tuottajien ja asiakkaiden käyttöön.

Lasten ja nuorten psykiatriset palvelut: Sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen on selkiytettävä lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen ja psykiatrian prosessit, lähetekäytännöt ja eri tahojen roolit ja vastuu hoidosta. Hoitokokonaisuuden selkiyttämistä HUS:n kanssa tulee tuoda selvitys valtuustolle.

Omaishoito: Omaishoitajien jaksamista tulee tukea mm. vapaapäivien käyttöä edistämällä ja päivätoimintaa kehittämällä.

Erityisryhmien asuminen: Palvelu- ja tukiasuminen on taloudellisesti edullisempaa kuin laitoshoido. Laitosmuotoisesta hoidosta tulee mahdollisuuksien mukaan siirtyä asumistyyppiin hoitoratkaisuihin.

Työvoimapula ja työllistäminen: Maahanmuuttajien ja nuorten työmarkkinaintegraatioon kannattaa panostaa syrjäytymisestä aiheutuvien kulujen pienentämiseksi. Helsingin tulee painostaa valtiota ammatillisten- ja korkeakoulupaikkojen saamiseksi pääkaupunkiseudulle, jotta henkilöstöä saadaan ammatteihin, joihin on odotettavissa työvoimapula.

Tilaja-tuottajamalli rakennuttamisessa: Tilaja-tuottajamallin tavoitteiden toteutumisen arviointi tulee käynnistää vuoden 2012 aikana ja jatkaa mallin kehittämistä toimivammaksi.

Sisäiset vuokrat: Tilakeskuksen tulee huolehtia siitä, että tilat ovat kaupungin kokonaisedun kannalta optimaalisessa ja kustannustehokkaassa käytössä. Kertyvät vuokratulot tulee käyttää rakennusten kunnossapitoon, jotta vältytään korjausvastuiden ja -velan muodostumiselta.

Vuokra-asuntojen vuokrausperiaatteet: Vuokra-asuntojen tarjontaa tulee lisätä ja ryhtyä toimenpiteisiin savuttomien vuokra-asuntojen järjestämiseksi. Samoin tulee selvittää mahdollisuudet kehittää hyvään asumiseen liittyvä yhtiökohtainen palkitsemisjärjestelmä.

Kuljetuspalvelujen ympäristövaikutukset: Kuljetuspalvelujen ympäristövaikutusten vähentämistä tulee jatkaa ja kehittää kaupungin logistiikkaa kokonaisvaltaisesti.



Käytetyt lyhenteet

AHJO	Sähköisen asiakirjahallinnan uudistushanke
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
EU	Euroopan unioni
Gwh	Gigawattitunti
Heke	Helsingin kaupungin henkilöstökeskus
HEKO	Helsingin ekologisen kestävyuden ohjelma
Hitas	Helsingin kaupungin kehittämä asuntojen hintojen sääntelyjärjestelmä
HKL	Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos
HKR	Helsingin kaupungin rakennusvirasto
HSL	Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
HSY	Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin -kuntayhtymä
HYKS	Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja
JULKI	Työ- ja elinkeinoministeriön asettama neutraliteettiryhmä
Khs	Kaupunginhallitus
Kvsto	Kaupunginvaltuusto
KHT	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
Ltk	Lautakunta
MA -ohjelma	Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma
MMSE	(Mini Mental State Examination) kognitiivisten kykyjen seulontatesti
Palmia	Helsingin kaupungin Palmia -liikelaitos
PKS	Pääkaupunkiseutu
RAVA	Päivittäisen avuntarpeen mittaristo
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
Talpa	Taloushallintopalvelu -liikelaitos
Tieke	Helsingin kaupungin tietokeskus
Ymk	Helsingin kaupungin ympäristökeskus



1 TARKASTUSLAUTAKUNTA

Kaupunginvaltuusto valitsi 14.1.2009 vuosien 2009–2012 tarkastuslautakunnan. Lautakunnassa oli vuonna 2010 yhdeksän jäsentä ja henkilökohtaista varajäsentä:

Taulukko 1. Tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet vuonna 2010

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, sosiologian dosentti	Kimmo Pentikäinen, johtaja
Jaakko Ojala, valtiotieteen maisteri	Tuomo Markelin, kauppatieteiden maisteri
Nils Torvalds, toimittaja	Mia Montonen, valtiotieteen maisteri
Olli Viding, opettaja	Marikaisa Niskanen, opiskelija
Tuulikki Vuorinen, terveystieteiden maisteri	Valter Vesikko, lakimies

Toimikauden 2009–2012 tarkastuslautakunta jakaantui 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 2010 arviointi- ja tarkastustyöhön liittyen 14 kokousta. Lautakunnan kolme jaostoa pitivät vuoden 2010 arviointia koskien yhteensä 29 kokousta ja tekivät kaikkiaan kahdeksan arviointikäyntiä kaupungin hallinnon eri kohteisiin päättämänsä työnjaon mukaisesti. Lisäksi jaostot tekivät kolme arviointikäyntiä Helsingin kaupunkikonserniin kuuluviin kohteisiin.

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 2010 tilintarkastuksesta.

Lautakunnalla on koko toimikauden 2009–2012 kattava toimintasuunnitelma. Lisäksi kutakin vuotta varten laaditaan arviointisuunnitelma, johon sisälly-



tetään arviointiaiheista olennaisimmat ja ajankoh-
taisimmat. Vuoden 2010 aiheissa painottuivat kau-
pungin taloutta ja toimintaa koskevat kokonaisarvi-
oinnit, kuten uuden strategiaohjelman ja eettisten
periaatteiden arviointi, kaupungin kansainvälinen
toiminta, ympäristöjohtaminen, harmaa talous ja
omistajapolitiikka. Lisäksi arvioinnin kohteena oli
teemoja eri hallintokunnista.

Toimintavuonna pääkaupunkiseudun kaupunkien
(Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa) tarkastusoi-
met toteuttivat järjestyksessä kolmannen yhteisar-
vioinnin aiheesta asumisen ja maankäytön yhteis-
työ. Arvioinnin vetovastuu oli Espoon kaupungin ul-
koisella tarkastuksella.

2.2 MUU TOIMINTA

Tarkastuslautakunta jatkoi vuoden 2010 aikana ar-
viointikertomuksensa kehittämistä loppuvuodesta
2009 toteutetun arviointikertomuksen ulkoisen laa-
tuauditoinnin tulosten perusteella. Valtuustokysely
toteutettiin marraskuussa 2010 yhteistyössä Es-
poon, Hämeenlinnan, Kuopion, Lahden, Lappeen-
rannan, Oulun, Porin, Rovaniemen, Tampereen ja
Vantaan kaupunkien kanssa. Kyselyssä selvitettiin
valtuuston näkemyksiä sen asettamista sitovista ta-
voitteista, tarkastuslautakunnan toiminnasta, arvi-
ointikertomuksesta ja Helsingissä lisäksi tarkastus-
lautakunnan raportoinnista.

Tarkastuslautakunta perehtyi opintomatallaan
26.–29.9.2010 Skotlannin paikallishallinnon tilintar-
kastuksen ja tuloksellisuusarvioinnin järjestelmiin ja
käytäntöihin. Matkan aikana tutustuttiin muun mu-
assa Edinburghin ja Glasgow'n tarkastustoimiin ja
lautakuntiin sekä Audit Scotlandiin. Ryhmä tapasi
Edinburghin yliopiston laskentatoimen professori Ir-
vine Lapsleyn (Institute of Public Sector Accounting
Research, IPSAR), joka piti esitelmän uuden julkis-

Tarkastusvirasto avusti tarkastuslautakuntaa ja sen
kolmea jaostoa arviointityössä. Työ tehtiin tarkas-
tuslautakunnan ja tarkastusviraston yhdessä laati-
man arviointisuunnitelman 2010 mukaisesti. Tarkas-
tusvirasto suoritti kaupungin tilintarkastajan kanssa
tehdyn sopimuksen pohjalta kaupungin kirjanpidon,
hallinnon ja tilinpäätöksen tarkastusta.

Viraston päällikkönä toimi tarkastusjohtaja, kauppai-
tieteiden maisteri Pirjo Hakanpää, JHTT. Tarkastus-
prosessia johti tarkastuspäällikkö, ekonomi Marjo
Niska-aro, JHTT ja arviointiprosessista vastasi arvi-
ointipäällikkö, hallintotieteen maisteri Timo Terävä,
joka toimi myös 28.1.2010 alkaen tarkastuslauta-
kunnan sihteerinä.

johtamisen ja arviointiyhteiskunnan kehittymisen
vaiheista Iso-Britanniassa.

Tarkastuslautakunta ja -virasto järjestivät
23.11.2010 pääkaupunkiseudun tarkastuslautakun-
tien yhteisen koulutustilaisuuden, jossa esillä olivat
mm. alueen kilpailukyky selvitys, Helsinki-Vantaa-
selvitys ja kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys.

Tarkastuslautakunta päätti 8.12.2010 tehdä valtuus-
tolle esityksen Helsingin kaupungin hallinnon ja ta-
louden tarkastussäännön muuttamisesta, mikä kos-
ki mm. lautakunnan erillisraportoinnin mahdollis-
tamista. Samassa kokouksessa lautakunta päätti hy-
väksyä laatimansa harmaan talouden uhkia, haittoja
ja niiden torjuntaa käsittelevän erillisraportin vuo-
delta 2010 ja ehdottaa valtuustolle, että tämä päät-
täisi merkitä raportin tiedoksi. Lautakunnan erillis-
raportti ja johtosäännön muutosesitys eivät ole ar-
viointikertomuksen hyväksymisajankohtaan men-
nessä edenneet valtuuston käsittelyyn.



Tarkastuslautakunta päätti 28.2.2011 merkitä tiedoksi tarkastuslautakunnan toimialaan perehtyneiltä asiantuntijoilta pyydytetyt lausunnot. Samalla lautakunta päätti ilmoittaa kaupunginhallitukselle, että lautakunnan näkemyksen mukaan kaupungin hallinnon ja talouden tarkastussääntö on kuntalain 53

§:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunnan valmisteltava ja valtuuston päätettävä hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva asia, jonka käsittelyn pohjana tulee kaupunginvaltuustossa olla tarkastuslautakunnan ehdotus.

2.3 ARVIOINTIKERTOMUKSEN 2009 KÄSITTELY

Kaupunginvaltuusto merkitsi 23.6.2010 tiedoksi arviointikertomuksen vuodelta 2009. Kaupunginhallitus hankki hallintokunnilta selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty arviointikertomuksessa esitetyn johdosta. Kaupunginvaltuusto merkitsi tämän selvityksen tiedoksi 8.12.2010.

Vuoden 2009 arviointikertomuksessa olleita asioita käsiteltiin 4.5.2010 pidetyssä tarkastuslautakunnan tiedotustilaisuudessa, jonka järjestämisessä avusti hallintokeskuksen viestintä.

2.4 SUURTEN KAUPUNKIEN TARKASTUSTOIMINTAA KOSKEVA VALTUUSTOKYSELY

Taustaa

Helsinki osallistui syksyllä 2010 suurten kaupunkien tarkastustoimien toteuttamaan valtuustokyselyyn, joka koski kaupungin tavoitteita, tarkastuslautakunnan toimintaa ja raportointia. Muut kyselyyn osallistuneet kaupungit olivat Espoo, Hämeenlinna, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Pori, Rovaniemi, Tampere ja Vantaa. Vastaava kysely tehtiin vuonna 2008, mutta siitä puuttui tavoitteita koskeva osio. Kyselyn vastuullisen suunnittelun ja tulosten analysoinnin toteutti professori Lasse Oulasvirta Tampereen yliopistosta.

Kyselyn tarkoituksena oli selvittää, miten tarkastuslautakunnat ovat onnistuneet tehtävässään sekä miten lautakuntien toimintaa ja arviointikertomuksia tulisi kehittää. Tarkastuslautakunta arvioi kyselyn tulosten perusteella omaa toimintaansa ja tekee tarvittavat muutokset toimintatapoihinsa. Tavoitteena on, että tarkastuslautakunnan työ ja arviointikertomus tukisivat entistä paremmin valtuuston työskentelyä strategisessa johtamisessa.

Kyselyyn saatiin 651 vastausta (Helsingistä 47) ja vastausprosentti oli 58,8 (vuonna 2008 vastausprosentti oli 47,2). Vastausprosentti ja vastausten kokonaismäärä ovat riittäviä johtopäätösten tekoa varten. Kysely antaa varsin kattavaa vertailutietoa suurimmista kaupungeista.

Kyselyn tulokset

Seuraavassa taulukossa on yhteenveto kyselyn vastauksista. Helsingin kaupunginvaltuutettujen vastauksia on verrattu kaikkien kyselyyn vastanneiden valtuutettujen vastauksista muodostuvaan keskiarvoon sekä vuonna 2008 toteutetun kyselyn keskiarvoihin.



Taulukko 2. Helsingin ja muiden kaupunkien valtuutettujen vastaukset kyselyyn

	Helsinki 2008	Helsinki 2010	Kaupungit yhteensä
Mielipiteet tavoitteista (väittämien keskiarvo)		3,2	3,4
Koen voivani vaikuttaa tavoitteiden asettamista koskevassa päätöksenteossa	-	3,3	3,4
Tavoitteet ohjaavat kunnan toimintaa myös käytännössä	-	3,2	3,4
Tavoitteilla on yhteys kunnan strategiaan	-	3,4	3,7
Toiminnalliset tavoitteet kytkeytyvät päätöksenteossa määrärahoihin	-	3,4	3,6
Asetetuissa tavoitteissa on riittävästi kuntalaisten palveluja koskevia tavoitteita	-	3,1	3,2
Tavoitteet ovat riittävän haastavia	-	3,1	3,6
Tavoitteiden määrä on sopiva	-	2,9	3,2
Mielipiteet tarkastuslautakunnan toiminnasta (väittämien keskiarvo)	3,8	3,6	3,6
Tarkastuslautakunta toimii muusta kuntaorganisaatiosta riippumattomasti ja itsenäisesti	-	3,8	4,0
Tarkastuslautakunta arvioi riittävästi kunnan viranhaltijajohdon toimintaa	-	3,4	3,4
Tarkastuslautakunta arvioi riittävästi kunnan tilivelvollisten luottamustoi- mielinten (kh, ltk) toimintaa	-	3,4	3,5
Tarkastuslautakunta arvioi tasapuolisesti kunnan eri toimintoja	-	3,6	3,6
Mielipiteet arviointikertomuksesta (väittämien keskiarvo)	3,4	3,4	3,5
Tarkastuslautakunnan arviointityö on tuottanut oleellista tietoa toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta	-	4,0	3,8
Arviointikertomus perustuu faktoihin	-	4,2	4,1
Arviointikertomus lisää valtuuston mahdollisuuksia kehittää kunnan toimintaa ja sen tuloksellisuutta	-	3,7	3,8
Tulevan toiminnan suunnittelussa otetaan riittävästi huomioon tarkastuslautakunnan esittämät havainnot ja kannanotot	-	2,7	3,0
Arviointikertomuksesta tiedotetaan riittävästi kuntalaisille	-	2,4	2,7
Kaikki väittämäkysymykset yhteensä (väittämien keskiarvo)		3,4	3,5

Arviointiasteikolla 1 on täysin eri mieltä, 5 on täysin samaa mieltä.

Tavoitteista saatujen vastausten perusteella helsinkiläiset luottamushenkilöt ovat selvästi kriittisempiä omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa ja tavoitteiden laatuun ja riittävyteen kuin muissa suurissa kaupungeissa. Tyytymättömyyttä oltiin tavoitteiden määrään.

Arviointikertomuksen sisältöön oltiin Helsingissä jopa tyytyväisempiä kuin muissa kaupungeissa ja sen nähtiin sisältävän todenperäistä ja olennaista tietoa. Lähes kaikkien vastanneiden valtuutettujen mielestä tarkastuslautakunnan tulisi voida raportoida valtuustolle välittömästi merkittävistä arviointihavainnoista myös kesken vuotta. Avoimen vastauksen



mukaan ”Merkittävät asiat voitava kertoa valtuustolle heti eikä kerran vuodessa.”

Helsingiläiset vastaajat suhtautuvat hieman muita kaupungeja kriittisemmin lautakuntansa toimintaan ja kriittisyys on kasvanut vuodesta 2008. Luottamushenkilöiden mielestä arviointikertomuksen suosituksia ei oteta riittävästi huomioon tulevaa toimintaa suunniteltaessa ja kuntalaisille tiedottamisessa on paljon kehitettävää.

Johtopäätökset

Kaiken kaikkiaan kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että kaupungeissa voidaan olla melko tyytyväisiä ar-

vioinnin ja arviointikertomusten suhteen. Tarkastuslautakunnat ovat arviointitoiminnallaan kohtuullisella tavalla lunastaneet niille asetetut odotukset, mutta täysin tyytyväisiä ei voida olla. Kyselyn perusteella voidaan todeta, että tarkastuslautakunnalla tulee Helsingissä olla muiden kaupunkien tapaan mahdollisuus erillisraportointiin. Lisäksi lautakunnan tulee kehittää kuntalaisille tiedottamista. Nämä huomiot tulivat esille niin vuoden 2008 kuin vuoden 2010 kyselyssäkin.

3 TOIMINNALLISET JA TALOUDELLISET TAVOITTEET

3.1 TOIMINNALLISTEN JA TALOUDELLISTEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Hyvä tavoite on kaupungin strategioista ja hallintokunnan strategioista johdettu, toimintaa hyvin kuvaava ja selvästi toimintaa ohjaava. Sillä on vaikutusta palvelujen saatavuuteen ja kuntalaisten elämään. Lisäksi hallintokunnalla tulee olla vaikutusmahdollisuus tavoitteen toteutumiseen, tavoitteen

tulee olla mitattavissa ja sillä on oltava yhteys käytettävissä oleviin resursseihin.

Talousarvio 2010 oli ensimmäinen strategiaohjelman 2009–2012 mukaan tehty talousarvio. Tarkastuslautakunta laati strategiaohjelmasta erillisarvioinnin.

3.1.1 KAUPUNGIN STRATEGIAOHJELMAN 2009–2012 ARVIOINTI

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 29.4.2009 uuden strategiaohjelman vuosiksi 2009–2012. Uusi strategiaohjelma poikkeaa aiemmasta siten, että aieman kolmen strategisen alueen lisäksi teemaksi on nostettu johtaminen. Tämän lisäksi teemoihin on tullut uusia painotuksia.

Varsinaista strategian toteutumisen arviointia ei vielä vuonna 2010 ollut mahdollista tehdä. Tämän vuoksi tarkastuslautakunta arvioi strategiaohjelmaa ja sen rakennetta siten, että se tarkasteli strategiaohjelman aihealueiden ja strategisten tavoitteiden suhdetta kriittisiin menestystekijöihin sekä niille määriteltyihin tavoitteisiin ja mittareihin. Lisäksi arvioitiin strategian toteutumista kohta kohdalta



talousarviossa asetetuilla sitovilla ja mitattavissa olevilla tavoitteilla.

Keskeiset kysymykset olivat, vastaavatko kriittiset menestystekijät strategista tavoitetta, vastaavatko tavoitteet kriittisiä menestystekijöitä ja mittarit tavoitteita. Lisäksi arvioitiin yleisellä tasolla strategian toteutumista valtuuston strategiaseminaarissa 3.–4.2.2011 esitetyn materiaalin perusteella.

Strategiaohjelman rakenne

Strategiaohjelma on jaettu neljään strategiseen alueeseen, jotka ovat:

1. hyvinvointi ja palvelut,
2. kilpailukyky,
3. kaupunkirakenne ja asuminen sekä
4. johtaminen.

Hyvinvointi ja palvelut käsittää mm. käyttäjälähtöisten palvelujen kehittämisen ja kaupunkilaisten osallistamisen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen sekä koulutuksen työelämävastaavuuden.

Kilpailukykyyn sisältyy näkemys monimuotoisesta ja kansainvälisestä kaupungista, joka osallistuu

Itämeren suojeluun, luo kilpailukykyä mm. käyttäjälähtöisiä innovaatioita kehittämällä ja tarjoaa yrityksille perustan palvelujen ja osaamiskeskittymien syntymiselle tavoitteena työpaikkojen lisääminen.

Kaupunkirakenne ja asuminen -strategia-alue sisältää mm. tavoitteiden mukaisen asuntotuotannon määrän toteutuksen, Helsingin keskustan elinvoiman vahvistamisen, kaupunkirakenteen eheyttämisen ja energian säästämisen mm. raideliikenneverkkoon tukeutuen sekä joukkoliikenteen palvelutasoa nostamalla.

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

Strategia-alueilla on yhteensä 11 strategista tavoitetta, joille on määritelty useita kriittisiä menestystekijöitä. Lähes kaikille kriittisille menestystekijöille on määritelty tavoite ja sen toteutumiselle arviointikriteeri tai mittari. Tavoitteiden toteuttamiseksi on esitetty yhteensä 302 toimenpidettä. Kaaviossa 1 on kuvattu strategiaohjelman rakennetta käyttäen todellisia esimerkkejä.

Kaavio 1. Strategiaohjelman rakenne ja talousarvion sitovat tavoitteet kilpailukyky sekä hyvinvointi ja palvelut -aihealueiden osalta



Hyvinvointi ja palvelut -aihealue

Hyvinvointi ja palvelut -aihealueeseen sisältyy kolme strategista tavoitetta ja yhteensä 12 kriittistä menestystekijää, joista yhdelletoista on asetettu tavoite sekä siihen liittyvä arviointikriteeri/mittari. Tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty peräti 100 toimenpidettä. Sitovia toiminnallisia tavoitteita on teeman alla talousarviossa 49 kappaletta.

Arvioinnin perusteella aihealueen kriittiset menestystekijät tavoitteineen ja mittareineen kuvaavat strategista tavoitetta melko hyvin. Kaikkien sitovien tavoitteiden ei kuitenkaan voida katsoa toteuttavan tai antavan seurantatietoa tämän strategisen tavoit-

teen toteutumisesta. Kaikkien kriittisten menestystekijöiden kohdalla tavoitteelle asetettu mittari/arviointikriteeri ei kuvaa tavoitteen toteutumista. Joiltakin osin mittarit ja talousarvion sitovat tavoitteet eivät ole linjassa toisiinsa.

Kilpailukyky -aihealue

Strategia-alueeseen sisältyy kaksi strategista tavoitetta ja yhteensä seitsemän kriittistä menestystekijää, joista kuudelle on asetettu tavoite sekä siihen liittyvä arviointikriteeri/mittari. Tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty yhteensä 47 toimenpidettä. Sitovia toiminnallisia tavoitteita teeman alla on talousarviossa esitetty 10 kappaletta.



Kriittiset menestystekijät kuvaavat strategista osaluetta melko hyvin kilpailukyvyyn ja kansainvälisyyden näkökulmasta, mutta monimuotoisuus ja turvallisuus jäävät maininnan asteelle. Strategisen tavoitteen toteutumisen seurannan kannalta ongelmallista on, että kaikille menestystekijöille ei ole strategiaohjelmassa asetettu varsinaista tavoitetta ja sen toteutumista kuvaavaa mittaria. Myöskään talousarviossa ei ole kaikkia menestystekijöitä tukevia sitovia tavoitteita tai niiden kytkeytyminen toisiinsa jää epäselväksi.

Kaupunkirakenne ja asuminen -aihealue

Strategia-alueeseen sisältyy kolme strategista tavoitetta ja yhteensä kahdeksan kriittistä menestystekijää, joille kaikille on asetettu tavoite sekä siihen liittyvä arviointikriteeri/mittari. Tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty yhteensä 95 toimenpidettä. Talousarviossa on teeman alla 19 sitovaa toiminnallista tavoitetta.

Kriittiset menestystekijät kuvaavat strategista aihealuetta hyvin, joskin vanhojen asuinalueiden kehittäminen ja keskusta-asuminen eivät näy suoraan tavoitteissa tai mittareissa. Strategisen tavoitteen toteutumisen arviointi on hankalaa, sillä kaikkien menestystekijöiden kohdalla mittarit eivät täysin kuvaa tavoitteen toteutumista, niiden toteutumisesta ei ole ollut saatavissa tietoa ja joidenkin talousarviossa esitettyjen sitovien tavoitteiden yhteys menestystekijään jää epäselväksi. Tavoitteiden seurantaan ja arviointiin tarvitaan selkeitä ja luotettavia mittareita.

Johtaminen -aihealue

Strategia-alueeseen sisältyy kolme strategista tavoitetta ja yhteensä yhdeksän kriittistä menestystekijää, joille kaikille on asetettu tavoite sekä siihen liittyvä arviointikriteeri/mittari. Tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty yhteensä 60 toimenpidettä. Sitovia toiminnallisia tavoitteita on talousarviossa 20 kappaletta.

Kriittiset menestystekijät tukevat melko hyvin strategista aluetta. Sen sijaan kriittisille menestystekijöille asetetut tavoitteet ja mittarit eivät tue kaikilta osin toisiaan esimerkiksi vaikuttavuuden mittaamisen osalta. Lisäksi valitut mittarit eivät aina kaikilta osin kuvaa tavoitteen toteutumista tai mittareiden kattavuus ei ole riittävä.

Strategiaohjelma kattava mutta vaikea toiminnallista

Arvioinnin yhteenvedona voidaan todeta, että strategiaohjelma nostaa esille kaupungille keskeiset haasteet syvällisesti ja perusteellisesti. Siihen on sisällytetty aiempaa kattavammin tavoitteita ja niitä toteuttavia toimenpiteitä. Kriittiset menestystekijät ja niille asetetut tavoitteet vastaavat hyvin strategiaan tavoitteisiin, vaikka osa menestystekijöistä voisikin sisältönsä puolesta kuulua useamman strategisen menestystekijän alle.

Strategiaohjelman puutteena on se, että strategiset tavoitteet ja kriittiset menestystekijät toiminnallistuvat tavoitteiksi ja mittareiksi vain osittain. Kaupungin toimintaa ohjaava tavoitteisto on monitasoinen, sillä se muodostuu strategiaohjelmassa asetetuista tavoitteista ja talousarviossa asetetuista tavoitteista. Strategiaohjelman toteutumista seurataan siinä asetettujen mittareiden valossa ja täytäntöönpanoa varten perustettuja hankkeita seuraamalla. Tämän rinnalla talousarviovuoden aikana seurataan sitovien tavoitteiden toteutumista. Tavoitteilla ei kuitenkaan näyttäisi olevan aina kaikilta osin kiinteää yhteyttä toisiinsa. Strategiaohjelman ja talousarvion välinen yhteys on vielä puutteellinen ja prosessit ovat toisistaan erillisiä.

Talousarviossa ei ole esitetty kaikille strategiaa toteuttaville kriittisille menestystekijöille tavoitteita eikä talousarvio näin ollen toimi kaikilta osin strategian ohjauksena.



Seurannan ongelma

Strategiassa on kyse vähintään valtuustokauden kattavista tavoitteista. Kaikille menestystekijöille ei strategiaohjelmassa ole asetettu kuitenkaan varsinaista tavoitetta tai mittaria lainkaan, joten toteutumista on vaikea todentaa myöhemminkään.

Strategiaohjelmassa menestystekijöille on asetettu suuri määrä toimenpiteitä, joiden toteutuminen jää

epäselväksi. Näin on varsinkin siitä syystä, että tavoitteille valitut mittarit kuvaavat tavoitteen toteutumista varsin rajallisesti suhteessa valtavaan määrään toteutettaviksi suunniteltuja toimenpiteitä. Valtuustolle esiteltävä strategiaohjelman seuranta tulee toteuttaa siten, että siinä kuvattaisiin mittausten lisäksi sitä, miten kriittisille menestystekijöille kohdennetut toimenpiteet ovat toteutuneet.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- strategiaohjelman tavoitteiden ja virastoille ja liikelaitoksille talousarviossa asetettujen tavoitteiden tulee olla nykyistä selkeämmin yhteydessä toisiinsa.
- strategiaohjelman tavoitteiden toteutumisen seuranta tulee kehittää kattavammaksi ja luotettavammaksi.

3.1.2 STRATEGIAOHJELMAN 2009–2012 JA ELINKEINOSTRATEGIAN 2007 TOTEUTTAMINEN

Arvioinnin lähtökohtana ovat olleet kaupunginvaltuuston hyväksymän strategiaohjelman 2009–2012 seuraavat neljä kriittistä menestystekijää:

- luodaan edellytykset työpaikkamäärän kasvulle
- työvoiman saatavuutta parannetaan
- luodaan edellytyksiä palvelualojen osaamiskerTYMIEN ja yritysten kasvulle
- Helsinki on käyttäjälähtöisten innovaatioiden edelläkävijä.

Elinkeinostrategia 2007 on yhteneväinen strategiaohjelman tavoitteiden kanssa lukuun ottamatta arviointikriteereitä ja mittareita. Suoritetut toimenpiteet on kirjattu Helsingin elinkeinostrategian seurantaraporttiin marraskuulta 2010 sekä helmikuun 2011 kaupunginvaltuuston strategiaseminaarin tilannekatsaukseen. Näitä neljää kriittistä menestystekijää on ryhdytty toteuttamaan käytännössä monin eri tavoin.

Arviointikriteerit ja mittarit

Strategiaohjelman arviointikriteereitä ja mittareita ei ole kirjattu vastaavasti elinkeinostrategiaan.

Arvioinnin kohteena olevaa neljää menestystekijää mitataan yhteensä kahdeksalla eri mittarilla. Toiset ovat selkeästi mitattavia ja toteutumat saatavilla kuten työpaikkojen lukumäärä, asemakaavoitetut kerrosneliömetrit toimitilarakentamiselle, luovutettujen toimitila- ja toimistotonttien kerrosneliömetrit ja yhteisöverokertymä. Toiset taas eivät ole yksiselitteisesti mitattavissa kuten elinkeinorakenteen monipuolisuus ja uusien vaikuttavampien ja tuottavampien palvelumuotojen käyttöönotto.

Maankäytön suunnittelu ja tonttitarjonta

Helsingillä on meneillään mittavia maa-alueiden kehittämissuunnitelmia mm. satamilta vapautuvien



alueiden hyödyntämiseen. Helsingin elinkeinopalveluilla on ollut erään palvelupolkuhankkeen tavoitteena nimenomaisesti helpottaa pienten ja keskisuurten yritysten sijoittumista kaupunkiin mm. parantamalla tiedonsaantia vapaista toimitiloista ja tonteista. Tätä toimintaa tulisi edelleen jatkaa sekä helsinkiläisiä, muita kotimaisia ja kansainvälisiä jo toimivia että toimintaansa suunnittelevia yrittäjiä palvelemaan. Toiseksi tavoitteena tulee olla, että yrittäjän esittämään tontti- ja tilatarpeeseen on valmiuksia vastata nopeasti ja joustavasti.

Strategiaohjelman 2009–2012 toteuman mukaan luovutettujen toimitila- ja toimistotonttien kerrosneliömetrit ovat nousseet 19 prosenttia vuodesta 2009 ja asemakaavoitetun toimitilarakentamisen kerrosneliömetrit ovat laskeneet 25 prosenttia.

Työvoimatarpeen ennakointi

Työvoimatarpeen ennakointia yhteistyössä elinkeinonelämän edustajien kanssa jatkettiin työvoiman saatavuuden parantamiseksi sopimalla pääkaupunkiseudulla toimivien ammatillisten koulutusten järjestäjien kanssa seudullisen ennakointiyhteistyön toteuttamiseksi. Tavoitteena on mm. tuoda elinkeinonelämän näkökulmaa koulutussuunnitteluun, tuottaa lisätietoa koulutuksen järjestäjille koulutuksen työelämävastaavuuden tehostamiseksi, lisätä seudun yritysten tietoutta oppilaitosten tarjonnasta ja tukea ammatillisen koulutuksen seudullista edunvalvontatyötä suhteessa valtionhallintoon. Ammatillisen ja oppisopimuskoulutuksen lisäksi vastaavuuden ennakointia työelämävastaavuudesta on perusteltua tehdä myös korkeakoulujen kanssa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sekä strategiaohjelmassa että elinkeinostrategiassa tulee olla seurattavat, selkeät arviointikriteerit ja mittarit.
- tonttien tarjonnalle ja maankäytölle tulee laatia strateginen ohjelma ohjaamaan kaavoitusta.
- työelämävastaavuuden ennakointia on perusteltua tehdä myös korkeakoulujen kanssa.

3.1.3 KAUPUNGINVALTUUSTON ASETTAMIEN SITOVIA TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Kaupunginvaltuuston asettamia sitovia käyttötalouden tavoitteita oli 70 ja niistä toteutui 56. Sitovia toiminnallisia tavoitteita on hyväksytty yhteensä 98 kappaletta ja niistä toteutui 72. Sitovia investointitavoitteita oli 69 ja niistä 52 pysyi talousarviossa.

Seuraavassa on arvioitu valtuuston talousarviossa asettamien sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista strategiaohjelman aihealueiden tavoitteiden mukaisesti sekä toimialoitain. Tarkastelun painopiste on talousarvion toimin-

nallisissa tavoitteissa ja käyttötalousoosan tavoitteissa. Tavoite on toteutunut, mikäli talousarvion mukaista määrärahaa ei ole ylitetty tai toimintakate on saavutettu.

Talousarviossa esitettyä sitovaa tavoitetta voidaan muuttaa kaupunginvaltuuston päätöksellä. Taloudellisten tavoitteiden osalta määrärahasiirto, ylitsoikeus tai toimintakatemuutos on myönnetty lähes kaikkiin toteutumatta jääneisiin tavoitteisiin joko talousarviovuoden aikana tai sen päätyttyä. Kau-



punginvaltuusto on hyväksynyt 2.3.2011 yhteensä 24 sitovan toiminnallisen tavoitteen poikkeamat. Kesäkuun 2010 alusta yhtiöksi muuttuneen Metropolilabin tavoitteet (2 kpl) eivät toteutuneet siihen mennessä. Tavoitteiden toteutumatta jäämistä ei käsitelty valtuustossa.

Lisäksi arvioinnin kohteena oli hallintokuntien sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien toimivuus. Niiden osalta selvitettiin miten hal-

lintokunnat ovat dokumentoineet toteutumatietojen keräämistä ja arvioitiin niiden luotettavuutta.

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

3.1.4 TAVOITTEIDEN TARKASTELU STRATEGISTEN AIHEALUEIDEN JA TAVOITTEIDEN MUKAAN

Hyvinvointi ja palvelut

Valtuuston asettamia sitovia toiminnallisia tavoitteita oli yhteensä 98 kappaletta, joista yli puolet oli

hyvinvointi ja palvelut -strategia-aluetta koskevia. Seuraavassa taulukossa on kuvattu tavoitteiden toteutumista:

Taulukko 3. Tavoitteiden toteutuminen hyvinvointi ja palvelut -strategia-alueella

HYVINVOINTI JA PALVELUT	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
1 Käyttäjälähtöiset palvelut tarjotaan asukkaana osallisuutta ja omaa vastuuta vahvistaen			
1.1 Luodaan uusi palvelukulttuuri	5	4	80
1.2 Palvelustrategialla lisätään vaihtoehtoja	3	2	67
1.3 Palveluverkko vastaa asukkaiden tarpeisiin kaupunkitilassa ja verkossa	4	2	50
1.4 Monimuotoisuus ja maahanmuuttajat	-	-	-
1.5 Tasa-arvoa ja yhdenmukaisuutta lisätään	-	-	-
1.6 Sähköisiä palveluja, vuorovaikutusta ja osallisuutta vahvistetaan	1	1	100
2 Asukkaiden terveys- ja hyvinvointieroja kavennetaan			
2.1 Terveiden edistämistä tehostetaan	11	11	100
2.2 Lasten ja nuorten hyvinvointia parannetaan	2	2	100
2.3 Ikääntyvien asukkaiden toimintakyvyn säilymistä edistetään	3	2	67
2.4 Syrjäytymistä ehkäistään	6	4	67
3 Oppimisella ja osaamisella lisätään hyvinvointia ja työllisyyttä			
3.1. Sivistystä ja kulttuuria vahvistetaan hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn perustana	13	10	77
3.2 Koulutuspalveluilla vastataan asukkaiden sekä työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin	1	0	0
Tavoitteita yhteensä	49	38	78

Hyvinvointia ja palveluja koskevien strategioiden osalta jäi toteutumatta 11 tavoitetta



Kilpailukyky

Tavoitteista noin 10 prosenttia oli kilpailukykystrategia-alueeseen liittyviä toiminnallisia tavoitteita.

Taulukko 4. Tavoitteiden toteutuminen kilpailukyky -strategia-alueella

KILPAILUKYKY	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
4 Monimuotoinen, kansainvälisesti kilpailukykyinen ja turvallinen Helsinki			
4.1 Houkutteleva, toimiva ja hauska kaupunki	7	6	86
4.2 Helsinki panostaa Itämeren suojeluun	-	-	-
4.3 Helsinki on käyttäjälähtöisten innovaatioiden edelläkävijä	-	-	-
4.4 Kansainvälistynyt Helsinki	-	-	-
5 Monipuolisen elinkeinorakenteen ja uusien työpaikkojen Helsinki			
5.1 Luodaan edellytykset työpaikkojen kasvulle	3	2	67
5.2 Työvoiman saatavuutta parannetaan	-	-	-
5.3 Luodaan edellytyksiä palvelualojen osaamiskeskittymien ja yritysten kasvulle	-	-	-
Tavoitteita yhteensä	10	8	80

Kymmenestä tavoitteesta jäi toteutumatta kaksi, jotka liittyvät houkuttelevaan, hauskaan kaupunkiin ja työpaikkojen edellytysten kasvun luomiseen.

Kaupunkirakenne ja asuminen

Kaupunkirakenteeseen ja asumiseen liittyviä sitovia toiminnallisia tavoitteita oli 19 kappaletta ja noin 19 prosenttia kaikista tavoitteista.

Taulukko 5. Tavoitteiden toteutuminen kaupunkirakenne ja asuminen -strategia-alueella

KAUPUNKIRAKENNE JA ASUMINEN	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
6 Asumisen määrä ja laatu sekä kaupunkiympäristön monipuolisuus turvataan			
6.1 Asuntotuotannon määrän ja laadun toteutuksesta huolehditaan	7	3	43
6.2 Toteutetaan mielenkiintoisia, kauniita ja toimivia urbaaneja asuinalueita ja ympäristöjä	2	1	50
6.3 Helsingin keskustan elinvoimaa vahvistetaan			
7 Kaupunkirakennetta eheytetään ilmastomuutokseen vastaamiseksi			
7.1 Kaupunkirakennetta eheytetään raideliikenneverkkoon tukeutuen	1	1	100
7.2 Kaupunkirakennetta kehitetään energiaa säästäväksi	1	1	100
7.3 Täydennysrakentamista edistetään			
8 Liikennejärjestelmää kehitetään kestävien liikennemuotojen edistämiseksi			
8.1 Liikennejärjestelmää kehitetään pääosin raideliikenteeseen perustuen joukkoliikenteen palvelutasoa nostamalla sekä kävely- ja pyöräilymahdollisuuksia lisäämällä	6	2	33
8.2 Helsingiläisten ja seudullisten intressien yhteensovittamisesta huo-	2	0	0



lehditaan			
Tavoitteita yhteensä	19	8	42

19 tavoitteesta jäi toteutumatta yksitoista eli yli puolet. Erityisesti asumisen ja joukkoliikenteen osalta tavoitteita jäi saavuttamatta.

Johtaminen

Johtamisen aihealueella oli 21 sitovaa toiminnallista tavoitetta, noin 20 prosenttia kaikista tavoitteista.

Taulukko 6. Tavoitteiden toteutuminen johtaminen -strategia-alueella

JOHTAMINEN	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteutuma%
9 Muutosvalmiutta lisätään johtamista ja henkilöstön osaamista kehittämällä			
9.1 Laadukkaalla johtamisella ja henkilöstön osaamista ja vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä edistetään yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan kehittämistä	6	5	83
9.2 Henkilöstön saatavuutta, osaamista, palkitsemista ja työhyvinvointia vahvistetaan	3	2	67
10 Talouden tasapainosta huolehditaan ja palvelutuotannon vaikuttavuutta parannetaan			
10.1 Toimintamenot sopeutetaan käytettävissä oleviin tuloihin	5	5	100
10.2 Palvelujen vaikuttavuutta parannetaan	5	5	100
10.3 Organisaatiota kehitetään palvelujen parantamiseksi			
10.4 Toimitiloja käytetään tehokkaasti	1	1	100
11 Tytär yhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia palvelun			
11.1 Kaupunkikonsernin kokonaisuus varmistetaan			
11.2 Konserniohjausta tehostetaan ja selkiytetään			
11.3 Omistajapolitiikkaa selkiytetään			
Tavoitteita yhteensä	20	18	90

Tavoitteista jäi toteutumatta vain kaksi eli johtamisen alueelle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet varsin hyvin.

3.1.5 TAVOITTEIDEN TARKASTELU TOIMIALAKOHTAISESTI

Seuraavissa taulukoissa on esitetty toimialakohtaisesti talousarviossa käyttötalousosassa esitettyjen

toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrä sekä toteutuneiden tavoitteiden määrä.



Kaupunginjohtajan toimiala

Taulukko 7. Tavoitteiden toteutuminen kaupunginjohtajan toimialalla

KAUPUNGINJOHTAJAN TOIMIALA	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteuma%
Toiminnalliset tavoitteet	13	12	92
Taloudelliset tavoitteet	21	18	86

Toiminnallisista tavoitteista jäi toteutumatta:

1. Talpa: Sähköisesti ilmoitetut poissaolot kaikista poissaoloilmoituksista on vähintään 35 prosenttia (toteutuma oli 16 prosenttia).

Taloudellisista tavoitteista jäivät toteutumatta:

2. Käyttövarat, kaupunginhallituksen käytettäväksi tarkoitetut käyttömenot ylittyivät 710 000 euroa.

3. Kunnallisverotus, talous- ja suunnittelukeskuksen käytettäväksi tarkoitetut käyttömenot ylittyivät 599 000 euroa.
4. Keskitetty tietotekniikkatoiminta, tasken käytettäväksi tarkoitetut käyttömenot ylittyivät 263 000 eurolla.

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

Rakennus- ja ympäristötoimi

Taulukko 8. Tavoitteiden toteutuminen rakennus- ja ympäristötoimen toimialalla

RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteuma%
Toiminnalliset tavoitteet	26	17	65
Taloudelliset tavoitteet	8	6	75

Toiminnallisista tavoitteista jäivät toteutumatta:

5. Tukkutorin asiakastyytyväisyys 3,4 (toteutuma 3,2).
6. Hankintakeskuksen hankintojen kilpailuttamisjärjestelmä ei toteutunut.
7. Rakennusvirasto: työmatkaliikennettä palvelevat tärkeimmät kadut ja väylät on aurattu ja liukkauden torjunta tehty ennen klo 7.

8. Stara: yleisillä alueilla suoritettavien kaivuutöiden toteuttaminen lupaehtojen tavoiteaikojen puitteissa toteutui 98,6 prosenttisesti.
9. Pelastuslaitos: 28 000 kuntalaiselle annetaan turvallisuusopetusta. Tavoitteesta jäätin n. 400 henkilöllä.
10. HKL: raitioliikenteen luotettavuustavoitteesta jäätin hieman.
11. HKL: metrolinjojen luotettavuustavoitteista jäätin.



12. Metropolilab -liikelaitoksen analyysien tuottamistavoite ei ehtinyt toteutua ennen yhtiöittämistä.
13. Metropolilab -liikelaitoksen asiakastytyväisyysmittaus ei ehtinyt toteutua ennen yhtiöittämistä.

Taloudellisista tavoitteista jäivät toteutumatta:

14. HKR: katu- ja viheralueiden ylläpidon sekä yleishallinnon käyttömenot ylittyivät 3 042 000 eurolla.
15. Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän maksusuudet, kaupunginhallituksen käytettäväksi tarkoitetut käyttömenot ylittyivät 5 750 000 eurolla.

Rakennusviraston suoritemittareiden perusteella pysäköinninvalvonta on tehokasta. Koska toiminta kattaa tuloillaan menot, valvojien määrää on mahdollista lisätä kustannustehokkaasti, jotta saadaan mm. parempi alueellinen valvonta.

Talousarviossa rakennus- ja ympäristötoimeen kuuluvia liikelaitoksia ovat HKL-liikelaitos, Helsingin kaupunginpalvelukeskus (Palmia) ja Metropolilab. Talousarvion tuloslaskelmaosassa sitovana taloudellisena tavoitteena oli liikelaitoksissa peruspääoman tuotto, joka ei toteutunut HKL -liikelaitoksen ja Metropolilab -liikelaitoksen kohdalla talousarvion mukaisena.

Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimen menot ylittyivät noin 100 miljoonalla eurolla.

Taulukko 9. Tavoitteiden toteutuminen sosiaali- ja terveystoimen toimialalla

SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteuma%
Toiminnalliset tavoitteet	20	17	85
Taloudelliset tavoitteet	5	2	40

Sosiaaliviraston toiminnallisista tavoitteista jäivät toteutumatta:

16. Lasten päivähoidossa painopiste siirtyy ostopalvelujen käytöstä yksityisen hoidon tukeen siten, että yksityisen hoidon tuen piirissä on 6 prosenttia alle kouluikäisistä lapsista (toteutuma 5,5).
17. Kehitysvammaisten asumispaikat lisääntyvät 40:llä (toteutuma 11).
18. Omaishoidon tuen piirissä olevien osuus nousee siten, että heitä on vuoden lopussa 3,6 prosenttia yli 75-vuotiaista (toteutuma 2,5).

Taloudellisista tavoitteista jäivät toteutumatta:

19. Sosiaaliviraston käyttömenot ylittyivät 61 miljoonalla eurolla.
20. Toimeentulotukimenot ylittyivät 8 miljoonalla eurolla.
21. Terveyskeskuksen Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiiriä (HUS) koskeva määräraha ylittyi 30,7 miljoonalla eurolla.

Tuloslaskelmaosassa sitovana tavoitteena oli lisäksi HUS -peruspääoman tuotto, joka toteutui.



Sivistys- ja henkilöstötoimi

Sivistys- ja henkilöstötoimessa talousarviossa esitettyjä sitovia tavoitteita oli määrällisesti eniten.

Taulukko 10. Tavoitteiden toteutuminen sivistys- ja henkilöstötoimen toimialalla

SIVISTYS- JA HENKILÖSTÖTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteuma%
Toiminnalliset tavoitteet	27	21	78
Taloudelliset tavoitteet	30	24	80

Toiminnallisista tavoitteista jäivät toteutumatta:

22. Opetusvirasto: perusopetuksen oppimistulokset ovat hyvät. Toteutumista ei voitu varmistaa, sillä opetushallitus ei toteuttanut ao. vuonna kansallisia kokeita.
23. Opetusvirasto: toisen asteen koulutuksessa tutkinnon suorittavien opiskelijoiden määrä nousee ja valmistumisajat nopeutuvat. Tavoite ei toteutunut ammatillisessa opetuksessa eikä oppisopimuskoulutuksessa.
24. Kaupunginkirjasto: käynnit yhteensä 13 400 000 (toteutuma 13 252 000).
25. Taidemuseon kävijämäärä jäi yli 57 000 kävijällä tavoitteesta.
26. Nuorisotoimi: yksilöllisesti ja ryhmätoiminnassa tavoitettujen nuorten määrä on vähintään 19 000 (toteutuma 16 659).
27. Henkilöstökeskus: tuotantovaiheeseen kehitettyjen henkilöstöhallinnon sähköisten lomakkeiden piirissä on 35 prosenttia kaupungin henkilöstöstä (toteutuma 22).

Taloudellisista tavoitteista jäivät toteutumatta:

28. Opetusviraston opetus- ja koulutuspalvelujen käyttömenot ylittyivät 663 000 eurolla.
29. Kaupunginkirjaston käyttömenot ylittyivät 623 000 eurolla.
30. Kulttuurikeskuksen käyttömenot ylittyivät 285 000 eurolla.
31. Nuorisotoimen käyttömenot ylittyivät 174 000 eurolla.
32. Henkilöstökeskus: työllisyyden hoitoon varatut käyttömenot ylittyivät 2 484 000 eurolla.
33. Henkilöstökeskus: työsuhdematkalippuja koskeva alkuperäinen sitova taloudellinen tavoite ei toteutunut.

Tuloslaskelmaosassa sitovana tavoitteena oli lisäksi Oiva Akatemia -liikelaitoksen peruspääoman tuotto, joka toteutui.

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimi

Kaikki käyttötalouden taloudelliset tavoitteet toteutuivat.



Taulukko 11. Tavoitteiden toteutuminen kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen toimialalla

KAUPUNKISUUNNITTELU- JA KIINTEISTÖTOIMI	Talousarviossa tavoitteita	Tavoitteista toteutui	Toteuma%
Toiminnalliset tavoitteet	12	5	42
Taloudelliset tavoitteet	6	6	100

Toiminnallisista tavoitteista toteutumatta jäivät:

34. Kaupunkisuunnitteluvirasto: laaditaan asema-kaavoja 450 000 kem² (n. 5000 asunnolle) pääosin raideliikenteen palvelualueelle (toteutuma 415 000 kem²).
35. Kaupunkisuunnitteluvirasto: joukkoliikenteen kuljetusosuus aamuliikenteessä keskustaan >72,5 prosenttia (toteutuma 72,1).
36. Kaupunkisuunnitteluvirasto: jalankulku-, pyöräily- ja joukkoliikennematkojen osuus kaikista matkoista kasvaa prosenttiyksikön (toteutuma -2,4).
37. Kaupunkisuunnitteluvirasto: joukkoliikenteen osuus poikittaisliikenteestä on 19 prosenttia (toteutuma 18,7).
38. Kiinteistövirasto: luovutettu asuntorakennusoikeus on 160 000 kem² (toteutuma 140 800 kem²).
39. Asuntotuotantotoimisto: kaupungin oma asuntotuotanto 1 164 (toteutuma 799).
40. Asuntotuotantotoimisto: 1 404 asunnon peruskorjauksen toteuttaminen (toteutuma 1 045).

Johtopäätöksiä toimialojen tavoitteiden toteutumisesta

Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen tavoitteet toteutuivat toimialoista heikoimmin. Osa tavoitteiden toteutumattomuudesta johtuu asunto- ja korjausrakentamisen käynnistymisen viivästymisistä ja osa siitä, että joukkoliikenteen kuljetusosuutta ei kyetty nostamaan. Asuntotuotantotoimisto pystyi aloittamaan edellisvuotta enemmän asuntoja, mutta jäi MA-ohjelmassa asetetusta tavoitteesta.

Virastojen ja laitosten tavoiteasetanta on hyvin erilaista. Jotkut virastot asettavat palveluunsa liittyviä suorite- tai määräaikatavoitteita, joiden täyttäminen voi olla jopa kohtuullisen vaivatonta ja rutiininomaista. Jotkut virastot asettavat itselleen haasteita esimerkiksi kehittämishankkeiden avulla. Joissakin tapauksissa tavoitteen toteutumiseen vaikuttavat enemmän ulkoiset olosuhteet kuin oma toiminta.

Kaupunginvaltuusto myönsi ylitysoikeudet investointeihin (Kvsto 10.11.2010, 31.1.2011 ja 3.2.2011). Investointimenoihin ilman liikelaitoksia oli käytettävissä talousarviomuutoksineen ja ylitysoikeuksineen yhteensä 905,1 miljoonaa euroa, josta käytettiin 727,1 miljoonaa euroa. Toteumaprosentiksi muodostui siten 80,3 prosenttia.

3.1.6 SITOVIA TOIMINNALLISIA TAVOITTEITA KOSKEVIEN SEURANTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

Sitovien toiminnallisten tavoitteiden seurantajärjestelmien arvioinnin tavoitteena oli varmistaa, että toteutumatiiedot ovat luotettavia.

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



Seurantajärjestelmien ja sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumien dokumentointi on kehittynyt myönteisesti. Dokumentointi oli hoidettu hyvin muutamia pieniä puutteita lukuun ottamatta. Näitä olivat esimerkiksi terveydenhuollon hoidon tarpeen arviointiin pääsy terveysasemilla, mikä perustuu ylläkäriä arvioon ja voi näin ollen sisältää virheitä. Vastaavasti kaupunkisuunnitteluviraston joukkoliikenteen kuljetusosuuksien mittaaminen vaikuttaa

haastavalta. Lisäksi liikuntaviraston eräitä tavoitteita on vaikea todentaa. Vaikka virasto hallinnoi tiettyjä alueita, alueiden hoitoa ei voida mitata. Henkilöstökeskuksen kohdalla tavoitteen dokumentoinnissa oli puutteita ja kulttuurikeskukselta puuttuu vielä tuottavuusmittari.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin virastojen ja laitosten sitovien tavoitteiden tulee kattaa strategiset tavoitteet nykyistä laajemmin.
- rakennusviraston tulee tehostaa pysäköinninvalvontaa muun muassa lisäämällä valvojien määrää.
- kulttuurikeskuksella tulee olla kaikki organisaatiotasot kattava tuottavuuden mittaamistapa talousarvion 2010–2012 laatimishojjeiden mukaisesti (Khs 6.4.2009).
- henkilöstökeskuksen ja liikuntaviraston tulee noudattaa sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteumatietojen dokumentoinnista annettua ohjetta.
- kaupungin tulee seurata, miten asuntotuotantotoimisto pystyy toteuttamaan MA -ohjelman edellyttämiä tuotantotavoitteita tulevaisuudessa.

3.2 KAUPUNGIN TOIMINTAA JA TALOUTTA KOSKEVIA KOKONAISARVIOINTEJA

3.2.1 KAUPUNGIN TALouden ARVIOINTI 2010

Yleistä

Tilastokeskuksen tilinpäätösten ennakkotietojen (9.2.2011) mukaan kuntien talouden tila oli ennakoitua parempi vuonna 2010. Syynä tähän oli hyvä verotulokehitys ja aiempia vuosia parempi toimintakate.

Helsingin kaupungin talous on 2000-luvun puolivälin jälkeen kehittynyt pääasiassa hyvin, kun liikelaitos-

ten tulos otetaan huomioon. Kaupungin taloudelle on yhä olemassa merkittäviä uhkakuvia, kuten Helsingin Energian yhtiöittäminen ja mahdolliset tulevan hallituksen verouudistukset.

Vuonna 2009 Helsingin kaupungin talous kääntyi laskuun heikon verotulokehityksen ja kasvaneiden käyttömenojen vuoksi ja se oli heikompi kuin talousarvioissa ennakoitiin jopa niin, että ilman liikelaitoksia kaupungin vuosikate oli miinusmerkkinen.



Vuonna 2010 tilanne parani siten, että vuosikate nousi positiiviseksi. Vuoden 2010 talousarvion laadinnan yhteydessä virastoja ja laitoksia ohjeistettiin sisällyttämään tulosbudjetteihinsa tuottavuutta ja tuloksellisuutta parantavat toimenpiteet.

Vuoden 2010 talouden volyyymiin vaikuttavia organisatorisia muutoksia olivat Helsingin Vesi -liikelaitoksen toimintojen luovutus Helsingin Seudun Ympäristöpalveluille (HSY), HKL -liikelaitoksen liikennesuunnittelun ja matkalipuntarkastuksen henkilöstön siirtyminen 1.1.2010 aloittaneeseen Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymään (HSL) ja MetropoliLab -liikelaitoksen yhtiöittäminen. HSY-kauppa oli merkitykseltään kirjanpidollinen, vaikka se heijastuikin tilikauden tulokseen.

Tulojen riittävyys

Verotuloja kertyi 167,4 miljoonaa euroa enemmän kuin talousarviossa arvioitiin. Veroprosentti 17,5 on pysynyt ennallaan vuodesta 2003 lähtien, mutta

vuoden 2011 talousarviossa kunnallisveroprosenttia nostettiin prosenttiyksiköllä. Yhden veroprosentin veronkorotuksen tuotto on noin 117 miljoonaa euroa.

Vuonna 2010 suurimmat toimintamenojen ylitykset syntyivät rakennus- ja ympäristötoimessa 66,9 miljoonaa euroa ja sosiaali- ja terveystoimessa 103,5 miljoonaa euroa. Menojen kasvu johtuu HSL:lle, sosiaalivirastolle, toimeentulotukeen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille (HUS) ja rakennusvirastolle (HKR) varattujen määrärahojen ylityksistä sekä Rakentamispalvelu Staran ja tilakeskuksen toimintavolyymien kasvusta.

Vuosikate oli liikelaitosten kanssa 388 miljoonaa euroa, joka on 238 miljoonaa euroa budjetoitua parempi. Ilman liikelaitoksia vuosikate oli 67,2 miljoonaa euroa.

Taulukko 12. Vuosikatteen kehitys 2005–2010, miljoonaa euroa (ml. liikelaitokset)

TUNNUSLUKU	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vuosikate, milj. euroa	329,3	470,7	544,8	539,8	315,3	388
Vuosikateprosentti poistoista	110,8	158,8	182,4	181,3	94,5	114,6
Vuosikate, euroa/asukas	587	834	958	942	541	659

Kaupungin talous on ollut vuodesta 2001 alkaen riippuvainen Helsingin Energian tuloksesta, josta tehdyt ylimääräiset tuloutukset ovat kasvaneet vuosi vuodelta. Helsingin Energian johtokunta päätti esittää kokouksessaan 15.2.2011, että Helsingin

Energian taseeseen kertyneistä voittovaroista 200 miljoonaa euroa siirretään Helsingin kaupungin taseeseen omaan pääomaan. Kaikkiaan 2000-luvulla tuloutus on ollut lähes 1,4 miljardia euroa.

Taulukko 13. Helsingin Energian ylimääräiset tuloutukset kaupungille, miljoonaa euroa (käytettävissä seuraavana vuonna)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	YHT
Ylimääräinen tuloutus	50	110	100	100	150	200	250	200	200	1 360



Rahoitus

Vuosikate kattoi poistoista 114,6 prosenttia ja nettoinvestoinneista 44,4 prosenttia. Ilman liikelaitoksia vuosikatteella katettiin poistoja vain 29,0 prosenttia sekä nettoinvestoinneista vain 15,0 prosenttia. Nettoinvestointien tulorahoitus heikkeni edellisistä vuosista. Vuosikatteen paranemisesta huolimatta lainaa jouduttiin ottamaan 281 miljoonaa eu-

roa nettona ja lainakanta kasvoi edellisvuotta nopeammin.

Vuosikausia jatkunut rahoituksen tunnuslukujen heikentyminen on vakava ongelma ja tämä kehityskulku on saatava pysähtymään.

Taulukko 14. Rahoituksen tunnuslukujen kehitys 2005–2010

TUNNUSLUKU	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Investointien tulorahoitusprosentti	80,2	84	85,3	77,9	50,8	44,8
Pääomamenojen tulorahoitusprosentti	63	55,9	70	74	45,1	23,8
Lainanhoitokate*	4,4	5,8	4,5	5,9	4,3	4,7
Kassan riittävyys, pv.	57	63	67	55	53	45

*Lainanhoitokate kertoo kunnan tulorahoituksen riittävyyden vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksuun. Lainanhoitokykyä pidetään hyvänä, jos tunnusluvun arvo on yli 2.

Tasetiedot

Taseen loppusumma kasvoi edellisestä vuodesta 899 miljoonaa euroa, josta vesilaitostointojen myynnin osuus oli yhteensä noin 500 miljoonaa eu-

roa. Velan kasvu näkyy paitsi absoluuttisena velan määrän kasvuna, myös omavaraisuusasteen heikkenemisenä ja suhteellisen velkaantuneisuuden kasvuna.

Taulukko 15. Taseen tunnusluvut 2005–2010

TUNNUSLUKU	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Omavaraisuusaste	75,7	76,6	76,9	77,5	75,5	75,1
Suhteellinen velkaantuneisuusprosentti	38,3	34,1	35,3	33,4	31,1	42,8
Lainakanta 31.12. milj. euroa	739	680	718	659	890	1171
Lainat euroa/asukas	1318	1205	1263	1150	1527	1 989
Lainasaamiset 31.12. milj. euroa	754	976	1021	999	980	1 648

Konsernin talous

Konsernitilinpäätökseen on yhdistelty 118 tytäryhteisöä eli kaikki, jotka tekivät tilinpäätöksen. Konsernin lainakanta on yli kolminkertainen kaupungin omaan velkaan nähden. Kymmenen vuoden aikana lainakanta on yli 2,5 -kertaistunut. Toisaalta konser-

nitasolla laskettu vuosikate riittää hyvin poistoihin, se on parempi kuin kaupunkitason tunnusluku ja se on myös parantunut edellisistä vuosista.

Johtopäätökset



Talouden heikkeneminen käänsi kuntatalouden alijäämäiseksi vuonna 2009. Vaikka tilanne parani vuonna 2010, tulojen karttumiseen on suhtauduttava varauksellisesti. Valtiovarainministeriö asetti syksyllä 2008 verotuksen kehittämistyöryhmän selvittämään Suomen verotuksen uudistamista. Esityksen mukaan tuloveroja alennettaisiin ja kuntien yhteisövero-osuus poistettaisiin. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen mukaan suurimmat häviäjät olisivat kaupungeja, joissa yhteisöverojen tuotot ovat kaikkein suurimmat. Esimerkiksi Helsingin, Espoon, Oulun, Porvoon ja Kokkolan verotulot vähenisivät lähes 10 prosenttia (Holm & Huotari 2011, Kunnat verouudistuksen maksajina?).

Helsingin Energia on tehnyt ylimääräisiä tuloutuksia hyvästä tuloksestaan kaupungille budjettitalouden ulkopuolelta 2000-luvulla. Niiden suuruus on vastannut jopa 2–3 veroprosentin tuottoa. Vielä vuonna 2010 tuloutettavaksi päätettiin 200 miljoonaa euroa. Tämä mahdollisuus tulee kapenemaan yhtiöittämisen myötä.

Vuonna 2010 tehtiin kaupunkien omin voimin laskelmia Helsingin ja Vantaan kaupungin mahdollisesta yhdistämisestä. Selvityksen perusteella Vantaan peruspalvelujen kustannukset ovat toimialakohtaiset tarvevakioinnitkin huomioon ottaen selvästi Helsinkiä alhaisemmat. Kunnallistaloutta arvioineen työryhmän mukaan Vantaan kustannustasolla yhdistyneen kaupungin talous tuottaisi kunnallisveroprosentilla 18,5 selvästi tasapainoisen käyttötalouden, jossa vuosikate olisi suurempi kuin poistot. Helsingin laajan palvelutuotannon kustannukset ovat varsin korkeat, kun taas Vantaalla kustannukset on onnistuttu sopeuttamaan heikkoon talouteen. Virastojen ja liikelaitosten tilinpäätöksen 2010 yhteydessä antamien tuottavuusselvitysten mukaan osassa virastoja tuottavuustyö on vasta alkuvaiheessa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin talous on rakenteellisten uudistusten edessä, kun tuloutusmahdollisuudet Helsingin Energialta vähenevät ja mikäli myös kuntien veropohjaa tullaan kaventamaan.
- kaupungin tulee ottaa käyttöön Helsinki-Vantaa selvityksen tuottama informaatio siten, että kaikilla hallinnon aloilla etsitään tehokkaampia tapoja organisoida ja järjestää palvelut esimerkiksi hierarkioita madaltamalla.

3.2.2 HARMAAN TALouden UHAT, HAITAT JA TORJUNTA HELSINGISSÄ

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 23.6.2010 käsitellessään vuoden 2009 tilinpäätöksen hyväksymistä valtuutettu Outi Ojalan esittämän toivomusponnen, jonka mukaan valtuusto edellyttää tarkastuslautakuntaa tarkastustoiminnassaan selvittämään harmaan talouden aiheuttamia haittoja ja uhkia Helsingin kaupunkikonsernille.

Tarkastuslautakunta valmisteli asian työsuunnitelmaansa muuttaen erillisenä arviointina ja päätti 8.12.2010 lähettää erillisraportin kaupunginhallitukselle lausunnon. Lautakunnan päätökseen kirjattiin, että lausunto tulee toimittaa edelleen kaupunginvaltuustolle käsiteltäväksi yhdessä erillisraportin



kanssa tammikuussa 2011 pidettävässä valtuuston kokouksessa.

Tarkastuslautakunnan erillisraporttia ei ollut arviointikertomuksen hyväksymiseen mennessä viety valtuuston käsiteltäväksi. Erillisraportin vieminen valtuustoon on kaupunginjohtajan 16.2.2011 tarkastuslautakunnalle antaman vastauksen mukaan estetty hänen toimestaan.

Arvioinnin tausta

Aihevalintaa tuki eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämä tutkimus Suomen harmaasta taloudesta, joka julkaistiin 2010. Tutkimuksen mukaan Suomen harmaan talouden kansainvälistyminen on kiihtynyt merkittävästi 2000-luvulla (Hirvonen & Lith & Walden, 2010, Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää minkä laajuinen ongelma harmaa talous on Helsingin kaupungin kannalta ja mikä on sen rahoituksellinen merkitys kaupungille sekä pohtia harmaan talouden haittoja, uhkia ja torjuntakeinoja.

Arvioinnin aineistona käytettiin kirjallisen materiaalin lisäksi tytäryhteisöjen tilintarkastajille ja Helsingin poliisille suunnattua kyselyä. Asiantuntijoina haastateltiin Helsingin kaupunginkamreeri Seppo Ollia, verohallituksen pääjohtaja Mirjami Laitista, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virken projektipäällikkö Janne Marttista sekä Suomen harmaan talouden tutkimuksen laatimisesta vastannutta Markku Hirvosta.

Suomen harmaa talous

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan harmaasta taloudesta teettämän tutkimuksen mukaan harmaata taloutta on eniten rakentamisen alalla ja sen edustamina ilmiöinä on yleensä ulkomainen työvoima ulkomaisen yrityksen palveluksessa, työlupa-asiat, liiketoimintakiellon valvonnan ulkopuolinen toiminta,

rahanpesu, pimeät palkat, salatut yritystulot, kuittikauppa, lyhyen elinkaaren yritykset tai ns. kaksoislaskutus (Hirvonen & al. 2010).

Harmaan talouden merkitys arvioidaan suureksi. Esimerkiksi rakennustoiminnasta maksettavien arvonlisäverojen laskennallinen vajoaus oli vuonna 2008 runsaat 260 miljoonaa euroa. Rakennusalan ulkomaisen työvoiman verottamattomia palkkoja arvioidaan olevan ainakin 400 miljoonan euron verran ja ravintola-alalla 270 miljoonaa euroa. Ns. tavallisten yritysten luontoiseduista, palkanlisistä ja kulukorvauksista jää verotuksen ulkopuolelle noin 500 miljoonaa euroa vuodessa. Kotitalouksien saamista vuokratuloista jää vuosittain noin 670 miljoonaa euroa ilmoittamatta verottajalle. Tämän lisäksi mittavia veromenetyksiä liittyy Suomen venäjänkauppaan, EU-sisäkauppaan ja kansainväliseen sijoitustoimintaan (Hirvonen & al. 2010).

Verotarkastustuloksiin perustuvalla laskentamenetelmällä harmaan talouden kokonaismäärä Suomessa olisi vuonna 2008 ollut runsaat 12 miljardia euroa, mikä merkitsisi 6,9 prosenttia bruttokansantuotteesta. Laskentamenetelmään sisältyy virhemahdollisuuksia.

Harmaan talouden torjunnan keinot

Harmaan talouden torjunta on hyvin ongelmallista, vaikka talousrikistorjuntaohjelmia ja lainsäädännöllisiä parannuksia on tehty. Keskeinen syy tälle on se, että lainsäädännöllä ei ole riittävästi mahdollisuuksia hallita kansainvälistynyttä toimintaa. Verotarkastuksen keinoin ei pystytä havaitsemaan kaikkea harmaata taloutta.

Valtioneuvosto teki 9.2.2006 periaatepäätöksen talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Tällä hetkellä voimassa on viides harmaan talouden torjuntaohjelma ja kuudes on valmisteilla.

Verohallintoon perustettiin pysyvä harmaan talouden selvitysyksikkö vuoden 2011 alusta. Yksikkö ja-



kaa muun muassa tietoa harmaan talouden torjumisesta ja laatii ilmoitelmia sekä tekee veloitteidenhoitoselvityksiä yhteisöistä ja muista yrityksistä eri viranomaisille. On huomionarvoista, että laissa viranomaisiksi ei kuitenkaan määritellä kuntia.

Yhtenä torjuntakeinona tuli 1.4.2011 alkaen voimaan rakennusalan käänteinen arvonnäkövero, eli arvonnäköveron tilittää valtiolle rakennuspalvelun ostaja eikä myyjä. Verotusmenettelystä annettua lakia ja arvonnäköverolakia on muutettu siten, että verotaja voi tarkastaa pankkien asiakastietoja ns. vertailutietotarkastusten avulla. Näillä on mahdollista tutkia mm. rahavirtoja ulkomaille.

Tilaajavastuulakia muutettiin vuoden 2011 alusta siten, että laiminlyöntimaksuihin tuli korotuksia. Tilaajavastuulakiin kohdistuu muutoinkin suuria muutospaineita. Tavoitteena on tehostaa lain roolia valvonnassa.

Harmaa talous Helsingissä

Verotulomenetykset ja toimeentulotukimenot

Valtiolle kertymättömät pääomatulot heijastuvat kaupunkitasoon yhteisöveron tuotto-osuuden kautta. Pääomatuloveron tuottoa ja tuloveroja jää Helsingille kertymättä karkeasti arvioiden 67–74 miljoonaa euroa vuodessa. Saamatta jäävät verotulot vastaavat vähintään 0,5–1 prosenttia Helsingin verotuloista.

Ns. tulottomille talouksille myönnettiin vuonna 2009 toimeentulotukea noin 41 miljoonaa euroa ja ansiotuloja saaville keskimäärin noin 7,7 miljoonaa euroa vuodessa. Osa tulottomista talouksista on todennäköisesti sellaisia, jotka saavat myös ansiotuloja pimeästi, mutta lukua ei ole mahdollista arvioida.

Sosiaalitoimella on periaatteessa mahdollisuus saada tieto asiakkaan varallisuudesta verohallinnosta erillisellä tietopyynnöllä. Asiakasmäärän runsauden

vuoksi tietopyyntöjen laadinta henkilön varallisuuden tarkastusta varten on kuitenkin mahdoton toteuttaa.

Harmaa talous kaupungin ostoissa

Helsingin kaupungin hankinnat olivat vuonna 2009 noin 1,6 miljardia euroa. Ostoja tehtiin noin 10 000 tuottajalta. Harmaata taloutta liittyy erityisesti investointeihin ja tavaroiden ja palvelujen ostoon, mutta määrästä ei ole arvioita.

Harmaata taloutta epäillään esiintyvän eniten rakentamisessa. Rakentamisen arvo Helsingissä oli 340,9 miljoonaa euroa vuonna 2009, josta suurin osa on ostoa kaupungin ulkopuolelta. Harmaata taloutta voi olla myös kuljetuspalveluiden, siivouspalveluiden ja atk-alan konsultointipalveluiden sekä yksityisten sosiaalipalvelujen käytössä. Ongelmia on yleensä sellaisissa palvelujen ostoissa, joissa urakoi-ta tai työntekoa on voitu ketjuttaa ulkomaalaisia työntekijöitä käyttäviin alihankkijoihin.

Kaupungin kannalta harmaan talouden kilpailuhaitta pienille laillisesti toimiville yrityksille on merkittävä. Etenkin jos kilpailutus ratkaistaan halvimmalla hinnan mukaan, voivat pimeää työvoimaa käyttävät yritykset painaa hinnan niin alas, etteivät laillisesti toimivat yritykset menesty kilpailussa.

Harmaan talouden torjuntakeinot

Vastuuta harmaan talouden torjunnasta ei ole määritelty kaupungilla erityisesti millekään taholle. Talous- ja suunnittelukeskuksen varainhallinta on ajan mittaan ottanut harmaan talouden torjunnan koordinoitaviksi tehtäviksi omikseen.

Harmaan talouden torjunta kaupunkitasolla liittyy lähinnä lainsäädännön ja ohjeiden noudattamiseen ja tarkistusten tekemiseen. Ydinkysymykset liittyvät hankintojen tekemiseen. Keskeisimmät noudatettavat säännökset hankintoja tehtäessä ovat



- Laki julkisista hankinnoista (348/2007)
- Hankinta-asetus eli Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007)
- Tilaajavastuulaki eli Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006)
- Ohje harmaan talouden torjumiseksi kaupungin hankintojen yhteydessä 17.11.2008

Tilaajavastuulain mukaisesti kaupunki edellyttää, että sopimuskumppanit toimittavat hankintayksikölle sopimussuhteen aikana 12 kuukauden välein todistukset verojen maksamisesta, eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta.

Tytäryhtiöiden tilintarkastajilta saadun tiedon mukaan harmaan talouden torjuntaohjeen noudattaminen vaihtelee virastoittain, liikelaitoksittain ja konserniyhteisöittäin. Hankintaosaamisen tasossa on niin ikään eroja. Tarkastusten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ainakin kilpailutetuissa kaupungin hankkeissa noudatetaan hyvin harmaan talouden torjuntaohjetta.

Viranomaisyhteistyö

Helsingin kaupunki tekee yhteistyötä verottajan kanssa. Verottaja käy läpi kaupungin toimittamia ostotietoja tapaus kerrallaan. Verottaja ajaa ristiin omat tietonsa ja kaupungin sille toimittamat tiedot, ja toimittaa kaupungille ns. verohallintopalautteen tekemänsä seulonnan perusteella. Verohallintopalautte sisältää kuhunkin seulan tapauslajiin jääneiden yritysten lukumäärän, ei yritysten nimiä.

Talous- ja suunnittelukeskuksen varainhallinnassa tehdään verohallintopalautteesta kooste, joka sisältää myös Etelä-Suomen Aluehallintoviraston työ-

suojeluhallinnon vastuualueen antamat tiedot tilaajavastuulain noudattamisesta.

Harmaan talouden torjunnan ongelmat

Kaupungin verohallinnolta saama palaute on sinänsä hyvä, mutta ongelmana on se, että verottaja kertoo kaupungille vain, kuinka montaa yritystä sen havaitsema ongelma koskee, ei yritysten nimiä. Kaupunginjohtaja on vuoden 2010 aikana ottanut asian esille verohallituksen pääjohtajan kanssa, mutta asian tilaan ei verotustietojen salassapitoa koskevien säädösten vuoksi ole saatu korjausta.

Sosiaalivirasto joutuu toimeentulotukea jakaessaan luottamaan asiakkaan antamaan selvitykseen varallisuudestaan, sillä virastolla ei ole mahdollisuutta kontrolloida asiakkaan ilmoittamien pääoma- tai varallisuustietojen oikeellisuutta verottajan ajantasaisista rekistereistä.

Kaupungille keskeisin torjuntakeino on hankintatoimen osaaminen ja toimivat hankintaprosessit eli harmaan talouden ennaltaehkäisy. Ongelmallista on, että kaupungin hankintatoimi on hyvin hajautunut. Yleisesti ottaen päätoimisesti hankintoja tekevät henkilöt onnistuvat harmaan talouden torjunnassa, mutta muilla hankintoja tekevillä ei välttämättä ole osaamista, mahdollisuuksia tai resursseja kiinnittää huomiota harmaaseen talouteen liittyviin asioihin.

Poliisin näkökulmasta kaupungin olisi hyvä kouluttaa henkilöstöään tunnistamaan harmaan talouden toimijoita. Kaupunki voi tehdä itsekin yllätystarkastuksia, jotka kohdistuvat tilaajavastuulain noudattamiseen ja kilpailuttamiseen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että



- kaupunginhallituksen tulee määritellä harmaan talouden torjunnan koordinoituvastuu kaupungin sisällä.
- harmaan talouden torjuntaohjetta tulee tiukentaa siten, että todistukset verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta sekä eläkevakuutuksen ottamisesta vaaditaan sopimuskumppaneilta sopimuskauden aikana useammin kuin 12 kuukauden välein.
- hallintokuntien tulee hankintoja kilpailuttaessaan käyttää tarjousten vertailuperusteina aiempaa enemmän myös muita kriteereitä kuin hintaa.
- hankintaosaamista ja tietoa harmaan talouden ongelmasta sekä sen torjunnasta tulee edelleen vahvistaa keskittämällä hankintoja ja kouluttamalla henkilökuntaa. Koulutusyhteistyötä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa tulee jatkaa.
- Helsingin tulee yhdessä suurten kaupunkien kanssa vaikuttaa siihen, että harmaata taloutta ylläpitävää verotustietojen salassapitosäännöstöä muutetaan siten, että kunnat saavat verottajalta tarvittavat yrityskohtaiset tiedot ja että sosiaalivirasto saa sähköisen yhteyden verotustietojen suoraan kyselyyn asiakkaiden ajantasaisista pääoma- ja varallisuustiedoista toimeentulotuen myöntämistä varten.

3.2.3 KAUPUNGIN ARVOJEN JA EETTISTEN PERIAATTEIDEN TOTEUTTAMINEN

Arvioinnin taustatiedot

Kaupungin strategiaohjelmaan sisältyvät vision ohella keskeiset arvot ja niistä johdetut kaupungin yhteiset eettiset periaatteet.

Hyvä maine on kaupungille tärkeä toimintaa ohjaava periaate. Kaupunki painottaa kaikessa toiminnassaan rehellisyyttä, oikeudenmukaisuutta, yhdenvertaista kohtelua sekä avoimuutta.

Talous- ja suunnittelukeskus teki keväällä 2010 kyselyn kaupungin virastojen ja liikelaitosten virastopäälliköille ja toimitusjohtajille sekä osastopäälliköille ja konsernin tytäryhteisöille eettisten periaatteiden toteuttamisesta. Kyselyllä pyrittiin selvittämään, miten eettisiä periaatteita otetaan huomioon kaupunkikonserniin kuuluvien yksiköiden toiminnassa.

Arvioinnissa tarkasteltiin niitä toimenpiteitä joihin on ryhdytty kaupungin arvojen ja eettisten periaat-

teiden toteuttamiseksi ja jalkauttamiseksi koko organisaatioon. Tavoitteena oli selvittää toimenpiteiden riittävyttä ja laatua.

Kaupungin arvot ja eettiset periaatteet

Helsingin kaupungin arvoja ovat:

- asukaslähtöisyys
- ekologisuus
- oikeudenmukaisuus
- taloudellisuus
- turvallisuus
- yrittäjämielisyys

Kaupungin eettiset periaatteet on taulukoitu edellä mainittujen arvojen perusteella. Arvoista yrittäjämielisyyttä koskevaa kohtaa ei kaupungin eettisissä periaatteissa ollut selvästi havaittavissa:

Taulukko 16. Eettisten periaatteiden perustuminen kaupungin arvoihin

	ARVOT				
	ASUKASLÄHTÖISYYS	EKOLOGISUUS	OIKEUDENMUKAISUUS	TALOUDELLISUUS	TURVALLISUUS
EETTISET PERIAATTEET	Yhdenvertainen kohtelu	Ilmastonmuutoksen torjunta	Hyvä maine	Hankintapolitiikka	Yksityisyyden suoja
	Avoimuus	Ympäristön suojeleminen	Yhdenvertainen kohtelu	Harmaan talouden torjunta	Vakaa, turvallinen ja terveellinen ympäristö
	Luotettavat palvelut	Hankintapolitiikka	Rehellisyys	Tehokkaat, taloudellisesti turvalliset ja luotettavat palvelut	
			Yksilön kunnioittaminen. Tasa-arvoisuus		

Lähinnä henkilöstöä koskevia moraalisia, ei-hyväksyttäviä menettelytapoja oli luetteloitu eri kohdissa:

- lahjusten antaminen ja vastaanottaminen
- henkilökohtainen etu päätöksenteossa
- väärinkäytökset ja vilpillinen toiminta
- sopimuskumppanin ohjailu kaupungin omien periaatteiden vastaisesti
- hidastelu kuntalaisten tiedonsaannissa

Kaupunki on työnantajana sitoutunut järjestämään henkilöstölleen turvallisen ja terveellisen työskentely-ympäristön, jossa kaikkia henkilöstöön kuuluvia kohdellaan yksilöinä siten, että he voivat työskennellä parhaalla mahdollisella tavalla. Henkilöstölle turvataan yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja monimuotoinen työskentely-ympäristö, jossa ei esiinny minkäänlaista syrjintää.

Johtoa veloitetaan saattamaan eettiset periaatteet henkilöstön tietoon ja valvomaan niiden noudattamista.

Johdolle osoitetun kyselyn tulokset

Helsingin kaupungin eettisiä periaatteita koskevan kyselyn vastausprosentti oli 43. Kysely lähetettiin virastojen ja liikelaitosten virastopäälliköille/toimitusjohtajille sekä osastopäälliköille (yhteensä 177 henkilölle).

Konsernin tytäryhteisöille lähetettiin sama edellä mainittu kysely ja siinä vastausprosentti oli 48. Kysely lähetettiin tytäryhteisöjen toimitusjohtajille, toiminnanjohtajille tai vastaaville (yhteensä 81 henkilölle). Kyselyyn vastattiin nimettömänä.

Edellä mainittujen kyselyjen vastausprosentit eivät ole kovin korkeita. On mahdollista, että vastaamatta jättäneet yksiköt ovat juuri niitä, joissa valtuuston hyväksymiä eettisiä periaatteita ei ole jalkautettu eikä noudatettu.

Kyselyssä selvitettiin johdon käsityksiä arvojen ja eettisten periaatteiden toteuttamisesta. Kysymyksiin vastattiin johdon näkökulmasta eikä täten muiden sidosryhmien näkökulma tule lainkaan esille. Jatkossa tulee selvittää myös henkilöstön ja muiden sidosryhmien (esim. palvelujen tuottajien) käsityksiä



kaupungin eettisistä periaatteista ja niiden toteutumisesta. Kyselyn toteuttaminen ja saatujen vastausten analysointi on vasta ensimmäinen askel eettisten periaatteiden toteuttamisen seurannassa. Myös henkilöstön, asiakkaiden ja mahdollisesti muidenkin sidosryhmien näkökulma tulee selvittää tulevaisuudessa.

Saatujen vastausten perusteella kaupungin virastot ja liikelaitokset ovat paremmin toteuttaneet eettisiä periaatteita kuin konsernin tytäryhteisöt. Kaikissa kyllä/ei vastausvaihtoehdoissa (12 kpl) virastot ja liikelaitokset saivat myönteisempiä tuloksia kuin tytäryhteisöt. Esimerkiksi 95 prosenttia virastoista ja liikelaitoksista ilmoitti, että heillä on menettelytavat asiakaspalautteiden kokoamiselle ja käsittelylle, kun tytäryhteisöissä tämä luku oli 82 prosenttia. Virastoista ja liikelaitoksista 95 prosenttia ilmoitti myös, että heillä on määritelty toimenpiteet, joilla edistetään ekologisuutta, kun tytäryhteisöillä tämä luku oli 56 prosenttia. Ajan tasalla oleva tasa-arvosuunnitelma oli lähes 80 prosentilla virastoista ja liikelaitoksista, kun tytäryhteisöissä vastaava suunnitelma oli vain vajaalla 40 prosentilla.

Kaupungin tilintarkastusyhteisön havaintojen mukaan vaarallisia työyhdistelmiä esiintyy useissa hallintokunnissa. Kysymykseen, onko organisaatiossa arvioitu vaaralliset työyhdistelmät, kuusi prosenttia kaupungin virastojen ja liikelaitosten vastaajista vastasi kielteisesti. Vastaava prosenttimäärä tytäryhteisöjen osalta oli kymmenen.

Hallintokunnat tekevät helsinkiläisille asiakastytyväisyyskyselyjä ja keräävät asiakaspalautteita, joiden tarkoituksena on parantaa kuntalaisten palveluita. Asiakastytyväisyyskyselyjä tulee hyödyntää myös eettisten periaatteiden toteutumisen seurannassa ja arvioinnissa.

Tarkastusviraston eräille suurille kaupungeille (Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu ja Lahti) tekemän kyselyn tuloksena tuli esille se, että valtuustojen hyväksymissä talousarvioissa olevia yleisiä, koko kaupunkia koskevia eettisiä periaatteita ei vielä ollut laadittu muissa edellä mainituissa kaupungeissa kuin Helsingissä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin tulee täydentää selvitystä eettisten periaatteiden toteutumisesta henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyllä hyödyntäen samalla asiakaspalautteita.
- kaupunkikonsernin tytäryhteisöissä tulee aktiivisemmin toteuttaa eettisiä periaatteita ja myös valvoa niiden noudattamista.
- hallintokuntien ja kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen tulee eettisten periaatteiden toteuttamisessa kiinnittää erityistä huomiota harmaan talouden torjuntaan sekä vaarallisten työyhdistelmien havaitsemiseen.



3.2.4 ASUMISEN JA MAANKÄYTÖN YHTEISTYÖ PÄÄKAUPUNKISEUDULLA

Keskeiset asumisen ja maankäytön tavoitteet

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta hyväksyi marraskuussa 2004 pääkaupunkiseudulle yhteisen vision, jonka yksi strateginen päämäärä on kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen. Sen toteuttamiseksi seudulle on laadittu yhteiset maankäytön ja asuntopolitiikan strategiset linjaukset.

Helmikuussa 2007 tuli voimaan laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, joka velvoitti pääkaupunkiseudun kunnat laatimaan yhteisen kaupunkiseutusuunnitelman. Helsingin seudun yhteistyökokous oli päättänyt jo marraskuussa 2006 laatia suunnitelman koko Helsingin seudun laajuisena. Seudulle laadittiin yhteinen maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma (MAL 2017 -ohjelma) yhteisvastuullisen asuntopolitiikan toteuttamiseksi. Ohjelmassa on muun muassa sovittu seudullisesti toteutettavista kehittämishankkeista eli ns. kärkihankkeista (13 kpl).

Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi solmittiin tammikuussa 2008. Sopimuksessa on määritelty valtion tukitoimet asuntotuotantotavoitteiden toteuttamiseksi ja tavoitteita kunnille:

- asuntotuotantotavoitteet
- vuokra-asuntotuotantotavoitteet
- tavoitteita asuntorakentamisen edellytysten luomiselle (kaavoitus).

Tämän lisäksi huomiota tuli kiinnittää:

- kohtuuhintaisen asumisen toteutusedellytysten luomiseen
- asuinalueiden elinvoimaisuuden tukemiseen, segregaaation ehkäisyyn sekä esteettömyyden turvaamiseen.

Valtakunnallisen pitkäaikaisasunnottomuudenvähentämishankkeen toteuttaminen alkoi syksyllä 2008. Valtio solmi vuoden 2011 loppuun asti olevat aiesopimukset suurten kaupunkien kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella, joka tuli voimaan 1.1.2009, lisättiin lakiin velvoittava säännös pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteisestä yleiskaavasta.

Arvioinnin tavoite

Pääkaupunkiseudun yhteisarvioinnin ohjausryhmä valitsi vuoden 2010 yhteisarviointiaiheeksi MAL 2017 -ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen sekä asuntotuotantoon, tonttitarjontaan ja asunnottomuuden vähentämiseen liittyvät sopimukset.

Tavoitteena oli arvioida, onko pääkaupunkiseudun yhteistyö edennyt asetettujen tavoitteiden ja sopimusten sekä kaupunkien strategisten päämäärien ja suunnitelmien mukaisesti. Kohteeksi valittiin asuminen ja maankäyttö, liikenne rajattiin arvioinnin ulkopuolelle.

Arviointiaineistona käytettiin yhteistyöasiakirjojen ja kokousmuistioiden lisäksi kunkin kaupungin maankäytön ja asumisen asiantuntijoiden haastatteluja ja sähköpostikyselyjä sekä pääkaupunkiseudun yhteistyöstä laadittuja arviointiraportteja ja seurantatietoja sekä erilaista tilastotietoa.

Asuntotuotantotavoitteiden toteutuminen

MAL 2017 -toteutusohjelman asuntotuotantotavoitteena on, että pääkaupunkiseudun kaupungit luovat vuosittain kaavalliset ja kunnallistekniset edellytykset yhteensä keskimäärin 9 560 asunnon rakentamiselle. Kaupungit jäivät tavoitteistaan vuosina 2008 ja 2009 huomattavasti, sillä asuntoja aloitettiin vain 56,8 prosenttia tavoitteena olleesta määrästä, vaik-



ka edellytykset asuntotuotannon toteuttamiselle oli saatu suurelta osin jo luotua.

Rakentaminen alkoi elpyä vuoden 2009 lopulla, mutta myös vuonna 2010 asuntotuotantotavoitteet jäivät saavuttamatta Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Tavoitteena olleesta alkavasta asuntomäärästä toteutui pääkaupunkiseudulla 96,5 prosenttia. Suurimmaksi syyksi tavoitteiden toteutumatta jäämiseen on todettu olleen viime vuosien talouden taantuma.

Helsingin asuntotuotantotavoitteet on asetettu tarveperusteisen vision pohjalta, jonka toteuttamiseen resurssit eivät ole vielä riittäneet. Siksi tuotantoteumat näyttävät jatkuvasti liian heikoilta muiden kuntien realistisemmin asetettuihin tavoitteisiin nähden.

Vuokra-asuntotuotantotavoitteen toteutuminen

Pääkaupunkiseudun kaupunkien lukumäärälliseksi vuokra-asuntotuotannon tavoitteeksi on MAL 2017 -toteutusohjelmassa ja aiesopimuksessa määritelty vuosittain 1 912 vuokra-asunnon rakentamisen aloittaminen. Vuokra-asuntotuotanto oli vuonna 2008 pääkaupunkiseudulla vähäistä tavoitteisiin nähden, sillä vain 973 vuokra-asunnon rakentaminen aloitettiin. Vuodesta 2009 alkaen vuokra-asuntojen rakentaminen vilkastui pääkaupunkiseudulla. MAL -ohjelman toteuttamisen kannalta merkittävää on, etteivät pääkaupunkiseudun kehyskunnat ole juurikaan tuottaneet vuokra-asuntoja viime vuosina.

Muu kohtuuhintainen asuminen

Kohtuuhintaisen asuntotuotannon tavoitteena on MAL 2017 -toteutusohjelman mukaan luovuttaa tontteja ja luoda toteutusedellytyksiä valtion tueman vuokra-asuntotuotannon lisäksi myös muulle kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle. Kohtuuhintaista asumista pyritään kaupungeissa toteuttamaan lisäämällä asuntotarjontaa hintatason laske-

miseksi, tarjoamalla kohtuuhintaisia tontteja vuokra-asuntotuotantoon sekä vaikuttamalla rakentamiskustannuksiin.

Helsingin (Hitas) ja Vantaan kaupunkien kehittämät omat mallit ovat edistäneet kohtuuhintaista asumista pääkaupunkiseudulla. Espoolla, Helsingillä ja Vantaalla on nykyisin yhteinen asumisoikeusasuntojen hakualue ja jono. Vuokra-asuntojen jakamisessa on käytössä yhtenäiset periaatteet.

Asumisen kohtuuhintaisuus ei ole toteutunut pääkaupunkiseudulla tehdyistä toimenpiteistä huolimatta, sillä sekä valtion tukemien että vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokrat sekä asuntojen hinnat ovat edelleen varsin korkeat muuhun maahan verrattuna.

Segregaatio ja esteettömyystavoitteet

MAL 2017 -toteutusohjelman mukaan tavoitteena on asuinalueiden laatutason parantaminen nykyistä ja tulevaa kysyntää vastaavaksi, segregaatiota ehkäisten. Segregaatiota on Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla pyritty vähentämään erilaisten lähiöiden elinvoimaisuutta tukevien ohjelmien ja projektien, vanhojen asuinalueiden asuin ympäristön kohentamisen sekä täydennysrakentamisen avulla.

Helsinki on käynnistänyt esikaupunkien renessanssin nimellä kulkevan hankkeen, jonka puitteissa tehdään tiivistä yhteistyötä myös ympäristöministeriön ja kaupungin lähiöprojektin kanssa. Tuorein hanke Helsingissä on virkamiesten ja paikallisen tason toimijoiden Vetoa ja voimaa Mellunkylään 2009–2011 -projekti, jonka tavoitteena on luoda uudentyyppinen lähidemokratiamalli. Helsinki laati lisäksi toimenpideohjelman muunkielisen väestön tasaisemmasta sijoittumisesta eri kaupunginosiin vuonna 2010.

MAL 2017 -toteutusohjelman mukaisina tavoiteltuihin toimenpiteinä on lisäksi parantaa esteettömyyttä ja lisätä määrärahoja hissiavustuksiin. Esteettömyy-



den parantaminen on otettu huomioon kaupunkien suunnittelussa, ja sitä edistetään valtion tuella sekä kaupunkien omien ohjelmien ja tavoitteiden kautta (Helsinki kaikille -projekti, esteettömyysasiamiehet, hissiavustukset ja hissi-asiamiehet).

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentäminen

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman 2008–2011 tavoitteena on pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen vuoteen 2011 mennessä toteuttamalla pääkaupunkiseudulla yhteensä 1 000 uutta asuntoa ja tukiasuntopaikkaa pitkäaikaisasunnottomille. Vähentämishjelman toteuttaminen on alkuvuosien vaikeuksien jälkeen edennyt hyvin. Helsingissä tavoitteen toteutuminen viivästyy vuodelle 2012. Eniten tukea tarvitsevien pitkäaikaisasunnottomien ryhmän kohdalla haasteet ovat kaikkein suurimmat Helsingissä. Pääkaupunkiseudulla koettiin olevan melko vähän pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen liittyvää yhteistyötä.

Maankäytön yhteistyö ja kärkihankkeet

Kaupunkien yhteisen näkemyksen mukaan yhteisen yleiskaavan valmistelua ei nähdä tällä hetkellä tarpeellisena. Suunnittelun käynnistäminen nähdään tarkoituksenmukaisena vasta, kun vireillä oleva maakuntakaava on vahvistettu ja seudulliset lähtökohdat täsmennetty.

Kärkihankkeet ovat laajoja, pitkän aikavälin hankkeita, jotka ovat edenneet hyvin erilaisella tahdilla. Useat niistä ovat vielä esisuunnitteluvaiheessa. Hankkeet on otettu huomioon kaupunkien maankäyttösuunnitelmien vaihtoehdoissa. Yhteistyö niissä vie paljon aikaa ja järjestelmää tulisi siksi yksinkertaistaa. Kuninkaankolmion alueella käytännön suunnitteluyhteistyötä tehdään Kuninkaantammen alueella. Parhaiten kärkihankkeista ovat edenneet Länsimetron ja Länsiväylän kehittämisvyöhyke sekä kaupunkirakenteen jatkaminen Sipooseen, kun Helsingin, Vantaan ja Sipoon yleiskaavayhteistyö käynnistyi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhteinen etu edellyttää, että seudulle luodaan yhteinen uusi maankäytön kehityskuva.
- Helsingin tulee olla aktiivinen segregatio -ongelman yhtenäisessä tunnistamisessa ja torjunnassa MAL -ohjelmassa.
- Helsingin tulee yhteistyössä muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa valvoa etuaan valtioon nähden siten, että kärkihankkeiden rahoituspäätöksiä ei tehdä irrallaan aiesopimuksesta.
- pääkaupunkiseudun kaupunkien tulee yhdessä edellyttää, että myös kehyskunnat toteuttavat MAL-ohjelman yhteisvastuullista asuntopolitiikkaa.

3.2.5 KAUPUNGIN KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

Arvioinnin kohteena oli kaupunginvaltuuston helmikuussa 2008 hyväksymä Helsingin kansainvälisen toiminnan strategia ja Helsingin strategiaohjelma

vuosille 2009–2012. Lisäksi tehtiin kysely 15 hallintokunnalle niiden kansainvälisen toiminnasta.



Toiminnan tavoitteet ja mittarit

Helsingin vuosien 2009–2012 strategiaohjelman yhtenä kriittisenä menestystekijänä on ”kansainvälistynyt Helsinki”. Sen tavoitteeksi on asetettu ulkoisesti ja sisäisesti kansainvälistynyt Helsinki. Toteutumisen arviointimittareita ovat ulkomaisten investointien lisäys ja ulkomaisten työntekijöiden sekä opiskelijoiden määrän kasvu. Strategiaseminaarissa helmikuussa 2011 oli saatavilla vuosien 2005–2008 vertailuluvut. Näiden mukaan ulkomaalaisten yritysten prosenttiosuus kaikista yrityksistä henkilöstömäärän mukaan sekä ulkomaalaisten yliopisto-opiskelijoiden prosenttiosuus kaikista opiskelijoista pääkaupunkiseudun yliopistoissa kasvoivat. Sitä vastoin ulkomaisten yritysten prosenttiosuus kaikista yrityksistä liikevaihdon mukaan laski. Ulkomaisten työntekijöiden määrä ei ollut saatavilla.

Kansainvälisen toiminnan strategian 2008 lähiajan tavoitteiden mukaan Helsinki on maailmanluokan liiketoimintakeskus, Euroopan osaamiskeskus, Itä-

meren logistinen keskus ja monikulttuurinen metropoli. Strategian seurantaan tuli kehittää mittarit, joilla arvioidaan toimintaprosesseja ja toiminnan vaikuttavuutta. Mittareita ei ole vielä määritelty.

Toiminnan raportointi

Kansainvälisen toiminnan strategian mukaan virastot ja laitokset ilmoittavat kansainvälisen toimintansa keskeiset toimenpiteet talousarvion laatimisen yhteydessä ja raportoivat toiminnan tuloksista toimintakertomuksissaan. Monet hallintokunnat ilmoittavat yhdeksi kansainvälisen toiminnan raportointikanavaksi juuri toimintakertomuksensa, joka tulee toimittaa kaupunginhallitukselle tiedoksi kertomusvuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Toimintakertomuksen laatimisehjeistuksessa ei ole kuitenkaan kansainvälisyysosiota. Toimintakertomuksen lisäksi hallintokunnat raportoivat kansainvälisestä toiminnastaan myös muulla tavoin, esimerkkinä matkakertomukset ja hankeselonteot Euroopan Unionille.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginhallituksen tulee valmistella valtuuston päätettäväksi kansainvälisen toiminnan vaikuttavuutta osoittavat ja tuloksellisuutta kuvaavat mittarit ja niiden tulee olla mahdollisimman ajantasaisesti saatavilla.
- toimintakertomusehjeissa tulee täsmentää hallintokuntien kansainvälisen toiminnan raportointivelvollisuutta ja kehittää raportointia niin, että kansainvälisen toiminnan käytänteet, kokemukset ja kontaktit tulevat myös muiden hallintokuntien saataville.

3.2.6 KAUPUNGIN SUHTEET EUROOPAN UNIONIIN

Arvioinnin tarkoituksena oli selvittää Helsingin kaupungin toimintaa Euroopan Unionissa. Keskeisinä kysymyksinä olivat kaupungin Euroopan Unioniin liittyvät tavoitteet, panostukset, hyödyt, edunvalvonta ja tulosten seuranta sekä organisointi. Arvi-

oinnin tueksi pyydettiin myös kaikilta hallintokunnilta kommentit aiheista.



Tavoitteet

Talousarvion noudattamisohjeiden mukaan EU-rahoitteisten hankkeiden tulee olla Helsingin strategiaohjelman mukaisia ja toteuttaa jotakin ohjelman neljästä pääkohdasta, jotka ovat hyvinvointi ja palvelut, kilpailukyky, kaupunkirakenne ja asuminen sekä johtaminen. Edelleen kansainvälisten EU-ohjelmista rahoitettavien hankkeiden tulee lisäksi tukea Helsingin kansainvälisen toiminnan strategian 2008 toteutumista. Suhteessa Euroopan Unioniin kansainvälisen toiminnan strategia tuo esille Itämeren integraation ja eurooppalaisen vaikuttavuuden.

Hallintokuntien vuoden 2010 ensimmäisellä vuosipuoliskolla kaupunginjohtajalle hyväksyttäväksi esittämät EU-hankkeet ovat pääsääntöisesti Helsingin strategiaohjelmaa tukevia ja niistä johdettuja, vaikka hallintokunnat eivät aina suoraan perustele niitä strategiaohjelman tavoitteilla.

Hankkeet

Hallintokunnat ilmoittivat meneillään olevia EU-hankkeita yhteensä 94 ja niihin budjetoidut Helsingin osuudet yhteensä noin 3,7 miljoonaksi euroksi. Summa ei sisällä viiden EU-hankkeen kokonaisbudjettia, joista kukin oli 1,2–5 miljoonan euron välillä. Hankkeet olivat toiminnallisesti ja rahoitukseltaan hyvin erilaisia ja erisuuruisia. Hankkeet koskivat mm. viljelijätukia, ikäihmisten rohkaisemista aktiivisiksi toimijoiksi, itäisen meren alueen saavutettavuuden parantamista ja parhaita talvihoitokäytäntöjä katupölyn vähentämiseksi.

EU:n rahoittamien projektien määrärahojen tulee pääsääntöisesti sisältyä kunkin hallintokunnan omiin talousarvioihin. Lisäksi kaupunginjohtajan käytettäväksi on EU-hankkeisiin varattu määrärahoja yleishallinnon talousarviokohdassa. Vuonna 2010 keskitettyä määrärahaa oli käytettävissä kaksi miljoonaa euroa ja sillä varauduttiin rahoittamaan niitä projekteja, joihin hallintokunnat eivät ole voineet aikataulusyistä varautua tai joista ei ole saatu vielä

EU:n rahoituspäätöstä tai joihin Helsinki haluaa hyötyvätköulmasta sitoutua rahoittajana. Hallintokunnat pitivät järjestelyä tarpeellisena.

Hallintokuntien kirjanpidosta ei voi suoraan päätellä EU-hankkeiden kokonaistuloja ja -menoja, koska menot kirjataan ns. vakiomenolajeille ja tulot tilille tuet ja avustukset. Viimeksi mainitulle kirjataan myös muita tukia ja avustuksia kuin EU:lta saatuja. Lisäksi kaupungin kirjanpitojärjestelmät ovat osaksi erilaisia ja liikelaitokset yhdistetään ”karkealla tasolla” vasta tilinpäätöksessä. Ohjeiden mukaan jokaiselle hankkeelle tulee avata oma hankenumero tai vastaava. Helsingin kaupungin hyväksytyistä EU-projekteista on laadittu viimeksi vuonna 2007 tilannekatsaus, joka perustui EU-hankerekisterin tietoihin. Sen avulla oli mahdollista seurata kaupungin EU-projektitoimintaa sekä kokonaisuutena että hankkeittain myös tulojen ja menojen osalta.

Muutamissa hallintokuntien vastauksissa toivottiin, että hankkeen hakuvaihetta nopeutettaisiin. Koulutusta ja tiedottamista pidettiin myös toivottavana etenkin uuden rahoitusohjelmakauden alussa.

Hyödyt ja seuranta

EU-toiminnan hyödyt tulevat sekä eurooppalaisen edunvalvonnan ja verkostoitumisen että strategiaohjelmaa ja kansainvälisen toiminnan strategiaa tukevien EU-hankkeiden ja niistä koituvien hyvien käytänteiden kautta. Hallintokuntien tulee raportoida hankkeittensa tuloksista kaupunginhallituksen ohjeen mukaisesti. Ohjeita on perusteltua vielä täsmentää siltä osin, miten raportoidaan EU-hankkeesta, jotta myös muut hallintokunnat voisivat hyötyä tuloksista.

Strategisen tavoiteasetannan lisäksi EU-hankkeen toteutuksen mahdollisia seurauksia ja vaikuttavuutta on syytä arvioida jo etukäteen ennen hankekemuksen laatimista, jotta voidaan varmistua hankkeen tarpeellisuudesta.



Koordinointi ja ohjeistus

Kansainvälisen toiminnan ohjausryhmä vastaa Helsingin kansainvälisen toiminnan strategian toimeenpanosta ja seurannasta. Ryhmä koordinoi useita virastoja koskevia strategisia kumppanuushankkeita sekä verkostoja, joiden toiminta kattaa useamman viraston ja laitoksen toimialan. Ryhmän vastuulla on myös EU-edunvalvonnan koordinointi. Ryhmässä ei ole kuitenkaan nimettyä

EU-edunvalvonnan ja hankevalmistelua koordinoivaa asiantuntijajäsentä.

Syyskuussa 2000 on laadittu ”EU-projektiopas Helsingin taloushallinnossa”. Opas on monipuolinen ja seikkaperäinen, mutta yli kymmenen vuotta vanha. Siinä viitataan mm. sen hetkiseen kansainvälisen toiminnan strategiaan ja ohjelmakautteen 2000–2006.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- hallintokuntien tulee arvioida EU -hankkeittensa tuloksia ja vaikuttavuutta jo suunnitteluvaiheessa. Arvioiden tulee olla myös muiden hallintokuntien käytettävissä.
- hakuperusteluissa tulee ilmoittaa, mitä strategianohjelman tai kansainvälisen toiminnan strategian kohtaa hanke edistää tai mihin se liittyy.
- EU -hankkeiden menojen ja tulojen tulee olla selvillä koko kaupungin tasolla, ei vain keskushallinnon talousarviomäärärahan osalta. Lisäksi on perusteltua edelleen laatia tilastokatsaus meneillään olevista EU-hankkeista.
- ohjausryhmään tulee nimetä EU-edunvalvonnan ja hankevalmistelun koordinoinnista vastaava jäsen.
- EU-projektiopas tulee päivittää.

3.2.7 KAUPUNKIKONSERNIN YMPÄRISTÖJOHTAMINEN

Helsingin kaupunkikonsernin muodostavat Helsingin kaupunki ja ne tytäryhteisöt, joissa kaupungilla on määräysvalta. Kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena ja kokonaistaloudellisesti. Vuoden 2010 lopussa konserniin kuului kaupungin suoraan omistamia ja määräysvallassa olevia tytäryhteisöjä yhteensä 107: 60 osakeyhtiötä, 11 säätiötä, 12 asunto-osakeyhtiötä ja 24 kiinteistöosakeyhtiötä.

Laissa ympäristönsuojelun hallinnosta säädetään kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta ja viranomaistehtävien hoidosta. Kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luontotaloudellisesti kestävä ympäristö.

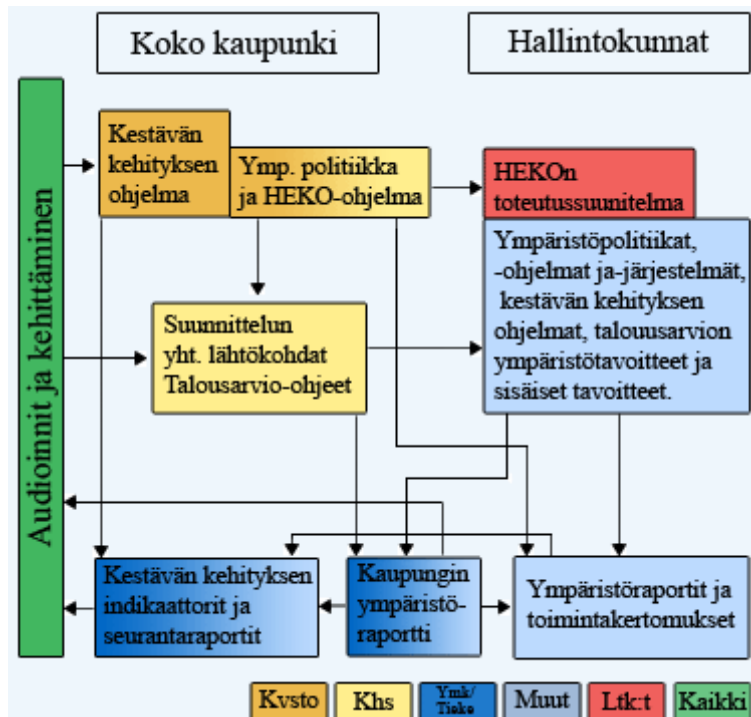
Ympäristöjohtaminen

Lain mukaan kunnanhallitus johtaa ympäristönsuojelun yleissuunnittelua ja toimia ympäristönsuojelun huomioon ottamiseksi kunnan toiminnassa. Kaupunginhallituksen johtosäännössä ei mainita ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä. Kaupunginhallitus antaa yleisiä ohjeita koskien ympäristöasioita hyväksymissään talousarvioehdotuksen laatimisohejeissa ja talousarvion noudattamisohejeissa. Kaupunginhallitus on hyväksynyt Pääkaupunkiseudun ilmastostrategian vuoteen 2030. Kaupunginhallituk-

sen konsernijaosto käsittelee tytäryhteisöraportit ja tilannekatsauksen Helsingin kaupungin omistamista vuokra-asunnoista. Kaupunginvaltuusto käsittelee ympäristöraportin.

Helsingin kaupungin ympäristöjohtamisesta on laadittu seuraava kaaviokuva, joka koskee vain ”emo-Helsinkiä” eikä siinä ole otettu huomioon konserniyhteisöjä:

Kaavio 2. Helsingin kaupungin ympäristöjohtaminen



Ympäristötavoitteet

Kuntalain mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Vuoden 2010 talousarviossa sitovia toiminnallisia ympäristötavoitteita on Helsingin neljällä virastolla yhteensä seitsemän. Lisäksi useat virastot ja liikelaitokset kertovat talousarvion perustelutekstissä ympäristöä koskevista ei-sitovista ta-

voitteistaan. Talousarviokirjassa ei ole konsernia koskevia ympäristötavoitteita.

Kaupunginvaltuuston hyväksymän Helsingin strategiaohjelman 2009–2012 ympäristötavoitteet koskevat ”emo-Helsinkiä”. Jotkut niistä voidaan tulkita myös seudullisiksi ympäristötavoitteiksi. Sitä vastoin kaupunkikonsernia koskevia ympäristötavoitteita ei ole.



Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 2002 kestävän kehityksen toimintaohjelman ja vuonna 2005 kaupungin ympäristöpolitiikan, jossa esitetään viisi strategista tavoitetta kaupungin toiminnan ekologiselle kestävyydelle. Ohjelmassa kehoitetaan lauta- ja johdokuntia sekä virastoja ja laitoksia toimialansa kannalta soveltuvin osin toteuttamaan näitä tavoitteita ja kehittämään oman toimintansa kannalta soveltuvia mittareita, joiden avulla voidaan seurata kestävän kehityksen edistymistä toimialakohtaisesti. Ympäristöpolitiikan mukaan virastot ja liikelaitokset tehostavat ympäristöjohtamista. Kumpikaan asiakirjoista ei ota huomioon konserniyhteisöjä. Uusi ympäristöpolitiikka valmistunee vuoden 2011 aikana.

Ympäristöraportointi

Kaupunginhallitukselle kertomusvuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä tiedoksi toimitettavissa virastojen ja liikelaitosten toimintakertomuksissa tulee olla erillinen ympäristöosio. Siinä raportoidaan viraston ja laitoksen hallinnonalalla ympäristöä koskevien toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen, eritellään ympäristökustannukset ja selvitetään kestävän kehityksen toimintaohjelman toteutumista ympäristöasioiden osalta.

Kaupunginvaltuusto merkitsi tiedoksi syyskuussa 2010 Helsingin kaupungin ympäristöraportin vuodelta 2009. Raportti antaa kuvan ympäristön tilasta yleensä Helsingissä ja Helsingin virastojen ja liikelaitosten ympäristöjohtamisesta.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto merkitsee tytäryhteisöraportin tiedoksi 2–4 kertaa vuodessa. Konserniohjauksen periaatteiden mukaan kaupunki seuraa tytäryhteisöjen toimintaa ja tuloksellisuutta määräajoin laadittavien seurantaraporttien pohjalta. Raportin laadintaa varten tiedustellaan tytäryhteisöiltä myös ympäristöasioiden hallintaan liittyviä

tietoja kuten ympäristöasioiden hallinnan keinot sekä ympäristöasioihin liittyvät seurantatiedot. Syyskuun 2010 raportissa runsaat 60 prosenttia tytäryhteisöstä vastasi ympäristöasioita koskevaan osioon. Tavanomaisimmat vastaukset koskivat energian ja veden kulutusta sekä jätteiden käsittelyä. Kolmella tytäryhteisöllä oli ympäristöohjelma, kahdella oma ympäristöpolitiikka, yhdellä yhteisöllä ympäristökäsikirja, kahdella ISO-14001 laatujärjestelmä ja yksi ilmoitti olevansa Green Office. Kymmenen kertoi muita ympäristöasioihin liittyviä toimintatapojaan.

Kaupunginhallituksen konsernijaosto merkitsi tiedoksi toukokuun lopulla 2010 tilannekatsauksen Helsingin kaupungin omistamista vuokra-asunnoista. Raportissa on hyvin yksityiskohtaisesti eritellyt tiedot kiinteistöyhtiöittäin vuodelta 2009. Johdanto-osassa on kursivilla esitetty viittauksia kiinteistöyhtiöiden yleisiin tavoitteisiin esimerkiksi aravakiinteistöyhtiöiden energian ja veden kulutuskehitykseen. Tavoitteena on, että kiinteistöjen energiankulutuksen hallinnassa toteutetaan sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla kiinteistökohtaiset kulutukset optimoidaan oikealle tasolle.

Ympäristöraportoinnin asiantuntijaryhmän toimikautta jatkettiin kolmannen kerran vuosiksi 2010–2014. Ensimmäinen työryhmä asetettiin vuonna 2001. Työn tuloksena on laadittu kaupungin ympäristöraportit vuosille 2005–2008 hallintokuntien ympäristöä koskevien selvitysten perusteella. Ympäristöraportoinnin kehittämisasioiksi perusteluissa esitetään mm. pienten virastojen raportointikäytännöt, tilahallinnon mahdollisuudet tuottaa virastokohtaisia tietoja ja hallintokuntakohtaisten tunnuslukujen asettaminen.

Ympäristöraportoinnin asiantuntijatyöryhmän toimeksiantoon ei sisälly koko kaupunkikonsernin ympäristöjohtaminen.



Tarkastuslautakunta toteaa, että

- Helsingin kaupunkikonsernille tulee asettaa ympäristötavoitteita ja niiden toteutumista tulee seurata.
- myös konserniyhtiöt tulee ottaa huomioon Helsingin kaupungin ympäristöjohtamisessa.

3.2.8 KAUPUNGIN JÄSENMAKSUT

Arvioinnin taustaa

Kaupunginvaltuusto päättää jäsenmaksuista talousarvion yhteydessä. Kaupunginvaltuusto on kehottanut kaupunginhallitusta nykyistä paremmin valvomaan kaupungin etua järjestöissä, joiden tuloista Helsingin maksamat jäsen- ym. maksut muodostavat merkittävän osan. Virastojen ja liikelaitosten tulee talousarvioehdotustaan laatiessaan arvioida ao. hallintokunnan kannalta jäsenyyden tarkoituksenmukaisuutta ja siitä koituvia etuja verrattuna jäsenyyden aiheuttamiin velvoitteisiin.

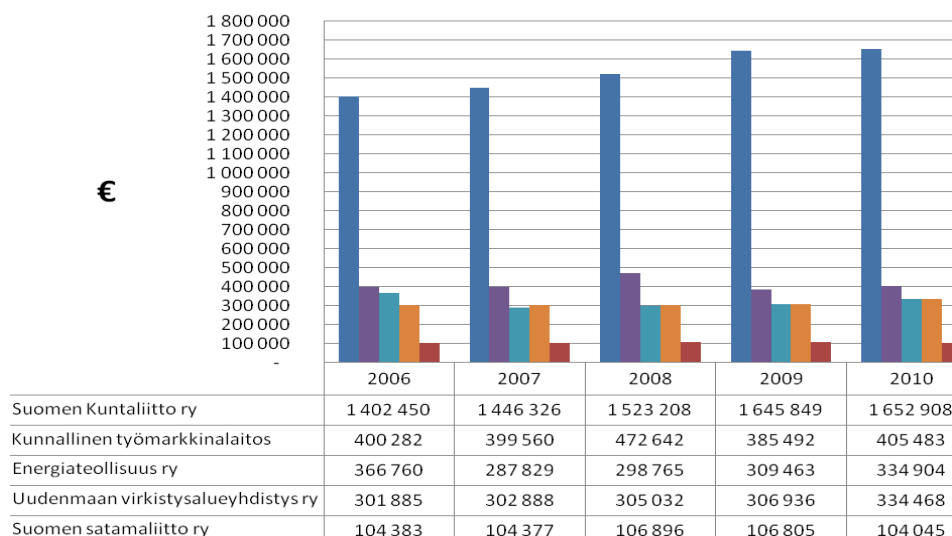
Vuoden 2009 talousarvio sisälsi jäsenmaksuja 3 494 400 euroa. Vuodelle 2010 jäsenmaksuja oli

budjetoitu 3 423 800 euroa ja 3 407 405 euroa vuodelle 2011. Talousarvion 2010 mukaan Helsingin kaupunki maksaa jäsenmaksuja noin 120 yhdistykselle tai vastaavalle.

Suurimpien jäsenmaksujen kehitys 2006–2010

Euromääräisesti suurimmat jäsenmaksut Helsingin kaupunki maksaa Suomen Kuntaliitto ry:lle, Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle, Uudenmaan virkistysalueyhdistys ry:lle, Energiateollisuus ry:lle ja Suomen Satamaliitto ry:lle. Alla on kuvattu näiden jäsenmaksujen kehitys vuosina 2006–2010.

Kaavio 3. Helsingin kaupungin jäsenmaksujen kehitys 2006–2010





Kuntaliitto ry:n jäsenmaksussa on nousua vuosien 2006–2010 välillä 18 prosenttia. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen jäsenmaksun nousu vuoden 2006 tasosta vuoteen 2010 oli 1,3 prosenttia. Energiateollisuus ry:n jäsenmaksu oli puolestaan laskenut noin 9 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2010. Uudenmaan virkistysalueyhdistys ry:n jäsenmaksu oli noussut 11 prosenttia ja Suomen Satamaliitto ry:n jäsenmaksu pysynyt samalla tasolla.

Suurimpien jäsenmaksujen määräytymisperusteet

Suomen Kuntaliitto ry:n jäsenmaksu

- Jäsenmaksu määräytyy siten, että siitä kolme neljäsosa kerätään asukasluvun perusteella ja yksi neljäsosa maksuunpantavaa kunnallisveroa vastaavien verotettavien tulojen perusteella.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen jäsenmaksu

- Työmarkkinalaitoksen menot peritään kunnilta puoliksi niiden veroäyrien luvun mukaan, jotka kunnassa on määrätty edellisenä vuotena toimitetussa kunnallisverotuksessa, ja puoliksi saman vuoden tammikuun 1. päivän asukaslukujen mukaisessa suhteessa.

Uudenmaan virkistysalueyhdistys ry:n jäsenmaksu

- Liittymismaksu määritellään vuosittain. Lähtökohtana on perustamisvaiheen liittymismaksu korotettuna sen hetkiseen rahanarvoon.
- Jäsenkuntien virkistysalueiden käytöstä perittävän palvelumaksun hinnan vahvistaa yhdistyksen valtuuskunta ennakoon vuosittain per jäsenkunta-asukas ja se perustuu jäsenkuntien edellisen vuoden viimeisen päivän väkilukuihin.
- Yhdistyksellä on talousarvion ulkopuolinen investointirahasto, jota kartutetaan mm. liittymismaksuilla ja maksuosuuksilla sekä kiinteistöistä saatavilla tuloilla.

Suomen Satamaliitto ry:n jäsenmaksu

- Liiton jäsenet suorittavat liitolle vuosittain varsinaisen liittokokouksen vahvistamien perusteiden mukaisesti määräytyvän jäsenmaksun, joka on sidottu jäsenen sataman neljän edellisen vuoden kokonaisliikenteen määrän keskiarvoon. Pelkästään nestemäisiä aineita välittävien satamien jäsenmaksu on sidottu puoleen jäsenen sataman neljän edellisen vuoden kokonaisliikenteen määrän keskiarvosta.

Energiateollisuus ry:n jäsenmaksu

- Jäsenmaksu muodostuu edellisenä vuonna tuotetun, siirretyn ja myydyn sähkön ja kaukolämmön GWh-määrän perusteella. Työmarkkina- ja palvelutuotannon jäsenmaksun peruste on edellisen vuoden palkkasumma.

Virastojen ja liikelaitosten selvitykset jäsenyyksistä eri järjestöissä vuonna 2008

Virastoja ja liikelaitoksia on kehoitettu vuosittain talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä arvioimaan jäsenyyksien tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi jäsenyyksien tarpeellisuutta pyritään arvioimaan talousarvioneuvotteluissa vuosittain.

Vuoden 2008 talousarvion noudattamisohjeen mukaan kunkin viraston ja liikelaitoksen tuli arvioida jäsenyyksiensä tarkoituksenmukaisuutta sekä jäsenyyksistä koituvia etuja verrattuna niistä aiheutuviin kustannuksiin. Tarkoituksenmukaisuutta olikin arvioitu hyvin, sillä suurin osa oli esittänyt perusteluja jäsenyyksillensä. Noin kolmannes sitä vastoin ei selkeästi ollut arvioinut jäsenyyksistä koituvia etuja.

Kaupungin rahoitusjohtaja päätti 18.6.2008 merkitä tiedoksi kahdenkymmenenviiden hallintokunnan selvitykset jäsenyyksistä eri järjestöissä. Saatujen selvitysten mukaan rahoitusjohtaja totesi, että virastojen ja liikelaitosten mielestä nykyiset jäsenyydet eri järjestöissä ovat tarkoituksenmukaisia ja niis-



tä koituvat edut ovat suuremmat kuin niistä aiheutuvat kustannukset. Samalla hän kehotti virastoja ja liikelaitoksia vuosittain talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä arvioimaan jäsenyyksien tarkoituksenmukaisuutta sekä ottamaan huomioon, että kaupunginhallitus päättää kaupungin liittymisestä järjestöihin esitysten perusteella.

Joillakin hallintokunnilla oli vuonna 2008 tehdyn selvityksen perusteella myös sellaisia hallintokunnan itsensä päättämiä jäsenyyksiä, joita ei ollut listattu talousarviossa, eivätkä ne siten olleet kaupunginhallituksen päättämiä.

Jäsenmaksut kirjanpidossa

Kaupungin talousarvioon oli vuonna 2010 varattu jäsenmaksuihin 3 423 800 euroa. Vuonna 2010 tilille 4933 (jäsenmaksut) oli kirjattu tapahtumia vain 777 800 euroa eli huomattavasti vähemmän kuin talousarvioon oli varattu. Lisäksi tilille 4489 (muut yhteistoimintaosuudet) oli kirjattu Suomen Kuntaliitto ry:n ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen jäsenmaksut yhteensä 2 058 391 euroa. Talousarvion ja toteuman välinen ero on siis 588 000 euroa. Jäsenmaksuista vastaavan tahon tulee selvittää, mistä ero johtuu ja ohjeistaa virastoja ja liikelaitoksia kirjaamaan kaikki jäsenmaksut kirjausohjeiden mukaisille tileille, jos näin ei ole tapahtunut.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupunginhallituksen tulee selvittää, ajaako Suomen Kuntaliitto riittävästi Helsingin etua ja mitkä ovat jäsenyydestä saadut hyödyt verrattuna Kuntaliiton korkeaan vuosittaiseen 1,6 miljoonan euron jäsenmaksuun. Ellei kokonaishyötyä pidetä riittävänä, tulee harkita mahdollisuutta erota Kuntaliitosta.
- järjestöihin liittyminen tulee kaikissa tapauksissa saattaa kaupunginhallituksen päätettäväksi. Siten hyväksytyt jäsenyydet tulevat otetuksi huomioon myös talousarviossa.
- jäsenmaksut tulee kirjata kirjanpitoon myös hallinnon läpinäkyvyyden varmistamiseksi kaupungin kirjausohjeiden mukaisesti.
- talousarviossa esitettyjen jäsenmaksujen toteuman seuranta tulee vastuuttaa esimerkiksi talous- ja suunnittelukeskukselle.

3.3 KAUPUNKIKONSERNIN TYTÄRYHTIÖIDEN ARVIOINTI

3.3.1 KAUPUNKIKONSERNIN OMISTAJAPOLITIikka

Kaupunginvaltuuston vuosille 2009–2012 hyväksymän strategiohjelman mukaan tytäryhteisöjä johdetaan kokonaisedun näkökulmasta kaupunkilaisia

palvellen. Yhtenä kriittisenä menestystekijänä on omistajapolitiikan selkiyttäminen. Strategian tavoitteena on, että tytäryhteisökokonaisuus tukee kau-



kaupungin palvelutavoitteiden saavuttamista. Omistajapolitiikan lähtökohtana on, että omistaminen liittyy kaupungin toimialaan ja tehtäviin, mutta omistaminen voi olla myös strategista omistamista. Arviointikriteeriksi on asetettu toimiva tytäryhtiökonaisuus.

Arvioinnissa selvitettiin konsernijaoston tehtäviä, konserniohjausta, kaupungin konserniyhteisöjä koskevia omistajapolitiikan linjauksia ja niiden rakennetta sekä konsernivalvontaa ja sen toteuttamista. Lisäksi selvitettiin, mitä toimenpiteitä on tehty strategiassa määritellyn tavoitteen ja arviointikriteerin saavuttamiseksi.

Kaupunkikonserni ja sen toiminnan seuranta

Helsingin kaupunkikonserniin kuuluvat ne yhtiöt ja säätiöt, yhdistykset ja muut yhteisöt, joissa kaupungilla on määräysvalta. Kaupunkikonserni muodostuu 96 tytäryhtiöstä, 11 säätiöstä ja 2 yhteisyhtiöstä. Lisäksi kaupungilla on 60 osakkuusyhteisöä ja se on mukana 6 kuntayhtymässä. Kaupunki emoyhteisönä vastaa kaupunkikonsernin kehityksen ohjaamisesta sekä kaupungin järjestämien palvelujen määrittelystä. Konserniin kuuluvia yhteisöjä käytetään pääasiassa täydentämään kaupungin palvelutuotantoa ja hoitamaan muita kaupunkikonsernin tehtäviä. Kaupungin tytäryhteisömuodossa tuottamat palvelut liittyvät mm. opetukseen, kulttuuriin, sosiaalitoimeen, terveystoimeen, kiinteistöihin, pysäköintiin, matkailuun, liikuntaan, energiaan, bussiliikenteseen, cateringiin, elinkeinoon ja henkilöstöön.

Helsingin kaupunkikonserni on erittäin laaja ja monialainen. Tytäryhteisöihin on sitoutunut paljon varallisuutta, vastuita ja lainarahaa. Täten konserniohjauksella, konsernivalvonnalla ja omistajapolitiisilla linjauksilla on erittäin merkittävä rooli. Kaupunginhallitus vastaa kaupunkikonsernin ohjauksen ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernijaoston tehtävänä on tehdä esityksiä omistajapolitiikan linjauksista ja konserniohjauksen periaatteista sekä tytäryhteisöille ja -säätiöille asetettavista tavoitteista.

Lisäksi konsernijaosto huolehtii konsernivalvonnan toteuttamisesta.

Tytäryhteisöistä laaditaan neljännesvuosittain tai puolivuositain toiminnan ja talouden seurantaraportit. Lisäksi tytäryhteisöt laativat erillisselvityksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisesta. Yksittäisessä tapauksessa tytäryhteisöltä pyydetään selvitys merkittävän aiheen ollessa kyseessä. Tytäryhteisöjen seurantaraportit ja kiinteistöviraston laatima toimintakatsaus kaupungin omistamista vuokra-asunnoista käsitellään konsernijaostossa.

Omistajapolitiittiset linjaukset

Kaupunginhallitus päätti 30.11.2009 § 1321 hyväksyä kaupungin liikelaitoksia ja konserniyhteisöjä koskevat omistajapolitiittiset linjaukset. Lisäksi kaupunginhallitus päätti kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta yhteistyössä kaupungin asianomaisten muiden yksiköiden kanssa valmistelemaan nyt hyväksytyjen linjausten mukaiset jatkotoimenpiteet. Omistajapolitiittiset peruslinjaukset on määritelty liikelaitoksille, tytäryhtiöille, osakkuusyhtiöille, omistusyhteisyhtiöille ja muille yhteisöille sekä säätiöille, joissa kaupungilla on määräysvalta. Omistajapolitiittisissa linjauksissa on pyritty huomioimaan kaupungin toimintaympäristössä tapahtuneita ja ennakoitavissa olevia muutoksia. Kaupungin omistamat tytäryhteisöt on jaoteltu omistuksen järjestyksen mukaan edellisen kerran vuonna 2007. Valtaosa yhteisöistä toimii kaupungin oman palvelutuotannon välineinä. Muutamat yhteisöt liittyvät kaupungin toiminnan kehittämiseen tai ne ovat sijoitustoiminnan välineitä.

Strategiaohjelmassa arviointikriteeriksi asetettua tavoitetta toimiva tytäryhteisökonaisuus arvioidaan kaksi kertaa valtuustokauden aikana. Vuosina 2009 ja 2010 on tehty erilaisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi, esimerkiksi horisontaalista yhteistyötä on lisätty ja konsernijohtamisen matriisia on kasvatettu. Tilitoimistopalveluiden kilpailuttaminen puitejärjestelyinä on tästä hyvä esimerkki.



Lisäksi valmistellaan omaisuus- ja vastuuvakuutusten sekä arkistointipalvelujen kilpailutusta.

Talous- ja suunnittelukeskus on tehnyt tutkimuksen kaupunkikonsernin johtamisesta ja hallitustyöskentelystä sekä teettänyt tutkimuksen omistajaohjauksen toimivuudesta. Tutkimuksista syntyneistä johtopäätöksistä on hyvä jatkaa kaupunkikonsernin kehittämistä strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tytäryhteisöraportoinnin kehittämistä tulee edelleen jatkaa.
- sijoitustoiminnan välineenä olevien yhteisöomistusten tarkoituksenmukaisuus tulee arvioida ja omistuksesta, joka ei palvele kaupungin toimintaa tai strategisia tavoitteita, pitää luopua silloin, kun se on perusteltua.
- kilpailutettujen tukipalvelujen toimivuus ja laatu tulee varmistaa tuottavuuden parantamiseksi.

3.3.2 TYTÄRYHTEISÖJEN KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

Helsingin kansainvälistä toimintaa ovat ohjanneet kaupungin kansainväliset strategiat, joista ensimmäinen hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 14.9.1994 ja toinen kaupunginhallituksessa 21.6.1999. Lisäksi kaupunginhallitus hyväksyi 23.5.2005 Helsingin kansainvälisen toiminnan ohjelman ”käytettäväksi kaupungin kansainvälisen toiminnan suuntaviivoina”. Kansainvälisen toiminnan strategia on päivitetty edellisen kerran vuonna 2008. Strategia on keskushallinnon yksiköiden työväline kaupungin kansainvälisen toiminnan ohjaamiseksi ja kokonaisuuden koordinoimiseksi.

Aihe valittiin arviointiaiheeksi, koska kansainvälisen toiminnan volyyymi on kaupungin tasolla kasvanut ja kansainvälisen strategian myötä koordinoinnin tarve on lisääntynyt.

Arvioinnissa selvitettiin minkälaista kansainvälistä toimintaa tytäryhteisöt harjoittavat, kytkeytykö toiminta strategiaan ja onko toiminnalle asetettu painopistealueita. Lisäksi selvitettiin yhteisöjen kansainväliselle toiminnalle asetettuja tavoitteita ja yhteistyötä kaupungin kansainvälisen osaston kansainvälisen toiminnan strategian mukaisesti.

sa sekä muiden kansainvälistä toimintaa harjoittavien tytäryhteisöjen kanssa. Aiheesta tehtiin kysely kansainvälistä toimintaa todennäköisesti harjoittaville tytäryhteisöille.

Kansainvälisen toiminnan strategia

Kansainvälisen toiminnan strategian mukaan strategia on vain keskushallinnon yksiköiden työväline kaupungin kansainvälisen toiminnan ohjaamiseksi ja koordinoinnin lisäämiseksi. Strategian mukaan virastojen ja laitosten kansainvälinen toiminta tukee sekä niiden omia että koko kaupunkikonsernin yhteisiä strategisia tavoitteita.

Strategian toteuttamiseksi valmistellaan yhteistyössä Helsingin kaupungin keskushallinnon sekä virastojen ja laitosten kanssa vuositasolla seurattava kansainvälisen toiminnan toteutussuunnitelma, jonka valmistelussa kuullaan myös seudullisia kumppaneita ja sovitaan suunnitelmallisesta yhteistyöstä. Strategiassa ei mainita, että kansainvälistä toimintaa harjoittavia tytäryhteisöjä kuultaisiin kansainvälisen toiminnan toteutussuunnitelman



laatimisen yhteydessä, vaikka muitakin kansainvälistä toimintaa harjoittavia tytäryhteisöjä kuin Helsinki Abroad Ltd Oy ja Helsinki Region Marketing Ltd Oy kuuluu kaupunkikonserniin. Hallintokeskuksen mukaan kansainvälisen strategian katsotaan kuitenkin koskevan periaatteessa kaikkia kaupungin toimijoita organisaatiomuodosta riippumatta, mutta tämä jää strategiassa epäselväksi.

Tytäryhteisöjen kansainvälinen toiminta kytkeytyy pääosin kaupungin kansainväliseen strategiaan. Näin on erityisesti kansainvälistä toimintaa merkittävästi harjoittavissa yhtiöissä. Varsinaisia painopistealueita ei ole valittu niiden yhtiöiden kohdalla, joilla kansainvälistä toimintaa on vähemmän. Yhteisöjen kansainvälisen toiminnan painopistealueet vastaavat kuitenkin pääasiassa Helsingin matkailun päämarkkina-alueita, joita ovat mm. Venäjä, Viro, Ruotsi, Saksa, Iso-Britannia, USA, Japani ja Kiina.

Vähän kansainvälistä toimintaa harjoittavissa yhteisöissä ei aina ole asetettu mitattavia tavoitteita. Yhteistyötä kansainvälisen osaston kanssa ei ole kuin kyselyyn vastanneista kolmella, pääasiassa kansainvälistä toimintaa harjoittavalla yhtiöllä. Vastanneilla tytäryhteisöillä ei ole yhteistyötä kansainvälisen toiminnan saralla muiden Helsingin kaupunkikonserniin kuuluvien kansainvälistä toimintaa harjoittavien yhteisöjen kanssa.

Helsinki-keskus Pietarissa

Helsinki Abroad Ltd Oy:llä on kansainvälistä toimintaa Pietarissa, jossa on avattu Helsinki-keskus. Keskus toteuttaa Helsingin, Tampereen ja Kotkan kaupunkien yhteistyötä ja tavoitteita Pietarissa. Helsinki-keskus keskittyy kaupunkisuhteiden ylläpitämiseen ja edunvalvontaan sekä laaja-alaisen yhteistyön kehittämiseen näiden kaupunkien ja Pietarin kaupungin ja Luoteis-Venäjän alueella. Vuonna

2009 kaupunkien maksamia avustuksia oli maksettu yhteensä 181 000 euroa. Vuonna 2010 avustuksia maksettiin 343 333 euroa ja vuonna 2011 avustuksen suuruus on 391 000 euroa.

Helsingin kaupungin maksamien avustusten osuus vuosina 2008–2011 on seuraava: 18 600 euroa vuonna 2008, 47 800 euroa vuonna 2009, 60 000 euroa vuonna 2010 ja 68 650 euroa vuonna 2011. Keskuksen toiminta edellyttää jatkossakin kaupunkien maksamia avustuksia. Toiminta on käynnistynyt ja siirtynyt varsinaisiin tiloihinsa, joten vastaavanlaista kasvua avustusten määrälle ei toimitusjohtajan mukaan tule.

Helsinki-talo Moskovassa

Helsinki Region Marketing Ltd Oy:llä (HRM) on Helsinki-talo Moskovassa, jossa vuokrattavaa tilaa on noin 450 m². Vuoden 2010 lopussa tiloja oli vuokrattuna 18 vuokralaiselle. Vuokrausaste on vaihdellut 95–100 prosentin välillä. Yhtiön kansainvälinen toiminta perustuu kahdenvälisiin kaupunkisuhteisiin Helsingin ja Moskovan kaupunkien välillä. Moskovan kaupungin kanssa tehty sopimus on voimassa vuoteen 2019, eikä sitä voi irtisanoa yksipuolisesti ilman viiden vuoden irtisanomisaikaa. Sopimuksen ovat allekirjoittaneet aikanaan Moskovan ja Helsingin kaupungit ja Helsinki Metropolitan Development Corporation (nykyinen HRM).

Vuonna 2010 yhtiön palvelutoiminta on jatkunut Moskovan toimipisteessä entiseen tapaan. Venäjän talous on elpynyt taantumasta jonkin verran, mikä on vaikuttanut vuokralaisten pysymiseen talossa. Toimitusjohtajan mukaan tilanne ei kuitenkaan ole vielä vakaa ja yhtiön positiivinen kehitys saattaa taittua, minkä johdosta tarvetta toiminta-avustukselle voi ilmetä.



Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin kansainvälisen strategian tulee käsittää kaupunkikonserniin kuuluvat kansainvälistä toimintaa harjoittavat tytäryhteisöt.
- kansainvälistä toimintaa harjoittavat tytäryhteisöt tulee ottaa huomioon kansainvälisen toiminnan toteutussuunnitelman valmistelussa ja toiminta suunnitella niin, että mahdollisia lisävastuksia ei tarvita.
- tytäryhteisöjen horisontaalista yhteistyötä myös kansainvälisen toiminnan osalta tulee lisätä silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

4 MUUT ARVIOINNIT HALLINNOSTA JA TALOUDENHOIDOSTA

4.1 LASTEN JA NUORTEN PSYKIATRISET PALVELUT (HYKS:IIN KESKITTÄMISEN VAIKUTUKSET)

Arvioinnin taustatiedot

Lasten ja nuorten psyykinen hyvinvointi ja syrjäytyminen ovat olleet runsaasti esillä viime vuosina. Lapsiperheiden hyvinvointi on eriytynyt. Lastensuojelun tarve sekä mielenterveyshoidon tarve on kasvanut koko 2000-luvun ajan.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja tuottavat Helsingissä terveyskeskus, sosiaalivirasto, opetusvirasto sekä Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala (HYKS). Helsingiläislasten polikliiniset psykiatriset palvelut keskitettiin vuodesta 2008 HYKSin lasten- ja nuorisopsykiatrisille aluepoliklinikoille.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten lapset ja nuoret Helsingissä pääsevät tarvitsemiensa psykiatristen palvelujen piiriin. Arviointiaineistoina käytettiin raporttien ja muun kirjallisen aineiston lisäksi sosiaaliviraston perheneuvolan, terveyskeskuksen neuvola- ja terveydenedistämisen yksikön, koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon sekä HYKSin lastenpsykiatrian sekä nuorisopsykiatrian haastatteluja. Haas-

tattelujen lisäksi lastensuojelun ja kouluhuollon toimijoille on tehty kysely.

Tarkastuslautakunta kuuli asiasta apulaiskaupunginjohtajaa sekä käynnillään sosiaalivirastossa ja terveyskeskuksessa vastaavia viranhaltijoita maaliskuussa 2011.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut

Lasten ja nuorten peruspalveluilla tarkoitetaan koko ikäryhmää koskevia palveluja kuten neuvolat, päivähoito tai koulut, joiden tehtävä on tukea tarvitsevien tunnistaminen (seulonta). Ehkäisevät palvelut ja varhainen tuki ovat tietyille tunnistetuille kohderyhmille, riskiryhmille tai henkilöille tarpeeseen kohdennettua tukea, kuten esimerkiksi perhetyö. Korjaavat palvelut ovat lapsen kasvua korjaavaa ja viimesijaista tukea, kuten lapsikohtainen lastensuojelu tai psykiatrisen hoito.

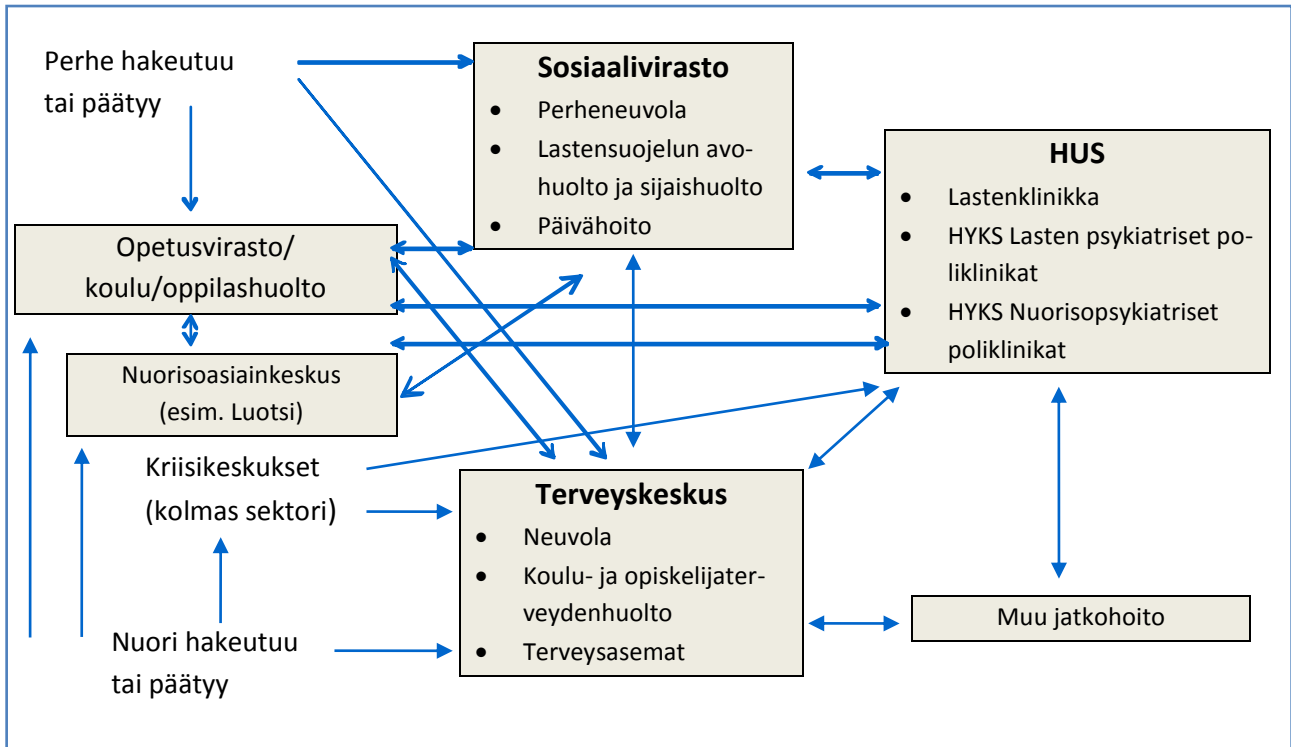
Keskeisiä säädöksiä lasten ja nuorten hyvinvointiin ja mielenterveyteen liittyvistä palveluista on lasten-

suojelulaissa (417/2007), sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja mielenterveyslaissa ja -asetuksessa (1116/1990 ja 1247/1990). Taustalla on myös muita säädöksiä kuten asetus neuvolatoiminnasta (380/2009) ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä nuorisolaki.

Helsingiläisten lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen kokonaisuus

Haastattelujen perusteella lasten ja nuorten perus- ja mielenterveyspalvelujen kokonaisuus Helsingissä hahmottuu tällä hetkellä seuraavalla tavalla:

Kuvio 1. Helsingiläisten lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen kokonaisuus



Kuviossa on pyritty esittämään ne tahot, jotka voivat olla aloitteellisia lasten tai nuorten mielenterveysongelman tunnistamisessa, hoitoon ohjaamisessa ja hoidossa. Kokonaisuus on varsin monimutkainen.

Sosiaaliviraston perheneuvola palvelee helsinkiläisiä 0–17-vuotiaita lapsia ja nuoria perheineen. Perheneuvolasta saa apua lapsen tai nuoren kehitykseen ja kasvatukseen liittyvissä kysymyksissä, pulmallisissa perhetilanteissa sekä lasta tai perhettä kohdanneissa kriiseissä. Toiminta lukeutuu ehkäisevän, varhaisen tuen palveluiden ja korjaavien palvelujen välimaastoon.

Sosiaaliviraston perhekeskukset ja lastensuojelu tarjoavat leikkipuistotoiminnan, lapsiperheiden kotipalvelun ja lastensuojelun sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen palveluja.

Terveyskeskuksen neuvolatyön ja terveyden edistämisen yksiköt sijaitsevat terveysasemilla ja niitä on yhteensä 25. Neuvoloiden henkilöstö tekee sekä lasten- että äitiysneuvontaa. Neuvolan terveydenhoitajien työhön sisältyy lapsen sosiaalisten ja tunteiden sekä vuorovaikutustaitojen kartoitus.

Terveyskeskuksen koulu- ja opiskeluterveydenhuollon tehtävänä on koulujen ja oppilaitosten tervey-



dellisten olojen valvonta, oppilaiden ja opiskelijoiden terveydenhoito, terveysneuvonta sekä lakisääntöihin ja tarpeellisiin erikoistutkimuksiin ohjaaminen. Yksikkö vastaa myös terveystarkastuksista oppilaalle jokaisella vuosiluokalla.

Opetusviraston oppilashuolto on koulun moniammatillinen työryhmä, joka työskentelee koko kouluyhteisön hyvinvoinnin edistämiseksi ja etsii ratkaisuja tukea tarvitsevien oppilaiden auttamiseksi. Ryhmään voi kuulua rehtori, kouluterveydenhoitaja, koululääkäri, koulukuraattori (koulun sosiaalityöntekijä), koulupsykologi, erityisopettaja ja opinto-ohjaaja sekä tarvittaessa luokanopettaja tai luokanvalvoja.

HYKS Lastenpsykiatriassa on kolme alueellista poliklinikkaa (Pasila, Malmi ja Sörnäinen). Aluepoliklinikka tutkii ja hoitaa 0–12-vuotiaita lapsia ja heidän perheitään toteuttamalla monimuotoisten ja -ammattillisten tutkimuksien lisäksi erilaisia hoitoja. HYKSin nuorisopsykiatrian klinikkaryhmä jakaantuu klinikoihin, joista Helsingin ja keskitettyjen palveluiden klinikat vastaavat helsinkiläisten 13–17-vuotiaiden nuorten nuorisopsykiatrisesta erikoissairaanhoidosta. Lähetteet lasten- ja nuortenpsykiatrian poliklinikoille tulevat pääosin HYKSin sisältä Lastenpoliklinikalta. Lastenpsykiatrian ulkoisista läheteistä vuonna 2009 oli noin 13 prosenttia Helsingin kaupungin sosiaalivirastosta ja 27 prosenttia terveyskeskuksen puolelta.

Lastenpsykiatrian keskittäminen HYKSiin

Ennen vuotta 2008 lastenpsykiatrisia erikoissairaanhoidon palveluja tuotti Helsingissä kolme taho: sosiaaliviraston perheneuvola, terveyskeskuksen lasten arviointipoliklinikka (LARP) ja HYKSin Lasten ja nuorten sairaala. Siirron taustalla oli näkemys, että lastenpsykiatrian kolmen tahon koettiin tekevän päällekkäistä työtä. Uudistuksen valmistelusta perheneuvolan ja erikoissairaanhoidon tehtäväjakoja mietittäessä puuttui Helsingin perusterveydenhuollon edustus.

HYKSin lastenpsykiatrian poliklinikalle siirtyi lasten ja nuorten arviointipoliklinikka (8 vakanssia). Samassa yhteydessä perheneuvolan resursseja vahvistettiin. Samalla sen rooli muuttui sosiaalihuoltolaisena määritellyksi kasvatus- ja perheneuvonnaksi. Lastenpsykiatrien vakansseja muutettiin sosiaalityöntekijöiden tai psykologien vakansseiksi. Aiemmasta 18 lastenpsykiatrian vakanssista perheneuvolaan jäi 8 (käytössä 5).

Lastenpsykiatrian asiakkaiden hoidon siirtyminen HYKSiin tapahtuu vähitellen siirtymäkauden aikana, koska keskeneräisiä asiakkuuksia ei haluttu siirtää. Perheneuvolan jonossa olleista asiakkaista poliklinikoille siirtyi noin 10–15 prosenttia, hieman alueesta ja toimipisteestä riippuen. Sekä lastenpsykiatrian että perheneuvolan asiakasmäärät ovat lisääntyneet kasvaneen kysynnän vuoksi.

Johtopäätökset

Vaikka lasten ja nuorten psykiatristen asiakkaiden määrä on runsaasti kasvanut, lastenpsykiatrian siirto HYKSiin koettiin sinänsä onnistuneeksi, lääkäriin pääsy ja akuuttihoitoon saanti ovat parantuneet alkuvaiheen jonojen jälkeen ja psykoterapiatilanteen arvioidaan paranevan uuden psykiatriakeskuksen myötä. Nuorisopsykiatria perustetut liikkuvat tiimit ovat olleet hyvä täydennys palveluvalikoimaan. Yleisvaikutelma on, että yhteistyö eri tahojen kanssa on sujunut hyvin.

Ongelmana Helsingissä on kuitenkin, kuten aiemminkin, jonot perheneuvolaan ja lastenpsykiatrien puute. Tosin perheneuvola on ottamassa käyttöön uuden toimintamallin, jonka mukaan asiakas pääsee ensimmäiselle arviointikäynnille jo viikon parin kulluttua yhteydenotosta. Tämän kaltainen malli on otettu käyttöön aiemmin HYKSin lastenpsykiatriassa.

Poliklinikkojen ja perheneuvolan välillä on vielä kitkaa ja ajoittain myös asiakkaitten pompottelua paikasta toiseen, sillä HYKSin lastenpsykiatria odottaa



perheneuvolan vastaavan myös lastenpsykiatrisesta perustason hoidosta, vaikka tämä ei siitä enää vastaa. Sekä lasten että nuorten psykiatrian poliklinikka antaa vuosittain lausunnon toiminnastaan. Vuonna 2010 annetussa raportissa mainitaan, että eniten työnjaollisia epäselvyyksiä on aiheuttanut rajanveto siitä, missä vain lievästi oireilevat helsinkiläiset lapset tulee ensisijaisesti hoitaa, lastenpsykiatrian poliklinikalla vai perheneuvolassa. Perustasolta puuttuu järjestelmä, joka ehkäisisi ennalta ongelmien kärjistymisen. Lastenpsykiatrian poliklinikan näkökulmasta tämän tahon tulisi olla perheneuvola. Yhteistyöongelmat ilmenevät epäselvänä ja ristiriitaisena ohjeistuksena eri toimijoille.

Lastensuojelun työntekijöiden kokemusten mukaan lastensuojelun asiakkuudessa olevien lasten ja nuorten on ollut hankalaa päästä erikoissairaanhoidon mielenterveyspalvelujen piiriin. Psykiatrisilta poliklinikoilta on saatettu vaatia lapsen kotitilanteen vakauttamista huostaanotolla ennen kuin lapsi voidaan ottaa psykiatriseen hoitoon, mikä ei käytännössä ole mahdollista mikäli huostaanoton edellytykset eivät täyty. Väliinputoajiksi joutuvat usein juuri ne lastensuojelun asiakkaana olevat lapset ja nuoret, joiden tilanne on kaikkein vaikein. Lastensuojelun käsityksen mukaan lastensuojelulla ja psykiatrialla ei ole toimivaa yhteistyösuhdetta ja yhteistä käsitystä siitä, miten lapsen kuntoutuspalvelut järjestetään yhdessä.

Varhaisen tuen merkitys on hyvin tiedostettu monissa palveluja antavassa yksikössä, mutta ongelmien kärjistyessä näyttää puuttuvan taho, joka ottaisi kokonaisvastuun lapsen, nuoren tai perheen tilanteesta, mikäli varhainen tuki ei riitä. On havaittu, että kun lapsi tai nuori tulee hoidon piiriin, hän jää sinne pysyvästi eikä enää palaudu lähettävälle taholle.

Arvioinnin perusteella Helsingiltä puuttuu terveydenhuollon lasten ja nuorten lievempien psykiatristen ja neurologisten ongelmien hoidosta vastaava ja sitä koordinoiva taho. Esimerkiksi oppilashuollon

henkilöstö koki myös joutuvansa tekemään muita kuin koulunkäyntiin liittyviä perustutkimuksia, koska kaupungissa ei ole muutakaan tahoja näitä tekemään. Ongelmana näyttää myös sekä varhaisen toteutuksen jälkeinen asian selvittäminen ja tuki että oireilevien lasten ja nuorten (usein perheiden) hoito.

Arvioinnin alkuperäisenä tarkoituksena oli selvittää, miten lapset ja nuoret Helsingissä pääsevät tarvitsemiensa psykiatristen palvelujen piiriin. Haastattelujen tuloksena HYKSin psykiatristen palvelujen piiriin pääseminen toimii paikoin hyvin, mutta pohjalla oleva lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen kokonaisuus ei ole toimiva.

Keskeisin ongelma on se, että korjaavien ja peruspalvelujen välistä puuttuu sellainen terveydenhuollon taho, joka vastaisi lasten ja nuorten psykiatrisesta perushoidosta. Esimerkiksi sosiaalilautakunnan kannanotossa HUS:in psykiatrian toimintasuunnitelmaan 2010–2010 oli korostettu eri toimijoiden hoitovastuiden selkeämpää määrittelyä. Ongelmia on käsitelty myös Helsingin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa 2009–2012, jossa terveyskeskuksen vastuulle on määritelty mm. kärkihanke lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen selkeyttämisestä ja hoitovastuiden määrittelystä.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen, psykiatrisen hoidon, perheneuvolan ja lastensuojelun hoitovastuiden nykyistä selkeämpi määrittely on välttämätöntä. Koska resurssit ovat niukat, eri tahot priorisoivat asiakkaitaan ja haastattelujen mukaan yrittävät siirtää toisilleen niitä kyetäkseen keskittymään edes johonkin, vaikka priorisointia tarvittaisiin organisaatioiden ylemmällä tasolla.

Mielenterveysasetuksen (1247/1990) 6 pykälän mukaan "... terveyskeskusta ylläpitävän kunnan tai kuntayhtymän tulee järjestää vähintään kerran vuodessa yhteistyökokous, johon kutsutaan kunnan tai kuntayhtymän alueella lasten ja nuorten mielenterveystyötä tekevät tahot, myös yksityiset yhteisöt



ja palveluntuottajat. Kuntien ja kuntayhtymien edustajien tulee sopia kokouksessa kunnallisen las-

ten ja nuorten mielenterveystyön tavoitteista ja käytännön työnjaosta alueella.”

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen on selkiytettävä lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen ja psykiatrian prosessit, lähetekäytännöt ja eri tahojen rooli ja vastuu hoidosta.
- kaupunginhallituksen tulee tuoda valtuustolle raportti mielenterveysasetuksen mukaisen työryhmän työn etenemisestä valtuustokauden loppuun mennessä.

4.2 PALVELUSETELI HELSINGIN SUUN TERVEYDENHUOLLOSSA JA PALVELUASUMISESSA

Palvelusetelijärjestelmän tausta

Kuntasektorin vähenevien resurssien vuoksi palvelutuotantoa ja asiakkaiden valintamahdollisuuksia on pyritty lisäämään ottamalla käyttöön palveluseteleitä. Palveluseteliä voidaan käyttää järjestämistapana periaatteessa kaikkiin tuotteistettavissa oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin paitsi sellaisiin, joissa asiakkaan ei ole mahdollista valita itse palvelua tai palvelujen tuottajaa.

Palveluseteli tarkoittaa kunnan sitoumusta maksaa tietty palvelu käyttäjän valitsemalta yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan etukäteen asettamaan arvoon asti. Kunta myöntää palvelusetelin joko suoraan asiakkaalle tai asiakkaan valitsemalle palvelun tuottajalle. Kunta päättää palvelusetelin käyttöönottamisesta, myöntämisperusteista ja hyväksyy palvelujen tuottajat.

Ensimmäisen kerran palvelusetelit tulivat lainsäädäntöön vuonna 2004. Tuorein laki, joka laajensi palvelusetelin käyttömahdollisuuksia, tuli voimaan 1.8.2009.

Palvelusetelien käyttöä ollaan lisäämässä Helsingin terveys- ja sosiaalipalveluissa. Järjestelmän odotetaan vastaavan vähenevien resurssien ja palvelujen kasvavan kysynnän välisen suhteen ongelmaan, mutta palvelusetelijärjestelmää on myös kritisoitu siitä, että se siirtää palvelujen kustannuksia käytännössä asiakkaiden maksettavaksi ja että käyttäjillä ei ole aina todellista mahdollisuutta valita palveluntuottajaa.

Arvioinnin tavoite, aineisto ja menetelmät

Arvioinnin tavoite oli selvittää palvelusetelijärjestelmäprosessia käytännössä. Arvioinnissa selvitettiin muun muassa miten palvelun tuottajat valitaan ja minkälaiset ovat vastuut palvelujen järjestäjän ja tuottajan välillä, mitä vaiheita palvelusetelin käyttöönottoon liittyy ja miten potilas- ja asiakastieto liikkuu sekä minkälaisia ovat vaikutukset asiakkaalle.

Kohteiksi valittiin suun terveydenhuollon palvelut, joissa palvelusetelin kaltainen maksusitoumusjärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2007, sekä palveluasuminen, jonka kustannukset ja volyyymi ovat sosiaaliviraston palvelutuotannossa merkittävät ja palvelukysyntä kasvava mm. laitospuolisen hoivan



vähentämisen takia. Arviointiaineistoina olivat teemaan liittyvät raportit ja tutkimukset, sosiaaliviraston ja terveystieteiden palveluseteliasioista vastaavien haastattelut sekä sähköpostikysely alueellisille sosiaali- ja lähityön keskuksille.

Palveluseteli/maksusitoumus suun terveydenhuollossa

2000-luvun alussa voimaan tulleet lakimuutokset kaksinkertaistivat Helsingin suun terveydenhuollon potentiaalisen asiakasmäärän. Hoitojonojen purkamiseksi terveystieteiden hyväksyi kiirettömään suun terveydenhuoltoon ostopalvelun ja kilpailutetun sopimuksen lisäksi palvelusetelmäisen maksusitoumuksen vuoden 2007 kesäkuusta alkaen.

Pääkaupunkiseudulla toimiville yksityishammaslääkäreille lähetettiin tiedote maksusitoumuksen käytöstä. Tuottajia ei rajattu erillisillä kriteereillä, vaan listalle otettiin kaikki halukkaat. Vuoden 2010 alkusyksyllä 294 yksityishammaslääkärinä on ilmoittautunut maksusitoumustuottajiksi. Tällä hetkellä suurin osa sekä hammaslääkäreille että potilaalle suunnatusta informaatiosta on viety Helsingin kaupungin Internetsivustolle.

Alun perin kaikille yli kuusi kuukautta jonottaneille päätettiin tarjota maksusitoumusvaihtoehtoa. Vuoden 2008 alusta maksusitoumuksen käyttö on ollut järjestämismuutoksena jo terveystieteiden hammashoitokäynnin yhteydessä asetettaessa potilas hoitoon. Asiaksmaksut ovat samat mitä maksetaan hoidosta kaupungin omissa hammashoitoiloissa. Hammashuollossa asiakkaan tiedon saaminen palvelusetelistä on automaattista (postitetaan kotiin). Vuoden 2010 keväällä maksusitoumuksia oli lähetetty ja jaettu noin 7 000.

Helsingin suun terveydenhuollon asiakastietojärjestelmä on Effica. Tällä hetkellä maksusitoumuksia seurataan manuaalisesti Excel-tilin avulla. Kun yksityishammaslääkäri on antanut hoitosuunnitelman mukaisen hoidon, hän laskuttaa terveystieteiden-

ta vahvistetuilla toimenpidekohtaisilla hinnoilla. Laskut osoitetaan taloushallintopalvelun (Talpan) ostolaskutukseen. Potilastietojärjestelmään kirjaus on ajoittain tapahtunut viiveellä, mikä viivyyttää myös asiakaslaskutusta. Suun terveydenhuolto-osastossa tämä on koettu ongelmalliseksi.

Suun terveydenhuoltoon ollaan muodostamassa palvelusetelilain mukainen palvelusetelijärjestelmä, aluksi pilottina kesäkuun 2012 loppuun saakka. Järjestelmän käyttöönotto edellyttää tietoteknistä ratkaisua (portaalia), jossa asiakas kykenisi itse arvioimaan eri tuottajia ja tekemään valinnan sen pohjalta. Suunnitelmia ratkaisusta on alustavasti tehty yhteistyössä eri tahojen kanssa.

Palveluseteli vanhusten palveluasumisessa

Helsingissä toteutettiin palvelusetelikokeilu kotihoidossa ja palveluasumisessa 1.4.2006–31.3.2007. Sosiaalilautakunta päätti palvelusetelin käyttöönotosta hyvien kokemusten perusteella 15.1.2008.

Palvelusetelituottajiksi pääsevät tuottajat, jotka täyttävät tietyt kriteerit. Edellytykset tuottajaksi valinnalle ovat lainsäädännön mukaisia, minkä lisäksi kaupungilla on kaksi omaa valintakriteeriä. Tuottajaksi hakeudutaan ostopalvelupäällikölle osoitetulla hakemuslomakkeella. Hakeminen on mahdollista ympäri vuoden. Helsingin kaupungin Internetsivuilta löytyy seikkaperäiset ohjeet palvelusetelituottajaksi haluaville yrityksille sekä luettelo palveluseteliryttäjiksi hyväksytyistä palvelutaloista. Lisäksi kaupunki on laatinut laskutusohjeen.

Palveluseteli on mahdollinen niille asiakkaille, joilla hoidon tarpeen arvioinnin (SAS) tuloksena on palveluasuminen tai vanhainkoti. Alueen sosiaalityöntekijä on asiakkaan yhdyshenkilö kaupungin suuntaan. Hän myös tiedottaa asiakkaalle ja/tai omaiselle palvelusetelivaihtoehdosta ja suorittaa arvioinnin, onko asiakkaalla tai hänen omaisellaan taloudelliset ja muut edellytykset ryhtyä palvelusetelin käyttäjäksi. Kaupunki on laatinut asiakastiedotteen sekä ohjeet



henkilökunnalle setelin soveltuvuuden arvioinnista. Palveluseteli on tulosidonnainen ja sitä voi käyttää vain perusmaksuun ja palvelumaksuun.

Kaupungin oman toiminnan kustannukset asiakkaalle ovat noin 2 000 euroa/kk ja keskimääräiset palveluasumisen kustannukset noin 4 000 euroa/kk vuokrineen ja ruokailuineen. Käytännössä hinnat vaihtelevat tuottajittain hyvin paljon ja asiakkaan tehtävä olisi poimia tuottajalistasta yhteystiedot, selvittää palvelujen sisältö ja hinnat sekä kilpailuttaa tuottajat. Palvelusetelin nykyinen keskimääräinen arvo on vähän yli 1 300 euroa ja enintään 1 500 euroa. Sosiaalilautakunta päätti 25.1.2011 korottaa palvelusetelin maksimiarvoa 1.3.2011 alkaen 2 000 euroon.

Vuoden 2010 tammi–lokakuussa palveluasumisen palveluntuottajia oli 52, palveluseteliasiakkaita 230 ja kustannukset 2,1 miljoonaa euroa. Kaikista palveluasumisen piirissä olevista asiakkaista palveluseteliasiakkaita oli 7,7 %. Palveluseteliasiakkaiden, hoitovuorokausien sekä tuottajien määrä on lähes kaksinkertaistunut parin vuoden aikana.

Helsingin sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmä on ATJ, jonne kaupungin sosiaali- ja lähityön yksiköt kirjaavat tiedon asiakkaan palvelusetelistä. Tuottaja

laskuttaa kaupunkia kerran kuussa laskulla, joka menee aluksi Talpaan. Tuottajat eivät ole täysin toimineet kaupungin laskutusohjeen mukaisesti, mikä aiheuttaa lisätyötä.

Johtopäätökset

Palveluseteli on otettu suun terveydenhuollossa ja palveluasumisessa käyttöön lähinnä kasvavan kysynnän vuoksi. Toistaiseksi hammashuollon maksusitoumuksista ei ole saatu juurikaan negatiivista palautetta asiakkailta. Palveluasumisessa yhtä tapausta lukuun ottamatta valituksia tai tuottajan vaihtamista ei ole ollut.

Maksusitoumuksen myöntäminen ja käyttötapa on suun terveydenhuollossa määritelty selkeästi, mutta sähköisen järjestelmän puute näkyy kaupungilla manuaalisena työnä, joka kasvattaa järjestelmään liittyviä kustannuksia.

Palvelusetelin käyttö on myös palveluasumisessa määritelty selkeästi, mutta mahdollisuudet käyttää palveluseteliä koettiin ongelmaksi mm. siksi, että se edellyttää iäkkäältä läheistä omaista ja riittävästi tuloja, koska palvelusetelin arvo on matala. Palveluasumisessa ei myöskään ole toistaiseksi mahdollisuutta arvioida eri palveluasumisen tuottajien palveluvalikoimaa, laatu- tai hintatietoja.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- palvelusetelillä onnistutaan saamaan palveluille lisää tuottajia kasvavan kysynnän tilanteessa. Parhaiten se soveltuu tuotteistettaviin palveluihin, joissa asiakkaalla on mahdollisuus aidosti tehdä valintoja. Asiakkaiden todelliset valinnan mahdollisuudet tulee selvittää palvelusetelin arvoa määritettäessä.
- sosiaaliviraston on järjestettävä palveluasumisen laadun valvonta niiden palvelusetelituottajien osalta, jotka eivät ole sopimustuottajia.
- ennen palvelusetelien käyttöönottoa on syytä luoda valmiiksi sähköinen järjestelmä (portaali) kyseiselle palvelulle. Portaalin tulee, palvelusta ja sen laajuudesta riippuen, olla kansallisia, sektori-



kohtaisia tai alueellisia siten, että järjestelmän sisällöstä ja rahoituksesta vastaavat myös palvelusetelituottajat.

4.3 OMAISHOITO JA OMAISHOIDON TUKI

Kaupungin strategioissa on jo useampana valtuustokautena ollut tavoitteena vanhusten ja vammaisten palveluasumisen ja kotona annettavan hoidon edistäminen laitospaikkoihin sijaan. Omaishoidon tuen saajien suhteellinen osuus 75-vuotiaista ja tätä vanhemmista on ollut vuonna 2009 ja myös vuonna 2010 sitovana toiminnallisena tavoitteena valtuuston hyväksymässä talousarviossa. Vuonna 2009 tavoite toteutui kun 3,62 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä oli omaishoidon tuen piirissä (tavoite 3,5 %), mutta jäi toteutumatta vuonna 2010. Edellä mainitusta ikäryhmästä 2,5 prosenttia oli omaishoidon tuen piirissä (tavoite 3,6 %).

Arvioinnin kohteena olivat tuen käyttö ja kustannukset, asiakaskunnan koostumus ja avun tarve sekä omaishoitajat. Lähdeaineistona käytettiin sosiaaliviraston laskentatoimen raportteja ja asiakastilastoja sekä valtakunnallisia (Kuntaliitto, kuusikkovertailut, STM jne.) tilastoja ja tutkimuksia. Lisäksi haastateltiin sosiaaliviraston omaishoidon tuen asiantuntijoita.

Yleistä omaishoidon tuesta

Omaishoidon tuella tarkoitetaan omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 2 §:n mukaan vanhusten, vammaisen tai sairaan henkilön kotona tapahtuvan hoidon tai muun huolenpidon turvaamiseksi annettavaa hoitopalkkiota ja palveluja, jotka määritellään hoidettavan hoito- ja palvelusuunnitelmasa.

Omaishoidon tukea voidaan antaa, jos henkilö alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn vuoksi tarvitsee hoitoa

tai muuta huolenpitoa. Lisäedellytyksenä on, että tämä hoito tai muu huolenpito on mahdollista järjestää hoidettavan kotona, sopimalla hoidosta hänen hyväksymänsä omaisen tai muun hänelle läheisen henkilön kanssa.

Omaishoidon tuen täydennyksenä on mahdollista saada myös muita palveluja, kuten päivätoimintaa, kuljetus- ja muita vammais- ja sosiaalipalveluja.

Omaishoidon tuen sosiaaliohjaaja tekee hoitoisuusarvioinnin. Hoidon ja huolenpidon tarpeen arvioinnin apuna käytetään tarvittaessa hoidettavan voimassa olevaa lääkärintodistusta, toimintakykyindeksiä, muistitestiä sekä sosiaalityön ja kotihoidon asiantuntemusta.

Hoitajan tulee olla elämäntilanteensa, terveytensä ja toimintakykynsä puolesta soveltuva omaishoitajaksi. Hänen tulee kyetä kantamaan kokonaisvastuu hoidettavasta. Tarvittaessa voidaan pyytää hoitajan terveydentilasta lääkärinlausunto, joka sisältää lääkärin kannanoton hoitajan toimintakyvystä.

Omaishoidon tuen asiakkaat ja omaishoitajat

Asiakastilaston mukaan omaishoidon tuen asiakkaita oli vuonna 2009 yhteensä 3 401, joista alle 65-vuotiaita oli 1 348 ja 65-vuotiaita ja sitä vanhempia 2 053. Omaishoidon tuen käyttö on lisääntynyt tasaisesti. Vuodesta 1990 asiakasmäärä on lähes kolminkertaistunut. Aikuisten palvelujen vastuualueella (vammaset ja kehitysvammaset) oli vuonna 2009 asiakkaita 1 461 ja vanhuspalvelujen vastuualueella 1 952. Helsinkiläisten omaishoidon tuen saajien osuus oli tarkasteluajanjaksolla 2005–2008 kaikista

maan tuen saajista keskimäärin 9,3 prosenttia, kun helsinkiläisten osuus koko maan väestöstä oli vastaavana ajankohtana keskimäärin 10,7 prosenttia.

Sosiaalivirastosta saadun tiedon mukaan vuoden 2009 aikana Helsingissä oli 3 591 omaishoitajaa. Näistä miehiä oli 27 prosenttia. Alle 65-vuotiaita heistä oli 2 068 ja yli 65-vuotiaita 1 523. Nuoremista omaishoitajista suurin osa toimii vammaisten ja kehitysvammaisten hoitajina, vanhemmat ikäryhmät toimivat lähes yksinomaan vanhusten hoitajina. Omaishoitajat ja Läheiset -liiton arvion mukaan maassa olisi noin 300 000 omaishoitotyötä tekevää, joten vain osa omaisiaan hoitavista hakee tukea.

Omaishoitajina toimivat yleisimmin puoliset ja toiseksi yleisimmin omat lapset tai vanhemmat. Omaishoitajaksi ryhtymisen taustalla on usein moraalinen ja emotionaalinen sitoutuminen ja pyrkimys tarjota hoidettavalleen parasta mahdollista hoitoa. Omaishoitajiin kohdistuneet tutkimukset ovat osoittaneet, että omaishoito voi olla sisällöllisesti palkitsevaa, mutta myös raskasta. Ongelmiksi on koettu hoidon sitovuus, hoitamisen fyysinen raskavuus ja psyykinen kuormittavuus, taloudelliset ja hoitojärjestelyihin liittyvät vaikeudet sekä vuorovaikutusongelmat (esimerkiksi hoidettavan demen-toituminen).

Taulukko 17. Omaishoidon maksuluokat ja kriteerit

Maksuluokka	Euroa/kk	Kriteerit
1	1 446,35	<ul style="list-style-type: none">– Omaishoito on laitoshoidon vaihtoehto– RAVA vähintään 3,7– MMSE 0–12 (vaikea dementia)– Lapsen hoitoisuusarvio 31–45 (vaikea haitta)
2	726,06	<ul style="list-style-type: none">– Runsaasti hoitoa ja huolenpitoa vaativat henkilöt, jotka tarvitsevat jatkuvaa apua päivittäisissä toiminnoissa ja yöaikana– RAVA 3,0–3,69– MMSE 12–20 (keskivaikea dementia)– Lapsen hoitoisuusarvio 31–45 (vaikea haitta)
3	490,99	<ul style="list-style-type: none">– Henkilöt, jotka tarvitsevat melko paljon hoitoa ja huolenpitoa päivittäisissä toiminnoissa, mutta eivät yleensä tarvitse huolenpitoa ja hoitoa öisin– RAVA 2,3–2,99– MMSE 12–20 (keskivaikea dementia)

Omaishoidon asiakkaan kuntoa ja omaishoitajan toimintakykyä seurataan säännöllisillä omaishoidon tuen ohjaajien kotikäynneillä.

Huolestuttavaa omaishoitajien jaksamisen kannalta on se, että kaikkia lakisääteisiä omaishoitajalle kuluvia vapaapäiviä ei käytetä. Vuonna 2010 Helsingissä omaishoidon tuen piirissä olleista vapaisiin oikeutetuista vanhusten omaishoitajista 57 prosenttia käytti lakisääteisiä vapaapäiviä.

Omaishoidon tuen määrä

Helsingissä hoitopalkkion suuruus on porrastettu neljään ryhmään hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan. Hoitopalkkio maksetaan hakemiskuukauden alusta tai kotiutumispäivästä lukien. Omaishoidon tuen valtakunnallisen hoitopalkkion vähimmäismäärä on 347,41 euroa kuukaudessa. Omaishoitajat kuuluvat eläketurvan ja tapaturmavakuutuksen piiriin.

Hoidon sitovuutta ja vaativuutta arvioidaan seuraavien suuntaa antavien kriteerien mukaan. Kriteerien perusteella määritellään myös tuen suuruus:



		– Lapsen hoitoisuusarvio 16–45 (keskivaikea tai vaikea häiriö)
4	347,41	– Henkilöt tarvitsevat hoitoa, huolenpitoa ja apua joissakin päivittäisissä toiminnoissa, mutta voivat asua yksin tai olla suuren osan vuorokaudesta yksin. Tarvitsevat esim. saattaja- ja asiointiapua – RAVA 1,5–2,29 – MMSE (18–25) (lievä alkava dementia) – Lapsen hoitoisuusarvio 16–30 (keskivaikea häiriö)

RAVA: päivittäisen avuntarpeen mittaristo

MMSE (Mini Mental State Examination): kognitiivisten kykyjen seulontatesti

Vaativampaa hoitoa tarvitsevien (maksuluokat 1 ja 2) asiakasmäärät ovat pysyneet lähinnä samoina tarkasteluajanjaksolla 2005–2009. Voimakkainta on ollut kasvu maksuluokassa 4 (52 %). Alle 65-vuotiaita kahdessa vaativimmassa maksuluokassa oli 282 tuen saajaa. Vastaavasti nettokustannukset olivat 3 119 euroa hoitopaikkaa kohti kuukaudessa vanhusten laitoshoidossa ja palveluasumisessa 2 106 euroa vuonna 2009.

Vuonna 2008 tehtyjen vanhusten hoitoratkaisujen RAVA -indeksi-arvot olivat palveluasumisessa keskimäärin 2,84, vanhainkotihoitossa 3,38 ja terveyskeskus-sairaalahoidossa (pitkäaikaishoito) 3,78. Nämä raja-arvot vastaavat hoidoltaan omaishoidon vaativimpien maksuluokkien vaatimuksia. Ensimmäisessä luokassa oli vuonna 2009 (yli 65-vuotiaat) 90 ja toisessa luokassa 363 omaishoidettavaa.

Omaishoidon menot olivat vuonna 2009 yhteensä 20,9 miljoonaa euroa ja vanhusten omaishoidon

osuus tästä 10,6 miljoonaa euroa eli 4,8 prosenttia kaikista sosiaalitoimen vanhustenhuollon menoista.

Kun 65-vuotiaita ja tätä vanhempia omaishoidon asiakkaita oli 2 053 vuonna 2009, niin laitospalveluissa (vanhainkodit) oli vastaavana ajankohtana pitkäaikaishoidossa 2 722 ja palveluasumisessa 2 924 asiakasta. Suurin osa, 146 miljoonaa euroa, vanhustalujen nettomenoista muodostui edellä mainituista palveluista. Omaishoito on siten taloudellisesti edullista.

Vertailtaessa omaishoidon vaativimmissa maksuluokissa olevien yli 65-vuotiaiden asiakkaiden RAVA -indeksiä ja määrää verrattuna vastaaviin arvoihin laitos- ja palveluasumissijoituksissa vuonna 2008, voidaan arvioida omaishoidon korvaavan vuositasolla noin 400–450 palveluasumis- ja laitosmuotoista hoitopaikkaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- ikääntyneen tai vammaisen hoito kotona on usein inhimillisin vaihtoehto. Se on myös taloudellista, koska omaishoidon avulla voidaan siirtää raskaampien ja kalliimpien hoitopalvelujen käyttöä myöhemmäksi. Omaishoidon tukitoimia tulee kehittää edelleen niin, että vaativampaa hoitoa tarvitsevien omaishoitajien jaksamista tuetaan mm. heidän vapaapäiviensä käyttöä edistämällä ja hoidettavien päivätoimintaa kehittämällä.



4.4 ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVIEN ASUMINEN

Arvioinnin taustatiedot

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä strategiaohjelmassa vuosille 2009–2012 hyvinvointia ja palveluita koskevassa luvussa oli eräänä keskeisenä kohtana syrjäytymisen ehkäiseminen ja tavoitteeksi oli asetettu pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen vuoteen 2011 mennessä. Asunnottomuuden vähentäminen on ollut vuosien 2009 ja 2010 talousarvioissa sosiaaliviraston sitovana toiminnallisena tavoitteena.

Arvioinnin tavoitteena on ollut vammaisten, mielen-terveys- ja päihdeongelmaisten sekä lastensuojelun-ortien asumispalvelujen kehitys suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Arvioinnissa otettiin huomioon myös sosiaalitoimen erityisryhmien asumispalvelujen kustannukset, muut asumisen tukitoimet ja asumismuodot.

Arviointikriteereinä olivat pääosin valtuuston strategiaohjelman tavoitteet ja myös sosiaalitoimen strategiaohjelmasta johdetut omat sitovat tavoitteet. Selvityksessä on hyödynnetty sosiaaliviraston tietojärjestelmien asumista ja asumismenoja koskevia selvityksiä, kustannus- ja tilastotietoja sekä myös asiantuntijahaastatteluja.

Erityisryhmien asumispalvelut

Sosiaalitoimessa palvelut voidaan jakaa kahteen ryhmään, niihin joita kunnan tulee järjestää, mutta laajuus on kunnan päätettävissä määrärahojen puit-

teissa, ja niihin palveluihin, joihin kuntalaisilla on subjektiivinen oikeus. Kunta ei voi talousarviolla eikä päättämällä evätä eikä rajata tällaista lakiin perustuvaa oikeutta. Näihin erityisryhmiin kuuluvat vaikeavammaiset ja lastensuojelun-oret, joille kunnan on tarvittaessa järjestettävä asuminen.

Muu kuin yli 65-vuotiaiden asumispalvelu järjestetään sosiaalihuoltolain ja -asetuksen perusteella. Tähän kuuluu pääosin mielenterveyspotilaiden ja -kuntoutujien sekä päihdehuollon ja asunnottomien asumispalvelut. Asumispalveluja järjestetään sosiaalivirastossa perheiden, aikuisten ja vanhuspalveluiden tulosalueilla. Vanhusten palveluasuminen on ollut aiemmin arvioitavana mm. vanhusten palveluketjujen toimivuuden yhteydessä.

Vuonna 2009 sosiaalivirasto käytti määrärahoja yhteensä 155,7 miljoonaa euroa asumispalveluihin. Suurin osa, 73,7 miljoonaa euroa, käytettiin vanhusten palveluasumiseen. Tuloja asumispalveluista saatiin 22,7 miljoonaa euroa. Muuhun asumisen tukeen (muu sosiaalihuolto) käytettiin 12,6 miljoonaa euroa ja näistä palveluista kertyi tuloja yhteensä 15,3 miljoonaa euroa, pääosin valtionkorvauksina. Lisäksi kaupunginhallituksen käyttövaroja (talousarvio-kohta 3 22) käytettiin palveluasumispaikkojen lisäämiseen. Vuonna 2010 asumispalvelumenot olivat yhteensä 196,4 miljoonaa euroa.

Alla olevassa taulukossa on esitetty eräitä asumispalvelujen nettokustannuksia vuonna 2009 verrattuna vastaaviin laitoshoitokustannuksiin:

Taulukko 18. Asumispalvelujen nettokustannukset vuonna 2009

Sektori/Palvelumuoto	Asumispalvelut	Laitospalvelut
	Euroa/paikka/kk	Euroa/paikka/kk
Vaikeavammaiset		-
Palveluasuminen	3 818	
Kehitysvammaiset		6 413
Tukiasuminen	1 571	
Ohjattu asuminen	1 850	
Autettu asuminen	4 183	
Päihdehuolto		3 913
Palveluasuminen	1 715	
Vanhustenhuolto		3 119
Palveluasuminen	2 106	

Sosiaaliviraston asiakastilastoja 2009. AdeEko-raportti T100 31.12.2009.

Palveluasumisen nettokustannukset ovat selvästi pienemmät kuin vastaavat laitoshoidon kustannukset. Erot eri sektoreiden ja palvelumuotojen välillä aiheutuvat joko asiakkaiden maksamista tulosidonnaisista asiakasmaksuista ja toisaalta myös palvelun kokonaiskustannuksista – mitä enemmän hoivaa tarvitaan, sitä suurempi on henkilöstökustannusten osuus.

Pakolaisten vastaanottokeskuksien asumispaikkoja oli vuonna 2000 Helsingissä 402. Kymmenessä vuodessa vastaanottoaikkojen määrä on lähes kolminkertaistunut. Vuonna 2009 näitä paikkoja oli 1 122.

Vaikeavammaiset ja itsenäistymisvaiheessa olevat lastensuojelunuoret ovat asumispalveluiden suhteen selkeästi rajautuvia asiakasryhmiä. Lisäksi on kyse subjektiivisesta oikeudesta asumiseen. Vuonna 2009 vaikeavammaisten asumispalvelupaikkoja oli 355, joista suurin osa oli järjestetty ostopalveluina. Osalle vaikeavammaisista on palveluasuminen järjestetty heidän omassa kodissaan, usein henkilökohtaisen avustajan turvin.

Kehitysvammaisten palveluasuntoja oli 659, joista kaupungin omia hieman yli puolet. Eniten hoivaa tarvitseville oli järjestetty autettua asumista 381 asuntopaikassa vuonna 2009. Sekä vaikeavammais-

ten että kehitysvammaisten asuntoja jonottaa arvi-
on mukaan noin 20 kummassakin ryhmässä, osa on kuitenkin asunnon vaihtajia. Pidemmällä tähtäyksellä tarvitaan kehitysvammaisille noin 150–200 asuntoa. Vuonna 2010 oli sitovana tavoitteena 40 kehitysvammaisille tarkoitettua asumispaikkaa, mutta sitä ei saavutettu.

Nuorille lastensuojelun asiakkaille sosiaalivirastossa oli käytössä vuonna 2009 kaikkiaan 285 tukiasuntoa, joissa paikkoja oli 291 ja näissä asukkaita vuoden aikana 387. Ongelmana on, ettei asuntoja ole riittävästi niille lastensuojelun jälkihuollon asiakkaille, jotka eivät tarvitse tuettua asumista. Heidän on vaikea saada kaupungin vuokra-asuntoa ja osalle näistä nuorista on jouduttu järjestämään väliaikaisia paikkoja opiskelija-asuntoloista. Myös esimerkiksi adhd- ja autistisille nuorille on ollut vaikea saada järjestettyä sopivia asuntoja.

Mielenterveyskuntoutujien, päihdeongelmaisten ja asunnottomien kohdalla asiakaskunta on hajanaisempaa kuin edellä mainittujen ryhmien kohdalla. Pitkäaikaisasunnottomuuden taustalla on usein päihde- ja mielenterveysongelmat. Asumiseen liittyvien tukimuotojen kehittäminen mielenterveys- ja päihdetyössä voisi omalta osaltaan ehkäistä pitkäaikaisasunnottomuutta.



Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut on järjestetty lähes kokonaan ostopalveluina. Merkittävimpiä toimijoita ovat Lilinkotisäätiö ja kaupunkikonserniin kuuluva Niemikotisäätiö. Sosiaalivirastolla on omaa toimintaa ainoastaan Oulunkylän asuintalossa, jossa on tällä hetkellä 44 asumispaikkaa. Terveyskeskuksen psykiatrian asumiskuntoutuksen asuntoja oli 94 ja niissä kuntoutujia 131.

Jälleenvuokrattuja asuntoja Niemikotisäätiöllä oli 984 ja Lilinkotisäätiöllä oli vuonna 2009 kuusi palvelutaloa, joissa asumispaikkoja oli kaikkiaan 309. Mielenterveyskuntoutujille on järjestetty asumispalveluja myös muissa pienemmissä yksiköissä.

Yksinomaan päihdeongelmallisille tarkoitettuja palveluasumispaikkoja oli 187.

Palveluasumispaikkaa jonotti terveyskeskuksen psykiatriaosastolla (viikko 8/2011) yhteensä 45 sellaista alle 65-vuotiasta mielenterveyspotilasta, jotka olivat olleet jonossa yli 28 vuorokautta.

Tuetun asumisen palvelut on tarkoitettu alle 65-vuotiaille henkilöille, jotka tarvitsevat tukea ja ohjausta asumisessa, elämänhallinnassa ja yhteiskuntaan kiinnittymisessä. Tavoitteena on itsenäisessä asumisessa tarvittavien valmiuksien ja taitojen saavuttaminen sekä itsenäiseen asumiseen siirtyminen. Asiakas asuu solutukiasunnossa, tukikodissa tai yksiosässä. Asumispalveluihin valikoidutaan pääsääntöisesti asumishaastattelun kautta. Asiakkaalle tehdään elämäntilanteen alkukartoitus ja otetaan yhteyttä tukiasuntotyöntekijään ennen asumissijoitusta. Asiakas maksaa asumisestaan vuokraa. Asumiseen liittyvä sosiaalityö on ilmaista. Tyypillisin tuetun asumisen asiakas on keski-ikäinen mies, jolla on päihdeongelma.

Pitkäaikaisasunnottomuuteen liittyvän tavoitteen toteutuminen

Pitkäaikaisasunnottomuus on muuta maata yleisempää pääkaupunkiseudulla ja nimenomaan Helsingissä. Pitkäaikaisasunnottomaksi katsotaan henkilö, joka on ollut yhtäjaksoisesti vuoden asunnottomana tai asunnottomana useamman kerran kolmen vuoden aikana.

Keskeinen syy asumisen ongelmiin pääkaupunkiseudulla ja varsinkin Helsingissä on asumisen kalleus ja sopivien asuntojen puute. Tästä on esimerkiksi se, että esimerkiksi Y-säätiön pienvuokra-asuntoihin jonottaa lähes tuhat henkilöä. Myös maahanmuuttajien osuus saattaa vaikuttaa osaltaan Helsingin asuntotilanteeseen. Toisaalta on otettava huomioon, että kaikki asuntoa jonottavat eivät ole asuntoa vaille, vaan osa jonottaa toiseen asuntoon.

Helsingin kaupunki on sitoutunut yhdeksän muun kunnan kanssa valtakunnalliseen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen. Sosiaalivirasto on laatinut toimeenpanosuunnitelman, joka koostuu useasta eri hankkeesta. Näistä hankkeista on osa kaupungin omia ja osa eri säätiöiden ja järjestöjen (Helsingin Diakonissalaitos, Sininauhasäätiö, Y-säätiö jne.) hankkeita.

Sosiaaliviraston sitovien toiminnallisten tavoitteiden mukaan vuonna 2009 pitkäaikaisasunnottomia oli 1500 ja 1250 vuonna 2010. Pitkäaikaisasunnottomille saatiin asuntoja 108 henkilölle vuonna 2009 ja 196 henkilölle vuonna 2010, joten pitkäaikaisasunnottomuus ei ole vielä puolittunut.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- oleellinen tekijä asunto-ongelmiin pääkaupunkiseudulla ja varsinkin Helsingissä on asumisen kalle-



us ja pientalojen puute. Helsingin tulee kiinnittää tähän erityistä huomiota ja toimia yhteistyössä pääkaupunkiseudun kuntien kanssa niin, että saataisiin kohtuuhintaisia asuntoja myös sellaisille henkilöille, varsinkin nuorille, jotka eivät enää tarvitse tuettua asumista.

- palvelu- ja tukiasuminen on taloudellisesti edullisempaa kuin laitoshoido. Siksi laitoshoidosta tulee siirtyä mahdollisuuksien mukaan asumistyyppisiin hoitoratkaisuihin, kuitenkin niin, että laitoshoidoa tarvitseville on riittävästi hoitopaikkoja.

4.5 TYÖVOIMAPULA JA TYÖLLISTÄMINEN – KOHTEENA NUORET JA MAAHANMUUTTAJAT

Arvioinnin taustatiedot

Henkilöstöhallinnon tavoitteet tulivat ensimmäisen kerran osaksi Helsingin kaupungin strategiaohjelmaa 2009–2012. Rekrytointipolitiikka osana henkilöstön riittävyysosiota sisältyy strategiaohjelmaan. Strategiaohjelman lisäksi työllisyysasioita ohjataan työllisyyden hoidon kehittämisohjelmalla (Khs 7.1.2009). Kaupungin työllisyyden hoito painottuu nuoriin, nuoriin aikuisiin, maahanmuuttajiin ja pitkäaikaistyöttömiin.

Arvioinnin tavoitteena oli tarkastella työllistämistä ja työvoimapulaa Helsingin kaupungilla sekä erityisesti nuoriin ja maahanmuuttajiin kohdistuvia rekrytointi- ja työllistämistoimenpiteitä.

Työvoimapula-alat ja työnantajamielikuva

Tällä hetkellä Helsingin kaupungin työvoimapula kohdistuu ammatteihin, joihin vaaditaan koulutus. Suurin pula on koulutetuista sosiaalityöntekijöistä ja lastentarhanopettajista sekä rakennusmestareista. Seudun ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen aloituspaikkojen määrät ovat liian pieniä työvoimatarpeeseen nähden. Aloituspaikkoja on saatu niukasti, vaikka kaupunki on aloitteellinen valtioon nähden niiden saamiseksi. Kun työvoimatarve koskee ammattioppilaitostasoisia ammatteja, osa työvoimatarpeesta kyetään kattamaan oppisopimus- tai rekrytointikoulutuksella,

johon otetaan noin 300–400 henkilöä vuosittain. Määrä on kasvanut runsaasti kymmenessä vuodessa, sillä vuonna 2001 koulutuksen aloituspaikkoja oli 100.

Onnistunut rekrytointiprosessi on tärkeä työnantajakuvaan ja kaupungin houkuttelevuuteen työnantajana vaikuttava tekijä. Tutkimusten mukaan Helsingin kaupunki mielletään houkuttelevaksi työnantajaksi, koska se tarjoaa turvallisen ja varman työpaikan, jossa voi tehdä haastavia työtehtäviä. Näitä tekijöitä kaupungin olisi mahdollista korostaa rekrytoinnissaan aiempaa enemmän.

Rekrytointi- ja työllistämispolitiikka

Helsingin kaupunki on viimeiset 10 vuotta aktiivisesti yhdistänyt rekrytoinnin ja työllistämisen toimenpiteitä keskenään ja myös onnistunut tässä. Vuonna 2001 käynnistettiin ensimmäinen rekrytointikoulutus. Henkilöstökeskus perustettiin vuonna 2005 ja sen yhtenä tehtävänä on koordinoida kaupungin työllisyyspalveluita ja työllisyysmäärärahojen käyttöä. Tämän lisäksi kaupungilla toimii luottamushenkilöistä koostuva kahdeksanjäseninen työllisyystoimikunta. Työllisyyspalveluiden määräraha lisämäärärahoineen vuodelle 2010 on yli 46 miljoonaa euroa.

Rekrytoinnin ja työllistämisen keinoista keskeisiä ovat 1990-luvulla alkanut oppisopimuskoulutus ja 2001 alkaneet rekrytointikoulutukset. Työllisyyttä



tukevista koulutuksista mainittakoon yrittäjyyskoulutus, joka alkoi jo 1990-luvulla, sekä maahanmuuttajien valmentava koulutus ja kielikoulutus, jotka alkoivat noin 10 vuotta sitten. Nuorille kaupunki tarjoaa myös työharjoittelupaikkoja ja viime vuosina kaupunki on lisännyt ns. työelämävalmennusta ja työvalmennuspaikkoja sekä työkokeiluja. Tämän lisäksi nuorille järjestetään työpajatoimintaa ja kuntouttavaa työtoimintaa.

Kaupunki on 1980-luvulta alkaen tukenut yrityksiä ja yhteisöjä palkkatuetun työn ja ns. Helsinki-lisän muodossa ja tarjonnut 1990-luvulta asti ns. yrityshautomotoimintaa sekä avustanut työttömien järjestöjä ja vapaaehtoistyötä tekeviä yhteisöjä. Neuvontapalveluja on lisätty, kymmenen vuotta toimineen yritysneuvonnan ja kuusi vuotta toimineen työvoiman palvelukeskuksen lisäksi vuonna 2009 on perustettu ns. tulevaisuustiski ilman koulutuspaikkaa jääneille nuorille.

Taulukko 19. Maahanmuuttajien työttömyyden kustannukset Helsingissä

	Yhteensä	Helsingin osuus	
		Milj. euroa	Prosenttia
Työttömyyskorvaukset	11,9	1,2	10
Toimeentulotuki	6,1	3	50
Yleinen asumistuki	3,5	0	0
Kunnallisverot	20,0	20,0	100
Valtion verot	16,7	0	0
Yhteensä	58,2	24,2	42

Helsingin kaupunki on ollut varsin aktiivinen maahanmuuttajien kouluttamisessa ja työllistämässä jo kymmenen vuoden ajan. Tuorein esimerkki tästä on valtion kanssa vuosille 2010–2012 tehty aiesopimus, jossa maahanmuuttajille pyritään kehittämään nopean työllistymisen malli. Vuonna 2010 valtion rahoitusosuus on sopimuksessa 2 miljoonaa euroa ja pääkaupunkiseudun kuntien 2 miljoonaa euroa.

Ennusteiden mukaan demografinen eli väestön ikärakenteesta johtuva työvoimapula ei ole paikatta-

Maahanmuuttajien työllisyys ja rekrytointi

Suuri työvoiman ulkopuolella olevien osuus ja korkea työttömyysaste vaikuttavat maahanmuuttajien kantaväestöä selvästi matalampaan työllisyyteen. Tästä aiheutuu kustannuksia niin Helsingin kaupungille kuin valtiollekin. Helsingin osuus suorista kustannuksista (toimeentulotuki, työttömyysturvetuudet sekä yleinen asumistuki) arvioidaan Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen vuonna 2008 laatimassa tutkimuksessa noin 12 miljoonaksi euroksi. Työllisyysasteen kohoaminen kantaväestön tasolle toisi arvioiden mukaan säästöjä Helsingille noin 24 miljoonaa euroa etenkin lisääntyneiden verotulojen myötä.

vissa ns. kantaväestöllä. Maahanmuuttajia tarvitaan työvoimavajeen kattamiseksi. Laman väistyttyä monet maahanmuuttajat ovat ryhtyneet yrittäjiksi. Maahanmuuttajat ovat kolme kertaa useammin yrittäjiä kuin kantaväestö.

Nuorten työllisyys ja rekrytointi

Nuoren syrjäytyminen työmarkkinoilta voi aiheuttaa yhteiskunnalle jopa miljoonan euron kustannukset ennen kuin henkilö täyttää 60 vuotta. Tämän vuoksi kaikki investoinnit, joilla saadaan nuoret koulutuk-



seen tai parannetaan heidän työllisyyttään, ovat kannattavia pitkällä tähtäimellä. Pääkaupunkiseudulla oli syyskuun 2010 lopussa 3 804 alle 25-vuotiasta työtöntä työnhakijaa. Helsingissä heitä oli 2 067.

Nuoret ovat olleet työllistämisen keinovalikoiman piirissä aina, mutta keinot ovat perinteisesti painot-

tuneet aikuisiin pitkäaikaistyöttömiin. Helsingissä on parin viime vuoden aikana kiinnitetty nuorten ja nuorten aikuisten työllistämiseen ja koulutuspolkujen turvaamiseen huomiota erillisillä lisämäärärahoilla. Muun muassa vuonna 2009 harjoittelun tai työelämävalmennuksen aloitti kaupungilla 834 henkilöä.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- Helsingin tulee yhteistyössä seudun kuntien kanssa lisätä painostusta valtion suuntaan ammatillisten- ja korkeakoulupaikkojen vapauttamiseksi sääntelystä seudun oppilaitoksissa, jotta henkilöstöä saadaan tulevaisuudessa niihin ammatteihin, joihin on odotettavissa työvoimapula.
- työpaikkahakuilmoituksissa ja muussa rekrytoinnissa tulee korostaa työntekijöiden mahdollisuutta käyttää omia kykyjään ja taitojaan ja erityisesti mahdollisuutta kehittymiseen ja etenemiseen suuren työnantajan palveluksessa.
- maahanmuuttajien ja nuorten työmarkkinaintegraatioon kannattaa panostaa ja se tulee nähdä investointina, joka pitkällä tähtäimellä lisää talouden kantokykyä.

4.6 TAIDEKASVATUS LASTEN JA NUORTEN KASVUN TUKENA

Strategiaohjelmassa 2009–2012 (29.4.2009) kaupunginvaltuusto on painottanut lasten ja nuorten hyvinvoinnin parantamista. Ohjelmassa esitetään, että lasten ja nuorten hyvinvoinnin sekä terveen ja turvallisen kasvun edellytykset turvataan. Tavoitteena on myös lisätä lasten ja nuorten osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Tarkoituksena oli selvittää, voiko taidekasvatus osaltaan olla keino vastata näihin tarpeisiin.

Miksi taidekasvatusta tulisi lisätä?

Työskentely ja opiskelu taiteen parissa paitsi auttaa oppimaan kulloinkin opiskeltavia asiasisältöjä myös ja ennen kaikkea vahvistaa monia taitoja, jotka ovat

tarpeen opiskelussa ja myös muussa elämässä, ei vähiten työelämässä. Tällaisia taitoja ovat mm. tiedon prosessointi, ideoiden työstäminen, valmiiden mallien kyseenalaistaminen, luova tutkiminen, yhteistyökyky, taito argumentoida ja perustella mielipiteitään sekä kuunnella muita, kyky käsitellä tunteita ja ristiriitoja. Taiteellinen työskentely sinänsä edistää moniaistista ymmärtämistä ja ilmaisutaitoja. Taiteen parissa työskentelyn erityisenä piirteenä monet opettajat ovat havainneet sen, että se saattaa avata aivan uusia ovia oppimiseen sellaiselle oppilaalle, jolle perinteinen koulutyö tuottaa vaikeuksia. Tämä taas parantaa motivaatiota ja yleistä hyvinvointia.



Taidekasvatustarjonta Helsingin peruskouluissa

Suomalaisessa peruskoulussa taideaineiden opetuksen määrä on ollut aina niukkaa. Nykyään taideaineiden tunteja on kohtuullisesti vain peruskoulun alaluokilla (1.–6.luokilla). Peruskoulun yläluokilla (7.–9.luokilla) musiikin tunteja on tavallisesti vain yksi ja kuvataiteen tunteja kaksi 7. luokalla.

Peruskoulun taidekasvatuksen opetussuunnitelma toimeenpantuna voi vaihdella runsaastikin koulusta, sen toimintakulttuurista, resursseista ynnä muista seikoista johtuen. Erot voivat olla alueellisia, kunta-kohtaisia ja koulujen välisiäkin sen suhteen, missä määrin ja millaista taidekasvatusta oppilaalla on mahdollista saada peruskoulun aikana. Helsingin peruskouluissa, joita on 106, jokaisella on oma opetussuunnitelma. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelman kärkihankkeisiin kuuluu koulujen kulttuurisuunnitelma, jonka avulla taide ja kulttuuri on tarkoitettu tuoda osaksi myös muiden kuin varsinaisten taideaineiden opetusta.

Helsingin peruskoulujen tulee hyödyntää enemmän esimerkiksi toimintakeskus Hapen (nuorisoasiankeskus) kaltaisia toimipisteitä. Nuorten toimintakeskus Hapessa on paljon kulttuuripainotteista ohjelmaa ja eritoten ohjaaja-osaamista. Toimintakeskus Hapen toiminta on suunnattu noin 13–25-vuotiaille.

5x2-taideopetus

Helsingissä tavoitteena on, että kaikki peruskoulun ala-asteikäiset lapset osallistuvat 5x2-taideopetukseen. 5x2-taideopetus voi painottua esimerkiksi musiikkiin, tanssiin, teatteriin, nukketheateriin, sanataiteeseen, videoon ja animaatioon, keramiikkaan, valokuvaukseen, grafiikkaan, tekstiilitaiteeseen tai piirustukseen ja maalaukseen.

5x2-taidekurssit järjestetään pääosin kulttuurikeskuksen Annantalossa. Annantalossa on asianmukaiset tilat, laitteet ja materiaalit, jotka takaavat oppi-

misedellytykset. Myös opettajat ovat päteviä ja heitä on tarpeeksi saatavilla.

Kulttuurikurssit

Yläaste- ja lukioikäisille sekä ammattioppilaitoksen oppilaille tarjotaan kulttuurikursseja. Kulttuurikurssit ovat kulttuurikeskuksen tuottamia ja Helsingin seudun eri taidelaitosten (esim. Ateneum, Kiasma, Q-teatteri) kanssa yhteistyössä toteutettavia taidekasvatusta ja yleistyötä yhdistäviä kursseja. Kulttuurikurssien teemoja voivat olla mm. suomalaisuus-kansainvälisyys, minä ja muut, yhteiskunta ja ympäristö, ihmisyys, moraali ja arvot. Kulttuurikurssit voidaan integroida muihin aineisiin, esimerkiksi äidinkielen sekä taito- ja taideaineisiin tai reaaliaineisiin kuten historiaan, terveystietoon tai biologiaan.

Taidekasvatustapahtumien matkakustannukset

Helsingissä peruskoulujen opettajat ja oppilaat ovat kiinnostuneita taidekasvatustarjonnasta. Helsingissä on tarjolla ja mahdollista toteuttaa erilaisia Helsingin taidekasvatustapahtumia ja -kursseja. Opetusvirasto ja kulttuurikeskus tekevät laadukasta yhteistyötä eri taidelaitosten kanssa. Tuloksena on ollut monenlaisia hankkeita, jotka tukevat lasten ja nuorten kasvua. Ongelmana koulun ulkopuolisiin taide tapahtumiin osallistumisessa on ollut matkakustannukset. Opetusviraston budjetissa ei ole perinteisesti ollut rahaa oppilaiden matkakustannuksiin. Olisikin hyvä, jos koululaiset voisivat opettajan johdolla matkustaa julkisen liikenteen välineissä ilmaiseksi koulutyöhön kuuluvien matkojen osalta. Tämä tukisi myös koulujen kulttuurisuunnitelmahankkeen toteutumista.

Taiteen perusopetus Helsingissä

Taiteen perusopetuksesta säädetään lailla ja asetuksella. Taiteen perusopetus on tavoitteellista tasolta toiselle etenevää ensisijaisesti lapsille ja nuorille varsinaisen kouluajan ulkopuolella järjestettä-



vää eri taiteenalojen opetusta, joka samalla antaa oppilaalle valmiuksia ilmaista itseään ja hakeutua asianomaisen taiteenalan ammatilliseen ja korkeasteen koulutukseen. Opetushallitus päättää taiteenaloittain opetussuunnitelman perusteista. Kirjasto- ja kulttuurilautakunta hyväksyy opetussuunnitelman. Laissa tarkoitettua koulutusta järjestetään musiikkioppilaitoksissa tai muissa taiteen perusopetusta antavissa oppilaitoksissa.

Vuonna 2010 Helsingin kaupunki jakoi avustuksia yhteensä 4,46 miljoonaa euroa 33:lle taiteen perusopetusta järjestävälle oppilaitokselle. Musiikki sai eniten eli 87 prosenttia ja kuvataiteet yhdeksän prosenttia. Sirkus-, teatteri- ja tanssitaiteelle jaettiin yhteensä runsaat neljä prosenttia.

Vuonna 2008 taiteen perusopetukseen osallistui noin 11 000 kouluikäistä. Nämä jakautuivat taidelaiteittain siten, että musiikkioppilaitoksissa opiskeli 53 prosenttia, tanssia opiskeli 26 prosenttia, kuvataideoppilaitoksissa 14 prosenttia sekä sirkusta ja teatteria opiskeli yhteensä seitsemän prosenttia. Poikia taiteen perusopetuksen oppilaista oli joka neljäs. Musiikki- ja kuvataideopetuksessa poikia oli noin 40 prosenttia oppilaista, kun taas tanssiopetuksessa vain kolme prosenttia.

Lain mukaan koulutuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Viimeksi mainittua varten opetus- ja kulttuuriministeriön yhteydessä toimii koulutuksen arviointineuvosto. Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- taidekasvatuskurseja tulee lisätä ja monipuolistaa siten, että kaikille luokka-asteille on tarjolla mielekästä taidekasvatusopetusta.
- koululaisten tulee voida matkustaa päiväliikenteessä opettajan johdolla julkisen liikenteen välineissä maksutta koulutyöhön kuuluvilla matkoilla.
- on tarkoituksenmukaista, että Helsingin kaupungilta avustuksia saavien taiteen perusopetusta antavien oppilaitosten tulee toimittaa kulttuurikeskukselle lain tarkoittamat arviointitulokset koulutuksesta ja sen vaikuttavuudesta.

4.7 LIIKUNTAVIRASTON TALouden OHJAUS

Kaupungin talouden hoidosta säädetään valtuuston hyväksymässä taloussäännössä. Sen mukaan toiminnot on järjestettävä ja tehtävät hoidettava siten, että valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan, kaupungin talous pysyy tasapainossa, vastuu kunkin tehtäväalueen toiminnallisesta ja taloudellisesta tuloksesta on selkeä ja

organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa on riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, miten liikuntaviraston taloushallinto on järjestetty ja toimiiko se kaupungin ohjeiden mukaisesti, onko taloushallinnon prosesseista laadittu kuvaukset ja niillä selkeät



vastuuhenkilöt ja mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tilintarkastuksessa vuosina 2006–2009 esille tulleiden havaintojen johdosta.

Arviointi toteutettiin laatimalla liikuntaviraston osastopäälliköille ja liikuntapaikkojen hoitajille kyselyt. Lisäksi haastateltiin liikuntaviraston talouspäällikköä ja tutustuttiin arviointiin liittyvään kirjalliseen aineistoon.

Liikuntaviraston taloushallinnon organisointi ja toimivuus

Liikuntavirastoa johtaa liikuntajohtaja, jonka alaisuudessa on viisi osastoa. Taloushallinto on järjestetty siten, että hallinto-osastolla toimii keskitetty talousyksikkö. Myös muut osastot tekevät taloushallintoon liittyviä toimintoja, esimerkkinä ostolas-kujen kierrätys ja talousarvioseuranta. Talousyksikön sijoittumista hallinto-osaston alaisuuteen ei koeta ongelmaksi, mutta sillä ei ole resursseja avustaa osastoja riittävästi niiden päivittäisessä työssä. Osastojen vastuut taloushallinnon tehtävien parissa ovat lisääntymässä.

Liikuntaviraston talousarvion laadinta ja seuranta toimivat hyvin, kuten talousarvion toteutumisesta voidaan päätellä. Tämä tuli ilmi myös talouspäällikön haastattelussa ja osastopäälliköiden vastauksissa.

Viraston toiminnalle on luonteenomaista suuri määrä toimipisteitä, joissa toimii henkilöitä taloudenhoitoon, kuten kassoihin liittyvissä tehtävissä. Tyypillis-

tä on, että liikuntapaikkojen hoitajat tekevät näitä tehtäviä muiden tehtävien ohessa. Talouspäällikön, osastopäälliköiden ja kassanhoitajien vastauksissa tuli esille selkeästi osaamiseen liittyviä kehittämistarpeita. Lisäksi työnjakoa ja vastuunjakoa työyksiköissä tulee selkeyttää.

Sisäistä valvontaa ei ole koettu erilliseksi osaluueeksi viraston muusta toiminnasta, vaan se on osa viraston päivittäistä toimintaa. Saatujen vastausten perusteella sisäisen valvonnan puutteet liittyivät mm. ohjeistukseen ja kassatoimintoihin.

Taloushallinnon prosessikuvausten laatiminen on aloitettu kuvaamalla vuonna 2010 toimintojen kannalta keskeinen pääkassaprosessi. Prosessikuvausten laadinta ja prosessien seuranta vaihtelevat vastausten perusteella eri osastojen välillä. Useimmat osastot eivät arvioi taloushallinnon prosesseja säännöllisesti ja yhden osastopäällikön mielestä prosessien seurannalle tai kuvausten laatimiselle ei ole tarvetta, koska ne ovat selkeitä ja arkipäiväisiä. Vastausten perusteella ei voida todeta, ovatko keskeiset prosessit tiedossa ja dokumentoitu. Siksi prosessikuvausten laatimista tulee jatkaa.

Kaupungin ja viraston laatimia ohjeita noudatetaan ja tarvittaessa osastot antavat omia tarkentavia ohjeita.

Liikuntaviraston johto on käsitellyt tilintarkastajan raporteissaan esittämiä havaintoja, mutta kaikkiin ehdotettuihin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

Tarkastuslautakunta toteaa että

- liikuntaviraston talousyksikön tulee selvittää, millaista tukea osastot siltä tarvitsevat, ja järjestää toimintonsa sen mukaisesti.
- liikuntaviraston osastojen keskeiset taloushallintoon liittyvät prosessit tulee kuvata ja niiden vastuuhenkilöt nimetä.



- liikuntaviraston tulee järjestää koulutusta taloushallinnon tehtävissä työskenteleville.
- tilintarkastajan esittämät suositukset tulee toteuttaa ensi tilassa.

4.8 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI KAUPUNGIN RAKENNUUTTAMISESSA

Tilaaaja-tuottaja -toimintamallien tavoitteena ovat yleensä mm. poliittisen päätöksenteon ja strategisen johtamisen vahvistaminen sekä palvelutuotannon tehostaminen. Tilaajan tehtävä on valvoa kuntalaisen etua ja tuottajan tehtävänä on pyrkiä kustannustehokkuuteen palvelutuotannossa.

Helsingin kaupungin rakentamispalvelu, nykyisin Stara, erotettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä nettobudjetoiduksi tuottajavirastoksi rakennusvirastosta (HKR) 1.1.2009 alkaen. Siihen siirrettiin rakennusviraston tekniikan ja ympäristötuotannon osastojen lisäksi jonkin verran hallinnon henkilöstöä sekä kiinteistövirastosta että Helsingin Satamasta. Valmisteluvaiheessa hanke herätti suurta vastustusta mm. rakennusviraston henkilöstön keskuudessa. Uudistusta valmistellut työryhmä oletti kuitenkin kustannussäästöjä syntyvän yhdistymisen myötä.

Staran asiakkaista suurimmat ovat rakennusviraston katu- ja puisto-osasto, kiinteistöviraston tilakeskus, HKR-Rakennuttaja sekä Helsingin seudun ympäristöpalvelut. Tähän arviointiin valittiin tilaajista keskeisin, rakennusvirasto.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää miten uuden tilaaja-tuottajaorganisaation toiminnot ovat käynnistyneet kahtena ensimmäisenä toimintavuotena ja onko mallilla saavutettu niitä tavoitteita, joihin sillä pyrittiin.

Arviointiaineistona oli kirjallisuutta, perustamiseen liittyvää asiakirja-aineistoa, sähköpostikysely tilaaja- ja tuottajajohtajalle sekä talous- ja suunnittelukeskuksen asiantuntijoiden haastattelu. Tuottajajohta-

jalle suunnattuun kyselyyn vastasivat myös yksiköiden johtajat. Tarkastuslautakunnan jaosto teki lisäksi arviointikäynnin Staraan 27.10.2010.

Tilaaaja-tuottajamallin muodostaminen

Uudistusta valmistelleen työryhmän raportin 25.2.2008 mukaan organisaatiouudistuksella tavoiteltiin kustannustehokkuutta. Sitä ajateltiin saavutettavan tilojen yhteiskäyttömahdollisuuksien parantamisella, henkilöstön yhteiskäyttömahdollisuuksien parantamisella ja kaluston yhteiskäyttömahdollisuuksien parantamisella.

Organisaatiomuutoksen keskeisinä haasteina työryhmä näki muutoskustannukset, tukitoimintojen jakamisen, transaktiokustannusten kasvun sekä mahdolliset uudet päällekkäisyydet ja ”harmaat alueet”.

Tilaaaja

Rakennusvirasto vastaa tilaajana rakentamisen ja kunnossapidon tarpeesta ja laatutason määrittelystä. Katu- ja viheralueiden ylläpidon ja yleishallinnon menot olivat 129,6 miljoonaa euroa vuonna 2010. Em. summasta käytettiin palvelujen ostoihin 96,9 miljoonaa euroa. Virasto erotti sisäisesti tilaajan ja tuottajan toisistaan jo vuoden 1996 alusta.

Katujen ja puistojen tilaajarakennuttamisesta vastaa katu- ja puisto-osaston investointitoimisto. Investointiohjelman toimeenpanoon sisältyy hankkeiden suunnittelun teettäminen, rakennusvaiheen urakointi- ja tilaamispalvelujen hankinta, koordinointi



ja valvonta rakennusvaiheessa sekä valmistuneiden hankkeiden vastaanotto ja luovutus yleiseen käyttöön.

Katu- ja puisto-osasto hankkii tarvitsemansa rakentamispalvelut joko Staran kaupunkitekniikan yksiköiltä tilaaja-tuottajamallin mukaisesti omajohtoisena tuotantona tai rakennusviraston omalta osastolta HKR-Rakennuttajalta rakennuttamispalveluna, jolloin HKR-Rakennuttaja kilpailuttaa hankkeet yksityisillä urakoitsijoilla.

Katu- ja puisto-osaston ja Staran kesken on solmittu erityinen kumppanuussopimus, joka tähtää osapuolten yhteistoiminnan ja sen menettelytapojen määrittämiseen. Toimintasuunnitelma on se puite, jonka määrittämällä tavalla käytännössä toimitaan.

Tuottaja

Stara vastaa tuottajana rakennusalan, ympäristöhoidon ja logistiikan palveluista ensisijaisesti kaupungin tarpeisiin. Staran tulot olivat 252,9 miljoonaa euroa vuonna 2010. Myyntituotot olivat tästä 116,9 miljoonaa euroa. Toimintakatteeksi muodostui tulospalkkiovarausten jälkeen 13 miljoonaa euroa.

Staran rakentamispalvelut perustuvat vuosittain tehtävään palvelusopimukseen ja sen liitteenä olevaan urakkaohjelmaan. Työt tilataan laskutyönä enimmäishintaan. Stara vastaa työsuorituksestaan itsenäisesti. Tilaajalla ei ole työmaavalvontaa, vaan työn etenemistä seurataan noin kerran kuukaudessa pidettävissä työmaakokouksissa.

Tavoitteiden toteutuminen

Tilaajan ja tuottajan roolit ovat vähitellen selkiytymässä. Palaute palvelujen järjestämisen tasosta ohjataan tilaajalle ja tuotettavien palvelujen laadusta ja laadun puutteista tuottajalle. Palautteen käsitelystä nähtiin olevan vielä parantamisen varaa.

Rakennusviraston mukaan toistaiseksi on mahdollista osoittaa, kuinka tilaaja-tuottajamallin viimeisin muutos on vaikuttanut toiminnan tehostumiseen, koska uudistuksesta on kulunut alle kaksi vuotta. Myöskään tilattavien töiden tuotantokustannuksissa ei ole todettavissa oleellista muutosta. Henkilömäärältään oleellisesti pienentyneen viraston hallintoa on pienennetty ja kehitystyö jatkuu edelleen.

Staran käynnistäminen oli haastavaa, sillä hallinto ja tukipalvelut oli luotava alusta alkaen. Vuonna 2010 tehtiin keventävä organisaatiouudistus, jonka on alustavasti koettu toimivan hyvin. Myös Staran ensimmäinen toimintavuosi 2009 oli taloudellisesti hyvä. Suunnitellun 2,7 miljoonan euron toimintakatteeseen sijaan toimintakatteeksi tuli 8,5 miljoonaa euroa. Tavoiteltu tehokkuus realisoituu toimitusjohtajan mukaan toimintakatteessa.

Staran yksiköiden johtajien arviot mahdollisten säästöjen toteutumisesta ovat kriittisempiä. Tilakustannuksissa ei arvioida säästetyn, koska Ilmalaan siirretyn toiminnan myötä kustannukset ovat kasvaneet. Henkilöstön yhteiskäyttö on onnistunut vain pienimuotoisesti. Eri yksiköiden koneiden huollon yhdistäminen ei ole onnistunut odotetusti, sillä koneiden huoltotarpeet ovat erilaisia muiden kuin ajoneuvojen osalta. Staran henkilöstön määrä on kahden toimintavuoden jälkeen hieman suurempi (noin 20 henkilöä) kuin perustamishetkellä.

Mahdolliset kaluston yhteiskäyttöön liittyvät säästöt ja yleensä kaupungin koko logistiikka, mm. mitä eri varikkoalueita sillä on, jäivät tässä arvioinnissa selvittämättä. Niistä löytynee kuitenkin keskittämismahdollisuuksia.

Kokemukset tilaaja-tuottajamallista

Arvioinnin puitteissa voitiin arvioida ainoastaan organisaation perustamisen sekä tilaaja- ja tuottajaroolien käynnistämisen problematiikkaa, mutta varsin rajallisesti mallille asetettujen tavoitteiden tai uhkien toteutumista.



Koska uudistus herätti alkujaan runsaasti vastustusta ja kokemukset uudistuksesta vaikuttavat hieman ristiriitaisilta, uudistuksen tavoitteiden toteutumista on syytä arvioida myöhemmässä vaiheessa.

Tuottajan, Staran, rooli on ollut varsin selvä, mikä helpotti toiminnan käynnistymistä. Rakennusvirasto

tilaajana tiedostaa tilaajaorganisaatioiden hajanaisuuden ja siksi se onkin kehittämässä toimintaansa yhtenäisemmäksi ja täsmentämässä tuotteitaan. Tilaajalla ja tuottajalla on osin myös päällekkäisiä tehtäviä. Rakennusviraston rakennuttamistehtävien siirtämisestä Staraan tehtiin konsulttiselvitys, joka valmistui alkuvuodesta 2011.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tilaaja-tuottajamallin perustamiselle asetetut tavoitteet eivät näytä vielä toteutuneen. Talous- ja suunnittelukeskuksen on käynnistettävä rakennuttamisen tilaaja-tuottajamallin tavoitteiden toteutumisen arviointi vuoden 2012 aikana.
- rakennuttamisen ja kaupunkitekniikan tilaamisen osaaminen tulee varmistaa mm. riittävällä koulutuksella.
- rakennusviraston ja Staran on yhdessä edelleen kehitettävä tilaaja-tuottajamalliaan toimivammaksi. Yleisten töiden lautakunnan ja teknisen palvelun lautakunnan tulee myös osallistua tähän yhteistyöhön.

4.9 SISÄISET VUOKRAT

Helsinki päätti vuonna 2005 keskittää omistamiensa toimitilojen hallinnan Tilakeskukseen, joka perii hallintokunnilta niiden käytöstä vuokraa. Järjestelmän tavoitteena on, että määrittämällä käytettävissä olevalle tilalle hinta, hallintokuntien tilankäyttö tehostuu ja verovaroin kerätyt voimavarat ovat tehokkaassa käytössä.

Valtuuston strategiaohjelman 2009–2012 talouden tasapainoa käsittelevässä osassa todetaan, että vuokrataso määritellään siten, että kiinteistöjen kunnossapidosta voidaan huolehtia.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, ohjaako tilakeskuksen perimä sisäinen vuokra hallintokuntien toimintaa toivotulla tavalla. Arviointiperusteina käytet-

tiin tilakeskuksen edustajien haastattelua, hallintokunnille osoitetun kyselyn tuloksia sekä kaupungin sisäiseen vuokraan liittyviä linjauksia.

Kaupungin tilojen hallinnointi

Tilojen tarpeesta päättää hallintokunta ja niiden järjestämisessä avustaa tilakeskus. Tilakeskuksen tehtävänä on huolehtia tilojen yhteensovittamisesta kaupungin kokonaisuutena silmällä pitäen. Tämä ilmenee erityisesti niissä tilanteissa, joissa hallintokunnilta vapautuu vanhoja tiloja ja niille on saatava uusi vuokralainen. Tilakeskuksen vuokraamista tiloista 99,5 prosenttia on kaupungin tai konserniyhteisöjen omistamia tiloja.



Tilojen vajaakäyttöaste vuokrattavissa olevien tilojen osalta on ollut viime vuosina 0,6 prosenttia, mitä voidaan pitää hyvänä. Kun otetaan huomioon tilat, joita ei eri syistä voida vuokrata, vajaakäyttöaste on 7,11 prosenttia.

Sisäisen vuokran muodostuminen

Tilakeskuksen sisäinen vuokra muodostuu omakustannusperiaatteeseen perustuen pääoma- ja ylläpitovuokrasta. Järjestelmään sisältyy kaupungin rakennusomaisuuteen sidotulle pääomalle maksettava korko, mikä periaatteessa vastaa kaupungin rahoituslaitoksille maksamaa korkoa. Vuokran määrä on sopimuksissa sidottu yleisiin kustannustason muutoksia kuvaaviin indekseihin, mutta korotusten määrää on vuosittain säädelty kaupungin hallinnollisella päätöksellä. Tilakeskuksen mukaan menettely on johtanut tilanteeseen, jossa perittävä vuokra ei riitä kattamaan kiinteistöjen korjauskustannuksia. Tämä ilmenee kaupungin kiinteistöjen kunnon heikkenemisenä ja hallintokuntien tyytymättömyytenä kiinteistöjen tekniseen kuntoon ja käytettävyyteen.

Ongelmana on myös se, että sisäisenä vuokrana kerätyt tulot ei voida käyttää kokonaisuudessaan rakennusten ylläpitoon. Sisäiset vuokrat tuloutetaan kaupungille ja korjausrakentaminen rahoitetaan kaupungin investointimäärärahoista. Tilakeskuksen mukaan kunnossapitoon ja investointeihin on käytetty 27,5–51,8 prosenttia vuosina 2006–2010 kerätyistä vuokratuloista.

Tilakeskuksen laskelmien mukaan kaupungin omistamien rakennusten uudishinnan ja teknisen arvon erotuksesta muodostuva korjausvastuu on noin 2,2 miljardia euroa. Rahasummaa, jolla rakennukset saatetaan käyttökelpoiseen ja kohtuulliseen kuntoon, kutsutaan korjausvelaksi. Kaupungin kohdalla kustannus olisi noin 760 miljoonaa euroa.

Tilakeskus voi jonkin verran vaikuttaa omalla toiminnallaan käyttötalouden kautta rahoitettavaan rakennusten kunnossapitoon, sillä toimintakatteel-

linen yksikkö voi tuloja kasvattamalla lisätä myös menoja. Sen sijaan talonrakennusinvestointien määrärahat määritellään talousarvion investointiosassa, eivätkä ne siten ole yhteydessä käyttötalouden vuokratuloihin. Rakennusten kunnossapitoon ja talonrakennusinvestointeihin käytettyjen määrärahojen osuus on kasvanut, kun sitä verrataan vuosittain saatuihin vuokratuloihin. Vuonna 2010 osuus oli 51,8 prosenttia.

Sisäisen vuokran taso on keskimääräisesti edullisempi kuin markkinavuokra. Sisäisen vuokran määrä on noussut maltillisemmin kuin mitä keskeisten kustannusindeksien muutos on ollut. Osa kaupungin omistamista tiloista on luonteeltaan sellaisia, ettei markkinoilla ole niitä tarjolla, joten vertailu markkinahintaan ei ole tarkoituksenmukaista. Toimistotilojen kohdalla markkinatilanteesta riippuen kaupungin sisäinen vuokra saattaa olla markkinoita korkeampi. Kaupungin kokonaisedun kannalta on kuitenkin tärkeää, että sen kaikki tilat ovat käytössä. Muutoin niistä ei kerry tuloja vaan ainoastaan kuluja.

Järjestelmän toimivuus

Sisäiseen vuokraan liittyvää järjestelmää pidetään lähtökohtaisesti toimivana. Järjestelmä ohjaa ainakin toimisto- ja varastotilojen kohdalla tehokkaaseen tilojen käyttöön, mutta erikoistilojen kohdalla näin ei välttämättä ole. Tilakeskuksen mukaan tilojen tehostamiseen liittyvät toimenpiteet on hallintokunnissa jo toteutettu ja sama tuli ilmi myös hallintokuntien vastauksista. Lisäksi hallintokunnat esittivät paljon puutteita ja kehittämissuhteita järjestelmään liittyen. Enimmäkseen ne koskivat vuokran määrää ja sen määräytymisperusteita.

Tilakeskuksen mukaan jatkossa tilojen käyttöä voitaisiin tehostaa alueellisella tilatarkastelulla, jossa mm. tilojen käyttöastetta ja omistussuhteita tarkastellaan alueellisesti hallintokuntarajat ylittäen kaupungin kokonaisedun näkökulmasta. Hallintokunnilla oli vastausten perusteella jo jonkin verran yhteiskäytössä olevia tiloja. Kokemukset ovat olleet hyviä



ja tilojen yhteiskäyttöön liittyviä hankkeita oli vireillä useita.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tilakeskuksen tulee huolehtia siitä, että kaupungin kaikki tilat ovat kaupungin kokonaisedun kannalta optimaalisessa ja kustannustehokkaassa käytössä.
- ennalta määrättyyn omakustannushintaan perustuvan sisäisen vuokran tulee kattaa rakennuksen kunnossapidosta, tontinvuokrasta ja peruskorjauksista aiheutuvat kustannukset. Kertyvät vuokratulot tulee käyttää rakennusten kunnossapitoon, jotta voidaan välttyä korjausvastuiden ja -velan muodostumiselta.
- tilakeskuksen tulee tiedottaa hallintokunnille vuokranmääräytymisperusteista ja tilojen hallintaa ohjaavasta kaupungin kokonaisedusta.

4.10 VUOKRA-ASUNTOJEN VUOKRAUSPERIAATTEET

Kaupunginhallitus hyväksyi 8.3.2010 kaupungin vuokra-asuntojen välityksessä noudatettavat periaatteet, joiden tavoitteena on asiakaslähtöisyys, hyvä asiakaspalvelu ja kaupungin asuntokannan kilpailukyvyyn säilyttäminen.

Arvioinnin tarkoituksena oli perehtyä kiinteistöviraston asunto-osaston hoitamaan kaupungin vuokra-asuntojen välitykseen ja vuokrausperiaatteisiin. Arviointia varten haastateltiin asunto-osaston johtoa. Lisäksi tehtiin kysely kaupunkikonserniin kuuluville aravakiinteistöyhtiöille (vastausprosentti oli 62) ja Helsingin kaupungin kiinteistöyhtiöiden vuokralaisneuvottelukunnalle.

Vuokra-asuntojen välitys

Kiinteistöviraston tilastojen (Asunto-osaston tilastoja 2000–2011) mukaan kaupungin omistuksessa oli vuonna 2010 yhteensä 431 vuokranmääritysyksikköä, joissa oli noin 42 700 ARA -vuokra-asuntoa.

Asukkaita kaupungin omistamissa asunnoissa oli yhteensä 85 700. Vuonna 2010 vuokra-asuntohakemuksia tehtiin 49 253 kappaletta käsitellen myös asunnonvaihdot ja asuntoja välitettiin 3 057 kappaletta. Hakemuksista vain 6,2 prosenttia johti asunnon saantiin. Vuoden 2010 lopussa asuntoa jonotti 20 353 ruokakuntaa, mikä oli yli 2 400 ruokakuntaa enemmän kuin edellisenä vuodenvaihtena.

Asunnonhakijat jaetaan kiireellisyysluokkiin. Kriteerit poikkeavat jonkin verran ARA -suosituksista, sillä niissä on pyritty ottamaan huomioon Helsingin erityisolosuhteet ja mm. asunnottomuuden ennaltaehkäisy. Valituista vuokralaisista noin 83 prosenttia saa asuntonsa erittäin kiireellisenä. Kaupungin vuokra-asuntojen hakijarakenne perheeseen, perheeseen ja ikäryhmän mukaan on pysynyt viime vuosina samankaltaisena. Yksinäisten hakijoiden osuus on vakiintunut noin 60 prosenttiin ja lapsiperheiden osuus hieman yli 20 prosenttiin kaikista hakijoista.



Kaupungin vuokrataloissa maahanmuuttajien osuus on keskimäärin 22 prosenttia. Asukasrakenteeseen on pyritty vaikuttamaan toteuttamalla hajasijoitusta.

Vuokra-asuntoja säätelevä lainsäädäntö on sanamuodoiltaan hyvin väljä ja siinä painotetaan samanaikaisesti sosiaalitoimen suorittamaa tarveharkintaa sekä edellytetään tasapainoista asukasrakennetta eli kaikkiin sosiaaliluokkiin kuuluvia ihmisiä. Tavoitteet ovat asunto-osaston mielestä osittain ristiriitaisia.

Toisinaan muodostuu tilanteita, joissa asukas on saanut vuokra-asunnon pienituloisena, mutta hänen tulonsa tai varallisuutensa kasvavat vuosien aikana eikä hän enää täyttäisi vuokra-asunnon saamisen ehtoja. Tulojen selvittely jälkikäteen ei ole mahdollista, eikä asiakasta voida häätää sen perusteella. Menettely mahdollistaa monipuolisen asukasrakenteen, kun tulojen kerryttäminen ei johda vuokrasuhteen katkeamiseen.

Kiinteistöviraston asunto-osasto saavutti asunnonjaon periaatteiden uudistamiseen liittyvän sitovan toiminnallisen tavoitteensa, kun kaupungin vuokra-asuntojen vuokrausperiaatteet uusittiin maaliskuussa 2010. Muutokset koskivat pääosin sähköistä asiointia ja tulo rajojen poistamista. Haastattelun ja kyselyjen perusteella periaatteet eivät kuitenkaan muuttuneet ratkaisevasti eikä niillä ole, ainakaan tähän mennessä, ollut suurta vaikutusta esimerkiksi asukasrakenteeseen.

Vuokra-asuntojen hakuun liittyvä sähköinen asiointi on lisääntynyt merkittävästi vuodesta 2004. Asunnonhakijoista 95 prosenttia hakee asuntoa sähköisesti Internetistä. Myös kaksisuuntainen asiointi on ollut mahdollista kesästä 2010 lähtien ja sen käyttöaste on ollut yli 40 prosenttia. Asunto-osaston tekemän asiakaskyselyn perusteella tyytyväisyys osaston palveluihin on hyvää tasoa. Tältä osin asiakaslähtöiseen palveluun ja sähköiseen asiointiin liittyvien tavoitteiden voidaan katsoa toteutuneen.

Vuokranmääräytymisperusteet ja kilpailukyky

ARA -vuokra-asunnoissa vuokrat määritetään omakustannusperiaatteella eli vuokralaisilta saa periaasiinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen lisäksi kattamaan asuntojen ja niihin liittyvien tilojen rahoitus ja hyvän kiinteistönpidon mukaiset menot. Saman omistajan omistamien aravalain tai uuden korkotukilain nojalla lainoitettujen vuokratalojen ja -asuntojen vuokrat voidaan tasata.

Kaupungin ARA -vuokra-asuntojen pintaalapainotettu keskivuokra oli 9,64 euroa/m²/kk vuonna 2010. Se on noin 2 euroa markkinahintoja alhaisempi. Kaupunki ei peri nykyisin vuokravakuutta, sillä järjestelmä koettiin hallinnollisesti kalliiksi. Helsingin omistamien ARA -vuokratalojen keskivuokra on noussut 44,7 prosenttia vuosien 1998–2010 välisenä aikana. Vertailukohtana todettakoon, että tilastokeskuksen ylläpitämä elinkustannusindeksin vuosikeskiarvo on noussut 1998–2010 välisenä aikana vain 22 prosenttia (tilastokeskus 2010).

Kaupungin asuntokannan voidaan todeta olevan kilpailukykyistä, sillä vuokra-asunnon hakijoita on huomattavasti enemmän kuin vapaana olevia asuntoja. Vaihtuvuus asunnoissa on asunto-osaston mukaan ollut noin 7 prosenttia (3 000 asuntoa) vuodessa, mikä on muita vuokranantajia alhaisempi. Kilpailukyvyn kannalta tärkeänä pidettiin mm. markkinoita hieman alhaisempaa vuokratasoa ja asuntojen kuntoa. Asuntokannan sijasta tuli ilmi huoli asukasrakenteen yksipuolistumisesta ja sen vaikutuksista alueiden väliseen segregatioon. Asukasrakenteen säilyttämistä monipuolisena pidettiin tärkeänä.

Vuokran määräytyminen on hyvin pitkälle määritelty lainsäädännössä ja ARA -järjestelmässä. Vuokralaisneuvottelukunnan mielestä määräytymisperusteita tulisi kuitenkin selkeyttää siten, että asukkaille on selvillä, mistä kaikesta he vuokrassaan maksavat.



Savuttomat vuokra-asunnot ja palkitseminen hyvästä asumisesta

Kaupunginvaltuusto päätti 24.10.2010, että kaupunki tarjoaa savuttomia vuokra-asuntoja tulevaisuudessa. Myös arviointiaineiston perusteella niiden tarjontaa pidettiin kannatettavana. Sen sijaan savuttomuuden toteutus käytännössä ja sen valvonta herättivät epäilyksiä.

Hyvään asumiseen liittyvä palkitsemisjärjestelmä jakoi mielipiteitä. Asunto-osasto ja vuokralaisneuvottelukunta pitivät sen käyttöönottoa kannattavana, mutta kiinteistöyhtiöistä vastanneista yli puolet eivät. Erityisesti järjestelmän rahoitus ja hyvän asumisen määrittely koettiin ongelmallisiksi. Palkitsemisehdotuksina esitettiin mm. pistejärjestelmän luomista ja huoneiston kunnan tai varustetason kohoamista pitkäaikaisen nuhteettoman asumisen jälkeen.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kiinteistöviraston asunto-osaston tulee edelleen jatkaa sähköisen asioinnin kehittämistä.
- kaupungin on pyrittävä lisäämään vuokra-asuntojen tarjontaa ja kiertonopeutta.
- kaupungin tulee ensi tilassa ryhtyä toimenpiteisiin savuttomien vuokra-asuntojen tarjoamiseksi.
- asuntolautakunnan tulee selvittää mahdollisuudet kehittää hyvään asumiseen liittyvä yhtiökohtainen palkitsemisjärjestelmä.

4.11 KAUPUNGIN OMISTAMIEN PIENKIINTEISTÖJEN HALLINTA

Arvioinnin taustaa

Kiinteistövirasto vastaa kaupungin suorassa omistuksessa olevasta kiinteästä omaisuudesta, maista ja rakennuksista. Kiinteistövirastossa kehitetään myös maa- ja rakennusomaisuuden omistajaohjauksen seurantamalleja.

Kiinteistöviraston tilakeskuksen vastuulla on kaupungin suorassa omistuksessa olevien asuntojen omistajahallinto. Tilakeskuksen ensisijaisena tehtävänä on huolehtia kaupungin hallintokuntien tilantarpeiden tyydyttämisestä ja luoda muun muassa tätä kautta edellytyksiä kaupungin palveluverkkojen kehittymiselle. Hallintokunnilta vapautuvia tiloja

markkinoidaan aktiivisesti myös kaupungin ulkopuolisille tahoille. Kaupungin omistamia pienkiinteistöjä käytetään esimerkiksi asumiseen ja erilaiseen vapaa-ajan toimintaan sekä tilaisuuksiin.

Pienkiinteistöjen omistaminen sitoo kaupungin varoja. Lisäksi esimerkiksi kiinteistöjen hallinnasta ja kunnossapitoon liittyvistä toimista aiheutuu kustannuksia.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää Helsingin omistamien pienkiinteistöjen määrä ja sijainti, pienkiinteistöjen käyttö (kaupungin omassa ja muiden käytössä olevat) ja pienkiinteistöistä aiheutuvat tuotot ja kulut.



Arviointi rajattiin koskemaan kiinteistöviraston tilakeskuksen hallinnoimia pienkiinteistöjä.

Pienkiinteistöjen omistamiseen ja käyttötarkoitukseen liittyviä perusteita arvioitiin kiinteistöviraston tilakeskuksessa tehdyn haastattelun ja sieltä saadun materiaalin perusteella.

Pienkiinteistöistä aiheutuvia tuotto- ja kulutietoja saatiin tilakeskukselta.

Arvioinnin havainnot

Kiinteistöviraston tilakeskus luokittelee pientalot neljään eri kategoriaan: kaupungin omassa käytössä olevat pientalot, ulkopuolisille vuokratut pientalot, kartanot ja kartanomaiset kokonaisuudet sekä saarissa sijaitsevat pientalot. Nämä muodostavat yhteensä 232 yhtiötä/kiinteistöä ja 710 huoneistoa sekä noin 72 000 neliometriä suuren alan.

Pientaloista tehtyjä vuokrasopimuksia on yhteensä yli kolmesataa. Sopimuksia on tehty yksityishenkilöiden kanssa noin 70, yhdistyksien kanssa noin 80 ja yritysten kanssa noin 50. Kaupungin hallintokuntien kanssa laadittuja sopimuksia on noin sata.

Pientalot sijaitsevat ympäri Helsinkiä. Suurimmat ryhmittymät löytyvät kaupungin koillis- ja kaakkoisosista, erityisen keskittymän ollessa Vartiosaassa (noin 20 yhtiötä/kiinteistöä ja noin 70 huoneistoa). Joitakin yksittäisiä kiinteistöjä sijaitsee myös esimerkiksi Sipoon, Kirkkonummen, Vihdin ja Espoon alueilla.

Vuokratut kohteet voidaan jaotella myös niiden käyttötarkoitusten perusteella. Vuokrasopimuksissa luetelluista kohteista on asuinhuoneistokäytössä noin 70, asuntoloina alle 10, kokoontumistiloina noin 20 sekä vapaa-ajanasuntoina noin 20. Lisäksi kohteita, joille on määritelty useita käyttötarkoituksia, on noin 130.

Suurinta osaa tämänhetkisestä pientalokannasta on jatkossakin tarkoitus pitää vuokralla. Arviointihetkellä hieman yli sata huoneistoa odotti myyntiä ja neljäkymmentä oli määrä purkaa. Muutamaa huoneistoa oli suunniteltu korjattavan, lisäksi yksi toimi työsuhteasuntona ja kahdenkymmenenkolmen osalta pohdittiin vielä tarkempaa käyttötarkoitusta eli olivat vielä kehitettäviä kohteita.

Pientalojen vuokraus ei ole taloudellisesti erityisen kannattavaa. Vuoden 2010 kokonaisnettotuotto oli 1 624 539,94 euroa eli keskimäärin 22,60 euroa neliometriä kohti. Tilakeskuksen tuottoraporttien luvut eivät sisällä maanvuokrista, isännöinnistä sekä vakuutuksista ja kiinteistöveroista aiheutuvia kuluja. Siten ne eivät ole verrannollisia yksityissektorin kanssa.

Vuosina 1998–2010 on myyty yhteensä 54 pientaloa eli keskimäärin neljästä viiteen kauppakohdetta vuodessa. Kauppojen yhteenlaskettu myyntihinta on ollut noin 8,6 miljoonaa euroa ja keskimääräinen kauppahinta noin 159 000 euroa. Myydyistä pientaloista saadaan lisäksi tonttivuokraa noin 156 000 euroa vuodessa.

Suurin osa kiinteistökannassa olevista pientaloista, joita kaupunki ei ole itse rakentanut, on saatu maanhankinnan ohessa niin sanotusti kylkiäisinä. Talot ovat monesti jo saataessa olleet heikkokuntoisia ja niistä aiheutuu tilakeskukselle esimerkiksi kunnossapitokustannuksia. Lisäksi joidenkin maa-aluekohteiden osalta on ongelmana asemakaavan laatiminen alueelle, jolla kyseessä oleva pientalo sijaitsee. Esimerkiksi Vartiosaari ja siellä olevat noin parikymmentä kiinteistöä hankittiin jo 1960-luvun lopulla. Vieläkään ei ole täysin selvillä, mitä rakennuksille aiotaan tehdä. Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota kaavoituksen hitauteen jo vuonna 2006 arviointikertomuksessaan.

Pientalojen hallinnointiin liittyvä toiminta on saadun tiedon mukaan suhteellisen rutinoitunutta. Pientalokantaa koskevia tietoja päivitetään jatkuvasti



muuttuvien tarpeiden ja talojen käyttötarkoitusten mukaan.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- tilakeskuksen tulee tehostaa sellaisten pientalokohteiden myyntiä, jotka ovat kaupungille taloudellisesti epäedullisia, ja joille ei ole suunnitteilla kaupungin omaa käyttöä.
- tilakeskuksen ja kaupunkisuunnitteluviraston tulee selvittää keinoja pientaloja koskevien asema-kaavamuutosten nopeuttamiseksi, jotta kiinteistöjen käyttötarkoitusten mukaisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä mahdollisimman nopeasti.

4.12 KAUPUNGIN KULJETUSPALVELUT JA NIIDEN YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Arvioinnin taustaa

Arvioinnin kohteena olivat kaupungin kuljetuspalveluiden järjestäminen sekä niiden aiheuttamat ympäristövaikutukset ensisijaisesti rakentamispalvelussa (Starassa). Arvioitavana olivat sekä kaupungin tuottamat että ostopalveluina hankitut kuljetukset. Matkustajakuljetukset rajattiin arvioinnin ulkopuolelle.

Kuljetuspalvelut ovat taloudellisesti merkittäviä, sillä niihin liittyviin hankintoihin kuluu vuosittain huomattavasti määrärahoja. Rakentamispalvelulla oli sitovana taloudellisena tavoitteena 5,107 miljoonaa euroa käytettävissä irtaimen omaisuuden perushankintoihin vuonna 2010. Em. summasta 3,83 miljoonaa euroa oli kohdennettu työkone- ja autohankintoihin.

Kaupungin strategiaohjelman 2009–2012 yhtenä tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, joita mm. liikenne aiheuttaa. Kaupunginhallitus on puolestaan hyväksynyt mm. ilmansuojelun tavoiteohjelman vuosille 2008–2016 sekä pääkaupunkiseudun ilmastostrategian 2030.

Tarkastuslautakunta teki arvioinnin kuluessa arviointikäynnit ympäristökeskukseen sekä rakentamispalveluun. Arviointia varten haastateltiin rakentamispalvelun logistiikkayksikön johtajaa sähköpostitse. Aiheeseen liittyi lisäksi laaja kirjallinen materiaali.

Arvioinnin havainnot ja johtopäätökset

Rakentamispalvelu käytti työkone- ja autohankintoihin vuodelle 2010 kohdennetut määrärahat lähes kokonaan.

Rakentamispalvelussa ja rakennusvirastossa kului vuonna 2010 autojen ja työkoneiden sekä kuljetuspalveluiden ostoihin, leasing-vuokriin ja poltto- ja voiteluainemenoihin yli 20 miljoonaa euroa. Myös muut hallintokunnat ostivat ja ylläpitivät puitesopimuksella kilpailutettuja henkilö-, paketti- ja kevyitä kuorma-autoja, joista tuli omat hankinta- ja ylläpitokulunsa, em. summan lisäksi.

Rakennusvirasto ja nykyisin myös rakentamispalvelu, jonne kuljetus- ja logistiikkapalvelut siirtyivät rakennusvirastosta 1.1.2009 alkaen, ovat jo vuosia



käyttäneet laadullisia ympäristötekijöitä kilpailuttaessaan kaupungin ostamia ajoneuvoja sekä ostettaessa erilaisia kuljetuspalveluja yksityiseltä sektorilta. Esimerkiksi henkilöautojen puutejärjestelyjen kilpailuttamisessa on otettu huomioon hiilidioksidipäästöt jo vuodesta 1999 alkaen.

Ympäristötekijöille (hiilidioksidipäästöille) on lisäksi annettu vuosi vuodelta hieman enemmän painoarvoa erityisesti kaupungin paketti- ja henkilöautohankinnoissa.

Kuljetus-, hinaus- ja työkonepalveluita hankittaessa on puolestaan auton/työkoneen käyttöönottovuosi ollut yhtenä laadullisena tarjouskriteerinä.

Kaupunginvaltuuston 30.3.2005 hyväksymän Helsingin ekologisen kestävyuden ohjelman 2005–2008 painopisteiden mukaan mm. hankintoihin liittyvää ympäristöajattelua tuli lisätä. Arvioinnin perusteella näin oli tehtykin esimerkiksi kuljetuspalveluiden osalta.

Myös ympäristökeskus on antanut oman pitkäaikaisen panoksensa mm. liikenteen ympäristövaikutusten seurantaan ja niistä tiedottamiseen.

Rakentamispalvelun logistiikkayksikön kaluston keski-ikä on noussut hankintamäärärahojen oltua hie-

man alimitoitettuja. Mikäli kaluston keski-ikää halutaan laskea ja/tai hankkia enemmän vähäpäästöisiä ajoneuvoja, tulee kaluston hankintamäärärahoja hieman lisätä.

Kustannusten minimoimiseksi ajoneuvojen parempi hallinta tulee olla käytössä hallintokunnissa, joissa ajetaan paljon. Esimerkiksi Palmia otti käyttöön vuonna 2009 ajoneuvon seurantajärjestelmän, joka mm. mahdollistaa polttoaineenkulutuksen ja ajoneuvojen käytön seurannan sekä ajojen entistä tehokkaamman optimoinnin. Seurannan myötä ajokilometrit vähenivät jopa 30 prosenttia. Myös Tukutorin on saavuttanut polttoainesäästöjä logistiikan kehittämisellä.

Kaupungin logistiikan hallinnassa, joka on poikkihallinnollinen prosessi ilman selkeää omistajaa, on edelleen kehitettävää. Parempi hallinta voi johtaa erilaisiin säästöihin kuljetuspalveluissa (polttoainesäästöt, pienhiukkasten ja kasvihuonekaasujen väheneminen jne.).

Arvioinnin perusteella kaupungin omien sekä ostettujen kuljetusten ympäristövaikutuksista ei ollut saatavilla juurikaan tietoja. Tietojen keruu tulee siksi ohjeistaa kaupunkikonsernissa. Tiedot tulee kerätä yhtenäisesti siten, että ne ovat hyödynnettävissä myös ympäristöraportin laadinnassa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- kaupungin tulee edelleen jatkaa kuljetuspalveluiden ympäristövaikutusten vähentämiseen liittyvää työtä strategioiden ja toimintaohjelmien mukaisesti.
- kaupunginhallituksen tulee huolehtia kaupungin logistiikan kokonaisvaltaisesta kehittämisestä esimerkiksi rakentamispalvelun johdolla.
- kaupunkikonsernin kuljetusten ympäristövaikutuksiin liittyvän tiedon keruu tulee ohjeistaa talous- ja suunnittelukeskuksen ja ympäristökeskuksen toimesta hallintokuntia ja konserniyhteisöjä velvoittavaksi.



4.13 KAUPUNGIN SISÄISET MUUTTOKUSTANNUKSET

Taustaa arvioinnille

Kaupungin sisäisillä muutoilla tarkoitetaan tässä arvioinnissa kaupungin virastojen muuttoa kaupungin omistamasta tilasta toiseen tai ulkopuolisen omistuksessa olevaan tilaan.

Syitä muutoille voivat olla esimerkiksi suurempien toimitilojen tarve, toiminnalle paremmin sopivien tilojen saaminen, terveydelliset seikat (esimerkiksi ilman laatu), sijainti sekä kustannuksissa säästäminen. Useimmiten kyse on kuitenkin käytössä olevien toimitilojen remontoinnista tai peruskorjauksesta sekä näistä johtuvista muutoista väliaikaistiloihin.

Kiinteistöviraston tilakeskus vastaa keskitetysti Helsingin kaupungin omistamista palvelu- ja toimitiloista ja huolehtii siitä, että kaupungin palveluja tarjotaan toimivissa, taloudellisissa, terveellisissä ja turvallisisa tiloissa.

Arviointiaihe liittyy kaupungin strategioihin tilojen käytön tehostamisen kautta. Muuttoihin liittyy välillisesti sitova toiminnallinen tavoite, koska tilakeskuksen tuli pitää tilojen vajaakäyttöaste alle 1,8 prosentissa vuonna 2010.

Arviointiaiheella on myös taloudellista merkitystä, koska tilojen käytön tehostaminen saattaa lisätä tilapäisesti kustannuksia.

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää kaupungilla tapahtuvan sisäisen muuttoliikkeen määrää ja syitä, kaupungin mahdollisuudet pystyä tarjoamaan muuttavalle hallintokunnalle sen tarpeita vastaavat tilat kaupungin omasta kiinteistökannasta, sisäisistä muutoista aiheutuvia kustannuksia viime vuosilta ja miten kaupungin muuttopalvelut on kilpailutettu.

Arviointi rajattiin koskemaan kaupungin virastoja, liikelaitosten muutoista otettiin mukaan Taloushallintopalvelun (Talpa) iso muutto syksyllä 2009.

Taloudellisina arviointiperusteina käytettiin kilpailutettuihin muuttokustannuksiin kuluneita menoja vuosina 2009 ja 2010, jotka saatiin kirjanpidosta ja ostolaskujärjestelmästä. Arviointiin haastateltiin tilakeskuksen sekä Staran logistiikkayksikön henkilöitä.

Arvioinnin havainnot

Tilakeskuksen mukaan kaupungin sisäisistä muutoista noin 90 prosenttia liittyy tilojen peruskorjauksista aiheutuvien väliaikaistilojen tarpeeseen. Loput noin 10 prosenttia liittyvät tilojen tekniseen vanhentumiseen tai siihen, että tilat tulevat toiminnalle muuten epäkuranteiksi.

Kaupungin mahdollisuudet tarjota omasta kiinteistökannasta tiloja hallintokunnille ovat arvioinnissa saadun käsityksen mukaan hyvät. Jos sopivia tiloja ei ole tarjolla, pyritään tilat rakentamaan ja rakennusvaiheen aikana käyttämään mahdollisesti väliaikaistiloja. Jos kaupungin kiinteistökannasta ei löydy sopivia tiloja, eikä uusien tilojen rakentaminen tule kysymykseen, voidaan turvautua myös ulkopuolisiin vuokramarkkinoihin.

Muutoissa suurin kustannus ei välttämättä ole itse muutto, vaan esimerkiksi väistötilojen vuokra peruskorjauksen ajalta. Väistötiloista perittävä vuokra voi olla suurempi kuin korjattavien tilojen vuokra. Edellä mainittujen vuokrien erotus jää kustannusten syntyhetkellä nettobudjetoidun tilakeskuksen maksettavaksi.

Muuttokustannusten seuranta hallintokunnissa on vähäistä. Kirjanpidosta ei voi suoraan johtaa muuttamiseen liittyviä kustannuksia, koska muuttoliik-



keestä aiheutuville kustannuksille ei ole tilikartassa omaa tiliä. Lisäksi muutoista aiheutuvia välillisiä kustannuksia on vaikea selvittää. Muuttoon liittyviä kustannuksia on mahdollista seurata projektikohtaisesti kirjanpitoon erikseen perustettavalla hankenumeraalla. Tilakeskus ei myöskään kerää muutto-liikkeeseen liittyvää tilastotietoa, mutta hallintokuntien tilatarpeita selvitetään vuosittain.

Muuttoautopalvelut on kilpailutettu osana kuljetuspalveluiden puitejärjestelyä, josta uusin on tehty ajalle 1.1.2010–31.12.2012. Vuosina 2009 ja 2010 puitesopimukseen kuuluvilta kahdelta muuttoyritykseltä ostettiin kirjanpidon mukaan yli 1,6 miljonnalla eurolla erilaisia kuljetuspalveluja. Staran logistiikkayksikön johtajan mukaan päivittäin kaupungilla liikkuu noin 20–30 muuttoautoa hoitamassa kaupungin virastojen ja laitosten muuttoja.

Loppuvuodesta 2009 toteutettu taloushallintopalvelun (Talpan) muutto tuli maksamaan peräti noin 600 000 euroa. Muutto tehtiin ulkopuolisiin, pie-

nempiin tiloihin, jolloin liikelaitoksen vuokratkustannukset laskivat noin 55 000 euroa kuukaudessa. Muutolla oli kuitenkin merkittävä taloudellinen vaikutus, kun vuokrasopimus on vähintään kahdeksan vuoden mittainen.

Johtopäätökset

Tilakeskus saavutti sitovan toiminnallisen tavoitteensa, kun tilojen vajaakäyttöaste oli vain 0,6 prosenttia vuonna 2010.

Hallintokuntien muuttamista koskevaa ohjeistusta on saatavilla niukasti. Muuttamiseen liittyvät ohjeet, esimerkiksi prosessikaavio muuton eri vaiheista, voisivat tuoda kustannussäästöjä muuttojärjestelyissä. Vuoden 2010 talousarvion noudattamisohjeen kohdassa 10.6 Toimitilat on noin sivun verran kerrottu yleisesti kaupungin tilojen vuokraamisesta sekä tilakeskuksen roolista toimitilojen järjestäjänä. Hallintokunnilla on myös itsellään jonkin verran tilahallintoon liittyvää ohjeistusta.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- muutto- ja väistötilakustannukset ovat merkittävä menoerä ja siksi niitä tulee seurata tarkemmin esimerkiksi kustannuspaikoittain ja hankenumeroittain hallintokuntien kirjanpidossa.
- muuttoihin liittyvää ohjeistusta tulee lisätä.

4.14 PALMIAN TOIMINNAN ARVIOINTI

Tukipalveluiden tuottaminen

Palmia on monialainen Helsingin kaupungin konserniin kuuluva liikelaitos, joka tuottaa erilaisia tukipalveluja kaupungille, mm. catering-, siivous-, kiinteistönhuolto-, vahtimestari-, kuljetus-, puhelin- ja hyvinvointi- sekä turvapalveluja. Lisäksi Palmia tuottaa

henkilöstöruokailua kaupungin työntekijöille ja kotiateriapalvelua, joka on sosiaalitoimen järjestämää. Kaupunkikonserniin kuuluville tytäryhteisöille tuotetaan kiinteistöpalveluita. Palmian tavoitteena on tuottaa kilpailukykyisiä tukipalveluita kaupungin toiminnolle sekä kasvattaa markkinaosuutta kaupungin tukipalveluissa. Ulkopuolisten palveluiden



tuotantoa ei ole lisätty, sillä EU-komissiolle tehty kantelu on rajoittanut uusasiakashankintaa.

Helsingin strategiaohjelman 2009–2012 mukaan yhtenä strategisena tavoitteena on talouden tasapainosta huolehtiminen ja palvelutuotannon vaikuttavuuden parantaminen. Palmiaa ohjaavat kriittiset menestystekijät ovat erityisesti toimintamenojen sopeuttaminen käytettävissä oleviin tuloihin ja palveluiden vaikuttavuuden parantaminen. Yhtenä kriittisenä menestystekijänä on myös organisaation kehittäminen palvelujen parantamiseksi. Toimenpiteenä tämän menestystekijän toteuttamiseksi on mm. tukipalveluiden keskittämisen jatkaminen. Tavoitteena on kasvattaa keskitetyn tuottamisen osuutta ruokapalveluissa, siivouksessa ja vahtimestaripalveluissa.

Toiminnalliset tavoitteet

Palmialla on ollut vain yksi sitova toiminnallinen talousarviotavoite vuodesta 2005 lähtien, asiakastytyväisyys, joka on toteutunut joka vuosi. Tavoitetasoa nostettiin 3,0:sta 3,5:een vuonna 2008, jonka jälkeen tavoitetaso on pysynyt samana.

Palmialla on ollut kolme muuta toiminnallista tavoitetta talousarviossa vuodesta 2009 lähtien. Liikeliikemääräprosentti liikevaihdosta -tavoitetasoa on laskettu vuodesta 2008 lähtien. Sijoitetun pääoman tuotto prosentti -tavoitetasoa nostettiin vuonna 2010 vuoteen 2009 verrattuna, mutta tasoa on laskettu vuoden 2011 talousarviossa, jossa tavoitetaso on alempi kuin vuonna 2009. Henkilöstökulut -tavoite on pysynyt samana, vaikka tavoite on toteutunut vuosina 2009–2010. Kehityksen tunnusluvut ovat pääasiassa toteutuneet talousarvion mukaisesti vaikkakin joitakin tavoitetasoja on laskettu.

Peruspääoman tuotto kaupungille

Helsingin palvelukeskuksen peruspääoman tuotto vaatimukseksi määriteltiin vuoden 2003 talousarvion käsittelyssä 8 prosenttia, mikä on 168 000 euroa vuodessa. Peruspääoman tuotto vaatimukset ja lainakorot ovat pysyneet ennallaan perustamisesta lähtien. Liikelaitosten osalta kaupunginvaltuusto on päättänyt määrätä niiden peruspääomaksi perustamishetken mukaisen käyttöomaisuuden arvon ja peruspääoman koroksi perustamishetkellä vallinneen korkotason mukaisen koron.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- Palmian tavoitteiden tulee olla haasteellisia ja ne tulee asettaa sellaiselle tasolle, että ne kannustavat kehittämään toimintaa.

4.15 YHTEISTYÖSOPIMUS KULTTUURITEHDAS KORJAAMO OY:N KANSSA

Tarkastuslautakunta on vuoden 2009 arviointikertomuksessa arvioinut yhteistyösopimusta, jonka Helsingin kaupungin museo, Helsingin kaupungin kulttuurikeskus ja Kulttuuritehdas Korjaamo Oy ovat

solmineet. Yhteistyösopimus allekirjoitettiin 20.11.2007 ja se on voimassa 31.12.2018 asti.

Yhteistyösopimuksessa on määritelty sekä toiminnalliset että taloudelliset tavoitteet. Yhteistyön toi-



minnallisina tavoitteina on mm. aktivoida toimintaa ja lisätä yleisöä kiinnostavaa kulttuuritarjontaa sekä saavuttaa nykyistä suurempi yleisömäärä. Yhteistyön taloudellisina tavoitteina on mm. luoda Helsinkiin uusi merkittävä kulttuurikeskus, joka olisi kannattava 2–3 vuoden kuluessa toiminnan aloituksesta. Kulttuurikeskuksen ja kaupunginmuseon mukaan yhteisyösopimuksen mukaiset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Talouden taantuma on kuitenkin vaikuttanut sopimuksen mukaisen tavoitteen kannattavuuden saavuttamiseen.

Kulttuuritehdas Korjaamo Oy:n tilat

Kulttuurikeskus on maksanut vuonna 2010 Korjaamon tiloista, Töölönkatu 51 a, vuokraa kaupunginmuseolle yhteensä 82 479,72 euroa. Kulttuurikeskuksessa vuokraa ei ole merkitty yleis- eikä projektivastuksiin, mutta asian läpinäkyvyyden lisäämiseksi tieto merkitään Korjaamon toiminta-avustuksen yhteyteen.

Tilakeskus on vuokrannut osoitteessa Töölönkatu 51 b sijaitsevan rakennuksen 1.4.2004 lukien Kulttuuritehdas Korjaamo Oy:lle. Sopimus solmittiin alun perin toistaiseksi kuuden kuukauden irtisanomisajalla. Yhtiö irtisanoi sopimuksen päättymään 31.12.2008. Se oli kuitenkin kiinnostunut jatkamaan Korjaamorakennuksen vuokraamista. Kiinteistölautakunta päätti vuokrasopimuksen tekemisestä Korjaamon kanssa osoitteessa Töölönkatu 51 b sijaitsevasta talosta 16.12.2008 § 864. Vuokrasopimus tehtiin vii-

deksi vuodeksi siten, että kuukausivuokra ilman arvonlisäveroa on 10 000 euroa vuonna 2009, 10 500 euroa vuonna 2010 ja 11 000 euroa vuonna 2011, josta lähtien se sidotaan elinkustannusindeksiin. Kiinteistövirastosta saadun tiedon mukaan Kulttuuritehdas Korjaamo Oy on maksanut vuoden 2010 vuokria viiveellä.

Kulttuuritehdas Korjaamo Oy on suunnitellut tehtäväksi erilaisia muutostöitä kaupungilta vuokraamiinsa rakennuksiin. Vuokrasopimuksen mukaan muutostyöt tulee hyväksyttävä vuokranantajalla, mutta velvoittavaa ehtoa niiden tekemiseen tilakeskuksen toimesta ei tilakeskuksen vuokrauspäällikön mukaan ole. Tilakeskuksen investointibudjetti on erittäin tiukka lähivuosina johtuen mm. sisä- ja homeongelmista aiheutuvista korjausinvestoinneista.

Avustukset

Kulttuuri- ja kirjastolautakunta päätti vuoden 2010 avustuksen suuruudesta 8.12.2009 § 180 siten, että Kulttuuritehdas Korjaamo Oy:lle maksettiin vuonna 2010 toiminta-avustusta 83 000 euroa ja Stage-festivaalille festivaaliavustusta 30 000 euroa. Vuodelle 2011 Kulttuuritehdas Korjaamo Oy haki toiminta-avustusta 150 000 euroa ja festivaaliavustusta 50 000 euroa, kuten myös vuonna 2010. Kulttuuri- ja kirjastolautakunta päätti vuoden 2011 avustuksen suuruudesta 14.12.2010 § 182 siten, että toiminta-avustusta maksetaan 83 000 euroa ja festivaali-avustusta 30 000 euroa.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

- toiminta-avustuksen myöntäminen ei saa olla riippuvainen sopimusosapuolen taloudellisesta tilanteesta.
- tilakeskuksella ei voi olla velvollisuutta tehdä yhteistyösopimusosapuolen ehdottamia muutostöitä käyttämällä investointibudjetissaan varattuja määrärahoja. Vuokralaisen sopima alkuperäinen vuokra ei ole enää voimassa ja nykyinen vuokrasopimus päättyy vuonna 2013.



- kaikki tuet, joita jaetaan avustuksen luonteisesti, tulee esittää läpinäkyvästi.

4.16 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ESITTÄMIEN SUOSITUSTEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

Arvioinnin tavoitteena oli selvittää, mihin toimenpiteisiin keskushallinto ja hallintokunnat ovat ryhtyneet tarkastuslautakunnan vuoden 2008 arviointikertomuksessa esittämien suositusten johdosta ja mitä vaikutusta suosituksilla on ollut.

Vuodesta 2009 lähtien tarkastuslautakunta on arvioinut antamiensa suositusten vaikuttavuutta vuosittain. Lähtökohtana on, että arviointi suoritetaan tarkastuslautakunnan kahden vuoden viiveellä. Näin keskushallinnolla ja hallintokunnilla on ollut riittävästi aikaa ryhtyä toimenpiteisiin suositusten osalta ja samalla se mahdollistaa myös varsinaisten vaikutusten selvittämisen. Tarkastuslautakunnan vuoden 2008 arviointikertomuksessa oli käsitelty 31 arviointiaihetta ja esitetty niihin liittyen 101 suositusta/toteamusta. Suositusten vaikuttavuutta arvioitiin kymmenen aiheen osalta.




Arviointi suoritettiin perehtymällä mm. kaupungin hallituksen 9.12.2009 valtuustolle antamaan selvitykseen sekä osoittamalla kysely niille hallintokunnille ja tahoille, joiden katsottiin vastaavan tarkastuslautakunnan suosituksissa esittämien toimenpiteiden toteutuksesta.

Havainnot ja johtopäätökset

Lautakunta arvioi suositusten vaikuttavuutta kolmella kriteerillä:

- hallintokunta on ryhtynyt suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin
- toimenpiteisiin ryhtyminen on johtunut tarkastuslautakunnan esittämästä suosituksesta
- arvioinnin kohteena olleen asian tila on muuttunut suoritettujen toimenpiteiden myötä paremmaksi.

Kriteerien osalta käytetty asteikko oli kolmiportainen ja 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 yhteenvedo havainnoista:

Taulukko 20. Yhteenveto lautakunnan esittämien suositusten vaikuttavuudesta

Arviointiaihe	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty	Asiantila on kehittynyt myönteisesti
Savuton Helsinki -ohjelma	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Saadun vastauksen perusteella Savuton Helsinki -ohjelman seuranta ei tulla esittelemään valtuustolle.	Asiantila on kehittynyt osittain myönteisesti. Savuton Helsinki -ohjelman toteutumisen raportoinnin osalta tilanne ei ole parantunut.
Maahanmuuttajien kotouttaminen	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Maahanmuuttajiin liittyvien hankkeiden keskitetty budjetointi ja avustuspäätösten koordinointi eivät ole edenneet suositusten mukaisesti.	Maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvä asiantila on kehittynyt osittain myönteisesti.
Sukupuolivaikutusten arviointi	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Epäselväksi jäi, miten tasa-arvo-ohjelman tavoitteita on toteutettu ja onko virastoissa laadittu kirjallinen palkkaohjelma.	Sukupuolivaikutusten arvioinnin tila on kehittynyt osittain myönteisesti.
Nuorisotoimen toiminta, tilat ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Huumestrategiaa ei ole päivitetty.	Tilojen yhteiskäyttö ja nuorten toimintamuotojen poikkihallinnollinen kehittäminen ovat edistyneet osittain myönteisesti.
Asuinalueiden eriarvoistumiskehityksen estäminen	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty.	Asuinalueiden eriarvoistumiskehityksen estäminen on kehittynyt osittain myönteisesti.
Konserniohjeen noudattaminen	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Epäselväksi jäi, miten konsernijohtolta pyydettyjen ennakosuostumusten dokumentointiin liittyvän suosituksen osalta on toimittu.	Konserniohjaus on kehittynyt osittain myönteisesti.
Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty.	Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen on kehittynyt osittain myönteisesti.
Investointihankkeet	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty.	Investointihankkeiden kustannussuunnitteluun ja kustannusarvioiden luotettavuuden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet ovat kehittyneet osittain myönteisesti.
Kotihoito ja vanhuspalveluohjelma	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on osittain ryhdytty. Kotihoidossa ei edelleenkään työskentele omia sosiaalityöntekijöitä.	Tilanne kotihoidon osalta on kehittynyt osittain myönteiseen suuntaan.
Päihde- ja mielenterveyshäiriötä sairastavien palvelut	Suosituksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty.	Tilanne päihde- ja mielenterveyshäiriötä sairastavien palvelujen osalta on kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Kaikkien arviointiaiheiden kohdalla hallintokunnat olivat ryhtyneet vähintäänkin osittain suositusten mukaisiin toimenpiteisiin. Kaikki suositukset eivät olleet johtaneet toimenpiteisiin. Epäselväksi jäi, joh-

tuuko tämä siitä, että suosituksia ei ole pidetty aiheellisina vai siitä, että hallintokunnat eivät ole ryhtyneet tarvittaviin toimenpiteisiin epäkohtien kor-



jaamiseksi. Yhden arviointiaiheen kohdalla kaikkiin suositusten mukaisiin toimenpiteisiin oli ryhdytty.

Hallintokuntien antamissa selvityksissä todettiin usein, että toimenpiteisiin olisi ryhdytty muutoinkin omaa toimintaa kehitettäessä. Viiden arviointiaiheen kohdalla tarkastuslautakunnan suositusten ja toteamusten katsottiin vaikuttaneen osaltaan toimenpiteisiin ryhtymiseen. Kolmen kohdalla niillä ei ollut minkäänlaista vaikutusta ja yhden kohdalla toimenpiteisiin oli ryhdytty nimenomaisesti lautakunnan suositusten johdosta. Kaupungin kannalta

merkittävintä on, että epäkohtiin on puututtu ja toimenpiteisiin ryhdytty.

Selvitysten perusteella tarkastuslautakunnan vuonna 2008 arvioimien aiheiden asiantila on kaikkien aiheiden kohdalla muuttunut myönteiseen suuntaan. Tämä osaltaan osoittaa, että lautakunnan esittämät suositukset ovat olleet oikeansuuntaisia ja edistäneet kuntalaisten sekä kaupungin etua.

Tarkastuslautakunta toteaa, että

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



LIITTEET

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

	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 2010 avustaneet tarkastusviraston vastuukenkilöt:

1. jaosto		
	Kähkönen Liisa	kaupunkitarkastaja
	Mettomäki Tuomas	kaupunkitarkastaja
	Nyström Anna-Lisa	kaupunkitarkastaja
	Palomäki Tarja	kaupunkitarkastaja
	Peltola Pertti	kaupunkitarkastaja
	Ritari Jari	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
	Nyström Anna-Lisa	kaupunkitarkastaja
	Palomäki Tarja	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>Kaupunginhallitus Johtajisto Hallintokeskus Talous- ja suunnittelukeskus Helsingin kaupungin taloushallinto-palvelu -liikelaitoksen jk Taloushallintopalvelu -liikelaitos (Talpa) Helsingin Energia -liikelaitoksen jk Helsingin Energia Helsingin Satama -liikelaitoksen jk Helsingin Satama HKL-liikelaitoksen jk HKL Henkilöstökeskus Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitoksen jk Henkilöstön kehittämispalvelut -liikelaitos (Oiva Akatemia) Työterveyskeskus Tietokeskus</p> <p>Pääkaupunkiseudun yhteistyöasiat</p> <p>Konsernin johto ja valvonta</p> <p>Konserniyhtiöt ja säätiöt</p>	<p>Kulttuuri- ja kirjastolautakunta Kulttuurikeskus Kaupunginkirjasto Kaupungin taidemuseon jk Taidemuseo Kaupunginmuseum jk Kaupunginmuseum Kaupunginorkesterin jk Kaupunginorkesteri Eläintarhan johtokunta Korkeasaaren eläintarha Nuorisolautakunta Nuorisosaasiainkeskus Liikuntalautakunta Liikuntavirasto Sosiaalilautakunta Sosiaalivirasto Terveyslautakunta Terveyskeskus</p>	<p>Opetuslautakunta Opetusvirasto Suomenkielisen työväenopiston jk Suomenkielinen työväenopisto Ruotsinkielisen työväenopiston jk Ruotsinkielinen työväenopisto Kaupunkisuunnittelulautakunta Kaupunkisuunnitteluvirasto Kiinteistölautakunta Kiinteistövirasto Asuntolautakunta Asuntotuotantotoimikunta Asuntotuotantotoimisto Rakennuslautakunta Rakennusvalvontavirasto Teknisen palvelun lautakunta Hankintakeskus Rakentamispalvelu (Stara) Tukkutori Palmia -liikelaitoksen jk Palmia Yleisten töiden lautakunta Rakennusvirasto Pelastuslautakunta Pelastuslaitos Ympäristölautakunta Ympäristökeskus MetropoliLab-liikelaitoksen jk MetropoliLab -liikelaitos (1.6.2010 asti)</p>
<p>Helsingin kaupungin konserniyhteisöt ja säätiöt, 1. jaoston vastuualue (seuraavassa on lueteltu keskeisimpiä):</p>		
<p>Helsingin Konsernihankinta Oy Helsingin Matkailu Oy Helsinki Abroad Ltd Oy Helsinki Region Marketing Oy</p> <p>Finlandia-talo Oy Energiantuotantoon liittyvät yhtiöt: (Oy Mankala Ab, Mitox Oy, Helsingin Sähkötalo Koy, Helen Sähköverkko Oy, Suomen Energia-Urakointi Oy)</p> <p>Helsingin Bussiliikenne Oy Ruskeasuon Varikkokiinteistö Oy Suomenlinnan Liikenne Oy Mäkelänrinteen Uintikeskus Oy Helsingin Liikuntahallit Oy Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy Urheiluhallit Oy, Vuosaaren Urheilutalo Oy</p>	<p>Valtion asuntolainoittamat tai korkotuetut yhtiöt: Alueelliset vuokra-asuntoyhtiöt, 21 kpl Helsingin Asumisoikeus Oy Helsingin korkotukiasunnot keskinäinen Koy Helsingin Palveluasunnot Koy</p> <p>Muut asuntoyhtiöt: Auroranlinna Koy Oy Helsingin Asuntohankinta Ab</p> <p>Tilayhtiöt: Helsingin Tennispalatsi Koy Kaapelitalo Koy Lasipalatsin Mediakeskus Oy, Pakkalantie 30 Koy Helsingin Tiedepuiston Yrityshautomot Oy Viikin viher- ja ympäristötietokeskus Koy Helsingin Toimitilat Koy, Helsingin Leijona Oy, Kaisaniemen Metrohalli Koy</p>	<p>Muut yhtiöt: Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskus Oy Oy Gardenia-Helsinki Ab Radio- ja televisiotekniikan tutkimus RTT Oy Helsingin Väylä Oy, Työmaahuolto Oy Posivire Oy, Seure Henkilöstöpalvelut Oy</p> <p>Säätiöt: Helsingin Musiikkitalon säätiö Helsingin seudun kesäyliopiston säätiö Helsingin teatterisäätiö Helsingin kaupungin 450-vuotistaiteilijatalosäätiö Helsinki-instituutin säätiö Helsinki-viikon säätiö Jääkenttäsäätiö, Stadion-säätiö Helsingin Seniorisäätiö Oulunkylän sairaskotisäätiö, UMO-säätiö</p>

HELSINGIN KAUPUNKI
TARKASTUSLAUTAKUNTA

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