



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

STRATEGIAOHJELMAN 2013–2016 TOTEUTTAMINEN

2016



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	4
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	5
2 HAVAINNOT	5
2.1 Strategian toteuttaminen	5
2.1.1 Strategian yleiskuvaus.....	5
2.1.2 Strategian yhteys sitoviin tavoitteisiin	7
2.1.3 Strategian ilmeneminen talousarvioteksteissä.....	13
2.1.4 Strategian toteuttamisen tapa.....	19
2.2 Strategian seuranta.....	19
2.2.1 Strategian toimenpiteiden toteutumisen seuranta	19
2.2.2 Seurantamittarit	24
2.2.3 Muut seurantadokumentit	28
2.2.4 Seurannan laajuus ja olennaisuus.....	33
2.3 Strategian tavoitteet tuloksellisuuden näkökulmasta.....	34
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	35
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	37
LÄHTEET	37
LIITTEET	39
Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma.....	39
Liite 2 Liitetaulukot sitovien tavoitteiden strategiayhteydestä	42



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tässä arvioinnissa tarkastellaan kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 toteuttamisen tapaa ja strategian seuranta. Tavoitteena on varmistua siitä, ovatko strategiaohjelman toteuttamisen tapa, mittarit ja seuranta tarkoituksemukaisia. Arvioinnissa ei tarkastella strategiaohjelman toimenpiteiden toteutumista.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Kaupungin strategia laaditaan valtuustokausittain. Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuosien 2013–2016 strategiaohjelman 24.4.2013. Kaupunginhallituksen toimeenpanopäätöksessä 20.5.2013 on todettu, että toimenpiteiden toteutus ja priorisointi tapahtuu osana vuosittaista toiminnan ja talouden suunnittelua talousarvion laatimisen yhteydessä kaupunginhallituksen hyväksymän talousarvioehdotuksen raamin puitteissa. Talousarvion laatimisohteiden mukaan strategian toimeenpano tapahtuu vuosittaisen talousarvioprosessin kautta: ”Talousarvion laatimisen yhteydessä virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt määrittelevät omassa strategiatyössään kaupungin strategiaohjelmasta johdetut oman toimialansa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.”¹ Lisäksi todetaan, että ”Sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrittelyssä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tavoite ohjaa toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan.”

Vuoden 2016 talousarvion laatimisohteissa tätä erityisesti korostettiin viitaten kaupunginhallituksen lausuntoon tarkastuslautakunnan erillisraportista²: hallintokuntien tulee asettaa sitovat toiminnalliset tavoitteensa niin, että ne talousarvion laatimisohteiden mukaisesti ohjaavat toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan. Hallintokuntien tulee talousarvioesityksen sitovaa toiminnallista tavoitetta asettaessa esittää, miten kaupungin strategiaohjelman linjat ja toimenpiteet on otettu huomioon.³

Strategiaohjelman toimeenpanopäätöksessä 20.5.2013 kaupunginhallitus antoi hallintokunnille yhteensä 38 kehotusta, jotka on strategiaohjelman seurannassa tulkittu hankkeiksi. Kaupunginhallitus kehotti talous- ja suunnittelukeskusta raportoimaan strategiaohjelman toteutuksen etenemisestä kaksi kertaa

¹ Samansisältöinen talousarvion laatimisohteissa vuodelle 2014, 2015, 2016 ja 2017.

² Tarkastuslautakunnan erillisraportti 2014, Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta.

³ Khs 12.1.2015, § 42.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

vuodessa kaupunginhallituksen iltakoululle sekä valmistelemaan ehdotuksen strategiaohjelman mittareiden seurannasta. Kehotuksen mukaisesti kaupunginkanslia on laatinut strategiaohjelman seurantaraportin kaksi kertaa vuodessa. Seuranta koostuu mittareista ja hankeseurannasta, joka kattaa toimeenpanopäätöksen mukaiset 38 hanketta.

Valtuustolle on esitetty strategiaohjelman seurantatiedot valtuustokauden puolivälissä 29.–30.1.2015 ja valtuustokauden loppupuolella valtuustoseminaarissa 2.–3.2.2017. Valtuustolle esitetty seuranta on kattanut mittareiden lisäksi kaikki strategiaohjelman toimenpiteet. Tämä arviointi keskittyy valtuustolle esitettyyn seurantainformaation, jolloin tarkastelun ulkopuolelle jää kaupunginhallitukselle esitetty 38 hankkeen puolivuotisseuranta.

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymys oli, onko kaupungin strategiaohjelmaa 2013–2016 ja sen seuranta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, ovatko hallintokunnat ottaneet talousarviota laatiessaan riittävästi huomioon kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet ja onko strategiaohjelman seuranta kuvannut riittävän laajasti ja olennaisilta osin strategian toteutumista.

Arviointikriteereinä olivat vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

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

Osakysymystä 1. tarkasteltiin vertaamalla vuoden 2016 talousarvion sitovia tavoitteita kaupungin strategiaohjelmaan, ja tätä kautta päättelämällä, ovatko sitovat tavoitteet strategialähtöisiä. Lisäksi tehtiin vuonna 2014 valmistuneen tarkastuslautakunnan erillisraportin jälkiseuranta, eli tarkastellaan, onko vuoden 2014 talousarviossa ei-strategialähtöisiksi tulkittuja tavoitteita edelleen asetettu vuodelle 2016. Jos niitä oli asetettu, seurattiin tilannetta vuoden 2017 talousarvioon asti.

Osakysymystä 2. tarkasteltiin vertaamalla virastojen ja liikelaitosten vuoden 2016 talousarvion kohtaa ”Kaupungin strategiaohjelman toteuttaminen viras-



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

ton toiminnassa” kaupungin strategiaohjelmaan ja päättelemällä, sisältyykö talousarvioon strategiaohjelmasta johdettuja tavoitteita ja toimenpiteitä. Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden osalta tarkastelu on rajattu sitoviksi asetettuihin tavoitteisiin.

Osakysymykseen 3. vastattiin tarkastelemalla toimenpiteitä, jotka virastot ja liikelaitokset ovat raportoineet kanslialle strategiaohjelman seurantaan varten. Raportoiduista toimenpiteistä poimittiin otos, josta selvitettiin, missä määrin toimenpiteet vastaavat sisällöltään strategiassa esitettyä toimenpidettä ja miten hyvin raportoiduista toimenpiteistä voi päätellä toimeenpanon laajuutta ja määrää. Lisäksi tarkasteltiin virastojen ja liikelaitosten esittämiä arvioita strategisten linjausten toteutumisesta.

Osakysymystä 4. varten koottiin ensiksi strategiaohjelmassa ilmoitetut mittarit, joita verrattiin toteutuneeseen seurantaan, eli helmikuun 2017 valtuustoseminaria varten koottuun mittariseurantaan. Tämän jälkeen mittareita verrattiin strategiaohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin, ja tehtiin päätelmiä siitä, vastaavatko mittarit tavoitteita.

Arvioinnin yhteydessä tehtiin myös analyysi siitä, mihin tuloksellisuuden osaluokkiin strategiaohjelman tavoitteet liittyvät (luku 2.3).

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineiston muodostivat seuraavat asiakirjat, joita analysoitiin edellä kuvatuilla tavoilla: Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016, kaupunginvaltuuston strategiaseminaarissa 2.–3.2.2017 esitetty seuranta-aineisto ja vuoden 2016 talousarvio sekä sen laatimisohteet ja talouden ja toiminnan seurantaraportit. Lisäksi hyödynnettiin tarkastuslautakunnan erillisraporttia 2014 ja sen taustamuistiot ja -aineistoa sekä hallintokuntien laatimia strategia-asiakirjoja.

2 HAVAINNOT

2.1 Strategian toteuttaminen

2.1.1 Strategian yleiskuvaus

Kaupunginvaltuuston 24.4.2013 hyväksymä Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016 esitetään usein niin sanottuna strategialaivana, tai virallisemmin strategiaohjelman venemallina (kuvio 1). Kuvio havainnollistaa hyvin



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

sitä, että strategia koostuu neljästä varsinaisesta osa-alueesta, ja viides osa-alue, demokratia ja osallisuus, nivoutuvat kaikkiin neljään kohtaan.⁴

Neljä osa-aluetta ovat:

1. Hyvinvoiva helsinkiläinen
2. Elinvoimainen Helsinki
3. Toimiva Helsinki
4. Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen.



Helsingin kaupunki



Kuvio 1 Helsingin kaupungin strategiaohjelmaa 2013–2016 kuvaava strategiaohjelman venemalli

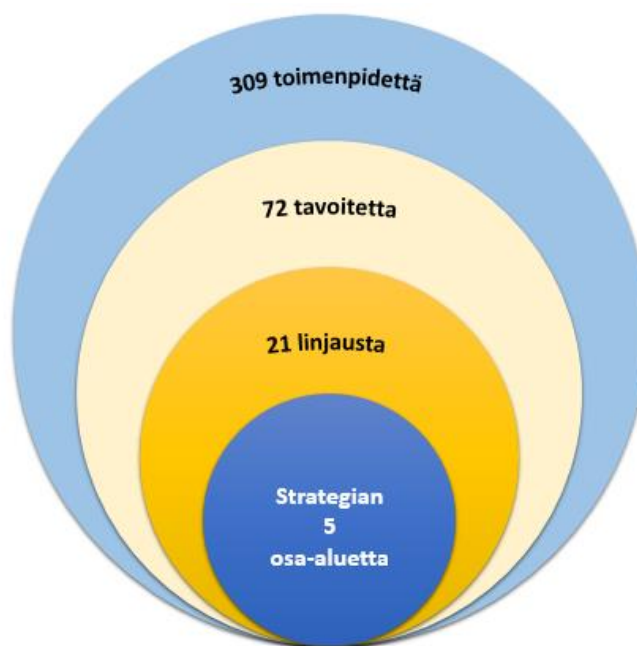
⁴ Kaupungin internetsivulla esitetään neljä osa-aluetta ja lause ”Demokratia ja osallisuus nivoutuvat kaikkiin neljään kohtaan.” <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/strategiaohjelma/> luettu 2.3.2017.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Kuviossa kuvatun mukaisesti strategia sisältää 21 otsikkoa, joita kutsutaan linjauksiksi. Kunkin linjauksen alla on vähintään yksi tavoite. Tavoitteita on strategiassa yhteensä 72. Tavoitteita toteuttamaan on määritelty vähintään yksi toimenpide. Strategia sisältää kaiken kaikkiaan 309 toimenpidettä. Tavoitetta kohden on siis keskimäärin neljä toimenpidettä, mutta vaihtelu on yhdestä yhteentoista toimenpidettä tavoitetta kohden. Kuvio 2 havainnollistaa strategian kerroksellisuutta.



Kuvio 2 Kaupungin strategiaohjelman "kerrokset" osa-alueista toimenpiteisiin

2.1.2 Strategian yhteys sitoviin tavoitteisiin

Ensimmäisenä osakysymyksenä oli, vastaavatko strategian tavoitteet ja talousarviossa asetetut sitovat tavoitteet toisiaan. Luku koostuu kolmesta osasta: Ensin tarkastellaan vuoden 2016 talousarvion sitovia tavoitteita, sitten tehdään vuoden 2016 tarkastelun vertailu erillisraportin 2014 tuloksiin, ja lopuksi arvioidaan sitä, miten erillisraportissa ei-strategialähtöisiksi tunnistetut tavoitteet ovat muuttuneet vuoden 2016 talousarvioon, ja tarvittaessa vuoden 2017 talousarvioon asti.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Vuoden 2016 talousarvion sitovat tavoitteet

Helsingin kaupungin vuoden 2016 talousarvio sisälsi 81 sitovaa toiminnallista⁵ tavoitetta, kun arvioinnin laatijatahon eli tarkastuslautakunnan ja -viraston sitova toiminnallinen tavoite jätettiin tarkastelun ulkopuolelle. Tavoitteiden yhteys kaupungin strategiaohjelmaan on kuvattu kaupunginkanslian laatimissa talouden ja toiminnan seurantaraporteissa sillä tarkkuudella, mihin strategian 21 linjauksesta tavoite liittyy.⁶ Arvioinnissa tavoitteen yhteys strategiaan pyrittiin muodostamaan mahdollisimman tarkalla tasolla, joko toimenpiteen tai tavoitteen tasolle. Jos muuta yhteyttä ei löytynyt kuin yhteys strategian linjaukseen, todettiin tavoitteella olevan vain löyhä ylätasen yhteys strategiaan. Kolmantena strategiayhteyden muotona tunnistettiin välillinen yhteys: vaikka esimerkiksi rakennusvalvonnan tai maanmittauksen roolia ei strategiassa mainita, niillä on välillinen yhteys asuntotuotantotavoitteisiin.

Analyysin tulokset on kuvattu kuviossa 3. Tavoitteista 57 prosenttia tunnistettiin selvästi strategialähtöisiksi, 11 prosenttia välillisesti strategialähtöisiksi. Loput 32 prosenttia olivat sellaisia, että strategian linjausten otsikkotasolla yhteys on olemassa, mutta strategian tavoitteissa ja toimenpiteissä ei ole mainintoja asiasta. Välillisen yhteyden omaavat tavoitteet olisi voitu luokitella myös linjausten mukaan löyhän yhteyden omaaviksi, joten karkea jakauma on 57 prosenttia selvästi strategialähtöisiä, 43 prosenttia löyhemmin strategialähtöisiä.

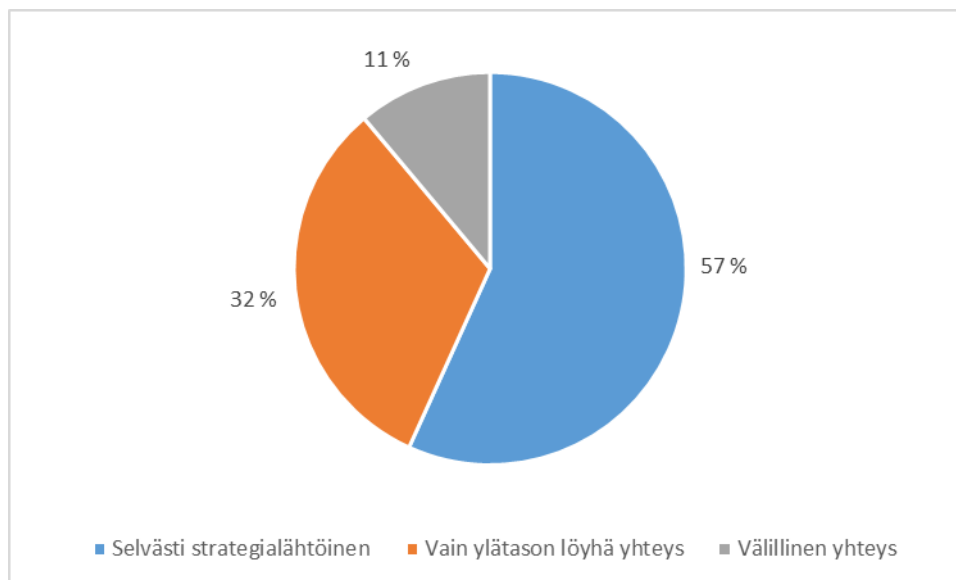
⁵ Toiminnalliset tavoitteet voivat sisältää myös taloudellisia tavoitteita. Euromääräisiä sitovia menoja nimitetään sitoviksi määrärahoiksi.

⁶ Tässä käytetty Talouden ja toiminnan seurantaraportti 3/2016, liite Talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden toteutumisennuste 3/2016.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017



Kuvio 3 Vuoden 2016 talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteys kaupungin strategiaohjelmaan

On syytä todeta, että kaupungin strategiaohjelma liittyy tietyiltä osin kaikkien hallintokuntien toimintaan: tällaisia ovat esimerkiksi tuottavuus, johtaminen, henkilöstön hyvinvointi ja kaksikielisyys. Hallintokuntien varsinaisen substanssityön osalta strategiaohjelman sisältö on vaihtelevampi: toisille hallintokunnille strategiasta on helppo tunnistaa ne kohdat, joita se toteuttaa, kun taas toisille yhteys strategiaan jää etäisemmäksi, kun strategia ei suoraan käsittele hallintokunnan substanssia. Esimerkiksi pelastuslaitoksen, työväenopistojen, Korkeasaaren eläintarhan tai kaupunginorkesterin työn substanssia kaupungin strategiaohjelma ei käsittele. Tällöin on ymmärrettävää, että tavoitteiden yhteys strategiaan ei ole niin ilmeinen kuin niillä virastoilla, joiden työn sisältöä strategia käsittelee. Virastojen välillä on kuitenkin myös tästä riippumattomia eroja siinä, ovatko ne johtaneet tavoitteensa strategian toimenpiteistä, vai ovatko toimenpiteet niitä samoja, joita ne ovat jo vuosikausia olleet. Tarkastuslautakunnan erillisraportissa 2014 havaittiin, että strategiakauden vaihtuessa vain 19 prosenttia vuoden 2014 talousarvion tavoitteista oli vaihtunut verrattuna edellisen strategiakauden aikana laadittuun vuoden 2013 talousarvioon.

Liitteessä 2, liitetaulukossa 1 on esitetty ne 46 tavoitetta, joille löydettiin suora yhteys strategiaohjelmasta, ja ne voitiin siten tulkita selvästi strategialähtöisiksi. Osa tavoitteista on sellaisia, että ne ovat samansisältöisiä strategiassa ja talousarviossa. Osa on luonteeltaan tarkentavia strategiaohjelmaan nähden. Strategialähtöisiksi tunnistettujen tavoitteiden joukossa on myös sellaisia, joi-



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

den on tulkittu tukevan strategiaohjelman jotakin toimenpidettä, vaikka toimenpide ei suoraan tähän viittaakaan. Erona niihin tavoitteisiin, joilla tulkittiin olevan vain ylätasen löyhä yhteys, on se, millä strategian tasolla yhteys on olemassa. Tulkinnan eroa havainnollistaa seuraava esimerkki: Nuorisoasiainkeskuksen tavoite ”1 900 nuorten pienryhmää” on tunnistettu strategialähtöiseksi, koska pienryhmät liittyvät strategian kahteen toimenpiteeseen. Sen sijaan nuorisoasiainkeskuksen yleisempi tavoite käyntikertojen määrästä on tulkittu liittyvän vain strategiaohjelman linjaustasoon ”nuorille tilaa kuulua ja loistaa”.

Välillisen yhteyden omaavia tavoitteita tunnistettiin yhdeksän. Ne on kuvattu liitetaulukossa 2. Niiden osalta yhteys strategiaohjelmaan oli löyhästi olemassa linjausta alemmalla tavoitteiden tai toimenpiteiden tasolla, mutta tavoitteessa ilmaistua asiaa ei kuitenkaan suoraan mainittu strategiassa. Strategia ei esimerkiksi ota kantaa siihen, kuinka nopeasti vapautuvia vuokra-asuntoja tulisi välittää, mutta se osaltaan vaikuttaa siihen, kuinka hyvin kohtuuhintaisia asuntoja on saatavilla.

Ylätasen löyhän yhteyden omaavia tavoitteita oli yhteensä 26, joista kolmessa oli se piirre, että linjauksen mukaisesti hyvinvoinnin tai liikunnan tulisi lisääntyä, mutta tavoitteen muotoilussa ei esimerkiksi pyritty liikuntaviraston monitoimi- ja uimahallien käyntimäärän kasvuun, vaan tavoite oli tietty määrä käyn-
tejä. Lukumäärä ei kerro sitä, pyritäänkö lisäämään liikuntakäyntejä. Kaksi muuta samantyyppiseksi luokiteltua tavoitetta olivat työväenopistojen opetustuntien määrä. Erään tutkimuksen mukaan omaehtoinen opiskelu (vapaa sivistystyö) lisää hyvinvointia,⁷ joten siinä mielessä on perusteltua luokitella työväenopistojen opetustunnit linjauksen ”Helsinkiäisten hyvinvointi ja terveys paranevat, ja terveyserot kaventuvat”, kuten kaupunginkanslia tekee talouden ja toiminnan seurantaraporteissa. Yhdelle vuodelle tavoitteeksi asetettu opetustuntien määrä ei kuitenkaan kerro sitä, pyritäänkö opetustuntien määrää lisäämään ja sitä kautta parantamaan kuntalaisten hyvinvointia. Suomenkielisellä työväenopistolla talousarviossa 2016 esitetty tavoite oli 500 tuntia suurempi kuin vuoden 2015 ennuste, kun taas ruotsinkielisellä työväenopistolla vuoden 2016 tavoite oli 100 tuntia pienempi kuin vuoden 2015 ennuste. Kaikki löyhän yhteyden omaavat tavoitteet on kuvattu liitetaulukossa 3.

Vertailu vuoden 2014 tavoitteisiin

Tarkastuslautakunnan erillisraportti 2014 käsitteli talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteyttä kaupungin strategiaohjelmaan. Erillisraportin taustana olevassa analyysissä tavoite tulkittiin strategialähtöiseksi, jos sille

⁷ <http://www.souli.fi/uutinen/bell-tutkimus-paljasti-opiskelun-hyodyt/> luettu 2.3.2017.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

löytyi selkeä yhteys strategiasta ja vastaavasti ei-strategialähtöiseksi, jos se oli vain löyhästi tai ei lainkaan kytköksissä strategiaan. Luokittelun perusteella hieman yli puolet, 54 prosenttia, tavoitteista oli strategialähtöisiä vuonna 2014.

Kun verrataan, miten strategialähtöisyys on muuttunut vuodesta 2014 vuoteen 2016, on otettava huomioon luokitteluperusteiden tarkentuminen. Kun vuoden 2016 luokittelu tehdään vertailukelpoiseksi vuoden 2014 luokitteluun, voidaan sanoa, että strategialähtöisten osuus on kasvanut 54 prosentista 64 prosenttiin. Ero kuvion 3 prosenttiosuuteen 57 johtuu siitä, että vuoden 2016 analyysissä kuusi sellaista tavoitetta, jotka oli vuoden 2014 analyysissä tulkittu strategialähtöisiksi, siirrettiin luokkaan "vain ylätasen löyhä yhteys", koska niiden yhteys strategiaohjelmaan oli vain linjauksen tasolla. Vuoden 2014 analyysissä tätä jaottelua ei ollut käytössä. Tavoitteiden strategialähtöisyyttä on parantunut erityisesti se, että sellaisista tavoitteista, joiden taso määritellään suoraan laissa, on luovuttu. Niitä oli seitsemän kappaletta vuoden 2014 talousarviossa, ja ne tulkittiin ei-strategialähtöisiksi, koska tavoitetaso oli suoraan säädösten mukainen eikä strategiaohjelma ottanut asiaan kantaa.

Vuoden 2014 ei-strategialähtöisten tavoitteiden muutokset

Erityiseen tarkasteluun otettiin ne vuoden 2014 talousarviossa esitetyt sitovat toiminnalliset tavoitteet, jotka erillisraportissa tulkittiin ei-strategialähtöisiksi. Kun talousarvion 2014 sitovia tavoitteita verrattiin talousarvioon 2016, havaittiin, että monet virastot olivat uudistaneet tavoiteasetteluaan. Talousarviossa 2014 esitetyistä 47 ei-strategialähtöisestä tavoitteesta noin puolet (24) oli edelleen samoja vuoden 2016 talousarviossa. Miltei yhtä monta, eli 22 tavoitetta oli muuttunut, ja yksi ei-strategialähtöiseksi tunnistettu oli poistunut yhtiöittämisen myötä.

Erillisraportissa 2014 liikuntatoimi korostui ei-strategialähtöisenä, sillä sen kuudesta tavoitteesta kaikki tulkittiin ei-strategialähtöisiksi. Vuoden 2016 talousarvioon liikuntaviraston tavoitteet oli täysin uudistettu. Vuodelle 2016 tavoitteita oli kolme, joista kaksi voidaan tulkita strategialähtöisiksi: palveluiden asiakastytyväisyys ja liikkuvien koulujen osuus. Sen sijaan käyntikertoja ei voida pitää strategialähtöisinä, ellei tavoitetta aseteta siten, että käyntikertojen määrä kasvaa, koska strategiaohjelman tavoitteena on, että helsinkiläisten liikunta lisääntyy.

Liikuntaviraston lisäksi sosiaali- ja terveysvirasto, rakennusvirasto, ympäristökeskus, työterveyskeskus ja tietokeskus olivat uudistaneet tavoitteenasettelua. Rakennusviraston uudistetuista tavoitteista kaikki olivat vuoden 2016 talousarviossa strategialähtöisiä ja sosiaali- ja terveysvirastolla kymmenestä tavoitteesta yhdeksän tulkittiin strategialähtöisiksi. Työterveyskeskuksen uudis-



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

tettu tavoite on strategialähtöinen. Ympäristökeskuksen kolmesta tavoitteesta kaksi oli uusia, ja niistä toinen oli selvästi strategialähtöinen, kaksi muuta tavoitetta olivat välillisesti strategiaa tukevia. Vähäisemmän tavoiteuudistuksen oli tehnyt tietokeskus, joka oli säilyttänyt yhden tavoitteen, yhdistänyt kaksi julkaisutavoitetta yhdeksi ja lisännyt yhden strategialähtöisen tavoitteen eli HRI-palvelussa avattujen uusien tietoaaineistojen määrää.

Erillisraportissa 2014 ongelmallisiksi tunnistettiin kulttuuritoimen virastojen tavoitteet, jotka tyypillisesti kuvaavat perustoimintaa ilman, että tavoitteella olisi suoraa yhteyttä strategiaan. Tähän ongelmaan ei oltu keksitty ratkaisua vielä vuoden 2016 talousarviossa. Vain yksi ei-strategialähtöinen tavoite poistui siitä syystä, että virasto asetti yhden tavoitteen aiemman kahden sijasta.

Vuoden 2017 talousarviossa kulttuurikeskus uudisti sitovat tavoitteensa. Talousarviotekstin mukaan "Kulttuurikeskus uudistaa sitovat toiminnalliset tavoitteensa vuodelle 2017 siten, että ne tarkastuslautakunnan ohjeiden mukaisesti ohjaavat toimintaa kaupungin strategiaohjelman suuntaan sekä vaihtuvat vuosittain ainakin osittain."⁸ Muiden kulttuuritoimen, mukaan lukien myös työväenopistot ja Korkeasaaren eläintarha, virastojen osalta on edelleen se tilanne, että kävijämäärän ja opetustuntien tyypiset määrätavoitteet kuvaavat toiminnan volyymia, eivät sitä, miten virasto strategiakaudella kehittää toimintaansa strategian linjausten, tavoitteiden ja toimenpiteiden suuntaan. Tilannetta muuttaisi jo sekin, jos kävijämäärätavoitetta perusteltaisiin siten, että määrää pyritään lisäämään edellisvuodesta tietyillä toimilla, jotta strategian linjaus "kulttuuri on kaikkien ulottuvilla" toteutuisi paremmin⁹, tai vastaavasti tavoite hyvinvoinnin lisääntymisestä (työväenopistot) tai tavoite Helsingin vetovoimaisuudesta (Korkeasaari) toteutuisi.

Pelastuslaitoksen tavoitteet ovat pysyneet samoina, mutta niiden osalta on todettava, että tavoitteita on mahdotonta uudistaa strategialähtöisiksi, koska kaupungin strategiaohjelma 2013–2016 ei käsittele pelastustoiminnan substanssia. Asuntotuotantotoimiston tavoitteista yksi tunnistettiin vuonna 2014 ei-strategialähtöiseksi, ja sama tavoite oli edelleen vuoden 2016 talousarviossa, ja hieman muutettuna vuoden 2017 talousarviossa. Tavoite liittyy vuokra-asuntojen peruskorjaamiseen. Jotta tavoite olisi strategialähtöinen, sen tulisi liittyä strategiaohjelman toimenpiteeseen "Kaupungin oman asuntokannan peruskorjaustoiminnassa pyritään tavoitteellisesti C-energialuokkaan." Kiinteistöviraston yksi tavoite oli sekä vuonna 2014, 2016 että 2017 sama "vapautuvien vuokra-asuntojen markkinointiaika". Tavoite liittyy strategiaohjelmaan välillisesti.

⁸ Vuoden 2017 talousarvio, s. 326.

⁹ Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi -muistio s. 14.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

2.1.3 Strategian ilmeneminen talousarvioteksteissä

Toisena osakysymyksenä oli, ovatko hallintokunnat tunnistaneet omassa strategiatyössään toimintansa näkökulmasta olennaiset strategiaohjelman tavoitteet ja esittäneet ne talousarvion perusteluissa, tai toiminnallisina tai taloudellisina tavoitteina. Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden osalta tarkastelu rajattiin sitoviin tavoitteisiin ja sitä on käsitelty tarkemmin muistion kohdassa 2.1.2 Strategian yhteys sitoviin tavoitteisiin.

Päättyessään strategiaohjelman hyväksymisestä vuosille 2013–2016 valtuusto totesi, että strategiaohjelma on lähtökohtana valmisteltaessa vuoden 2014 talousarvioehdotusta ja muita valtuustokauden suunnitelmia ja toimenpiteitä eli esimerkiksi vuosien 2015–2016 talousarvioita.¹⁰

Kaupunginhallituksen hyväksymissä¹¹ vuosien 2014, 2015 ja 2016 talousarvioiden laatimishojeissa on todettu, että valtuuston hyväksymä strategiaohjelma on lähtökohtana valmisteltaessa talousarvioehdotusta. Strategiaohjelmassa on esitetty kaupungin keskeisimmät tavoitteet ja painopisteet, joiden toimeenpano tapahtuu vuosittaisen talousarvioprosessin kautta. Ohjeiden mukaan talousarvio on strategiaohjelman toteuttamisen ja seurannan väline. Virastojen ja liikelaitosten tehtävänä on määritellä talousarvion laatimisen yhteydessä omat strategiaohjelmasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteensa.¹²

Vuotta 2016 koskevan talousarvion laatimishojeen liitteenä on esitetty malli talousarvion perustelutekstin rakenteeksi. Sen mukaan hallintokunnan talousarvioon sisältyy kohta *Kaupungin strategiaohjelma viraston toiminnassa*, joka koostuu seuraavista väliotsikoista:

- Strategiaohjelman toteuttaminen viraston toiminnassa
- Viraston henkilöstösuunnitelma 2016–2018
- Viraston tilankäyttösuunnitelma 2016–2025
- Talousarvion vaikutus strategiaohjelman talousmittareiden edistämiseen.

Arvioinnissa tarkasteltiin kaikkien virastojen ja liikelaitosten vuoden 2016 talousarviotekstejä strategiaohjelman toteuttamiseen liittyvän kohdan osalta. Kaikkien kohdalla talousarvio sisälsi kohdat strategiaohjelman toteuttaminen viraston toiminnassa, viraston henkilöstösuunnitelma ja tilankäyttösuunnitel-

¹⁰ Kvsto 122 §, 24.4.2013

¹¹ Khs 25.3.2014, 24.3.2014 ja 16.3.2015

¹² Khs 25.3.2014, 24.3.2014 ja 16.3.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

ma. Talousarvion vaikutusta strategiaohjelman talousmittareiden edistämiseen oli kuvattu kaikki muiden paitsi kolmen liikelaitoksen kohdalla.

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että virastot ja liikelaitokset ovat kuvanneet talousarviossa strategiaohjelman toteuttamiseen liittyvää toimintaansa hyvin eri tavoin. Esimerkiksi hankintakeskus on kuvannut strategiaohjelman toteuttamista omassa toiminnassa tiiviisti alle sivun pituisella tekstillä, kun opetusvirasto on käyttänyt siihen noin kymmenen sivua. Ruotsinkielinen työväenopisto ei ole nimennyt lainkaan strategiaohjelman kohtia vaan esittänyt ne numeroin, kuten taulukosta 1 voi todeta.

Taulukko 1 Ote talousarviosta 2016: talousarviokohta 4 12 Ruotsinkielinen työväenopisto

Kaupungin strategiaohjelma viraston toiminnassa

Hur stadens strategiprogram följts vid verket

Strategiaohjelman toteuttaminen viraston toiminnassa

Hur strategiprogrammet följts vid verket

Kohdat 1-3

Punkt 1-3

Helsingin ruotsinkielisen työväenopiston toiminta vaikuttaa niin kurssiosallistujien fyysiseen (noin 90 liikunta- ja terveyskurssia vuositasona) kuin psyykkiseenkin terveyteen.

Helsingfors arbis hela verksamhet påverkar deltagarnas både fysiska (ca 90 kurser i motion och hälsa på årsbasis) och psykiska hälsa – den skapar både intellektuellt kapital

312

Opiston toiminta luo sekä henkistä pääomaa että sosiaalisia verkostoja, mikä on erityisen tärkeää senioreille ja maahanmuuttajille. Helsingissä ei ole tarjolla muuta vastaavaa toimintaa ruotsin kielellä yhtä edulliseen hintaan kuin ruotsinkielisellä työväenopistolla. Tämä on tärkeää, jotta kaupunki voisi olla strategian mukaisesti toimiva myös ruotsin kielellä.

och ett socialt sammanhang, vilket är särskilt viktigt för seniorerna och invandrarna. Någon annan motsvarande verksamhet erbjuds inte på svenska i Helsingfors till ett så fördelaktigt pris som på institutet. Detta är ett viktigt led i stadens strategi att vara en fungerande stad också på svenska.

Kohta 4

Punkt 4

Uusi CAF-mallin mukainen laatutyökalu otetaan käyttöön.

Ett nytt kvalitetsinstrument enligt CAF-modell tas i bruk.

Kaikkien hallintokuntien voi todeta tunnistaneen omaan toimintaansa liittyviä strategiaohjelman linjauksia ja tavoitteita. Se, miten selkeästi toimenpiteiden yhteys kaupungin strategiaohjelman linjauksiin, tavoitteisiin tai toimenpiteisiin on esitetty, vaihtelee huomattavasti. Yhteys on pääosin todettavissa, mutta edellyttää joidenkin hallintokuntien, kuten Korkeasaaren eläintarhan kohdalla strategiaohjelman hyvää tuntemusta.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Osa hallintokunnista ei esitä varsinaisia omia toimenpiteitä strategian toteuttamiseksi vaan ainoastaan toteaa, että viraston toimet toteuttavat tiettyä strategiaohjelman kohtaa. Esimerkiksi HKL-liikelaitos on talousarviossa esittänyt toteuttavansa strategiaohjelman osa-aluetta Hyvinvoiva helsinkiläinen. Liikelaitos ei kuitenkaan esitä talousarviossa siihen liittyviä varsinaisia toimenpiteitä vaan toteaa, että ”HKL on tae korkeatasoisesta joukkoliikenteestä”.

Talousarviossa esitettyjen strategiaohjelman toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden esittämistapa osaltaan vaikuttaa siihen, miten hyvin talousarvion voidaan katsoa toteuttavan strategiaohjelmaa. Tarkastelussa on otettava huomioon, että strategiaohjelma sisältää enemmän esimerkiksi sosiaali- ja terveysviraston toimialaan liittyviä linjauksia, tavoitteita ja toimenpiteitä kuin vaikkapa Taloushallintopalvelu-liikelaitoksen toimialaan. Kaikille hallintokunnille yhteisiä strategiaohjelman tavoitteita ovat esimerkiksi kustannuskehitykseen, tuottavuuteen, johtamiseen ja henkilöstöön liittyvät tavoitteet.

Hyvä esimerkki onnistuneesta strategiaohjelmaa toteuttavien toimenpiteiden esittämistavasta on rakennusviraston (HKR) talousarviokohta. Talousarviossa viraston toimenpiteet on kytketty selkeästi strategiaohjelman osa-alueisiin ja yksittäisiin tavoitteisiin. Alla olevassa taulukossa 2 on ote Yleisten töiden lautakunnan ja rakennusviraston talousarviokohtaa koskevasta tekstistä, joka havainnollistaa, miten rakennusvirasto on tunnistanut toimintansa kannalta keskeisiä strategiaohjelman alueita ja tavoitteita ja millä toimenpiteillä virasto pyrkii toteuttamaan strategian mukaista tavoitetta toiminnassaan.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Taulukko 2 Ote talousarviosta 2016: talousarviokohta 2 09 Yleisten töiden lautakunta ja rakennusvirasto

Kaupungin strategiaohjelma viraston toiminnassa	Hur stadens strategiprogram följs vid verket
Strategiaohjelman toteuttaminen viraston toiminnassa	Hur strategiprogrammet följs vid verket
Toimiva Helsinki	Ett fungerande Helsingfors
Asuntotuotannolla vastataan kasvavan Helsingin tarpeisiin	Behoven i det växande Helsingfors tillgodoses genom bostadsproduktion.
— Edistetään kaupungin asuntotuotantotavoitteen toteutumista nopeuttamalla suunnittelu- ja rakentamisprosessia, tehostaen hallintokuntarajat ylittäviä prosesseja sekä nopeuttamalla suunnittelu- ja rakentamispalvelujen hankintaa ja toimeenpanoa.	— Ökandet av målen för stadens bostadsproduktion främjas med en snabbare planerings- och byggnadsprocess som uppnås genom effektivare processer över förvaltningsgränserna och snabbare upphandling och implementering av planerings- och byggnadstjänster.
Esikaupunkien ja asuinalueiden vetovoima	Förorternas och bostadsområdenas dragningskraft
— Yleisten alueiden aluesuunnitelmissa parannetaan katujen, virkistysalueiden ja aukioiden laatua, turvallisuutta, siisteyttä ja toimivuutta tiivistyvässä kaupunkirakenteessa. Lisäksi painotetaan ylläpitoa tehostavia suunnitelmaratkaisuja uudis- ja peruskorjaushankkeissa sekä lisätään ylläpidon vaikuttavuutta toimenpiteiden paikallisella priorisoinnilla.	— I områdesplanerna för allmänna områden förbättras kvaliteten på gator, rekreationsområden och öppna platser, säkerheten, renligheten och funktionaliteten i den tätare stadsstrukturen. Dessutom betonas planlösningar som effektiviserar underhållet i ny- och ombyggnadsprojekt och ökas effektiviteten av underhållet genom lokal prioritering.
Kaupunkirakenteen eheyttäminen	Harmonisering av stadsstrukturen
— Osallistutaan uuden yleiskaavan valmisteluun ja yleiskaavan hyväksymisen yhteydessä perustettavan metsäisen suojeluverkoston suunnitteluun.	— Byggnadskontoret deltar i beredningen av den nya generalplanen och i planeringen av skogarnas skyddsnätverk, som grundas i samband med godkännandet av generalplanen.
Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistäminen	Främjande av gång, cykelåkning och kollektivtrafik
— Parannetaan palveluiden ja työpaikka-alueiden saavutettavuutta kehittämällä joukkoliikenneyhteyksiä sekä kävely- ja pyörätieverkostoja toteuttamalla katu- ja puisto-osastolle kuuluvat joukkoliikenteen pysäkkijärjestelyt viivytysittain sekä varmistamalla matkakäyttäjien sujuvuus ylläpidon keinoin.	— Tjänster och arbetsplatsområden görs lättare att nå i och med att kollektivtrafikförbindelser och gång- och cykeltrafiknätverk utvecklas genom att sådana kollektivtrafikhållplatser som hör till gatu- och parkavdelningen anordnas utan dröjsmål och smidigheten i resekedjorna säkras med hjälp av underhåll.

Arvioinnissa tuli ilmi, että osa virastoista ja liikelaitoksista on laatinut myös omia toimintaansa liittyviä strategioita, strategiasuunnitelmia, tavoiteohjelmia ja toimintasuunnitelmia.¹³ Näidenkin kohdalla yhteys kaupungin strategiaohjelman toteuttamiseen vaihteli hallintokunnittain. Osassa oli selkeästi todettu sen toteuttavan kaupungin strategiaohjelmaa, esimerkiksi sosiaali- ja terveysviraston strategiasuunnitelma vuosille 2014–2016, ja se ilmeni muun muassa siten, että viraston strategia sisälsi useita täsmälleen samoja tavoitteita ja toimenpiteitä kuin kaupungin strategiaohjelma. HKL-liikelaitoksen kohdalla strategisena asiakirjana toimii HKL:n tavoiteohjelma, joka on laadittu vuosille 2016–2024. Myös siihen on sisällytetty strategiaohjelman mukaisia tavoitteita, vaikka ohjelma ajoittuu selkeästi valtuuston strategiakauden 2013–2016 jälkeiseen aikaan. Liikelaitoksen tavoitteena esimerkiksi on, että kestävien kul-

¹³ Esimerkiksi HKL-liikelaitos, rakennusvirasto, kaupunkisuunnitteluvirasto, sosiaali- ja terveysvirasto, Taloushallintopalvelu-liikelaitos ja ympäristökeskus

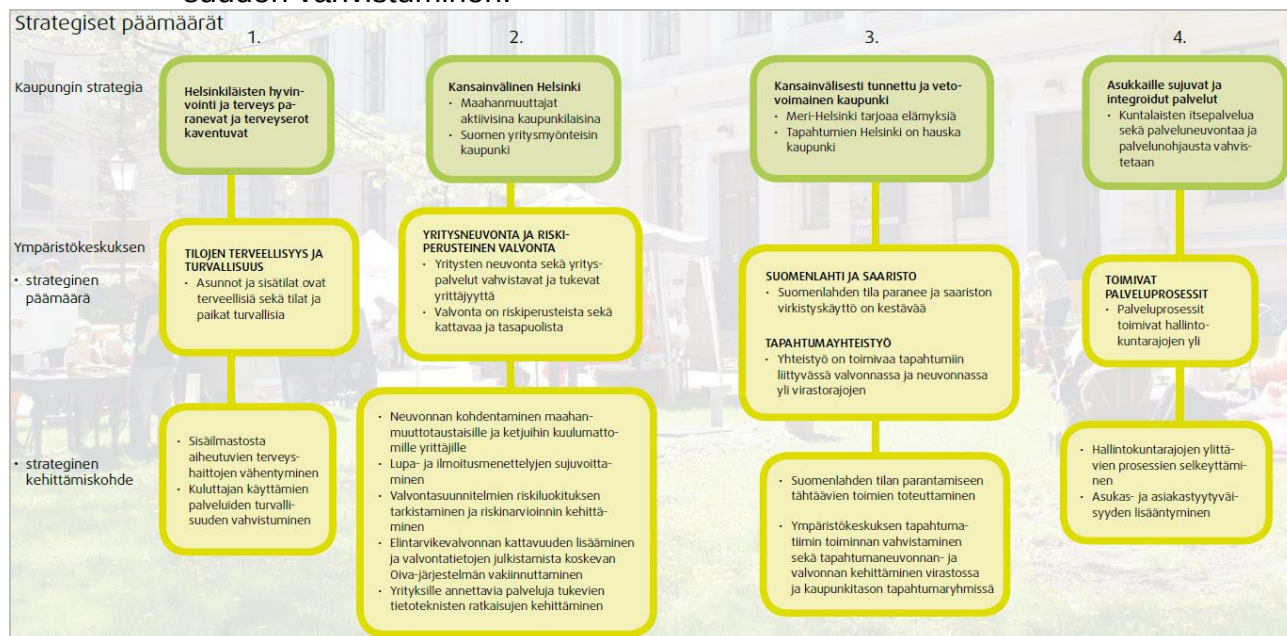


Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

kumuotojen osuus liikenteestä kasvaa yhden prosenttiyksikön vuosittain vuoteen 2020 mennessä.

Alla on esimerkki siitä, miten kaupungin strategiaohjelman tavoitteet on otettu huomioon viraston omassa strategiassa ja miten strategiset tavoitteet on kytetty sitovaan toiminnalliseen tavoitteeseen. Talousarviotekstissään ympäristökeskus on todennut, että se laati vuonna 2014 kaupunginvaltuuston linjauksiin pohjautuvan strategiansa vuosille 2015–2016. Tekstissä virasto toteaa, että ”ympäristöterveydenhuollon suunnitelmallisen valvonnan erityisenä tavoitteena on helsinkiläisten hyvinvoinnin ja terveyden parantuminen”. Kuviossa 4 on esitetty ote ympäristökeskuksen strategiasta vuosille 2015–2016, josta ilmenee, miten viraston strategiset päämäärät ja kehittämiskohteet on johdettu kaupungin strategiaohjelmasta. Strategiaohjelmaan sisältyy esimerkiksi linjaus Helsinkiläisten hyvinvointi ja terveys paranevat, ja terveyserot kaventuvat. Siihen liittyvä tavoite on helsinkiläisten terveys- ja hyvinvointierojen kaventuminen. Ympäristökeskus on johtanut tavoitteesta tilojen terveellisyyteen ja turvallisuuteen liittyvän virastoa koskevan strategisen tavoitteen ja nimennyt kaksi omaan toimialaansa liittyvää kehittämiskohdetta: sisäilmastosta aiheutuvien terveyshaittojen vähentyminen ja kuluttajan käyttämien palveluiden turvallisuuden vahvistuminen.



Kuvio 4 Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen strategia 2015–2016

Talousarviotekstissä ympäristökeskus toteaa, että ”strategian yhtenä tavoitteena on elintarvikevalvonnan kattavuuden riskiperusteinen lisääminen ja



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

suunnitelmallisten Oiva-tarkastusten¹⁴ määrän kasvu vähintään viisi prosenttia strategiakauden aikana. Oiva-järjestelmän mukaisten tarkastusten määrän kasvun myötä yhä useampi elintarvikehuoneisto on valvonnan piirissä, minkä voidaan olettaa parantavan elintarvikeeturvallisuutta ja sitä kautta helsinkiläisten asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä kaupungin strategian mukaisesti”. Vuoden 2016 talousarviossa ympäristökeskuksen sitovaksi toiminnalliseksi tavoitteeksi on asetettu Oiva-järjestelmän mukaisten elintarviketarkistusten vähimmäismääräksi 2 600 kappaletta. Tässä arvioinnissa ympäristökeskuksen sitova toiminnallinen tavoite on tulkittu välillisesti strategiaohjelmaa toteutavaksi, koska strategia ei käsittele ympäristöterveydenhuoltoa.

Hallintokuntien strategiaohjelmaa toteuttavia toimenpiteitä on kirjattu myös muihin toiminnanohjausasiakirjoihin. Esimerkiksi kaupunkisuunnitteluvirastossa kaupungin strategiaohjelmaa toteuttavat toimenpiteet on kirjattu talousarvion lisäksi myös kaupunkisuunnittelulautakunnan hyväksymään viraston toimintasuunnitelmaan vuosille 2016–2018 (ks. kuvio 5).

Strategiaohjelman tavoite	Miten kaupunkisuunnitteluvirasto toteuttaa strategiaohjelmaa
 Toimiva Helsinki Kaupunginosat kehittyvät eloisina ja houkuttelevina - Uusista alueista rakentuu toimintoiltaan ja rakennetulta ympäristöltään persoonallisia sekä asukasrakenteeltaan monipuolisia kaupunginosia - Esikaupungit ja asuinalueet säilyttävät vetovoimansa asukkaiden ja elinkeinoelämän toimijoiden näkökulmasta - Helsinki on hauska ja houkutteleva kaupunki	Uudet työpaikka- ja asuinalueet sekä tiivistyvät, olemassa olevat alueet suunnitellaan ympäristönsä sekä toimintojensa omista lähtökohdista lähtien vahvan, tunnistettavan identiteetin omaaviksi toimintaympäristöiksi. Esikaupunkien keskuksista suunnitellaan kaupunkikeskustoja, joissa on sekoittunut kaupunkirakenne, kaupunkimainen ympäristö ja arjen palvelut. Katutilat ja muut julkiset paikat suunnitellaan viihtyisiksi siten, että ne luovat edellytykset hyvälle kaupunkielämälle, tapahtumille ja urbaanille liiketoiminnalle. Ajoneuvoliikenteen määrä, nopeus ja pysäköinti sekä elinkeinoelämää palveleva kaupunkijakelu suunnitellaan niin, että liikenteen aiheuttamat haittavaikutukset ihmisille ja toiminnoille vähenevät ja keskustojen vetovoima kasvaa.

Kuvio 5 Ote kaupunkisuunnitteluviraston toimintasuunnitelmasta 2016–2018

Virastojen ja liikelaitosten talousarvioteksteissä arvioinnin painopiste oli nimenomaan kohdassa Kaupungin strategiaohjelman toteuttaminen viraston toiminnassa. Tämän lisäksi talousarvio toteuttaa kaupungin strategiaohjelmaa siten, että talousarvion menokasvu on mitoitettu strategian taloustavoitteen mukaiseksi. Muita strategiaohjelman mukaisia toimia tai tavoitteita on esitetty esimerkiksi talousarvion kohdissa Tietotekniikan hyödyntäminen ja sähköinen

¹⁴ Oiva on elintarvikevalvonnan tarkastustietojen julkistamisjärjestelmä, jota koordinoi Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Oivan mukaisia tarkastuksia tekevät kuntien elintarvikevalvojat ja tarkastuseläinlääkärit valvontasuunnitelman mukaisesti. <https://www.oivahymy.fi/kuluttajille/yleista-oivasta/oiva-jarjestelma/> luettu 9.3.2017.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

asiointi, Energiatehokkuutta ja ympäristöä koskevat tavoitteet, Tuottavuusmittari, Tilankäytön tehokkuuden mittari sekä Määrä ja taloustavoitteet.

2.1.4 Strategian toteuttamisen tapa

Strategiaohjelman toteuttamista koskeva tarkoituksenmukaisuus määriteltiin alussa tarkoittamaan sitä, ovatko hallintokunnat ottaneet talousarviota laatiesseen riittävästi huomioon kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet. Luvuissa 2.1.2–2.1.3 esitettyjen havaintojen perusteella hallintokuntien välillä on eroja siinä, kuinka hyvin ne ovat ottaneet talousarvion laatimisessa huomioon kaupungin strategiaohjelman tavoitteet. Eroja selittää pääosin se, että strategiaohjelma ei käsittele kaikkien hallintokuntien substanssia, tai sitä käsitellään vain hyvin ylätasolla. Eroja on kuitenkin myös niiden virastojen välillä, joiden substanssia strategia suoremmin käsittelee: osa niistä on aidosti pyrkinyt asettamaan talousarvion sitovat tavoitteet strategialähtöisesti, ja osa on tyytynyt löyhään ylätasoon strategiyhteyteen, vaikka strategiaohjelma olisi mahdollistanut suoremmin strategiaa toteuttavien tavoitteiden asettamisen. Vastaavasti talousarvion tekstiosissa on vaihtelua sen suhteen, kuinka tiiviisti hallintokunnat ovat kytkeneet toimenpiteensä strategiaohjelmaan.

Kokonaisarviona voidaan todeta, että hallintokunnat ovat pääosin riittävästi ottaneet strategiaohjelman tavoitteet huomioon laatiessaan talousarviota.

2.2 Strategian seuranta

2.2.1 Strategian toimenpiteiden toteutumisen seuranta

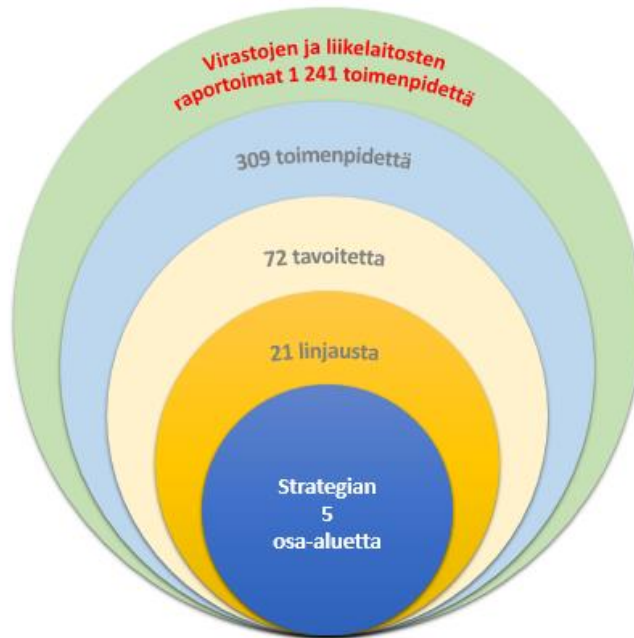
Kolmantena osakysymyksenä oli, vastaavatko strategian toimenpiteet ja hallintokuntien strategiaohjelman seurannassa ilmoittamat toimenpiteet toisiaan.

Kaupunginkanslia kokosi strategiaohjelman seurantaan ja kaupunginvaltuuston strategiaseminaaria 2.–3.2.2017 varten virastoilta ja liikelaitoksilta tietoja toimenpiteistä, joita ne ovat tehneet strategian perusteella. Kaupunginkanslia kokosi virastojen raportoitavat 1241 toimenpidettä taulukkoon, jossa ne esittävät strategia-alueiden, strategisten linjausten, tavoitteiden ja toimenpiteiden. Kuvio 6 havainnollistaa sitä, miten laaja kokonaisuus strategian toimenpiteistä muodostuu strategian seurannassa.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017



Kuvio 6 Kaupungin strategiaohjelman rakenne osa-alueista toimenpiteisiin ja virastojen sekä liikelaitosten strategiaohjelman seurannassa raportoimat toimenpiteet

Toimenpiteiden esitystapa käy ilmi kuviosta 7. Seurantataulukossa esitetään virastojen ja liikelaitosten raportoimat toimenpiteet (sarake E) koottuna strategiaohjelman toimenpiteiden mukaan (sarake D). Taulukossa ei esitetä analyysia tai päätelmiä strategian toteutumisesta eikä taulukosta suoraan näe – esimerkiksi värein eroteltuna – missä määrin strategian linjaukset, tavoitteet ja toimenpiteet ovat toteutuneet.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

ABC	D	E
1	HELSINGIN KAUPUNKI	STRATEGIAOHJELMAN 2013-2016 SEURANTA 2.-3.2.2017
2		
3		Toteutuma 2013-2016
4	1 HYVINVOIVA HELSINKILÄINEN	
5	Nuorille tilaa kuulua ja loistaa	
6	Lisätään nuorten koulutusta, työllisyyttä sekä osallisuutta yhteiskuntaan ja lähiyhteisöön. Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrä vähenee.	
7	Toteutetaan nuorten koulutus- ja yhteiskuntatutkimus. Yhteiskuntatutkimus toteutetaan koordinoituna kaupungin tasolla yhtenä kokonaisuutena. Kaupunginhallitus ohjaa kehittämistyötä.	Kanslia: Nuorisotakuun koordinaatioyhmä on perustettu ja toiminnasta on raportoitu kaupunginhallitukselle vuosittain. Kaupungin työllisyyspalveluiden kokonaisuudesta tehtiin arviointi, jonka pohjalta käynnistettiin organisaatiomuutoksen valmistelu. Kaupungin työllisyyspalveluiden kokonaisuus on siirtynyt kaupunginkanslian elinkeino-osastolle vuoden 2017 alusta alkaen. Nuorten työllisyyspalvelut muodostavat uudessa organisaatiossa oman vastuualueen, jota johdetaan yhtenä kokonaisuutena. Kir: Kirjasto treenaa nuoria nuorisotakuuhankkeeseen (ministeriön rahoitus). Liv: Liikuntaviraston toimenpiteet ovat NYT-hankkeessa keskittyneet 18-29-vuotiaiden vapaa-ajan harrastustoiminnan tukitoimenpiteisiin. NYT-hankkeen toiminta on toteutettu viikoittaisista liikuntatarjontaa, nuorten liikuntaneuvontaa ja kohdennettua ryhmätoimintaa. Palveluketjumalleja on kehitetty ja toteutettu yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Vuosina 2014-2016 NYT-ryhmiä oli yli 600, ja niissä oli noin 5 400 ohjattua tuntia. NYT-ryhmissä oli asiakkaita noin 44 400 ja liikuntakäyntejä yhteensä 66 600. Nk: Nuorten hyvinvointikertomus (NHVK). Alle 25-vuotiaiden työttömyyden kasvu pysähtynyt, mutta korkeammalla tasolla kuin 2013. Yli 25-vuotiaiden työttömyys kasvaa yhä. Toimeentulotukea saaneiden osuus nuorten ikäluokista on kasvanut kaikissa nuorisokaluokissa.
8		
9		
10		OPEV: Kaupunginjohtaja asetti 27.11.2013 (105§) nuorten yhteiskuntatutkimus/ nuorisotakuun seurantaraportin toiminta-ajalle 1.1.2014-31.12.2016. Seurantaraportti on koordinoitunut nuorisotakuuta ja raportoinut sen toteutumisesta kaupunginhallitukselle vuosittain.
11		
12	Harkitaan nuorten yhteiskuntatutkimus toteutumista edistävien eri toimijain yhteen tuovan Duuni-ryhmän perustamista. Olennoista on elinkeinoelämän, järjestöjen, yrittäjien ja työnantajien mukanaolo.	Kanslia: Duuni-ryhmää ei perustettu. Eri järjestöjen ja yritysten kanssa on tehty yhteistyötä eri hankkeiden yhteydessä, esim. Toissa Suomessa ja Ohjaamo -hankkeissa. Nk: Eri ammattilaiset kokoava Ohjaamo käynnistyi 2015.
13		
14	Alle 18-vuotiaiden kesätyöpaikkoja lisätään yhdessä yritysten ja kolmannen sektorin kanssa.	Kanslia: Kaupungin työllisyyspalveluissa yrityskoordinaattorit ovat tehneet laajaa yhteistyötä yritysten kanssa työmahdollisuuksien, mukaan lukien kesätyöt, lisäämiseksi erityisesti nuorille. Nuoret ovat saaneet tietoa näistä työmahdollisuuksista kaupungin työllisyyspalveluiden kautta, esimerkiksi Respassa ja Ohjaamossa. HKL: HKL on palkannut nuoria kesätyöntekijöitä 10-25 henkeä vuosittain 2013-2016. Stara: Stara työllistää kesäisin koululaisia ja opiskelijoita mm. puistojen ja muiden yleisten alueiden siivous- ja hoitotehtäviin. Stara on yksi kaupungin suurimmista kesätyöpaikkojen tarjoajista nuorille mm. kaupungin Siisti kesä - hankkeessa. Tuottavuuden kehittämisen myötä myös määräaikaisten työntekijöiden määrä on Starassa vähentynyt vuodesta 2014 (472) vuoteen 2016 (436) 7,6 %.
15		
16		
17		Pake: Palvelukeskus on työllistänyt strategiakaudella kymmeniä nuoria kesätyöntekijöitä. Zoo: Korkeasaari on yksi koko Suomen halutimmista kesätyöpaikoista. Kesätyöpaikkoja tarjotaan mahdollisimman monelle budjetin

Kuvio 7 Kuvakaappaus strategiaohjelman seurantataulukosta.

Yhtä strategiaohjelman toimenpidettä (N=309) kohden toimenpiteistään raportoi keskimäärin neljä hallintokuntaa. Raportoitujen toimenpiteiden määrä vaihteli paljon. Eniten raportoituja toimenpiteitä oli suurilla virastoilla: kaupunginkanslialla 144, sosiaali- ja terveysvirastolla 100, kiinteistövirastolla 86, kaupunkisuunnitteluvirastolla 76 ja kirjastolla 74. Vähiten raportoituja toimenpiteitä oli taloushallinnon palvelukeskus Talpalla (2), hankintakeskuksella (4) ja Työterveys Helsingillä (7).

Raportoiduista 1241 toimenpiteestä poimittiin arviointia varten 125 toimenpiteen otos (10 %), jossa oli toimenpiteitä kaikilta viideltä strategia-alueelta. Otoksen toimenpiteet kuuluivat kahdeksaan strategiaohjelman linjaukseen 21:sta (38 %), yhdeksään strategian tavoitteeseen 72:sta (13 %) ja kattoivat 35 strategiaohjelman 309 toimenpiteestä (11 %).

Arvioinnissa kustakin raportoidusta toimenpiteestä kysyttiin kaksi kysymystä: (1) missä määrin raportoitu toimenpide on sisällöltään strategiaohjelman toimenpidettä vastaava ja (2) miten selvästi lukija saa kuvan raportoidun toimenpiteen toteutumisen määrästä ja laajuudesta. Näiden lisäksi kunkin strategiaohjelman toimenpiteen osalta vastattiin kysymykseen, (3) miten hyvän kuvan raportoidut toimenpiteet antavat strategiaohjelman toimenpiteen toteutumisesta.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Arvioinnin perusteella suurin osa (77 %) raportoiduista toimenpiteistä liittyi selvästi ja ymmärrettävästi strategiaohjelman toimenpiteen sisältöön. Viidesosassa (20 %) raportoiduista toimenpiteistä sisällöllinen yhteys strategiaohjelman toimenpiteeseen oli kohtalainen ja muutamassa tapauksessa (3 %) heikko: näissä raportoitu toimenpide näytti olevan vain välillisesti tai heikosti yhteydessä strategiassa mainitun toimenpiteen sisältöön.

Toinen aineistosta esitetty kysymys koski sitä, kuinka selvästi kerrotaan toimenpiteen toteutumisen määrästä tai laajuudesta. Analyysin perusteella 60 prosenttia raportoiduista toimenpiteistä antaa lukijalle hyvän tai melko hyvän kuvan raportoidun toimen määrästä tai laajuudesta ja 40 prosenttia kohtalaisen tai heikon kuvan. Esimerkkinä jälkimmäisen kaltaisesta raportoinnista voidaan pitää strategian toimenpidettä "Lisätään innovatiivisia hankintoja", josta raportoi neljä virastoa. Näistä hankintakeskus raportoi tavoitteen toteutuneen, mutta ei kertonut, missä määrin ja millä tavalla innovatiiviset hankinnat ovat lisääntyneet. Muut toimijat kertoivat esimerkin innovatiivisesta hankinnasta, mutta eivät muutoksista innovatiivisten hankintojen määrässä. Raportoinnin perusteella ei voi päätellä, ovatko innovatiiviset hankinnat lisääntyneet virastojen toiminnassa.

Kolmantena kysymyksenä oli, miten hyvän kuvan raportoidut toimenpiteet antavat koko strategiaohjelman toimenpiteen toteutumisesta. Tarkasteltuja strategian toimenpiteitä oli siis 35 ja taulukossa raportoitiin 125 toimenpidettä. Noin puolessa strategian toimenpiteistä (17/35) lukija voi raportoinnin perusteella päätellä, missä määrin strateginen toimenpide oli toteutunut; lopuissa toimenpiteistä päätelmien tekeminen on vaikeaa.

Toimenpiteiden toteutuminen oli helpompi päätellä niissä tapauksissa, joissa toimenpide itsessään oli selvästi muotoiltu. Esimerkki selkeästä ja todennettavissa olevasta toimenpiteestä on, että "50 prosentissa kaupungin hankinnoista huomioidaan ympäristönäkökulma vuoteen 2015 mennessä". Muita vastaavia esimerkkejä olivat toimenpiteet tehdä asiakassuunnitelma lastensuojeluun liittyvistä kuntouttavista palveluista, uusia liikuntaseurojen avustusjärjestelmä ja laatia uusi yleiskaava siten, että se eheyttää kaupunkirakennetta.

Vaikeita todentaa olivat puolestaan toimenpiteet, joissa "edistetään", "kehitetään" tai "parannetaan". On vaikea määrittää, missä määrin avaintoimialojen toimintaedellytyksiä on edistetty maankäytöllä ja tonttipolitiikalla, kaupungin henkilökunnan kielivarantoa kehitetty ja yrittäjyyden toimintaedellytyksiä parannettu, kun näissä vähäinenskin hallinnon toiminta voidaan tulkita edistämiseksi tai parantamiseksi, vaikka olennaista muutosta ei olisikaan tapahtunut. Sosiaali- ja terveystieteiden virasto esimerkiksi raportoi toimenpiteestä "kehitetään kaupungin henkilökunnan kielivarantoa" seuraavasti: "Virastossa on järjestetty



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

ruotsin kielen koulutusta sekä keskitetysti että kohdennettuna eri palveluihin.” Raportointi ei kerro siitä, mitä viraston noin 13 000 työntekijän kielitaidolle on tapahtunut laajemmassa mittakaavassa. Toki voidaan sanoa, että ”ruotsin kielen koulutuksen järjestäminen” on strategian mukaisesti kehittänyt henkilökunnan kielivarantoa, oli sitten kyseessä 100 tai 10 000 henkilön kurssi.

Toinen ongelma toimenpiteiden toteuttamisen raportoinnissa johtui siitä, että toimenpide kuului usealle tai kaikille kaupungin virastoille, mutta kaikki virastot eivät raportoineet siitä. Esimerkiksi edellä kuvatun innovatiivisten hankintojen lisäämisen toteutumisesta on mahdotonta tehdä päätelmiä, koska toimenpiteestä raportoi vain neljä virastoa 31:stä (13 %)¹⁵. Sähköisten ja vuorovaikutuksellisten menetelmien kehittämisestä raportoi puolestaan kahdeksan virastoa (26 %) ja kielitaidon kehittämisen toimenpiteistä yksitoista (35 %). Toimenpiteestä ”Kehitetään koulun, päiväkodin ja lastensuojelun yhteistyötä” raportoivat sosiaali- ja terveysvirasto, varhaiskasvatusvirasto ja kirjasto, mutta ei opetusvirasto.

Yhteenvedona tarkastelusta voi sanoa, että virastojen ja laitosten raportoimilla toimenpiteillä on pääosin selvä ja ymmärrettävä sisällöllinen yhteys strategiaohjelman toimenpiteisiin, mutta useissa raportoiduissa toimenpiteissä toteutumisen määrästä tai laajuudesta ei pysty muodostamaan käsitystä. Tämä johtuu osittain siitä, että strategian toimenpide on muotoiltu siten, että sen toteutumisesta on vaikea raportoida täsmällisesti.

Raportoinnin olennaisimpana heikkoutena voi pitää sitä, että kokonaiskuvan saaminen toimenpiteiden toteutumisesta on hyvin vaikeaa. Raportissa on koottu virastojen vastaukset sellaisenaan, ilman että vastauksista on tehty päätelmää toimenpiteen toteuttamisen riittävydestä. Päätelmien tekemistä vaikeuttaa jo taulukon koko (1413 riviä). Joidenkin toimenpiteiden toteutumisesta ei toisaalta voida tehdä päätelmiä siksi, että vain osa relevanteista toimijoista on raportoinut toimenpiteistään.

Yleisempänä havaintona strategiasta voidaan esittää se, että osa toimenpiteistä on luonteeltaan tavoitteita, ja tavoitteiden joukossa puolestaan on toimenpiteiksi tunnistettavia tai mittarin muotoon asetettuja tavoitteita. Tavoitteiden ja toimenpiteiden välisen rajan hämärtäminen osaltaan heikentää mahdollisuuksia seurata strategian toteutumista johdonmukaisesti.

¹⁵ Kanslian kokoamaan taulukkoon oli raportoinut 31 hallintokuntaa.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

2.2.2 Seurantamittarit

Neljäntenä osakysymyksenä oli, vastaavatko strategiassa asetetut tavoitteet ja seurantamittarit toisiaan. Strategiassa on tavoitteita kaikkiaan 72. Niiden yläpuolella olevia linjauksia puolestaan on 21. Strategiaohjelmassa 2013–2016 on määritelty osiossa ”mittarit”, millä mittareilla mitäkin strategian linjausta mitataan. Yhdelle linjauksista, ”Kaupunkikonsernia johdetaan kokonaisuutena”, ei ole asetettu lainkaan mittaria. Muiden 20 linjauksen osalta mittareita asetettiin yhdestä seitsemään kappaletta.

Strategiassa lueteltuja mittareita oli otsikkotasolla yhteensä 62, yksittäisiä mittareita yhteensä 79. Strategiaohjelman seurannassa mittareita on tarkennettu siten, että seurannassa on ollut mukana kaikkiaan 97 mittaria.¹⁶ Lukuihin ei ole laskettu mukaan niitä mittareita, jotka ovat strategian osa-alueiden talousmittareita (”yhteinen taloustavoite koko osiolla”).

Alla kuviossa 8 on kuvakaappaus siitä, miltä strategiaohjelman seurantamittaristo näyttää. Tummennetulla pohjalla oleva rivi kuvaa strategian linjausta. Mittareista esitetään aikasarja, ja tuoreimman tiedon kohdalle on merkitty liikennevaloväreillä arvio siitä, mihin suuntaan mittari on kehittynyt.

Tavoite	Strategiaohjelman mittari	Tarkennettu mittari	Lähtötaso 2012	2013	2014	2015
Taitava johtaminen ja osaava henkilöstö						
	Kunta 10 – tutkimuksen johtamista koskevat arviot	Kunta 10 -tutkimus tehdään vuonna 2014 Helsingissä ensimmäisen kerran			51	
	Sairauspoissaolot vähenevät 0,5 prosenttiyksiköllä	Kaikki sairauspoissaolot	4,7 %	4,8 %	4,9 %	4,9 %
	Työpaikkatapaturmat	kpl	1 634	1 645	1 504	1 520
	Kaupungin maksamat varhaiseläkemaksut		12 395 500 €	12 457 328 €	12 600 000 €	10 621 510
	Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden keski-ikä		64,4	64,4	64,9	64,5
	Muunkielisen henkilöstön määrä		5,4 %	6,2 %	6,6 %	6,4 %

Kuvio 8 Kuvakaappaus strategiaohjelman mittariseurannasta.

Näiden 97 mittarin vastaavuutta strategiaohjelman tavoitteisiin lähdettiin tarkastelemaan tunnistamalla ensin, mihin linjauksen alla olevaan tavoitteeseen mittari liittyy. Yhdistäminen onnistui miltei kaikkien mittareiden osalta täsmentämällä yhteys kaupunginkanslian ilmoittamasta linjauksesta johonkin sen alla olevista tavoitteista. Yhdessä tapauksessa mittareiden sisältö vastasi paremmin strategian toisella osa-alueella olevaa tavoitetta kuin strategiassa ilmoitettua linjausta.

Analyysin tulokset on esitetty tiivistetysti kuviossa 9. Kuvioon ei ole merkitty strategian osa-alueen ”Demokratia ja osallisuus vahvistuvat” tavoitteiden ja mittareiden vastaavuutta, koska tavoitteita oli vain kaksi. Niistä toisen, osallisuuden, osalta mittari vastasi tavoitetta vain osin, koska pelkkä kunnallisvaa-

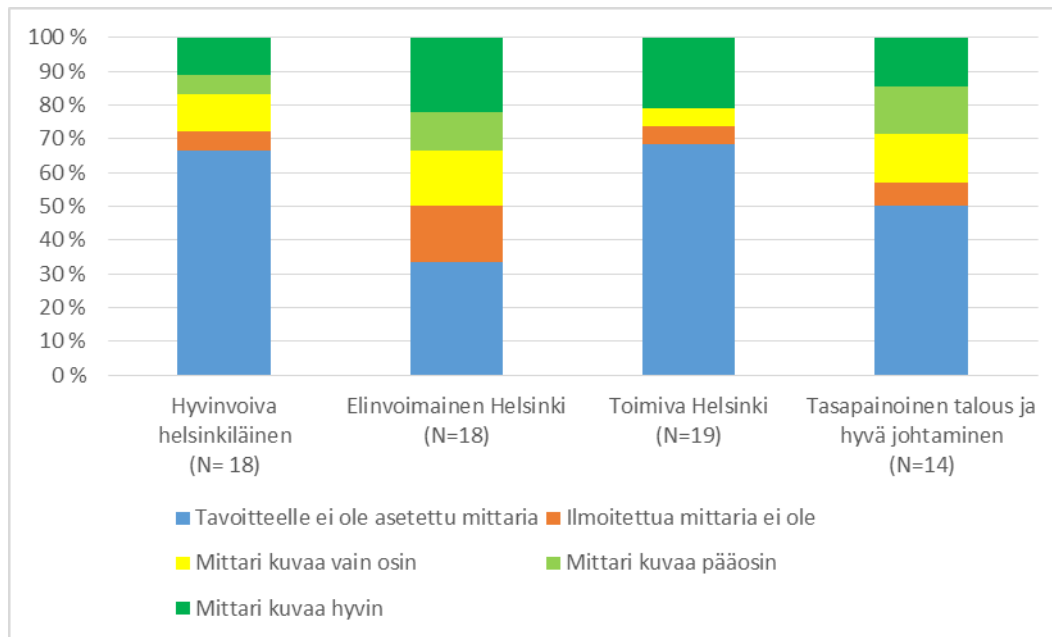
¹⁶ Laskettu strategiaohjelman seurantadokumentista Strategiaohjelman 2013–2016 mittaristo 19.1.2017.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

lien äänestysaktiivisuus ei kata tavoitteen sisältämää osallisuuden kirjoa. Avoimuuden osalta mittarit vastasivat hyvin tavoitetta.



Kuvio 9 Strategiaohjelman tavoitteiden ja strategiaseurannan mittareiden välisen yhteyden toteutuminen strategian neljällä osa-alueella, tavoitteiden määrän mukaan

Kuviosta 9 nähdään ensinnäkin, että strategian osa-alueilla on paljon sellaisia tavoitteita, joille ei ole asetettu lainkaan mittareita. Tämä johtuu erityisesti siitä, että strategiassa on asetettu paljon sellaisia tavoitteita, jotka eivät ole mitattavissa tai niiden mittaaminen vaatisi erillisen tutkimuksen. Lisäksi strategiaohjelman seurantatietojen tarkastelussa ilmeni yhteensä yhdeksän tapaus, joissa strategiassa ilmoitettua mittaria ei ollutkaan olemassa. Tavoite jäi sen johdosta kuudessa tapauksessa kokonaan ilman mittaria (kuviossa "ilmoitettua mittaria ei ole").

Perusteluina sille, että strategiaohjelmassa ilmoitettua mittaria ei ole olemassa, oli yleensä se, että asia ei ole mitattavissa tai että mittari pyritään kehittämään. Yhden mittarin osalta syynä oli, että kaupunki ei tarjoa kyseistä palvelua, joka oli kansainvälisille työntekijöille tarkoitettut asettautumispalvelut.

Analyyseissä on eroteltu ne tapaukset, joissa mittari kuvaa tavoitetta hyvin, pääosin tai vain osin. Silloin, kun arvio on "pääosin", tilanne on ollut esimerkiksi se, että tavoitetta kuvaavia mittareita on strategiassa ilmoitettu useita, mutta seurannassa on ilmennyt, että jostakin asiasta ei ole olemassa mittaria. Taulukossa 3 esitetään kultakin neljältä strategian osa-alueelta esimerkki siitä, millä perusteella mittari kuvaa tavoitetta vain osin.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Taulukko 3 Esimerkkejä tilanteista, joissa seurantamittari kuvaa tavoitetta vain osin

Tavoite	Mittari	Miksi kuvaa vain osin?
Lastensuojelun pitkäaikainen asiakkuus ja kodin ulkopuoliset sijoitukset vähenevät.	Kodin ulkopuoliset sijoitukset	Tavoitteen toista puolta, pitkäaikaista asiakkuutta ei mitata. Strategian mitareissa sekin on mainittu, mutta ei seurantamittaristossa.
Tapahtumien Helsinki on hauska kaupunki.	Kansainvälisten järjestökongressien määrä ja vieraiden määrä	Tavoite kattaa suurtapahtumat, kongressit ja tapahtumat ylipäätään, mittari pelkät kongressit.
Esikaupungit ja asuinalueet säilyttävät vetovoimansa asukkaiden ja elinkeinoelämän toimijoiden näkökulmasta.	Strategia: Täydennysrakentamisen tuoma muutos asuinalueille. Seurantamittaristo: Täydennysrakentamisen osuus asuntotuotannosta. ¹⁷	Strategiassa täydennysrakentaminen liittyy alueiden vetovoimaan. Strategia ei aseta tavoitetta täydennysrakentamisen osuudelle. AM-ohjelmassa tavoitetaso on 40 prosenttia. Strategiaohjelman seurannassa tulkinta on se, että pyritään osuuden kasvuun, mikä ei ilmene strategiasta.
Johtaminen on kaupungissa kansallisesti ja kansainvälisesti korkeatasoista.	Kunta10-tutkimuksen johtamista koskevat arviot	Kunta10-tutkimus mahdollistaa kansallisen vertailun, mutta ei kansainvälistä vertailua. Sitä kuvaava mittari puuttuu.

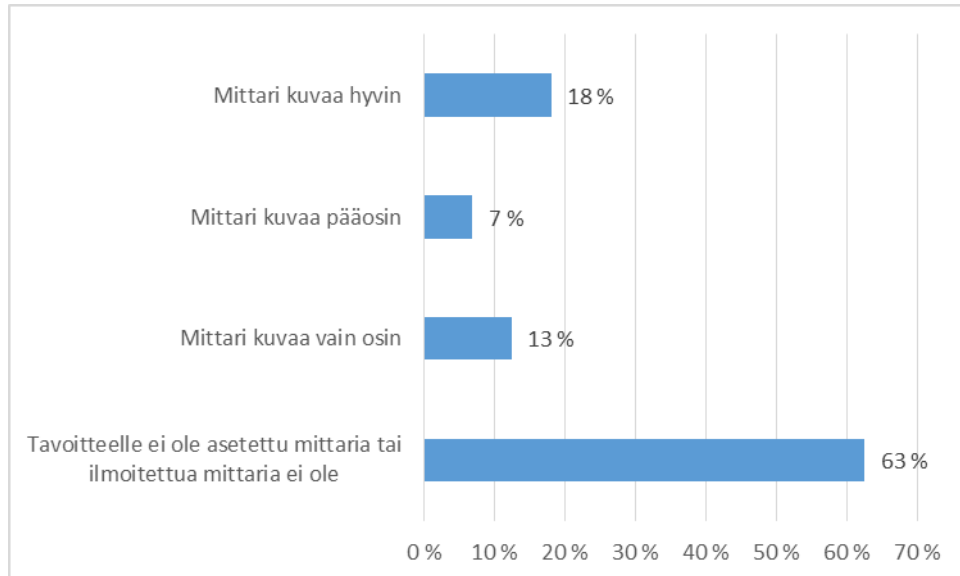
Kaikki viisi strategiaohjelman osa-aluetta yhteenlaskien tavoitteiden ja mittareiden välisen yhteyden jakauma on kuvion 10 mukainen. Yhteensä 63 prosenttia tavoitteista oli sellaisia, että niille ei ole joko asetettu mittaria tai ilmoitettua mittaria ei ole olemassa. Mittari tai mittarit kuvasivat tavoitetta hyvin 18 prosentissa, vain osin 13 prosentissa.

¹⁷ Analyysissa tähän tavoitteeseen kohdistettiin myös omalla asuinalueella koettuun turvallisuuden tunteeseen liitetyt mittarit, jotka oli seurantamittaristossa yhdistetty linjaukseen ”Kansainvälisesti tunnettu ja veto-voimainen Helsinki”.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017



Kuvio 10 Strategiaohjelman tavoitteiden ja strategiaseurannan mittareiden välisen yhteyden toteutuminen, prosenttia tavoitteista (N=72)

Kun mukaan tarkasteluun otetaan vain ne 27 tavoitetta, joille on asetettu strategiassa mittari ja joiden osalta mittaritieto seurannassa esitetään, havaintona on, että lähes puolet tavoitteista on sellaisia, että seurantamittarit kuvaavat hyvin niiden toteutumista. Kun mukaan otetaan myös ne tavoitteet, joita mittarit pääosin kuvaavat, on tällaisten tavoitteiden osuus kaksi kolmasosaa.

Eri asia on se, missä määrin kaupungin toimenpiteillä pystytään vaikuttamaan mittarin kuvaamiin asioihin. Esimerkiksi, kun strategian tavoite on lisätä maahanmuuttajien osallisuutta ja työllisyyttä sekä pienentää maahanmuuttajien työttömyyttä ja maahanmuuttajanuorten syrjäytymistä, tätä kuvaavia mittareita on olemassa, mutta ne eivät kerro siitä, miten kaupungin toimenpiteillä on vaikutettu asiaan.

Seurantamittareita voidaan luokitella kolmeen luokkaan sen mukaan, kuinka paljon kaupunki voi omilla toimillaan vaikuttaa mittauksen tulokseen. Yhteensä 97 mittarista 42 (43 prosenttia) arvioitiin sellaisiksi, että kaupunki voi vaikuttaa merkittävästi mittauksen tulokseen omilla toimillaan. Tällaiset mittarit painottuivat strategian osa-alueelle ”tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen” ja asuntorakentamiseen ja kaavoitukseen. Mittareista 20 (21 prosenttia) arvioitiin sellaisiksi, että kaupunki voi vaikuttaa jossain määrin mittauksen tulokseen omilla toimillaan ja 35 mittaria (36 prosenttia) sellaisiksi, että kaupunki voi vaikuttaa vain vähän tai ei lainkaan mittauksen tulokseen omilla toimillaan.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Strategian seurantamittariston lisäksi tietoa Helsingin ja helsinkiläisten kehityksestä tarjoaa tietokeskuksen laatima raportti Helsingin tila ja kehitys 2016. Raportti jaetaan valtuutetuille osana strategiaseminaarin aineistoa. Arvioinnissa ei analysoitu tietokeskuksen raportin asiasisältöä. Seuraavassa luvussa on esitetty esimerkki tietokeskuksen raportoinnista.

2.2.3 Muut seurantadokumentit

Luvussa 2.2.1 kuvattiin kaupunginkanslian keräämiä seurantatietoja strategian 309 toimenpiteen toteuttamisesta. Kanslia keräsi toimenpiteiden toteutumistiedot virastoilta ja liikelaitoksilta valtuuston strategiaseminaaria varten ja kokosi ilmoitetuista toimenpiteistä 60 sivun mittaisen raportin¹⁸. Samassa yhteydessä kaupunginkanslia pyysi virastoilta ja liikelaitoksilta arvioita myös siitä, miten strategiaohjelman 21 strategista linjausta ovat toteutuneet. Kaupunginkanslian tietopyynnössä virastoja ja liikelaitoksia pyydettiin laatimaan muistio, ”jossa arvioidaan, miten strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet ovat toteutuneet ja mikä on ollut sen vaikuttavuus”.¹⁹

Vastausten perusteella kanslia kokosi 88-sivuisen raportin²⁰, jossa esitetään arvioita strategian toteutumisesta virastokohtaisesti. Toteutuma esitetään kahdella tapaa: suoraan strategian viiden pääalueen alla²¹ tai 21 strategisen linjauksen alla. Kaikkiaan raportointi muodostuu 155 kohdasta. Eniten raportoitavia kohtia on rakennusvirastolla ja suomenkielisellä työväenopistolla (16) ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksella (14). Kiinteistövirasto, Työterveys Helsinki ja Oiva Akatemia eivät raportoineet lainkaan.

Esimerkki raportin esitystavasta on kuviossa 11, jossa esitetään strateginen linjaus ”Kulttuurista iloa ja vetovoimaa” sekä kahden viraston raportointi linjauksen toteutumisesta.

¹⁸ Strategiaohjelman 2013–2016 seuranta 2.-3.2.2017, toimenpiteet.

¹⁹ Kaupungin strategiapäällikön sähköposti 9.12.2016 liitteineen. Samassa viestissä pyydettiin myös ”täyttämään strategiaohjelman seurantataulukon toimenpiteiden toteutumisesta”.

²⁰ Strategiaohjelma – virastojen ja liikelaitosten arviot strategiaohjelman 2013–2016 toteutumisesta. Kaupunginkanslia 25.1.2017.

²¹ Viiden strategian pääalueen lisäksi raportissa on kuudentena päälukuna ”Erilliset muistiot”, jossa on kolmella sivulla neljän viraston raportointia strategiajaottelun ulkopuolelta.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Kulttuurista iloa ja vetovoimaa

Kulttuurikeskus:

Virasto oli keskeisessä roolissa, kun valmisteltiin ja neuvoteltiin Tanssin talon rahoitukselta. Tarvekartoituksen tekemisen yhteydessä saavutettiin toimijakentän ja Helsingin välille sellainen yhteisymmärrys, että yksityinen säätiö päätti lahjoittaa hankkeelle 15 miljoonaa euroa. Tämän avulla kumppaniksi saatiin myös valtio. Tanssin talon hankesuunnitelma etenee parhaillaan ja kaavamuutosesitys tehdään lähikuukausina. Nykytavan mukaan tulevasta toiminnasta on tehty kattavat kulttuuriset ja taloudelliset vaikuttavuusarviot. Onnistuttu hyvin.

Taidemuseo:

Taidemuseo avasi uusitut Tennispalatsin yleisötilansa syyskuussa 2015. Kaksi kansainvälistä suunäyttelyä, avajaisnäyttely Ai Weiwei@Helsinki ja vuoden 2016 Yayoi Kusama, ovat keränneet huomattavan määrän kävijöitä. Yayoi Kusama -näyttelyllä on jo tehty taidemuseon yhden erillisen näyttelyn kävijäennätys vaikka näyttely jatkuu vielä tammikuun loppuun vuonna 2017. Vuonna 2016 kävijöitä on ollut 27.12.2016 mennessä 237 908 kävijää. Molemmat näyttelyt ovat myös saaneet laajaa kansainvälistä mediahuomiota. Suuret kävijämäärät ovat osoitus siitä, että HAM on onnistunut hyvin taidemuseon markkinoinnissa, madaltanut kynnystä astua taidemuseoon ja tavoittanut uusia yleisöjä.

Kuvio 11. Esimerkkiteksti strategiaohjelman seurantaraportista "Virastojen ja liikelaitosten arviot strategiaohjelman 2013–2016 toteutumisesta", strateginen linjaus "Kulttuurista iloa ja vetovoimaa".

Kanslian antaman ohjeen mukaan muistiossa tuli esittää näkemykset strategiaohjelman tavoitteiden toteutumisesta ja vaikuttavuudesta jaettuna kolmeen osaan: missä on onnistuttu hyvin, missä keskitasoisesti ja missä on parantamisen varaa. Tarkoituksena oli erityisesti arvioida, "mikä tilanne on nyt verrattuna valtuustokauden alkuun eli miten kokonaistilanne on kehittynyt", sekä "tuottaa arvio ja johtopäätökset koko valtuustokaudesta."

Muistion vahvuutena voi pitää sitä, että sen lähestymistapa on antanut virastoille ja liikelaitoksille mahdollisuuden esittää arvionsa siitä, miten linjaukset ovat niiden omassa toiminnassa toteutuneet. Heikkoutena taas voi pitää sitä, että raportista on vaikea saada kokonaiskuvaa, sillä siinä ei esitetä yhteen vetäviä arvioita linjausten toteutumisesta. Heikkous johtunee osin muistion tarkoituksesta: kanslian tietopyynnön mukaisesti muistion valmistelijoille järjestettiin sittemmin työpaja, jossa tarkoituksena oli käsitellä saapuneita näkemyksiä, koota analyysia yhteen ja muodostaa synteisiä strategian onnistumista kuvaavan muistion pohjaksi.

Toinen raporttiin liittyvä epäselvyys on se, mitä raportin on ylipäänsä tarkoitus kuvata. Sähköpostilla lähetetyn ohjeen mukaan virastoja ja laitoksia pyydetään arvioimaan, "miten strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet ovat toteutuneet ja mikä on ollut sen vaikuttavuus" ja "mikä tilanne on nyt verrattuna valtuustokauden alkuun eli miten kokonaistilanne on kehittynyt". Osa strategis-



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

ta linjauksista on kuitenkin selvästi sellaisia, että niiden toteutumisesta ei voida arvioida vain virastojen tai liikelaitosten omien seurantajärjestelmien tuottaman tiedon avulla, vaan toteutumisen selvittäminen edellyttää tutkimuslistalla tiedonmuodostusta. Tällaisia ovat esimerkiksi linjaukset "terveyserot kasvavat", "liikunta lisääntyy", "yritysmuotoisin kaupunki" tai "kaupunginosat kehittyvät eloisina ja houkuttelevina". Toki voidaan ajatella, että virastoilla on tieto toimialaansa koskevasta tutkimuksesta ja he voivat tämän tiedon välittää seurantaan varten.

Kanslian keräämän seurantatiedon ohella valtuustoseminaarin aineistoihin kuului tietokeskuksen kokoama Helsingin tila ja kehitys 2016 -raportti, jonka sisältö on luokiteltu kaupungin strategiaohjelman sisällön mukaisiin teemoihin ja jossa suoraan käsitellään joitakin strategian linjausten teemoja. Raportissa esitetään tietoja tutkimuksiin perustuen, erotuksena virastojen raportoinnista omasta toiminnastaan. Taulukossa 4 esitetään esimerkinomaisesti pääkohdat kanslian ja tietokeskuksen raporttien sisällöstä strategisesta tavoitteesta "Helsingin liikunta lisääntyy".

Kanslian raportti perustuu liikuntaviraston kirjoittamaan viisi sivua pitkään tekstiin, jossa on kolme pääasiasia: mitä liikuntavirasto on tehnyt, minkälaisia ovat eri tutkimusten ja selvitysten asiakastytyväisyytulokset ja miten Helsinki on sijoittunut THL:n vertailussa kuntien terveydenedistämistoiminnassa. Lisäksi raportoidaan lyhyesti liikunnan määrästä THL:n alueellisen terveys- ja hyvinvointitutkimuksen perusteella. Tietokeskuksen raportissa helsinkiläisten liikkumisesta raportoidaan kolmella sivulla kahteen tietolähteeseen perustuen: edellä mainittuun THL:n tutkimukseen sekä vuoden 2016 kaupunki- ja kunta-palvelut-tutkimukseen. Kummankaan lähteen perusteella ei voi päätellä, onko strategian linjaus siitä, että helsinkiläisten liikunta lisääntyy, toteutunut vai ei. Strategiaohjelman seurantamittaristossa todetaan vastaavassa strategian kohdassa, että strategian mukainen mittari on "liikuntaa harrastavien määrä", mutta seurantamittariston mukaan "mittaria ei ole".



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Taulukko 4 Kanslian ja tietokeskuksen raporttien havainnot helsinkiläisten liikunnan ja liikkumattomuuden määrästä ja muutoksesta.

"Helsinkiäisten liikunta lisääntyy" Tavoitteena on terveyttä edistävän liikunnan lisääminen ja liikkumattomuuden vähentäminen.	
Kanslia / Liikuntavirasto ²²	Tietokeskus ²³
- Liikuntavirasto on toteuttanut eri toimenpiteitä liikunnan lisäämiseksi (Liikkuva Koulu, Easy-Sport, FunAction, lähiliikuntapaikkojen määrää lisätty, liikuntaseurojen avustusjärjestelmän uudistus, uusia sosiaalisen median viestintäkeinoja, koulujen liikuntatilojen vuorojenjaon muutos, kumppanuushankkeet) - Helsingiläiset ovat tyytyväisiä liikuntapalveluihin - Liikuntaviraston asiakkaat ovat tyytyväisiä palveluihin - EU-jäsenmaiden pääkaupungeista helsinkiläiset olivat kaikkein tyytyväisimpiä liikuntapalveluihin. - THL:n mukaan Helsingin terveydenedistämistavoitteisuus eli kunnan toiminta asukkaidensa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on hyvää luokkaa ja selvästi koko maan keskiarvoa parempi. Eniten parannettavaa Helsingissä on Voimavarat osa-alueella (resursseja liikuntaan asukasluokkaan suhteutettuna). - Noin 20 % helsinkiläisistä liikkuu v. 2015 suositusten mukaisesti. Tämä joukko on pysynyt lähes samana kuin edellisinä vuosina 2014 ja 2013.	- Kattavaa väestötutkimusta kaupunkilaisten liikunnan nykytilasta ei ole. - Helsingiläiset liikkuvat keskimääräistä yleisemmin suositusten mukaisesti, riittämättömästi liikkuvia on suhteellisesti vähemmän kuin koko maassa. - Lähes kaikki (91 %) helsinkiläiset ilmoittavat liikkuvansa ainakin jollakin tavalla. - Helsingissä sekä miehillä että naisilla kuntoliikunnan harrastaminen näyttäisi olevan vähemmän (kuviot 2.50), mutta koska luottamusvälit ovat leveät, voi kyse olla myös tilastollisesta sattumasta. - Kouluterveyskyselyn mukaan liikunnan harrastaminen on lisääntynyt peruskoululaisilla ja toisen asteen opiskelijoilla. - Kokonaisuudessaan lasten ja nuorten vapaa-ajan käytöstä on hajanaisesti tietoa. Osa lapsista harrastaa paljon, kun taas osa lapsista jää ilman mitään mielekästä vapaa-ajan toimintaa.

Kaupunginjohtajan esitykset valtuustoseminaarissa

Kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat raportoivat kaupunginvaltuustolle strategian toteuttamisesta valtuustoseminaarissa 2.–3.2.2017. Seuraavat tiedot perustuvat kaupunginjohtajiston powerpoint-esityksiin.²⁴

²² Strategiaohjelma – virastojen ja liikelaitosten arviot strategiaohjelman 2013–2016 toteutumisesta, s. 20–25..

²³ Helsingin tila ja kehitys 2016, luku 2.6 Helsingiläisten liikkuminen, s. 114–116.

²⁴ Saatavilla: <http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/helsinki2/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/seminaari-2017>



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Kaupunginjohtajan esityksen otsikkona oli Strategiaohjelman 2013–2016 toteutumisen kokonaiskuva. Kaupunginjohtaja esitti arvion kunkin strategia-alueen toteutumisesta taulukon 5 mukaisella tavalla. Arvio perustui edellä kuvattuihin kirjallisiin aineistoihin (virastojen ja liikelaitosten raportointi, tietokeskuksen raportti) sekä asiantuntijoiden työpajan tuloksiin.

Taulukko 5 Kaupunginjohtajan arvio strategia-alueiden tavoitteiden toteutumisesta.

Strategia-alue	Kaupunginjohtajan arvio
Hyvinvoiva helsinkiläinen	Toteutunut kohtalaisesti
Elinvoimainen Helsinki	Toteutunut hyvin
Toimiva Helsinki	Toteutunut hyvin
Tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen	Toteutunut kohtalaisesti
Demokratia ja osallisuus vahvistuvat	Toteutunut kohtalaisesti

Esitysdioidissaan kaupunginjohtaja perusteli kunkin strategia-alueen arvioitaan muutamalla kohdalla sekä nosti esiin onnistumisia ja haasteita. Perusteellisesti kaupunginjohtaja esitteli taloustavoitteiden toteutumista: velkaantumiskehityksen hidastamista, Investointien rahoittaminen aiempaa enemmän tulorahoituksella sekä kiinteän omaisuuden myyntituloilla, kaupungin käyttömenojen reaalikasvun rajaamista sekä investointien tason toteutumista. Muilta osin kaupunginjohtajan esityksessä kuvatut arviot strategian toteutumisesta olivat tiiviitä nostoja siitä, missä on onnistuttu ja missä on haasteita.

Apulaiskaupunginjohtajien esityksissä käsiteltiin strategiaa kunkin toimialasta käsin, vaihtelevalla esitystavalla. Tämän vuoksi näistä esityksistä ei saa erityisen selvää kuvaa strategian linjausten toteutumista kokonaisuutena. Sivistystoimen osalta esiteltiin erityisesti tehtyjä toimenpiteitä sekä strategiakauden onnistumisia. Kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimesta esitettiin erityisesti asuntotuotantomääriä; strategisten linjausten toteutumista ei eksplisiittisesti käsitelty. Rakennus- ja ympäristötoimen esityksessä kuvattiin kunkin strategisen alueen tavoitteita ja toimenpiteitä rakennus- ja ympäristötoimen tärkeimpiä toimia näiden perusteella. Sosiaali- ja terveystoimen osalta esitettiin erikseen sosiaali- ja terveyskeskuksen yhdistämisen tavoitteiden saavuttamista, ja sen jälkeen toimenpiteitä ja tuloksia erityisesti strategisen näkökulman ”Hyvinvoiva helsinkiläinen” alla. Omana kohtanaan esitettiin strategiaohjelman toteutuminen varhaiskasvatusvirastossa.

Kaupunginjohtajan esityksessä annetaan siis kokonaiskuva strategian toteutumisesta viiden strategia-alueen tasolla ja perustellaan arvioita lyhyesti. Kaupunginjohtaja arvioi myös strategiakauden taloustavoitteiden saavuttamista.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Apulaiskaupunginjohtajien esityksissä ei systemaattisesti arvioida strategisten linjausten tai tavoitteiden toteuttamista; käsitellään kyllä strategiassa esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista, onnistumisia ja haasteita.

2.2.4 Seurannan laajuus ja olennaisuus

Strategiaohjelman seuranta koskeva tarkoituksenmukaisuus määriteltiin alussa tarkoittamaan sitä, onko strategiaohjelman seuranta kuvannut riittävän laajasti ja olennaisilta osin strategian toteutumista. Lukujen 2.2.1–2.2.3 analyysin perusteella näin ole. Strategia on niin laaja, että myös sen seuranta-aineisto on hyvin laaja. Laajuudesta huolimatta seuranta-aineisto ei ole kuvannut riittävän laajasti strategian toteutumista. Seurantatiedon riittävyys ei kuitenkaan ole ensisijainen ongelma, vaan se, että tietoa on paljon, mutta kaikki tieto ei ole olennaista, ja olennaista tietoa puuttuu.

Kaupunki on seurannut strategian toteutumista eri keinoin, mutta näiden seurantavälineiden tuottama tieto on kattanut strategian toteutumisen vain osin. Toimenpidekohtainen seuranta on sirpaleista: kaikki ne virastot, joiden pitäisi toimenpiteitä esittää, eivät aina kuvaa toimenpiteitään strategian edistämiseksi. Mittarimuotoisen seurannan osalta ongelmallista on se, että suurimmalle osalle strategian tavoitteista ei ole asetettu seurantamittareita. Niille, joille seurantamittarit on asetettu, ne on yleensä asetettu siten, että tavoite ja mittari vastaavat toisiaan hyvin. Osassa tapauksia mittari kuvaa kuitenkin vain yhtä puolta tavoitteesta. Suurempi ongelma on se, että vaikka mittari kuvaisi hyvin tavoitetta, se ei kerro siitä, onko tavoitteen kuvaamaa asiantilaa kohden edetty kaupungin toimenpiteiden johdosta.

Seuranta-aineiston perusteella on vaikea päätellä erityisesti sitä miten strategiset tavoitteet ovat toteutuneet. Strategiaohjelman seurannassa vain seurantamittaristo sisältää liikennevalovärien muodossa tehtyä analyysia; kaupunginvaltuustolle kootusta toimenpidekohtaisesta seurantatiedosta sen sijaan ei pysty muodostamaan käsitystä siitä, onko strategian toimeenpano edennyt toivotusti. Myös hallintokuntien laatimat arviointimuistiot on raportoitu kaupunginvaltuustolle sellaisenaan ilman, että kaupunginkanslia olisi jalostanut analyysia helposti omaksuttavaan muotoon.

Ainoa tiivis esitys strategiaohjelman toteutumisesta sisältyy kaupunginjohtajan kaupunginvaltuustolle pitämään powerpoint-esitykseen, mitä ei voi pitää riittävänä analyysina kaupungin strategiaohjelman toteutumisesta. Siinä esitetään näkemys siitä, miten hyvin kaupunki on onnistunut viidellä strategia-alueella ja nostoja onnistumisista ja haasteista. Strategian linjausten (21) tai tavoitteiden (72) toteutumisesta vastaavaa arviota ei ole esitetty.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Osa kaupunkistrategian tavoitelinjauksista on sellaisia, että niiden toteutumisen selvittäminen edellyttäisi tutkimustietoa, jota ei voi muodostaa vain virastojen tai liikelaitosten sisäisten seurantajärjestelmien kautta. Esimerkiksi sen selvittäminen, ovatko helsinkiläiset lisänneet liikuntaa, voi tapahtua vain jonkinlaisen väestötutkimuksen avulla.

Tavoitteiden, toimenpiteiden, mittareiden ja toteamusten välisen rajan hämartyminen osaltaan heikentää mahdollisuuksia seurata strategian toteutumista johdonmukaisesti. Osa strategiaohjelman toimenpiteistä on tavoitteita tai ne on muotoiltu siten, että niiden toteutumisesta on vaikea raportoida täsmällisesti. Tavoitteiden joukossa puolestaan on toimenpiteiksi tunnistettavia tai mittarin muotoon asetettuja tavoitteita. Lisäksi strategiaohjelman tavoitteista kahta ei voi pitää tavoitteena, vaan paremminkin toteamuksina.

2.3 Strategian tavoitteet tuloksellisuuden näkökulmasta

Arvioinnin yhteydessä tehtiin analyysi siitä, mitä tuloksellisuuden osa-aluetta kaupungin strategiaohjelman tavoitteet (72 kpl) edustavat. Tuloksellisuuden osa-alueet määriteltiin kuntasektorilla omaksuttujen käsitteiden mukaisesti, eli tuottavuus/tehokkuus, laatu, työelämän laatu ja vaikuttavuus.²⁵ Taloudellisuuteen liittyviä tavoitteita ei tunnistettu, vaan strategia käsitteli tavoitetasolla tuotavuutta. Mittaritasolla tavoitteena oli myös taloudellisuus: "Helsingin muita kuntia korkeammat palvelujen yksikkökustannukset lähenevät muiden suurimpien kaupunkien keskiarvoa". Strategian tavoitteiden joukossa oli kaksi sellaista, joita ei tunnistettu tavoitteeksi, vaan niitä oli pidettävä toteamuksina.²⁶

Toisen arvioinnin yhteydessä tehtiin luokittelu vuoden 2015 talousarvion sitovista tavoitteista tuloksellisuuden käsitteiden mukaan.²⁷ Kun nämä tarkastelut yhdistetään samaan taulukkoon, voidaan tehdä mielenkiintoisia havaintoja.

Taulukko 6 osoittaa, että strategian tavoitteista reilu kolmasosa on vaikuttavuustavoitteita. Lisäksi vajaa kolmasosa on toiminnallisia tavoitteita, jotka olisi voitu valtaosin luokitella myös vaikuttavuuden edellytyksiksi. Myös laatu- ja tuotavuustavoitteet ovat yleisiä. Sen sijaan talousarvion sitovissa tavoitteissa korostuvat suorite- tai asiakasmääriin liittyvät tavoitteet. Vaikuttavuuteen tai laatuun liittyvät tavoitteet ovat melko harvinaisia. Tuottavuus ja taloudelliset tavoitteet ylipääntään korostuvat vuositason sitovissa tavoitteissa enemmän kuin strategian tavoitteissa.

²⁵ Kuntatyönantajat 2008 ja VM 2014.

²⁶ "Vastuullisen energiapolitiikan tärkein työkalu on energiansäästö" ja "Tietotekniikka palvelee kaupunkilaisia ja kaupungin kehittämistä".

²⁷ Tarkastusviraston arviointimuistio 2016.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Vertailu kertoo siitä, että strategiassa asetetaan mielellään vaikuttavuustavoitteita, mutta vuositason talousarviotavoitteiksi sellaisia on vaikea asettaa. Vaikuttavuusmittareita ei välttämättä ole olemassa, tai ne eivät ainakaan ole vuosikohtaisesti ajantasaisesti saatavilla. Tällöin strategian seurantamittariston merkitys korostuu. Luvun 2.2.2 tarkastelu kuitenkin osoitti, että 63 prosentille strategian tavoitteista ei ole asetettu seurantamittaria.

Taulukko 6 Strategiaohjelman tavoitteet ja vuoden 2015 sitovat tavoitteet tuloksellisuuden näkökulmien mukaan

	Strategian tavoitteet	Sitovat tavoitteet 2015
Tuloksellisuuden osatekijät yhteensä	69 %	36 %
Vaikuttavuus	35 %	8 %
Laatu	24 %	11 %
Tuottavuus/tehokkuus ²⁸	8 %	16 %
Työelämän laatu	3 %	1 %
Muut tavoitteet	31 %	64 %
Toiminnallinen tavoite	28 %	14 %
Toteamus, ei tavoite	3 %	
Suorite- tai asiakasmäärä		40 %
Tavoiteaika suoritteelle tai prosessille		10 %
Yhteensä	100 % (N=72)	100 % (N=88)

Niistä 45 strategiaohjelman tavoitteesta, jolle ei ollut asetettu mittaria strategiassa (39), tai joille asetettua mittaria ei ollut olemassa (6), 44 prosenttia oli luonteeltaan toiminnallisia tavoitteita, jolloin on ymmärrettävää, että mittaria on vaikea muodostaa. Joukossa oli kuitenkin 12 sellaista tavoitetta, jotka tulkittiin vaikuttavuustavoitteiksi ja 12 sellaista tavoitetta, jotka tulkittiin laadullisiksi tavoitteiksi.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

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

Toteuttamisen osalta tarkoituksenmukaisuus määriteltiin tarkoittamaan sitä, ovatko hallintokunnat ottaneet talousarviota laatiessaan riittävästi huomioon kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet. Strategiaohjelman toteut-

²⁸ Sitovien tavoitteiden osalta tähän luokkaan yhdistetty myös taloudellisuus sekä tuottovaatimus.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

tamisen osalta voidaan todeta, että hallintokunnat ovat pääosin ottaneet talousarviota laatiessaan riittävästi huomioon kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet.

Hallintokuntien välillä oli kuitenkin suuria eroja siinä, miten tiiviisti ne ovat kytkeneet sitovat tavoitteensa ja talousarviossa kuvaamansa toimenpiteet strategiaohjelmaan. Virastojen mahdollisuudet tähän ovat erilaisia, koska strategiaohjelma ei käsittele kaikkien hallintokuntien substanssia. Strategiaohjelman ja talousarvion yhteys on kehittynyt myönteisesti verrattaessa vuosia 2014 ja 2016, koska moni virasto on tarkastuslautakunnan erillisraportin antamisen jälkeen pyrkinyt kehittämään sitovia toiminnallisia tavoitteitaan paremmin kaupungin strategiaohjelmaa toteuttaviksi. Talousarviotekstien analyysi osoitti, että strategiaohjelman toteuttamista kuvaavien hallintokuntakohtaisten tekstien esittämistapa ei ole yhtenäinen, minkä vuoksi toimenpiteistä ei muodostu selkeää kokonaiskuvaa.

Strategian seurannan osalta tarkoituksenmukaisuudella tarkoitettiin sitä, onko strategiaohjelman seuranta kuvannut riittävän laajasti ja olennaisilta osin strategian toteutumista. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että strategiaohjelman seuranta on toteutettu laajasti, mutta silti se ei kuvaa riittävän laajasti strategian toteutumista. Olennaisuuden näkökulmasta keskeisenä puutteena on ollut se, että strategian seuranta-aineistot eivät sisällä lukijaystävällisessä muodossa analyysia siitä, miten hyvin on onnistuttu.

Hallintokunnat ovat raportoineet yhteensä 1241 strategiaohjelmaa toteuttavasta toimenpiteestä, mutta aineiston perusteella ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskäsitystä siitä, miten strategiaohjelman toteuttamisessa on onnistuttu. Myöskään strategian seurantamittaristo ei tarjoa tietoa siitä, onko kaupunki onnistunut strategian toteuttamisessa. Kaupunginjohtajan esitys kaupunginvaltuuston strategiaseminaarissa on ainoa strategian onnistumista kokonaisuutena kuvaava asiakirja, mutta siinäkin on esitetty arvio vain strategiaohjelman osa-alueiden, ei linjausten tai tavoitteiden tasolla.

Strategiaohjelman seuranta tukisi se, että strategia keskittyisi olennaisimmiksi tunnistettuihin tavoitteisiin, jotka pystyttäisiin määrittelemään riittävän täsmällisesti ja siten, että kaupungin toimilla voidaan vaikuttaa tavoitetilan saavuttamiseen. Mittariseurannan osalta strategiassa tulisi asettaa sellaisia tavoitteita ja mittareita, joihin kaupunki voi omalla toiminnallaan vaikuttaa, jotta mittarit kertoisivat kaupungin strategian onnistumisesta. Jatkossa olisi hyödyllisempää tunnistaa ne strategian toimenpiteet, joiden seurannaksi riittää raportointi suoritetuista toimenpiteistä, ja toisaalta ne keskeiset strategian tavoitteet tai linjaukset, joiden toteutumisen selvittäminen edellyttää tutkimustietoa.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat arviointipäällikkö Timo Terävä, puhelin 09 310 43126 ja johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili, puhelin 09 310 36545.

Timo Terävä

Minna Tiili

Lassi Perkinen

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto

LÄHTEET

Helsingin kaupungin strategiohjelma 2013–2016. Kaupunginvaltuusto 24.4.2013.

Helsingin kaupungin talousarviot vuosilta 2014–2017.

Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden strategiasuunnitelma vuosille 2014–2016. Sosiaali- ja terveystieteiden virasto.

HKL:n tavoiteohjelma 2016–2024. Helsingin kaupungin HKL -liikelaitos.

Kaupunkisuunnitteluviraston kaupungin strategiaohjelmaa toteuttavat tavoitteet 2016–2018. Kaupunkisuunnitteluvirasto.

Kaupunkisuunnitteluviraston toimintasuunnitelma vuosille 2016–2018. Kaupunkisuunnittelulautakunta 19.5.2015.

Kiinteistöviraston vuoden 2016 toimintasuunnitelma ja tulosbudjetti. Kiinteistövirasto.

Kirjaston suunta 2015–2018, Helsingin kaupunginkirjasto.

Kuntatyönantajat 2008. Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus. Yleiskirje 24/08. 17.12.2008.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Liikuntastrategia 2013–2017. Liikuntalautakunta 13.11.2012.

Pelastuslaitoksen strategiaohjelma 2015–2018. Helsingin kaupungin pelastuslaitos.

Rakennusviraston toimintasuunnitelma 2016. Yleisten töiden lautakunta 15.12.2015.

Strategiaohjelman loppuseurannan aineistot. Saatavilla:
<http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/helsinkiv2/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/seminaari-2017>

Strategiaohjelman 2013–2016 toimeenpano rakennusvirastossa. Helsingin kaupungin rakennusvirasto.

Strategia 2015–2016. Helsingin kaupungin ympäristökeskus.

Talouden ja toiminnan seurantaraportti 3/2016. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia.

Taloushallintopalvelun strategia vuosiksi 2013–2016. Helsingin kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitos.

Talousarvion laatimisohteet vuosille 2014–2017.

Tarkastuslautakunnan erillisraportti 2014, Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta. Talousarvion sitovien toiminnallisten tavoitteiden yhteys strategiaohjelmaan.

Tarkastusviraston arviointimuistio 2016. Tarkastuslautakunnan vuonna 2014 antamien suositusten vaikuttavuuden arviointi (1. jaosto).

Tarkastusviraston arviointimuistio 2016. Tilinpäätösraportoinnin antama kuva tuloksellisuudesta.

Valtiovarainministeriö (2014). Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Strategiaohjelman 2013–2016 toteuttaminen		
Suunnitelman laatija Minna Tiili ja Timo Terävä		Pvm 2.6.2016
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. jaosto		
Aloittamisaika Syyskuu 2016	Valmistumisaika Helmikuu 2017	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Timo Terävä, Minna Tiili
Arviointiaiheen tausta		
Kaupungin strategia laaditaan valtuustokausittain. Kaupunginvaltuusto hyväksyi vuosien 2013–2016 strategiaohjelman 24.4.2013. Kaupunginhallituksen toimeenpanopäätöksessä 20.5.2013 on todettu, että toimenpiteiden toteutus ja priorisointi tapahtuu osana vuosittais- ta toiminnan ja talouden suunnittelua talousarvion laatimisen yhteydessä kaupungin hallituksen hyväksymän talousarvioehdotuksen raamin puitteissa. Talousarvion laatimiso hjeiden (vuodelle 2014, 2015, 2016 ja 2017) mukaan strategian toimeenpano tapahtuu vuosit- taisen talousarvioprosessin kautta: ”Talousarvion laatimisen yhteydessä virastot, liikelai- tokset ja tytäryhteisöt määrittelevät omassa strategiatyössään kaupungin strategiaohjel- masta johdetut oman toimialansa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.” Lisäksi tode- taan, että ”Sitovien toiminnallisten tavoitteiden määrittelyssä tulee kiinnittää erityistä huo- miota siihen, että tavoite ohjaa toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan.” Vuoden 2016 talousarvion laatimiso hjeissa tätä erityisesti korostettiin viitaten kaupungin- hallituksen lausuntoon tarkastuslautakunnan erillisraportista: hallintokuntien tulee asettaa sitovat toiminnalliset tavoitteensa niin, että ne talousarvion laatimiso hjeiden mukaisesti oh- jaavat toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan. Hallintokuntien tulee talousar- vioesityksen sitovaa toiminnallista tavoitetta asetettaessa esittää, miten kaupungin strate- giaohjelman linjaukset ja toimenpiteet on otettu huomioon (Khs 12.1.2015, § 42). Strategiaohjelman toimeenpanopäätöksessä 20.5.2013 kaupunginhallitus antoi hallinto- kunnille yhteensä 38 kehotusta, jotka on strategiaohjelman seurannassa tulkittu hankkeik- si. Kaupunginhallitus kehotti talous- ja suunnittelukeskusta raportoimaan strategiaohjel- man toteutuksen etenemisestä kaksi kertaa vuodessa kaupunginhallituksen iltakoululle sekä valmistelevaan ehdotuksen strategiaohjelman mittareiden seurannasta. Kehotuksen mukaisesti kaupunginkanslia on laatinut strategiaohjelman seurantaraportin kaksi kertaa vuodessa. Seuranta koostuu mittareista (93 kpl) ja hankeseurannasta, joka kattaa toi- meenpanopäätöksen mukaiset 38 hanketta. Valtuustolle on esitetty puoliväliseuranta, joka		



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

on kattanut mittareiden lisäksi kaikki strategiaohjelman toimenpiteet. Tässä arvioinnissa pääpaino on valtuustolle esitetystä toimenpidekohtaisessa seurantainformaatiossa.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Strategiaohjelman toteuttamisen tuloksellisuutta ei ole mahdollista tarkastella. Sen sijaan arvioinnin yhteydessä tehdään analyysi siitä, mihin tuloksellisuuden osa-alueisiin strategiaohjelman tavoitteet liittyvät.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Vuoden 2010 arviointikertomukseen sisältyi strategiaohjelman 2009–2012 arviointi, jonka johdosta annettiin suositukset:

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

Niiden toteutumista on arvioitu jo vuoden 2012 arviointikertomuksessa, mutta ei strategia-kaudella 2013–2016. Lisäksi strategian ja tavoitteiden välistä suhdetta käsittelevän erillisraportin johdosta annettiin vuoden 2014 arviointikertomuksessa neljä suositusta, joiden toteutumista arvioidaan vuoden 2016 arviointikertomuksessa osana suositusten seuranta. Aineistoa suositusten seurantaan saadaan myös tästä arvioinnista. Vuoden 2014 arviointikertomuksessa annetut suositukset olivat:

- virastojen ja liikelaitosten tulee talousarvioehdotusta laatiessaan ottaa huomioon kaupungin strategiaohjelman linjaukset ja toimenpiteet siten, että sitovat toiminnalliset tavoitteet ohjaavat toimintaa strategiaohjelman osoittamaan suuntaan. Lauta- ja johtokuntien tulee talousarvioehdotuksen hyväksyessään varmistaa, että näin on toimittu.
- kaupunginkanslian tulee talousarvioprosessin yhteydessä varmistaa, että hallintokunta on sitovia toiminnallisia tavoitteita asettaessaan ottanut huomioon kaupungin strategiaohjelman linjaukset ja toimenpiteet.
- hallintokuntien tulee hyödyntää sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettamisessa strategiaohjelman ja sitä toteuttavien toimenpideohjelmien toimenpiteitä.
- kaupunginhallituksen tulee strategiaohjelman seurannan yhteydessä varmistua siitä, että kaikkia strategiaohjelman osa-alueita kehitetään tasapuolisesti.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Pääkysymys on, onko kaupungin strategiaohjelmaa 2013–2016 ja sen seuranta toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkoituksenmukaisuudella tarkoitetaan sitä, ovatko kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 toteuttamisen tapa, mittarit ja seuranta olleet tarkoituksenmukaisia valtuuston tahdon toteutumisen edistämiseksi.

Arviointikriteereinä ovat vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

1. Vastaavatko strategian tavoitteet ja talousarviossa asetetut sitovat tavoitteet toisi-



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

aan?

2. Ovatko hallintokunnat tunnistaneet omassa strategiatyössään toimintansa näkökulmasta olennaiset strategiaohjelman tavoitteet ja esittäneet ne talousarvion perusteluissa, tai toiminnallisina tai taloudellisina tavoitteina?
3. Vastaavatko strategian toimenpiteet ja hallintokuntien strategiaohjelman seurannassa ilmoittamat toimenpiteet toisiaan?
4. Vastaavatko strategiassa asetetut tavoitteet ja seurantamittarit toisiaan?
5. Kertooko strategiaohjelman seuranta riittävän laajasti ja olennaisilta osin strategian toteutumisesta?

Osakysymykseen 1. vastataan tarkastuslautakunnan vuonna 2014 valmistuneen erillisraportin ja sen jälkiseurannan perusteella. Jälkiseuranta toteutetaan siten, että tarkastellaan vuoden 2016 talousarviossa asetettujen sitovien tavoitteiden perusteella, onko vuoden 2014 talousarviossa ei-strategialähtöisiksi tulkittuja tavoitteita edelleen asetettu vuodelle 2016. Jos niitä on asetettu, seurataan tilannetta vuoden 2017 talousarvioon asti.

Rajaukset

Arvioinnissa tarkastellaan strategiaohjelman toteuttamisen tapaa, ei toimenpiteiden toteutumista.



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Liite 2 Liitetaulukot sitovien tavoitteiden strategiayhteydestä

Liitetaulukko 1 Sitovat tavoitteet, joilla on yhteys strategiaohjelman tavoitteisiin tai toimenpiteisiin.

Virasto/laitos	Sitova tavoite
Kanslia	Talouden ohjauksen tasapainotavoite: Pidetään emokaupungin käyttömenojen reaalikasvu asukasmäärän kasvun mukaisena vähennettynä vuotuisella 1 % tuotavuuden parantamisen tavoitteella.
Tukkutori	Asiakastyytyväisyys vähintään 3,4 (asteikolla 1-5).
Tukkutori	Vuokrausaste vähintään 89 %.
Hankintakeskus	55 %:ssa hankintakeskuksen tekemistä hankinnoista huomioidaan ympäristönäkökulma.
Rakennusvirasto	Rakennusviraston energiansäästötavoite vuonna 2016 on energiansäästöneuvottelukunnan ohjeistuksen mukaisesti 10 % vuoden 2010 kokonaisenergiankulutuksesta mukaan lukien aiempien vuosien säästötavoitteet.
Rakennusvirasto	Helsingin katu- ja puistorakentamisessa muodostuvista maa-aineksista vähintään 80 prosenttia hyötykäytetään.
Rakennusvirasto	Asunto-ohjelman mukaisille tonteille rakennetaan katu sellaiseen vaiheeseen, että tontin rakentaminen on oikea-aikaisesti mahdollista.
Rakennusvirasto	Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuutta liikenteestä edistetään kehittämällä talvihoitoa. Tehdään tärkeimpien jalankulku- ja pyörätieyhteyksien verkostotarkastelu sisältäen yhteydet joukkoliikennepysäkeille koko kaupungissa. Kehitetään Helsingin olosuhteisiin sopivia pyöriteiden talvihoitomenetelmiä pilotin avulla.
Rakennusvirasto	Sähköisesti käytettävissä olevien asiointipalveluiden osuutta lisätään vuodesta 2014 vuoden 2016 loppuun mennessä 30 prosenttiyksiköllä.
Stara	Energiansäästötavoite on 10 % vuoden 2010 kokonaisenergiankulutuksesta mukaan lukien aiempien vuosien säästötavoitteet. Tavoitteeseen sisältyvät sähkön- ja kaukolämmönkulutus.
Stara	Työhyvinvointia kehitetään siten, että sairauspoissaolojen määrä vähenee vuodesta 2015 vähintään 0,2 prosenttiyksikköä.
Stara	Tuottavuutta parannetaan alentamalla kiinteitä kustannuksia edelliseen vuoteen verrattuna.
Ympäristökeskus	Ilmastonmuutokseen sopeutumista edistetään valmistelemalla ilmastonmuutoksen sopeutumisen toimintasuunnitelma yhteistyössä keskeisten virastojen ja laitosten kanssa vuoden loppuun mennessä.
Ympäristökeskus	Sitova energiansäästötavoite: Ympäristötalon kokonaisenergiankulutus on 4 % alhaisempi kuin vuoden 2014 kokonaisenergiankulutus mukaan lukien aiempien vuosien säästötavoitteet.
HKL	Raitio- ja metrolinjojen asiakastyytyväisyys vähintään vuoden 2014 tasolla (Raitio 2014: 4,01; Metro 2014: 4,17)
HKL	Raitiolinjojen luotettavuus on 99,87 % (2014: 99,86 %) ja metrolinjojen 99,96 % (2014: 99,93 %).
HKL	Metroasemat ovat siistit ja odottamisolosuhteet raitiovaununpysäkeillä ovat hyvät, tavoite 3,78 (2014: 3,76).



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Palvelukeskus	Asiakastytyväisyys on vähintään 3,5 (asteikolla 1-5).
Sosiaali- ja terveysvirasto	Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville nuorille tehdään vähintään 2 000 terveystarkastusta vuodessa
Sosiaali- ja terveysvirasto	Perhehoidon ja läheisverkostojen vuorokausien suhteellinen osuus lasten si- jaishuollossa kasvaa vuoteen 2015 verrattuna.
Sosiaali- ja terveysvirasto	Vakiinnutetaan kokeilun perusteella 3-vuotiaiden terveystarkastukset ja hyvin- vointitapaamiset eli "neuvola päiväkodissa" -toimintamalli. (Yhteinen tavoite var- haiskasvatusviraston kanssa.)
Sosiaali- ja terveysvirasto	Potilas pääsee neljässä viikossa hoitoon terveysasemalle.
Sosiaali- ja terveysvirasto	Kotona asuvien osuus 75 vuotta täyttäneistä nousee vuoteen 2015 verrattuna.
Sosiaali- ja terveysvirasto	Laitoshoidossa olevien osuus 75 vuotta täyttäneistä laskee vuoteen 2015 verrat- tuna.
Sosiaali- ja terveysvirasto	Sähköisen asioinnin käyttäjämäärä kasvaa vähintään 10 % vuoden 2015 tasosta.
Sosiaali- ja terveysvirasto	Ehkäisevän toimeentulotuen määrärahaa kohdennetaan vähintään 43 % lapsi- perheille.
Sosiaali- ja terveysvirasto	Kuntouttavaa työtoimintaa saa vähintään 1 800 henkilöä vuodessa.
Varhaiskasvatusvirasto	Vakiinnutetaan kokeilun perusteella 3-vuotiaiden terveystarkastukset ja hyvin- vointitapaamiset eli "neuvola päiväkodissa" -toimintamalli. (Yhteinen tavoite sosi- aali- ja terveysviraston kanssa.)
Varhaiskasvatusvirasto	Lapsilla on mahdollisuus aktiiviseen liikkumiseen vähintään kaksi tuntia päivässä.
Varhaiskasvatusvirasto	Palvelut kehittyvät palvelustrategian mukaisesti siten, että yksityisen päivähoiton, osapäivähoiton ja kerhotoiminnan kattavuus kasvavat edelliseen vuoteen verrat- tuna.
Opetusvirasto	Oppimistulokset ja hyvinvointi paranevat ammatillisessa koulutuksessa koulutus- ja nuorisotakuuta toteuttamalla.
Nuorisoasiainkeskus	Nuorten pienryhmät 1 900
Nuorisoasiainkeskus	Toiminnan tuottamiseen osallistuneet nuoret 1 300
Liikuntavirasto	Palveluiden asiakastytyväisyys on 3,6 (asteikolla 1-5).
Liikuntavirasto	Kaikista kaupungin peruskouluista 85 % on liikkuvia kouluja
Tietokeskus	Vähintään 50 uutta HRI-palvelussa avattua tietoaainestoa (sis. rajapinnat).
Työterveyskeskus	1 600 työterveysneuvottelua (henkilölukumäärä) vuonna 2016 (vuoden 2014 to- teuma 1 177 kpl)
Kaupunkisuunnittelu- virasto	Yleiskaavaehdotus valmistellaan päätöksentekoon.
Kaupunkisuunnittelu- virasto	Laaditaan strategiaohjelman mukaisesti asemakaavoja noin 5 500 asunnon raken- tamisen mahdollistamiseksi pääosin raideliikenteen palvelualueelle (500 000 k- m ²).
Kaupunkisuunnittelu-	Asemakaavoitetusta asuntokerroslamäärästä on täydennysrakentamista vähin-



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

virasto	tään 150 000 k-m2, mikä tarkoittaa noin 1 650 asuntoa.
Kaupunkisuunnittelu- virasto	Joukkoliikenteen kuljetusosuus aamuliikenteessä keskustaan kasvaa 0,2 % - yksikköä edellisvuoden toteumasta ja joukkoliikenteen osuus poikittaisliikenteessä kasvaa 0,2 %-yksikköä edellisvuoden toteumasta.
Kaupunkisuunnittelu- virasto	Malmin lentokenttäalueen asemakaavoituksen käynnistäminen: Fallkullanpuiston asemakaava, lentokenttärakennuksen ja hangaarin suojelukaava sekä Malmin raitiotie- ja liikenneyhteydet Kivikon ja Tattariharjun välillä.
Kiinteistövirasto	Luovutettu asuntorakennusoikeus vähintään 325 000 kem2.
Kiinteistövirasto	Tyhjien tilojen osuus tilakannasta enintään 4 %.
Kiinteistövirasto	Kaupungin tuella rakennettujen hissien määrä, 60 kpl
Asuntotuotanto- toimisto	Asuntotuotantotoimisto sitoutuu rakennuttamaan asuntotuotantotoimikunnalle varattujen rakentamiskelpoisten tonttien puitteissa AM-ohjelman mukaisen kaupungin oman asuntotuotannon, jonka määrä vuonna 2016 on 1 500 asuntoa.

Liitetaulukko 2 Sitovat tavoitteet, joilla on välillinen yhteys strategian toimenpiteisiin tai tavoitteisiin.

Virasto/laitos	Sitova tavoite
Ympäristökeskus	Oiva-järjestelmän mukaisia elintarviketarkastuksia tehdään vähintään 2 600 kpl.
Ympäristökeskus	Terveysturvallisuudessa ja tupakkavalvonnassa tehdään 480 kpl suunnitelmalliseen valvontaan kuuluvaa tarkastusta.
Opetusvirasto	Oppimistulokset ja hyvinvointi paranevat perusopetuksessa.
Opetusvirasto	Lukiokoulutuksessa oppilaiden ja opiskelijoiden oppimispolut ovat eheitä ja joustavia. Edistetään opiskelijoiden valmistumista kolmessa vuodessa.
Oiva Akatemia	Palveluiden asiakastyytyväisyystavoite on 3,95 asteikolla 1-5.
Kiinteistövirasto	Vapautuvien vuokra-asuntojen markkinointiaika, keskiarvo enintään 5 päivää.
Kaupunkisuunnittelu- virasto	Maanmittaustoimintaan liittyvien keskeisten palvelujen toimitusaika, enintään keskiarvo 19 päivää.
Kiinteistövirasto	Ulkoiset maanvuokrat ovat vähintään 200 milj. euroa.
Rakennusvalvonta- virasto	Saapuneista lupahakemuksista vähintään 80 % käsitellään 6 viikossa (= 1,4 kk).

Liitetaulukko 3 Sitovat tavoitteet, joiden yhteys strategiaan toteutuu vain ylätasolla linjauksen otsikon mukaan

Virasto/laitos	Sitova tavoite	Linjaus, johon tavoite liittyy
Kanslia	Tavoitteena on, että 60 % kaupunginvaltuuston ja -hallituksen päätettäväksi tulevista asioista käsitellään enintään 100 kalenteripäivässä.	Tehokkaat ja toimivat tukipalvelut
Talpa	Tilikauden tulos ≥ 0	Tasapainoinen talous
Talpa	Asiakastyytyväisyys vähintään 3,75 asteikolla 1-5 (to- teutunut 3,8 vuonna 2015)	Tehokkaat ja toimivat tukipalvelut
Hankintakeskus	Asiakastyytyväisyys 3,8 (asteikolla 1-5)	Tehokkaat ja toimivat tu-



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

		kipalvelut
Pelastuslaitos	Onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä omatoimisen varautumisen kehittämiseksi kuntalaisiin sekä alueella toimiviin tahoihin kohdistetaan turvallisuuteen ja onnettomuusriskien hallintaan liittyviä toimenpiteitä. Vuoden 2016 turvallisuuspistekertymätavoite on vähintään 8 200.	Asukkaille sujuvat ja integroidut palvelut
Pelastuslaitos	I-riskialueella pelastustoiminnan keskimääräinen lähtö- ja ajoaika kohteeseen ensimmäisellä 1+3 vahvuksella yksiköllä on enintään 6 minuuttia vähintään 60 %:ssa tehtävistä.	Asukkaille sujuvat ja integroidut palvelut
Pelastuslaitos	Ensihoidon tavoittamisviive on enintään 8 minuuttia 70 %:ssa kiireellisyysluokkien A ja B tehtävistä.	Asukkaille sujuvat ja integroidut palvelut
Pelastuslaitos	Väestönsuojelun ja suuronnettomuuksien johto- ja erityishenkilöstöä koulutetaan vuosittain kymmenessä harjoituksessa.	Taitava johtaminen ja osaava henkilöstö
HKL	Tilikauden tulos vähintään nolla.	Tasapainoinen talous
Sosiaali- ja terveysvirasto	Päivystysosastojen kotiutusprosentti kasvaa vuoteen 2015 verrattuna ilman että mediaani hoitoajat pitenevät yli puolella vuorokaudella.	Asukkaille sujuvat ja integroidut palvelut
Työväenopisto	Toteutetaan 102 500 opetustuntia.	Hyvinvointi paranee
Arbis	Toteutetaan 22 500 opetustuntia.	Hyvinvointi paranee
Kaupunginkirjasto	102 000 aukiolotuntia.	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Kaupunginkirjasto	Käyntien määrä 14,5 miljoonaa.	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Taidemuseo	Kävijämäärätavoite 145 000.	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Kulttuurikeskus	Esitysten lukumäärätavoite on 1 200 ja sitä seurataan seuraavissa tiloissa: Stoa ja Malmitalon kaksi salia sekä Vuotalon, Kanneltalon, Annantalon ja Caisan salit.	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Kulttuurikeskus	Opetustuntien määrä yhteensä 12 000	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Kulttuurikeskus	Savoy-teatterin ja Esplanadin lavan esitykset yhteensä 320	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Kaupunginmuseo	Asiakasmäärä 370 000, johon luetaan museokävijöiden lisäksi muut asiakkaat ja verkkokävijät.	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Kaupunginorkesteri	Musiikkitalossa järjestettäviä maksullisia sinfoniakonsertteja 44 kpl.	Kulttuurista iloa ja veto-voimaa
Zoo	Aukiolotunnit 2 793	Vetovoimainen Helsinki
Nk	Käyntikertoja 1 410 000	Nuorille tilaa kuulua ja loistaa



Arviointipäällikkö Timo Terävä,
johtava tuloksellisuustarkastaja
Minna Tiili ja kaupunkitarkastaja
(henkilökierto) Lassi Perkinen

23.3.2017

Liikuntavirasto	Monitoimi- ja uimahalleissa on 1 800 000 käyntiker- taa.	Helsingiläisten liikunta li- sääntyy
Tieke	Vähintään 68 julkaisua.	Tehokkaat ja toimivat tu- kipalvelut
Tieke	Ajantasainen julkaisukalenteri, jota päivitetään 11 ker- taa vuodessa.	Tehokkaat ja toimivat tu- kipalvelut
Att	Toimisto rakennuttaa siltä tilattavat kaupungin kiin- teistöyhtiöiden peruskorjaukset, joille saadaan rahoi- tus.	Monipuolisia asumisvaih- toehtoja